



TER BESLISSING EN TER BESPREKING

Aan
de Staatssecretaris

*aan
besprekingspunt*

Directie Directe Belastingen

Inlichtingen

T
@minfin.nl

Datum

19 april 2016

Notitienummer

DB/2016/144

Rubriek

Invordering; algemeen

Auteur

Van

19/4

Kopie aan
de minister
Communicatie
2 x PA

Bijlagen
3

notitie

Stroomlijning invordering belastingen en toeslagen

Paraaf
de Staatssecretaris

BL

Via

Via

19/4

Via

Medeparaaf

Medeparaaf

19 4 16

Medeparaaf

Medeparaaf

19/4

Aanleiding

Onderdeel van het pakket Belastingplan 2017 is de stroomlijning van invorderingsregelgeving voor belastingen en toeslagen. Het belangrijkste doel van stroomlijning is het vereenvoudigen van wet- en regelgeving waardoor meer duidelijkheid voor de burger ontstaat, hij een beter overzicht heeft van zijn totale schuldpositie en er een besparing in de uitvoeringskosten wordt gerealiseerd. De contouren van stroomlijning zijn eerder aan de TK voorgelegd (zie *bijlage 1*) en kregen daar brede steun.¹ In deze notitie vindt u een overzicht van de belangrijkste gevolgen die stroomlijning meebrengt en vragen wij u hierover expliciet een standpunt in te nemen. Informeel hebben wij het plan besproken met de toeslagdepartementen. Zij hebben hierop overwegend² positief gereageerd, maar geven pas een definitief oordeel als de financiële gevolgen in kaart zijn gebracht. Na uw akkoord werken wij de maatregelen nader uit in wet- en regelgeving en zullen zowel de Belastingdienst als de Raad voor de Rechtspraak een formele uitvoeringstoets doen. Nadat ook de financiële consequenties in kaart zijn gebracht, achten wij (lichte) sondering bij enkele fracties raadzaam. Vanwege de inhoudelijke

¹ Schriftelijk bij brief van 18 december 2014 en mondeling tijdens het AO formeel recht en invordering van 10 juni 2015.

² Belangrijkste zorgpunt is de communicatie richting de burgers.

invordering?

complexiteit en de politieke gevoeligheid van (onderdelen van) het dossier maken wij graag voor die tijd een afspraak met u om het dossier mondeling te bespreken.

Kern

- Doel: een zo volledig mogelijke harmonisering van invorderingsregelgeving voor belastingen en toeslagen. Op enkele onderdelen blijven er noodzakelijkerwijze verschillen bestaan.
- De gevolgen van harmonisering zijn voor de burger "zoet" en "zuur". De concrete maatregelen worden daarom bij voorkeur als één pakket aan de TK aangeboden. Invoering ervan kan wel gefaseerd.
- In deze notitie lichten wij de belangrijkste gevolgen van stroomlijning toe. Het betreft 7 concrete maatregelen. De meeste ervan vloeien logischerwijs voort uit het feit dat het invorderingsregime voor belastingen van toepassing wordt op toeslagen. Voor het treffen van een betalingsregeling wordt echter gekozen voor een heel nieuw regime: de debiteurgerichte betalingsregeling. De introductie van deze debiteurgerichte betalingsregeling vormt de basis van stroomlijning.
- Per saldo leidt het pakket aan maatregelen naar verwachting eenmalig tot een aanzienlijke budgettaire opbrengst (kasschuif) en structureel tot een beperkte budgettaire opbrengst.
- Uit de uitvoeringstoets van de Belastingdienst moet blijken of het pakket maatregelen uiterlijk per 2019 (al dan niet gefaseerd) ingevoerd kan worden en wat de kosten en/of besparing in de uitvoeringskosten bedraagt. De verwachting is dat invoering van het pakket incidentele uitvoeringskosten meebrengt, maar dat de maatregelen structureel tot een besparing in de uitvoeringskosten leiden.

aha!

Beslispunten

1. Politieke context

Tijdens de plenaire behandeling van het Belastingplan 2014 heeft uw ambtsvoorganger toegezegd om in het voorjaar van 2014 een visie op de stroomlijning van de invorderingsregelgeving van belastingen en toeslagen met de TK te delen. Aanleiding voor deze toezegging was de wens van TK-lid Neppérus om verrekening van belastingschulden met toeslagen mogelijk te maken en om fraudeurs uit te sluiten van kwijtschelding. U heeft in uw brief aan de TK van 18 december 2014 de contouren van stroomlijning geschetst en aangegeven dat invoering ervan op korte termijn niet mogelijk was; nadat besloten was dat het nieuwe inningsstelsel ETPM niet doorging, kreeg de continuïteit van de (kwetsbare) inningsstelsels op dat moment prioriteit. Tijdens het AO formeel recht en invordering op 10 juni 2015 heeft u de plannen nader toegelicht. Er bleek toen een breed draagvlak in de TK te zijn voor stroomlijning. Ook de Nationale Ombudsman en de Sociaal Raadslieden hebben gepleit voor harmonisering van invorderingsregelgeving. De Nationale Ombudsman roept in zijn rapport "In het krijt bij de overheid" d.d. 17 januari 2013 op tot stroomlijning overheidsbreed. Stroomlijning van invorderingsregelgeving van toeslagen en belastingen past in die richting. De Sociaal Raadslieden wijzen in hun rapport "Belastingdienst, een bron van armoede?" van december 2014 op de schadelijke maatschappelijke effecten van de complexe invorderingsregelgeving met name voor burgers met een laag inkomen. Tenslotte sluit het pakket aan maatregelen dat wij voor ogen hebben goed aan bij de onlangs door

staatssecretaris Klijnsma aan de TK verstuurde Rijksincassovisie. Hierin zijn onder meer de volgende uitgangspunten opgenomen:

- 1) transparantie, onder meer door het verschaffen van een zo goed mogelijk inzicht in de lopende schuldpositie;
- 2) ruimte voor maatwerk; en
- 3) aandacht voor het voorkomen van onnodige verhoging van de schuldenlast.

Hoewel het dossier stroomlijnen eerder is voorgelegd en besproken met de TK, achten wij sondering bij enkele fracties van de TK gewenst op het moment dat ook de financiële consequenties in kaart zijn gebracht (naar verwachting eind mei). Doel van de sondering is om de TK bewust te maken van de gevolgen voor specifieke groepen burgers die mogelijk zwaar(der) worden getroffen door de zure elementen van het pakket.

2. Stroomlijning algemeen

De invordering van belastingen geschiedt door de ontvanger met toepassing van de bepalingen in de Invorderingswet 1990 (IW 1990). De invordering van terug te betalen toeslagen geschiedt door de Belastingdienst/Toeslagen met toepassing van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De invorderingsbepalingen in deze twee afzonderlijke wetten wijken inhoudelijk op een aantal punten af. Bij de invoering van de Awir is bewust gekozen voor een eigen set invorderingsbepalingen. Het invorderingsregime dat wordt toegepast voor toeslagen is doorgaans milder dan het invorderingsregime voor belastingen vanwege het verschil in karakter tussen een toeslagschuld en een belastingschuld. Een toeslag wordt als voorschot uitgekeerd. De hoogte ervan is afhankelijk van een schatting door de burger van zijn actuele inkomen en andere gegevens, zoals aantal opvanguren. Het is inherent aan de gekozen wettelijke voorschotsystematiek dat er nabetalingen en terugvorderingen ontstaan. Dit blijft onveranderd. Een belastingschuld ontstaat uit de wet en wordt door de burger betaald ten behoeve van het algemene nut. Overigens komt het ook in de inkomstenbelastingsfeer regelmatig voor dat burgers belasting moeten (terug)betalen, omdat zij een te hoge voorlopige teruggaaf hebben gekregen. Als gevolg van de keuze die gemaakt is bij de invoering van de Awir bestaan er binnen één uitvoeringsorganisatie twee systemen van invordering. Door de verschillen tussen de IW 1990 en de Awir krijgt een burger die een toeslag moet terugbetalen en tevens een belastingschuld heeft, afzonderlijke betalingsregelingen met verschillende voorwaarden. Voor elke betalingsregeling (ter indicatie: er lopen er momenteel ca. 1,5 miljoen) ontvangt de burger een aparte stroom papier: een uitstelbeschikking, maandelijkse afboekingsberichten, maandelijkse renteberichten, maandelijks een nieuwe acceptgiro en eventueel berichten over tussentijdse verrekeningen. De ene berichtenstroom is afkomstig van de Belastingdienst/Toeslagen, de andere van de ontvanger. Dergelijke verschillen zijn lastig uit te leggen aan de burger en maken de uitvoering complex. Stroomlijning van de invorderingsregelgeving lost deze bezwaren op en leidt – mits er ook een initiële investering in de automatisering plaatsvindt – naar verwachting tot een besparing in de uitvoeringskosten.

3. Belangrijkste gevolgen

Stroomlijning kan worden gerealiseerd door het invorderingsregime voor belastingen (grotendeels) van overeenkomstige toepassing te verklaren op toeslagen. Dit heeft enkele belangrijke consequenties voor toeslagen die wij hierna toelichten. Naast deze consequenties, die logischerwijs uit harmonisering voortvloeien, wordt er op het gebied van de betalingsregeling een heel nieuw regime geïntroduceerd: de debiteurgerichte betalingsregeling. In de praktijk is dit de belangrijkste wijziging voor burgers en Belastingdienst. Ook de debiteurgerichte betalingsregeling wordt hierna toegelicht. Het is goed te beseffen dat de debiteurgerichte betalingsregeling slechts beperkt

wetswijziging vergt, maar grotendeels in lagere regelgeving dient te worden uitgewerkt. Hierna volgt een toelichting op de volgende concrete maatregelen:

- 1) Een debiteurgerichte betalingsregeling
- 2) Van 2 naar 1 bevoegd bestuursorgaan (de ontvanger)
- 3) Kwijtschelding van restschuld na afloop van de betalingsregeling
- 4) Rechtsbescherming via de fiscale rechter
- 5) Uitbreiding van de verrekeningsmogelijkheden
- 6) Preferentie voor toeslagen
- 7) Eventueel: uitbreiding of opheffing van het beslagverbod

✓ Hoewel denkbaar is dat de concrete maatregelen gefaseerd worden ingevoerd, adviseren wij u om het pakket als geheel aan de TK te presenteren. Enerzijds omdat de maatregelen voor een groot deel samenhangen: zo is de introductie van een debiteurgerichte betalingsregeling niet denkbaar zonder harmonisering van de rechtsbescherming en van het kwijtscheldingsbeleid en hangt de keuze voor de wijze van afboeking van betalingen af van de vraag of toeslagschulden preferent worden. Een beslissing over uitbreiding van de verrekeningsmogelijkheden en het uitbreiding of opheffing van het beslagverbod daarentegen zou wel los van de overige maatregelen kunnen worden genomen. Anderzijds omdat het pakket aan maatregelen een mix van 'zoet' en 'zuur' betreft, hetgeen inherent is aan harmonisering. Hoewel niet iedere maatregel als louter zoet of zuur beschouwd kan worden (de automatische incasso dient bijvoorbeeld het gemak en de duidelijkheid maar beperkt de keuzevrijheid van tijdstip en wijze van betaling), hierbij toch een schematisch overzicht van de plussen en minnen voor de burger:

"zoet":	"zuur"
• 1 betalingsregeling voor de totale schuld	• Minder ruimhartige betalingsregeling voor toeslagen (verkortings termijn, verhoging minimum termijnbedrag)
• Beter zicht op totale schuldpositie	• Eigen initiatief vereist bij totstandkoming betalingsregeling, geen automatische regeling voor toeslagschuld meer
• Gemak van automatische incasso	• Strenger verrekeningsbeleid
• Minder berichtenverkeer	
• Duidelijkheid over toepasselijk beleid / 1 invorderingsregime	
• Betalingsregeling voor belastingschulden voor alle burgers toegankelijk, ongeacht betalingscapaciteit	
• Verruiming maatwerkbetalingsregelingen voor belastingschulden	
• Ruimere betalingsregeling voor MRB	
• Kwijtschelding van toeslagschuld mogelijk, eventueel: niet langer verrekening gedurende 3 jaar	
• Rechtsbescherming bij onafhankelijke rechter ook voor belastingen	

Met name de middeninkomens en hoge inkomens zullen de maatregelen in hun portemonnee voelen: zij mogen toeslagschulden niet langer verspreid over 2 jaar betalen, maar moeten deze straks binnen 1 jaar voldoen. Daarnaast zullen ook andere (concurrente) schuldeisers nadelen van

Weden we betalingsregelingen aan mensen met voldoende betalingscapaciteit??

stroomlijning ondervinden: door de uitbreiding van de verrekeningsbevoegdheid van de ontvanger en de preferentie van toeslagschulden blijven er voor hen minder verhaalsmogelijkheden over.

In *bijlage 2* vindt u een schematische weergave van de verschillen tussen de huidige situatie voor belastingen en toeslagen en de nieuwe gestroomlijnde situatie.

3.1 Een debiteurgerichte betalingsregeling voor particulieren

Beslispunt 1:

Gaat u akkoord met de introductie van een debiteurgerichte betalingsregeling, primair voor particulieren, bestaande uit de volgende elementen:

- a) een standaardbetalingsregeling van maximaal 1 jaar die voor iedere burger toegankelijk is, en
- b) een maatwerkbetalingsregeling gebaseerd op betalingscapaciteit van maximaal 2 jaar,
- c) beide regelingen te voldoen door middel van een verplichte automatische incasso,
- d) beide regelingen te treffen voor toeslagenschulden van particulieren en ondernemers en belastingenschulden van particulieren,
- e) een 'lichte' vermogenstoets bij de maatwerkbetalingsregeling, en
- f) afboeking van termijnbetalingen eerst op de oudste openstaande vordering

— waarom?

— ✓

— ✓

— ✓

— ✓

— ?

Huidige situatie

Voor toeslagschulden is het in beginsel voor eenieder, ongeacht zijn betalingscapaciteit, mogelijk een 'standaardbetalingsregeling' van 24 maanden te treffen. Per toeslagenschuld ontvangt de burger een separate betalingsregeling. Voor belastingenschuld is een 'maatwerkbetalingsregeling' van maximaal 12 maanden mogelijk, maar alleen voor diegenen die over onvoldoende betalingscapaciteit beschikken om de schuld in één keer te voldoen. Voor iedere nieuw opkomende belastingenschuld wordt een separate betalingsregeling getroffen. Burgers met toeslag- en belastingenschulden worden dus geconfronteerd met een stapeling van betalingsregelingen onder verschillende voorwaarden. Voor elke betalingsregeling ontvangt de burger een aparte papieren berichtenstroom. Vaak verliezen burgers, maar ook de Belastingdienst, hierdoor het zicht op de totale schuldpositie. De introductie van een "debiteurgerichte" (in plaats van "vorderingsgerichte") betalingsregeling die qua voorwaarden en duur min of meer het midden houdt tussen de huidige regimes voor toeslagen en belastingen, lost deze problemen grotendeels op.

Vormgeving

De voorgestelde debiteurgerichte betalingsregeling bestaat uit:

- a) een standaardregeling van maximaal 12 maanden voor iedere burger, waarbij de openstaande schuld in maximaal 12 gelijke termijnen wordt betaald, en
- b) een maatwerkregeling van maximaal 24 maanden op basis van betalingscapaciteit en vermogen voor burgers met een relatief laag inkomen en/of hoge kosten voor levensonderhoud, waarna een eventuele restschuld wordt kwijtgescholden (zie ook par. 3.3).

Bij nieuw opkomende schuld wordt het termijnbedrag van een lopende betalingsregeling aangepast en gaat er een nieuwe termijn van 12 of 24 maanden lopen. Ter illustratie treft u in *bijlage 3* enkele voorbeelden van de uitwerking van een debiteurgerichte betalingsregeling aan.

Het voornemen is om voor de standaardbetalingsregeling een minimaal termijnbedrag van € 50 per maand te laten gelden.³ Ook kan de burger zelf aangeven in hoeveel maandelijkse termijnen hij

³ Het huidige termijnbedrag bedraagt wettelijk € 40, maar is beleidsmatig teruggebracht naar € 20; dit minimumbedrag geldt echter per terugvordering, terwijl het voorgestelde minimum termijnbedrag van € 50 betrekking heeft op de volledige schuld.

zijn schuld wenst te betalen, mits het termijnbedrag niet onder de € 50 komt en de regeling niet langer dan 12 maanden duurt. Bij zijn keuze maakt de Belastingdienst de rentekosten van de regeling inzichtelijk.

In de maatwerkbetalingsregeling geldt dat ook het aanwezige, eenvoudig liquide te maken vermogen (boven een bepaalde grens) dient te worden aangewend ter aflossing van de schuld. Zo zal de overwaarde van een eigen woning niet te hoeven worden aangesproken, maar een saldo op een bankrekening dat boven een grensbedrag van bijvoorbeeld € 3000 uitstijgt, wel. Een dergelijke lichte vermogenstoets geldt ook nu al voor betalingsregelingen voor belastingen en ook het kwijtscheldingsbeleid kent een vermogenstoets, zij het een stevigere variant.

Voorwaarde voor toelating tot beide regelingen is dat de burger de Belastingdienst machtigt voor automatische incasso.

Welke schulden?

In beginsel is de debiteurgerichte betalingsregeling bedoeld voor particulieren en kan deze worden getroffen voor hun toeslagenschuld en belastingschuld (o.m. de IB en MRB). Voor de MRB-schuld betekent dit een breuk met het sinds jaar en dag geldende stringente uitstelbeleid. De belangrijkste reden voor dit beleid is een principiële; het betalen van de MRB hangt direct samen met de individuele keuze van een burger om een auto te rijden. Vanuit uitvoeringsperspectief en vanuit het principe van een debiteurgerichte benadering heeft past het echter om ook de MRB op te nemen in het nieuwe regime. Als aanvullende voorwaarde voor een betalingsregeling waarin MRB-schuld is begrepen, stellen wij dat de burger voor zijn nieuw opkomende MRB-verplichtingen een machtiging tot automatische incasso verleent.

Ook voor belastingschulden van ondernemers geldt een stringente uitstelbeleid; uitstel voor ondernemers werkt concurrentieverstorend ten opzichte van ondernemers die wel tijdig aan hun fiscale verplichtingen voldoen en betekent dat het ondernemersrisico feitelijk wordt gedragen door de Belastingdienst. Om die reden is er voor gekozen de debiteurgerichte betalingsregeling zoals in deze notitie omschreven (nog) niet open te stellen voor belastingschulden van ondernemers. Omdat er voor toeslagen binnen het huidige regime geen onderscheid wordt gemaakt tussen particulieren en ondernemers, en de toeslagenschuld naar haar aard een 'particuliere' schuld is, staat de debiteurgerichte betalingsregeling wel open voor toeslagenschulden van ondernemers. Op korte termijn wordt bezien of de debiteurgerichte betalingsregeling ook kan gelden voor belastingschulden van ondernemers / natuurlijke personen die een privé karakter hebben, zoals IB en MRB; hiervoor zijn goede argumenten aan te dragen en de wens de meer dan 1 miljoen zzp-ers gelijk te schakelen met particulieren leeft zeer sterk bij de Belastingdienst. In de uitvoeringstoets wordt dit scenario onderzocht. Eventuele uitwerking ervan kan te zijner tijd in lagere regelgeving gebeuren.

Afboeking van betalingen

In de debiteurgerichte betalingsregeling worden alle schulden op één hoop gegooid. De vraag is op welke openstaande vordering de automatisch geïncasseerde termijnbedragen wordt afgeboekt. Voorgesteld wordt om een termijnbetaling bij een lopende betalingsregeling als eerste op de oudste openstaande toeslag- of belastingschuld af te boeken. Er is dus niet gekozen voor afboeking naar evenredigheid. Het regime 'oudste vordering eerst' sluit aan bij het regime zoals wij dat nu voor belastingen kennen en bij de uitgangspunten van het Burgerlijk Wetboek. Bovendien voorkomt dit dat er hele oude schulden open blijven staan en is deze werkwijze aanzienlijk eenvoudiger in te passen in de automatiseringssystemen dan een andere werkwijze. Bij een keuze voor dit afboekingsregime vormt overigens het toekennen van preferentie aan toeslagenschulden een belangrijk element (zie ook paragraaf 3.6). Omdat de voorgestelde wijze van afboeking financiële gevolgen kan hebben voor zowel Belastingdienst als toeslagdepartementen, is formële afstemming met de toeslagdepartementen noodzakelijk.

Geen maatwerkregeling bij opzet of grove schuld

Voor toeslagschulden wordt op grond van de huidige regelgeving geen maatwerkbetalingsregeling getroffen als het ontstaan van de terugvordering is te wijten aan opzet of grove schuld van de toeslaggerechtigde of zijn partner. Voor belastingschulden geldt deze uitsluiting niet. In de nieuwe debiteurgerichte betalingsregeling sluiten wij deze opzet- en groveschuldgevallen ook uit van de maatwerkbetalingsregeling (met name van de eventueel daaropvolgende kwijtschelding), maar niet van de standaardbetalingsregeling van 12 maanden. Met name voor de standaardbetalingsregeling zou de uitsluiting een extra complicerende factor in de uitvoering betekenen. Overigens geldt ook voor uitsluiting van de maatwerkregeling dat dit in de uitvoering complex is, waardoor – ook onder het huidige regime – nog onvoldoende uitvoering hieraan kan worden gegeven. Momenteel loopt er bij Belastingdienst/Toeslagen een onderzoek naar mogelijkheden tot verbetering.

Aanbod betalingsregeling

Een verzoek om een betalingsregeling is telefonisch, via de Belastingtelefoon en schriftelijk mogelijk. Bij toekenning van de betalingsregeling ontvangt de burger in dat geval per post een machtigingskaart voor automatische incasso; nadat de ondertekende machtigingskaart retour is gestuurd, komt de betalingsregeling tot stand.

Daarnaast worden de betalingsregelingen digitaal toegankelijk via MijnBelastingdienst en MijnToeslagen. De burger kan daar "met een druk op de knop" aangeven of hij een beroep doet op (1) een standaardbetalingsregeling van 12 maanden, (2) een standaardbetalingsregeling van minder dan 12 maanden, of (3) een maatwerkbetalingsregeling. Bij een keuze voor een maatwerkbetalingsregeling dient hij vervolgens gegevens over zijn inkomen en vermogen in te vullen. In alle gevallen is hij verplicht (digitaal) een machtiging tot automatische incasso af te geven.

Het openstellen en open houden van de telefonische resp. schriftelijke weg komt tegemoet aan de toezegging aan de TK (in het kader van EBV) dat het berichtenverkeer voor de inning nog niet uitsluitend digitaal geschiedt.

Verschillen met huidige regeling

Belangrijkste verschillen met de huidige regelgeving zijn:

- De betalingsregeling wordt voor de gehele schuld (debiteurgericht) getroffen (en aangepast bij nieuw opkomende schuld) en niet meer per aanslag/vordering.
- De betalingsregeling zal op eenvoudige en laagdrempelige wijze via internet worden aangeboden en geactiveerd, waarbij de rentekosten worden gepresenteerd en de burger de mogelijkheid krijgt te kiezen voor een kortere standaardbetalingsregeling dan het maximum van 12 maanden. Voorlopig blijft ook de mogelijkheid van schriftelijk en telefonisch aanvragen in combinatie met een schriftelijke incassomachtiging bestaan.
- Automatische incasso is verplicht bij iedere betalingsregeling.
- De totstandkoming van de betalingsregeling vergt altijd een handeling van de burger, namelijk het verlenen van een machtiging voor automatische incasso, en de (standaard)betalingsregeling komt dus niet langer automatisch tot stand.
- Tijdens de betalingsregeling wordt de openstaande schuld in beginsel niet langer verrekend met lopende voorschotten of voorlopige teruggaven (wel met definitieve teruggaven en tegemoetkomingen). Dit is in het huidige toeslagenregime wel het geval: veel toeslagschulden worden momenteel door verrekening geïnd. In de uitvoeringstoets onderzoekt de Belastingdienst of de mogelijkheid van (vrijwillige) verrekening – naast automatische incasso – kan blijven bestaan.
- Voor MRB-schuld is nu maximaal 4 maanden uitstel van betaling mogelijk, straks is dat 12 maanden of, in geval van onvoldoende betalingscapaciteit, maximaal 24 maanden.

Waarom niet?

Cijfermatige context

NB: onderstaande cijfers zijn niet volledig actueel en zijn gebaseerd op een peilmoment (het betreft geen jaarlijkse aantallen en bedragen). Ze dienen slechts ter eerste indicatie. Er wordt gewerkt aan actualisering en uitbreiding van de cijfers.

Percentage dat toeslagschuld in 1x betaalt:	Ca. 55% (stand in 2014)
Aantal betalingsregelingen toeslagen:	1,2 mln. (€ 710 mln.) (peildatum: 1 april 2016)
Percentage terugvorderingen met betalingsregeling dat: a. Binnen 12 maanden wordt voldaan: b. Binnen 24 maanden wordt voldaan: c. Niet (volledig) binnen 24 mnd wordt voldaan:	Ca. 70% (€ 700 mln.) Ca. 20% (€ 200 mln.) Ca. 10% (stand in 2014)
Aantal betalingsregelingen belastingen (IB en MRB): a. Waarvan langlopende regeling (1 jaar): b. Waarvan kort telefonisch uitstel ⁴ (4 maanden):	280.000 (€ 570 mln.) (peildatum: 1 april 2016) 145.000 55.000

Politieke gevoelheden

1. Betalingsregeling toeslagen komt niet langer *automatisch* tot stand:

Indien een burger naar aanleiding van een terugvordering geen enkele actie onderneemt, komt hij onder het huidige toeslagenregime automatisch terecht in een standaardbetalingsregeling als hij op dat moment een voorschot ontvangt. Het maandelijks te betalen termijnbedrag van de betalingsregeling wordt dan in mindering gebracht op (verrekend met) het lopende voorschot. Onder het nieuwe regime is dat niet het geval: de totstandkoming van een (standaard)betalingsregeling vergt altijd een handeling van de burger, namelijk het verlenen van een machtiging voor automatische incasso. Dit past in de Rijksincassovisie waarin het uitgangspunt geldt dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor het nakomen van hun financiële verplichtingen. Een relevant citaat uit de Rijksincassovisie:

"Die eigen verantwoordelijkheid betekent ook dat van de schuldenaar in eerste instantie verlangd mag worden dat hij zo nodig zelf in actie komt, bijvoorbeeld om een regeling te treffen of om kwijtschelding te verzoeken. (...) Een zekere dwang kan soms ook behulpzaam zijn om de schuldenaar tot actie te laten komen en/of tot een hulpvraag te bewegen. Uitstel van handelen en de zaken op zijn beloop laten is immers een belangrijk schuldverhogende factor."

Het huidige regime voor toeslagen maakt het verkrijgen van een betalingsregeling wel erg gemakkelijk. Bij de eigen verantwoordelijkheid past het om zelf initiatief te ondernemen voor de totstandkoming van een betalingsregeling. Daartegenover staat echter het risico dat er meer toeslaggerechtigden in de dwangincasso terecht komen. Zij komen weliswaar voor een betalingsregeling in aanmerking en worden over de mogelijkheden daartoe geïnformeerd, maar dienen wel actie te ondernemen omdat een incassomachtiging noodzakelijk is voor de totstandkoming ervan. De ervaring leert dat een fors deel van de toeslagendoelgroep niet geneigd is actie te ondernemen. In deze gevallen komt er geen betalingsregeling tot stand en gaat de Belastingdienst over tot verrekening (in dat geval is er materieel gezien niet zoveel verschil met het huidige regime) en/of tot dwangincasso (hetgeen extra kosten voor de burger met zich meebrengt).

⁴ Een verzoek om kort telefonisch uitstel wordt gedaan via de belastingtelefoon en geeft uitstel gedurende 4 maanden.

2. Standaardbetalingsregeling van 24 maanden naar 12 maanden:

Het beperken van de standaardbetalingsregeling voor toeslagen van 24 naar 12 maanden, in combinatie met een minimum termijnbedrag van € 50, beperkt de uitstelfaciliteit voor toeslaggerechtigden ten opzichte van het huidige regime aanzienlijk. Hoewel dit verdedigbaar is – belastingen en toeslagen kennen immers een jaarcyclus en de maatregel voorkomt een stapeling van schulden –, ligt dit mogelijk politiek en publicitair gevoelig. Er zal met name een zorg zijn voor de kwetsbaren in de samenleving. Daarnaast zal de verkorting van de termijn naar verwachting een beroep van burgers op de maatwerkbetalingsregeling doen toenemen. Hoewel ook een maatwerkbetalingsregeling straks grotendeels geautomatiseerd wordt toegepast (alleen de risicovolle verzoeken worden individueel beoordeeld), levert dit naar verwachting extra uitvoeringslasten op. De uitvoeringstoets zal over de extra uitvoeringskosten daarvan uitsluitsel geven.

3.2 Van 2 naar 1 bevoegd bestuursorgaan (de ontvanger)

Beslispunt 2:

Gaat u ermee akkoord dat de ontvanger het bevoegde bestuursorgaan wordt voor de invordering van belastingen en toeslagen?

De huidige regelgeving kent twee bestuursorganen, namelijk (1) de ontvanger, bevoegd tot het invorderen van belastingenschuld en (2) Belastingdienst/Toeslagen, bevoegd tot het invorderen van toeslagenschuld. In het nieuwe regime wordt de ontvanger het bevoegde bestuursorgaan voor de invordering (inclusief uitbetaling) van zowel belasting- als toeslagenschuld. In de praktijk vindt de dwanginvordering van toeslagenschulden al plaats door invorderingsmedewerkers en deurwaarders die zich ook bezig houden met de dwanginvordering van belastingenschulden. Een belangrijke verbetering is dat beschikkingen en dwangbevelen straks op hetzelfde briefpapier en met dezelfde ondertekening kunnen worden verzonden. Dit levert naar verwachting een besparing in de uitvoeringskosten op. Daar tegenover staat dat er binnen Belastingdienst/Toeslagen een tweede bestuursorgaan wordt geïntroduceerd. Nu is de Belastingdienst/Toeslagen immers bevoegd voor de toekenning én de invordering van toeslagen. In de uitvoeringstoets wordt onderzocht welke uitvoeringsgevolgen deze 'knip' meebrengt.

3.3 Kwijtschelding van restschuld

Beslispunt 3:

- Gaat u akkoord met kwijtschelding van restschuld (onder de huidige voorwaarden die gelden voor kwijtschelding van belastingen), na afloop van een maatwerkbetalingsregeling?
- Zo ja, wilt u wel of niet dat de schuld na kwijtschelding gedurende 3 jaar verrekend wordt met definitieve teruggaven (in de toeslag- of belastingsfeer)?

Voor belastingen wordt restschuld, na afloop van een maatwerkbetalingsregeling van maximaal 12 maanden, onder de huidige regelgeving kwijtgescholden, voor zover het onbetaald blijven van de schuld niet aan de belastingenschuldige valt toe te rekenen en mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan (bijvoorbeeld het juist en tijdig verstrekken van informatie en het tijdig nakomen van de betalingsregeling). In beginsel vindt daarna geen verrekening van teruggaven meer plaats (de ontvanger kan verrekening overigens wel als voorwaarde stellen). Voor toeslagen is kwijtschelding

nieuw: onder de huidige regeling wordt een restschuld niet actief ingevorderd, maar wel verrekend met definitieve teruggaven gedurende 3 jaar.

In het voorgestelde regime wordt het kwijtscheldingsbeleid voor belastingen, onder dezelfde voorwaarden, voortgezet voor de totale schuld. Of de burger voor kwijtschelding in aanmerking komt wordt al bij aanvang van de maatwerkbetalingsregeling beoordeeld. In beginsel is er dus één toetsmoment, namelijk vooraf, en alleen de risicovolle gevallen worden na 24 maanden nogmaals gecontroleerd om te beoordelen of kwijtschelding terecht plaatsvindt. Om die reden is het wenselijk dat ook het beleid voor de berekening van de betalingscapaciteit bij uitstel en bij kwijtschelding, dat op dit moment verschilt, gelijk komt te luiden.

Vanuit uitvoeringsperspectief heeft definitieve kwijtschelding, zonder verrekening achteraf, de voorkeur. Voor burgers zou het vervallen van de verrekeningsmogelijkheid in de toeslagensfeer een extra "zoete" maatregel in het totale pakket opleveren. De Belastingdienst onderzoekt nog wat de budgettaire gevolgen van het vervallen van de verrekeningsmogelijkheid voor toeslagen zijn. De beslissing om wel of niet te verrekenen na kwijtschelding is naar onze mening voornamelijk een principiële: is het redelijk om goedwillende burgers, na 2 jaar op een bestaansminimum te zijn gezet, een 'schone lei' te geven of is het, vooral ten opzichte van anderen die hun schulden wel (tijdig) betalen, juist redelijk om zoveel mogelijk te bewerkstelligen dat zij hun schuld uiteindelijk voldoen?

3.4 Rechtsbescherming via de fiscale rechter

Beslispunt 4:

Gaat u akkoord met de introductie van één bezwaar- en beroepsmogelijkheid bij de fiscale rechter in conflicten over uitstel en kwijtschelding van belasting- en toeslagschulden?



In de uitstel- en kwijtscheldingssfeer kennen wij op dit moment verschillende rechtsgangen voor toeslagen en belastingen: de rechtsbescherming voor toeslagen loopt via de bestuursrechter en de rechtsbescherming voor belastingen loopt via (administratief beroep bij) []. De administratieve beroepsgang is in de vakliteratuur regelmatig onderwerp van kritiek geweest; de [] als beroepsinstantie wordt niet door iedereen als *onafhankelijke* rechter beschouwd. In het nieuwe regime wordt de rechtsbescherming gestroomlijnd en gemoderniseerd door de (onafhankelijke) fiscale rechter bevoegd te maken ten aanzien van geschillen over uitstel en kwijtschelding van zowel toeslag- als belastingsschuld. Hiermee vervallen voor deze procedures de rechtsgangen via [] en via de bestuursrechter. Hoewel dit een harmonisering van invorderingsregelgeving betreft en voor belastingen een modernisering is, betekent dit voor toeslagen een 'knip' in de rechtsgang en een extra rechterlijke instantie, namelijk de fiscale rechter (voor de invordering van toeslagen) naast de bestuursrechter (voor de toekenning van toeslagen). Wat de gevolgen hiervan zijn wordt in de uitvoeringstoets van de Belastingdienst nader uitgewerkt. Voor belastingen daarentegen is de fiscale rechtsgang reeds de meest gebruikelijke rechtsgang en sluit de invordering op dit punt dus meer aan bij de heffing. Hierbij geldt wel dat procedures over uitstel en kwijtschelding, vanwege de beroepsmogelijkheden bij rechtbank, Hof en Hoge Raad, langer kunnen duren dan de administratieve procedure bij [] belastingen, en de beroepsprocedure via rechtbank en Raad van State voor toeslagen, nu duurt. Uit een informele consultatie twee jaar geleden bleek dat er bij de Raad voor de Rechtspraak draagvlak bestond voor de keuze van de fiscale rechter. Indien u zich kunt vinden in de keuze voor de fiscale rechtsgang, zal de Raad voor de Rechtspraak een uitvoeringstoets in gang zetten.

3.5 Uitbreiding van de verrekeningsmogelijkheden

Beslispunt 5:

Gaat u akkoord met een uitbreiding van de verrekeningsmogelijkheden van de ontvanger waardoor (bij iemand die geen betalingsregeling heeft) ook verrekening van belastingschulden met toeslagen mogelijk wordt?

Toeslagschulden kunnen onder het huidige regime verrekend worden met lopende voorschotten (toeslagen), voorlopige teruggaven (IH) en eenmalige / definitieve teruggaven (toeslagen en IH). Voor belastingschuld is verrekening alleen mogelijk met (voorlopige en definitieve) teruggaven IH. Onder het nieuwe regime kan ook belastingschuld verrekend worden met uit te betalen toeslagen, zowel voorschotten als definitief vastgestelde toeslagen, waardoor er ook op het punt van verrekening niet langer onderscheid is tussen toeslagen en belastingen. Dit past ook goed in de debiteurgerichte benadering. Met name bij de verrekening van lopende voorschotten kunnen burgers onder de bijstandsnorm terecht komen. Het is daarom belangrijk dat de ontvanger de beslagvrije voet straks vooraf proactief toepast op de verrekening, zodat het absolute bestaansminimum is gewaarborgd. Voorgesteld wordt om de uitbreiding van de verrekeningsmogelijkheden pas in te voeren als dit uitvoeringstechnisch mogelijk is. Desondanks ligt de uitbreiding van de verrekeningsbevoegdheid mogelijk politiek gevoelig: toeslagen worden immers uitgekeerd met een specifiek doel: betaling van huur, zorgverzekeringspremie en kosten van kinderen (doelbinding). Verrekening van de toeslag met belastingschuld botst met de doelbinding van de toeslag. Daartegenover staat dat de lopende toeslag niet geoormerkt is: het bedrag wordt in beginsel uitbetaald op de rekening van de burger en er is geen garantie, of verplichting, dat de toeslag aangewend wordt voor betaling van bijvoorbeeld huur of kinderopvang. Daarbij raakt de maatregel alleen de groep burgers die geen betalingsregeling hebben; zij hebben hier niet om verzocht, komen er niet voor in aanmerking komen vanwege bijvoorbeeld opzet of grove schuld, of hebben zich niet aan de voorwaarden gehouden. Burgers die wel willen, maar niet kunnen betalen worden in beginsel niet met verrekening geconfronteerd. "In beginsel", want er is onder de toeslaggerechtigden ook een groep die geen post opent en niet in staat is tot het nemen van initiatief, ook zij kunnen in het (uitgebreide) verrekeningsregime terecht komen.

3.6 Preferentie voor toeslagen

Beslispunt 6:

Gaat u akkoord met het verlenen van preferentie aan een toeslagschuld?

Bij harmonisering van de invorderingsregelgeving komt ook het verschil in preferentie tussen belastingschulden en toeslagschulden aan de orde. Belastingschulden kennen een wettelijk voorrecht, ook wel fiscale preferentie genoemd: bij de verdeling van de opbrengst van het vermogen van de schuldenaar, in beslag- of faillissementsituaties, gaat de ontvanger voor andere schuldeisers. De belangrijkste argumenten voor het hoge fiscale voorrecht zijn: (a) de overheid moet met zekerheid op haar inkomsten kunnen rekenen, (b) zonder fiscaal voorrecht zou de fiscus een meer rigide invorderingsbeleid (en uitstelbeleid) moeten voeren, (c) de fiscus kan, in tegenstelling tot andere schuldeisers, niet vooraf zekerheid bedingen, (d) de fiscus zoekt zijn klanten niet uit. Toeslagschulden kennen geen preferentie, maar zijn concurrente vorderingen. Het karakter van toeslagen sluit meer aan bij dat van een subsidie, dan bij het karakter van belastingen, was de gedachte destijds. Ook subsidievorderingen zijn in beginsel concurrente vorderingen. Over het karakter van toeslagen kan echter verschillend worden gedacht; deze hebben kenmerken van subsidies, maar ook van uitkeringen en van belastingen. In Europees verband worden toeslagen (met uitzondering van de huurtoeslag) uitdrukkelijk beschouwd als

sociale zekerheidsuitkeringen. Processueel sluiten de toeslagen juist weer aan bij belastingen. Zowel voor terug te vorderen uitkeringen als voor belastingschulden gelden preferenties. Vanuit de gedachte van stroomlijning, waarbij de ontvanger volgens de regels van de IW 1990 de invordering van toeslagen gaat uitvoeren, is het toekennen van de fiscale preferentie aan toeslagschulden gewenst. Ook de uitvoering is hierbij gebaat; het voorkomt dat de ontvanger of belastingdeurwaarder vorderingen moet splitsen bij bijvoorbeeld het leggen van beslag of het doen van een loonvordering. Ook is het haast niet denkbaar dat termijnbetalingen tijdens een debiteurgerichte betalingsregeling als eerste worden afgeboekt op de oudste schuld, zonder dat daarbij een preferentie voor toeslagschulden geldt. Bovendien is het toekennen van preferentie aan toeslagvorderingen budgettair (hoewel moeilijk te kwantificeren) aantrekkelijk. Ten slotte gaan de hierboven genoemde redenen om aan belastingschulden preferentie toe te kennen, grotendeels ook voor toeslagschulden op. Weerstand tegen het verlenen van preferentie zal met name afkomstig zijn van andere, concurrente, schuldeisers die bij de verdeling van de opbrengst straks achteraan aansluiten. Afstemming met V&J is daarom noodzakelijk. Ook politiek ligt de preferentie van overheidsschulden regelmatig onder vuur.

3.7 Beslagverbod

Beslispunt 7:

Gaat u akkoord met uitstel van een beslissing over het beslagverbod (opheffen van het beslagverbod voor toeslagen dan wel uitbreiden van het beslagverbod voor VT's) totdat er meer duidelijkheid is over de vereenvoudiging van de beslagvrije voet?

Ter bescherming van de toeslaggerechtigde en om te waarborgen dat de toeslag daadwerkelijk kan worden aangewend voor het doel waarvoor deze is bestemd, is in de Awir een beslagverbod op toeslagen opgenomen. In twee gevallen geldt hierop een uitzondering, namelijk: (1) voor de schuldeiser (verhuurder, zorgverzekeraar, kinderopvanginstelling) ter zake van kosten waarvoor de toeslag bedoeld is en (2) voor Belastingdienst/Toeslagen. Voor voorlopige teruggaven inkomstenbelasting (VT's) geldt een dergelijk beslagverbod niet. Het is mogelijk om dit verschil in beide regimes in stand te laten. U kunt er echter ook voor kiezen om de invorderingsregimes voor toeslagen en belastingen ook op dit punt te stroomlijnen. Er zijn dan twee opties:

1) Opheffing van het bestaande beslagverbod op toeslagen:

Princieel lijkt deze optie de meest logische. Daarbij wordt vooruitgelopen op de vereenvoudiging van de beslagvrije voet (gepland per 1 januari 2017), waarna de toeslag gerekend wordt tot het vrij te laten 'basisinkomen'; bij de berekening van de beslagvrije voet wordt dan al rekening gehouden met de toeslag. Dit maakt het mogelijk, en logisch, om het beslagverbod op toeslagen op te heffen. Daarnaast brengt de opheffing van het beslagverbod evenwicht in het totale plan van stroomlijnen: opheffen van het beslagverbod is voordelig voor andere schuldeisers (met uitzondering van de schuldeisers met een uitzonderingspositie), terwijl een preferentie voor toeslagschulden nadelig uitwerkt voor andere schuldeisers.

Aan deze optie kleven echter ook twee nadelen:

(a) Het brengt mogelijk een enorme toename van uitvoeringskosten mee.⁵ "Mogelijk" omdat de verwachting is dat er in de wetgeving ter vereenvoudiging van de beslagvrije voet een rangorde wordt aangebracht van te verrekenen inkomsten. Hierbij komen VT's (en eventueel toeslagen) onderaan het lijstje te staan en is de situatie zonder beslagverbod voor toeslagen straks feitelijk

⁵ Ter indicatie: met de behandeling van beslagen op VT's zijn grofweg 20 fte's gemoeid en het aantal beslagen op toeslagen zullen een veelvoud van het aantal beslagen op VT's zijn; bovendien hebben schuldeisers een beperkt zicht of een burger een VT ontvangt, maar zullen zij het veelal als gegeven beschouwen dat een toeslag wordt ontvangen.

gelijk aan de situatie met een beslagverbod voor toeslagen. Volgende maand is de conceptwetgeving naar verwachting gereed en bestaat er over de inhoud van deze regeling meer duidelijkheid.

(b) Schuldeisers die nu een uitzonderingspositie hebben zijn straks aanzienlijk slechter af.

2) Introductie van een beslagverbod op VT's:

Vanuit uitvoeringsperspectief heeft deze optie uitdrukkelijk de voorkeur, tenzij de verwachte rangorderegeling in het kader van de vereenvoudiging van de beslagvrije voet doorgang vindt.

Wij adviseren om een beslissing over het beslagverbod uit te stellen totdat er meer duidelijkheid is over de vereenvoudiging van de beslagvrije voet en de daarin opgenomen rangorderegeling; harmonisatie door opheffing van het beslagverbod op toeslagen zal dan gemakkelijker te realiseren zijn.

4. Budgettaire effecten

De invoering van een debiteurgerichte betalingsregeling leidt -indicatief- tot de volgende budgettaire effecten in het jaar van invoering:

- Een eenmalige besparing op de toeslagen van € 175 miljoen, waarvan € 65 miljoen op de zorgtoeslag.
- Een eenmalige derving van belastinginkomsten van € 125 miljoen.

Omdat de maatregelen pas de volgende kabinetsperiode ingaan is er nog geen inkomsten- en uitgavenkader waardoor het mogelijk is om de eenmalige budgettaire effecten op de toeslagen en de belastingen te salderen. Door saldering ontstaat er een eenmalige opbrengst van € 50 miljoen (€ 110 miljoen minus € 60 miljoen) in het jaar van invoering. Deze komt ten goede aan het saldo.

Uitbreiding van de dwangverrekeningsbevoegdheid, waardoor verrekening van belastingenschuld met (lopende) toeslagen mogelijk wordt, leidt tot een structurele budgettaire opbrengst van -indicatief- € 6 miljoen per jaar. Deze structurele opbrengst komt ten goede aan het saldo.

De genoemde bedragen dateren van 2014 en worden de komende tijd geactualiseerd. Naar verwachting beschikken wij eind mei over actuele cijfers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

31 066

Belastingdienst

Nr. 226

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2014

Tijdens de plenaire behandeling van het Belastingplan 2014 (in november 2013) heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd zijn ideeën over stroomlijning van invorderingsregelgeving voor toeslagen en rijksbelastingen (hierna: stroomlijning) met uw Kamer te delen. Deze toezegging is de aanleiding voor deze brief. Tegelijkertijd beantwoord ik hiermee de vraag van de PVV-fractie van 6 november 2014 naar aanleiding van de brief van 16 september 2014 over Fiscale moties en toezeggingen Tweede Kamer¹.

Deze brief grijp ik tevens aan om uw Kamer te informeren over mijn toezegging in de brief over de Brede Agenda voor de Belastingdienst van 19 mei 2014². Daarin heb ik aangegeven de voorgestelde wijzigingen in het heffingssysteem ter zake van het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst (Kamerstuk 33 714) te heroverwegen.

Stroomlijning invorderingsregelgeving

Achtergrond

De invordering van rijksbelastingen geschiedt door de ontvanger met toepassing van de Invorderingswet 1990 (IW 1990). De invordering van terug te betalen toeslagen geschiedt door de Belastingdienst/Toeslagen met toepassing van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Inhoudelijk wijken de invorderingsregimes op een aantal punten af. Hiervoor is bij de invoering van de Awir bewust gekozen. Het invorderingsregime dat wordt toegepast voor toeslagen is doorgaans milder dan het regime voor belastingen vanwege het verschil in karakter tussen een toeslagschuld en een belastingschuld. De hoogte van een toeslagvoorschot is afhankelijk van een schatting door de burger van zijn actuele inkomen en andere gegevens, zoals aantal opvanguren. Indien de schatting onjuist is wordt het onterecht ontvangen deel van de toeslag

¹ Kamerstuk 34 000 IX, nr. 5.

² Kamerstuk 31 066, nr. 201.

teruggevorderd. Een belastingschuld ontstaat uit de wet en moet door de burger worden betaald ten behoeve van het algemene nut. Als gevolg van de keuze die gemaakt is bij de invoering van de Awir bestaan er binnen één uitvoeringsorganisatie twee systemen van invordering en twee aparte bestuursorganen. Door de verschillen tussen de IW 1990 en de Awir krijgt een burger met zowel een toeslag- als een belastingschuld te maken met afzonderlijke betalingsregelingen onder verschillende voorwaarden. Dit levert een omvangrijke berichtenstroom op afkomstig van twee instanties.

Contouren stroomlijning

Ik streef naar een evenwichtiger en eenvoudiger invorderingssysteem. Evenwichtiger doordat faciliteiten, zoals uitstel en kwijtschelding, toegankelijker worden voor burgers die deze nodig hebben en worden beperkt voor burgers die deze niet nodig hebben. Eenvoudiger doordat de regels duidelijker worden, burgers met minder berichtenverkeer worden geconfronteerd, er zowel voor de burger als voor de Belastingdienst een beter zicht ontstaat op de totale schuldpositie en de uitvoering door de Belastingdienst eenvoudiger wordt. Dit wil ik bereiken door op termijn de invorderingsregelgeving voor belastingen en toeslagen zoveel mogelijk te harmoniseren. Dit vergt op diverse onderdelen invoering van een nieuw regime. De belangrijkste maatregelen waaraan ik denk zijn:

- (1) de ontvanger bevoegd maken voor de invordering van belastingen en toeslagen,
- (2) de introductie van een debiteurgerichte betalingsregeling voor particulieren en
- (3) harmonisering van de verrekeningsmogelijkheden.

De eerste maatregel zorgt ervoor dat de invordering in één hand komt. Dit draagt in belangrijke mate bij aan het terugdringen van het berichtenverkeer en is een eerste grote stap richting verdere harmonisering.

Met de tweede maatregel wordt het huidige systeem van stapeling van betalingsregelingen vervangen door één betalingsregeling voor de totale schuld. Ik denk daarbij aan een onderscheid tussen een standaardbetalingsregeling die in beginsel voor iedereen toegankelijk is (van bijvoorbeeld maximaal één jaar) en een maatwerkbetalingsregeling gebaseerd op betalingscapaciteit (van bijvoorbeeld maximaal twee jaar). Met de introductie van een debiteurgerichte betalingsregeling zou ik bovendien de wijze van betaling willen moderniseren door betaling via automatische incasso mogelijk te maken. De debiteurgerichte betalingsregeling kan tenslotte niet zonder harmonisering van de rechtsbescherming bij uitstel van betaling, die nu verschilt tussen belastingen en toeslagen. Ik wil van de gelegenheid gebruik maken om op dat gebied een moderniseringsslag te maken door de bestaande rechtsingang via de directeur, waar mogelijk en passend, te vervangen door een rechtsingang bij een onafhankelijke rechter.

De derde maatregel neemt het bestaande onderscheid tussen belastingen en toeslagen op het punt van verrekening weg. Dit heeft tot gevolg dat ook belastingschuld in de dwanginvorderingsfase, dat wil zeggen in geval de aangeboden betalingsregeling niet is geaccepteerd of wordt nagekomen en niet tot betaling wordt overgegaan, verrekend kan worden met een lopende toeslag.

Het resultaat van stroomlijning zou moeten leiden tot een evenwichtig pakket van samenhangende maatregelen.

Uitvoerbaarheid

In de brief over Brede Agenda heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn besluit de investering in ETPM stop te zetten; ETPM was bedoeld om het massale inningproces geautomatiseerd te ondersteunen. Na dit besluit is

de Belastingdienst gestart met een onderzoek naar de mogelijkheden om de bestaande inningsystemen geleidelijk, modulair aan te passen om zo te komen tot de noodzakelijke vernieuwing. Daarbij heeft de continuïteit van de (kwetsbare) inningsystemen op dit moment uiteraard prioriteit. Om de systemen toekomstvast te maken, moeten forse investeringen worden gedaan. De uitvoerbaarheid en de haalbaarheid van een omvangrijk project als stroomlijning, inclusief de uitwerking en invoeringstermijn ervan, hangen af van deze ontwikkelingen. Inbedding van stroomlijning in de toekomstvasten systemen is mede onderwerp van eerdergenoemd onderzoek. Bij de uitwerking van het project stroomlijning betrek ik ook de toeslagdepartementen en de Raad voor de Rechtspraak.

Wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst

Het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst bestaat uit twee delen, namelijk (1) het invoeren van een wettelijke basis voor het verplicht stellen van digitale communicatie en (2) wijzigingen in het heffingssysteem voor de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting. Uit de heroriëntatie op dit deel is gekomen dat de doelstellingen van de voorgestelde wijzigingen in het heffingssysteem nog steeds worden onderschreven. Tegen de achtergrond van de ingezette lijn om de massale processen te vernieuwen is wel de vraag opgekomen of deze vernieuwing niet ook de gelegenheid biedt om verdergaande stappen te zetten, met andere woorden of de ambities ten aanzien van het toekomstige heffingssysteem groter moeten of kunnen zijn. Voor de beantwoording van deze vraag neem ik nog wat extra tijd. Omdat ik het belangrijk vind dat het invoeren van het andere deel, het bieden van een wettelijke basis voor het verplicht stellen van digitale communicatie, geen verdere vertraging ondervindt, zal ik dit onderdeel begin volgend jaar in een ander wetsvoorstel onderbrengen.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

Bijlage 2: Schematische weergave van de belangrijkste verschillen tussen nu en straks:

	Belastingen nu:		Toeslagen nu:	Belastingen en toeslagen straks:	
Bevoegd bestuursorgaan:	De ontvanger		Belastingdienst/ Toeslagen	De ontvanger	
Uitstel:	Regulier:	Kort telefonisch uitstel (KTU):	Standaard (of maatwerk):	Standaard:	Maatwerk:
Wie?	Burgers met beperkt inkomen	Iedereen met schuld < €20.000	Iedereen: standaard Burgers met beperkt inkomen: ook maatwerk	Iedereen	Burgers met beperkt inkomen
Hoe?	Schriftelijk verzoek	Telefonisch verzoek	Automatisch (bij maatwerk: op verzoek)	Op verzoek (via portaal)	Op verzoek (via portaal)
Termijn?	Max. 12 mnd	Max. 4 mnd	24 mnd	Max. 12 mnd	Max 24 mnd
Termijnbedrag?	Afhankelijk van betalingscapaciteit	Bepaalt burger zelf	Schuld ÷ 24 mnd (minimum: €20 p.m. per vordering) (bij maatwerk: obv betalingscapaciteit)	Bepaalt burger zelf (minimum: €50 p.m. voor hele schuld)	Afhankelijk van betalingscapaciteit
Voorwaarden?	Door ontvanger te stellen	Geen dwangbevel betekend	Nvt	Automatische incasso	Automatische incasso
Uitzonderingen?	MRB, BPM en BZM	Nvt	Opzet of grove schuld)	Nvt	Opzet of grove schuld
Restschuld?	Kwijtschelding	Nvt	Geen actieve invordering + 3 jaar verrekenen	Kwijtschelding	Kwijtschelding
Kwijtschelding:	Ja, behalve als onbetaald blijven van de schuld valt toe te rekenen.		Nee, wel beleid om niet actief in te vorderen	Ja, behalve als onbetaald blijven van de schuld valt toe te rekenen	
Verrekening a) bij dwangincasso:	Met alle belastingteruggaven (zowel voorlopige (VA) als definitieve belastingaanslagen(DA). Niet met toeslagen.		Verrekening mogelijk met alle toeslagen (zowel voorschotten als definitieve tegemoetkomingen (DT)), en met IH-teruggaven, (zowel VA als DA)	Ook belastingschulden kunnen verrekend worden met toeslagen (voorschotten en DT).	
b) tijdens betalings-regeling:	I.b. alleen verrekening met DA		I.b. alleen verrekening met voorschotten ihkv betalingsregeling. Verrekening met nabetalings obv definitieve tegemoetkoming.	Alleen verrekening met DA en DT, niet met VA en voorschotten	
Rechts-bescherming:					
Uitstel en kwijtschelding:	Administratief beroep bij ☐ (afdeling wettelijke taken Belastingdienst)		Bezwaar + (hoger) beroep bij bestuursrechter	Bezwaar + (hoger) beroep + cassatie bij fiscale rechter	

Bijlage 3: voorbeelden debiteurgerichte betalingsregeling

Voorbeeld I:

betaling enkele schuld dmv standaardbetalingsregeling

Schuld = € 400

maand 1	maand 2	(...)	maand 8
€50	€50		€50

restantschuld
= €0

Voorbeeld II:

betaling cumulatie van schulden dmv standaardbetalingsregeling

Schuld = € 1.200, in de loop van het jaar 2^e schuld van € 1.000

maand 1 (1-1-'15)	maand 2	(...)	maand 5 restant = € 800	(...)	maand 12 (1-12-'15)
€100	€100				
			maand 1 (1-5-'15) totaal = € 1800	(...)	maand 12 (1-4-'16)
			€150	€150	€150

restantschuld
= €0

Voorbeeld III:

betaling enkele schuld dmv maatwerkregeling (kwijtschelding restant)

Schuld = € 1.200, betalingscapaciteit = € 25

maand 1	maand 2	(...)	maand 24
€25	€25		€25

restantschuld
= €600

Voorbeeld IV:

betaling cumulatie van schulden dmv maatwerkregeling (kwijtschelding restant)

Schuld = € 1.200, in de loop van het jaar 2^e schuld van € 1.000, betalingscapaciteit = € 25

maand 1 (1-1-'15)	maand 2	(...)	maand 5 restant = € 1100	(...)	maand 24 (1-12-'16)
€25	€25				
			maand 1 (1-5-'15) totaal = € 2100	(...)	maand 24 (1-4-'17)
			€25	€25	€25

restantschuld
= €1500

toch klopt hier iets niet: iemand met
zeer beperkte betalingscapaciteit blijft
maar schuld bouwen!