



## Plan van aanpak

Onderzoek naar het invorderingsproces van Dienst Toeslagen. Hoe ziet het proces eruit en hoe wordt dit door burgers ervaren?

# Inhoud

Inhoud	1
Inleiding	2
1 Het invorderingsproces	3
1.1 Hoe ontstaan terugvorderingen?	3
1.2 Hoe werken betalingsregelingen?	3
1.3 Wat houdt de invorderingsstrategie in?	4
2 Aanpak	6
2.1 Vraagstelling	6
2.2 Scope	6
2.3 Onderzoeksmethode	7

# Inleiding

Als Inspectie belastingen, toeslagen en douane kijken we vanuit het perspectief van burgers en bedrijven naar de uitvoering van de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de Douane. In 2023 hebben we gezien dat verbetering van de dienstverlening hoog op de agenda staat bij de Dienst Toeslagen. We zijn benieuwd wat burgers hier in de praktijk van merken en of de dienstverlening aansluit bij wat burgers daarvan mogen verwachten. Daarom hebben we in een [brief aan de Dienst Toeslagen](#) van 9 mei 2023 een programmering voor de komende twee jaar aangekondigd. Zoals in het [werkprogramma 2024](#) is aangegeven richten we ons daarbij op alle fases in het toeslagenproces die burgers (kunnen) doorlopen: het aanvragen, het doorgeven van wijzigingen, de definitieve toekenning, bezwaar & beroep en invordering.

In dit plan van aanpak beschrijven we het onderzoek dat wij gaan uitvoeren naar de invorderingsfase. Iedereen die in een jaar meer toeslag ontvangt dan waar hij of zij recht op heeft, moet het teveel ontvangen bedrag terugbetalen en krijgt met invordering te maken. Dat kan heel ingrijpend zijn en daarom gaan we deze fase het eerst onderzoeken. Het invorderingsproces is tijdens de periode waarin Nederland te maken kreeg met het coronavirus stilgelegd en twee jaar geleden weer geleidelijk opgestart. Dienst Toeslagen heeft sindsdien een aantal verbeteringen aangebracht in de dienstverlening rond het invorderingsproces en is van plan meer verbeteringen door te voeren.

Met dit onderzoek willen we inzichtelijk maken hoe het invorderingsproces er nu uit ziet en hoe de burger dit ervaart. We krijgen daarmee een beeld van hoe Dienst Toeslagen (op dit onderdeel) op weg is naar betere dienstverlening voor de burger.

# 1 Het invorderingsproces

## 1.1 Hoe ontstaan terugvorderingen?

Het toeslagenstelsel werkt met een voorschotsystematiek. Wie een of meer toeslagen aanvraagt, krijgt deze maandelijks als voorschot uitbetaald. Pas na afloop van het jaar, bij de belastingaangifte, kan worden vastgesteld op hoeveel toeslag iemand daadwerkelijk recht heeft. Zo wordt de hoogte van de huurtoeslag onder meer berekend op basis van het geschatte inkomen in het lopende jaar. Het werkelijke inkomen kan afwijken van het eerder geschatte inkomen. Bijvoorbeeld bij zzp-ers waar het inkomen maandelijks kan schommelen, of bij mensen die een (andere) baan krijgen. Daardoor kan het voorkomen dat iemand te veel of juist te weinig voorschot ontvangt. Als blijkt dat er meer aan voorschotten is uitgekeerd dan waar iemand recht op heeft, dan moet het teveel ontvangen bedrag worden terugbetaald. Ook als tussentijds een voorschot wordt herzien, kan het tot een terugvordering leiden. In 2023 bleek dat van de voorschotten die in 2022 uitgekeerd waren, ongeveer 7% daarvan tot een hoge terugvordering heeft geleid.<sup>1</sup>

Het uitgangspunt van de wet (artikel 26 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) is dat de belanghebbende (de burger) een teveel ontvangen bedrag aan toeslagen volledig moet terugbetalen. Als bij meerdere toeslagen te veel is ontvangen, kan het totale terug te vorderen bedrag snel oplopen. Bij de kinderopvangtoeslag bijvoorbeeld, waarbij het voorschot wordt vastgesteld op basis van de ingeschatte uren opvang, kan een afwijking van de ingeschatte uren opvang van enkele uren per week tot een terugvordering van meer dan 1.000 euro leiden.

Als er nadelige gevolgen zijn voor de belanghebbende die onevenredig uitwerken, dan kan Dienst Toeslagen van terugvordering afzien of het bedrag matigen.

## 1.2 Hoe werken betalingsregelingen?

Als het niet lukt het teveel ontvangen bedrag in één keer te betalen, kan gebruik gemaakt worden van een betalingsregeling. In maximaal 24 termijnen kan de vordering (het te veel ontvangen bedrag) terugbetaald worden. De betalingsregeling start automatisch als het eerste termijnbedrag vóór de aangegeven betaaldatum wordt overgemaakt. Tijdens de betalingsregeling wordt rente in rekening gebracht. Sinds 1 januari 2024 is dat 4%. Na betaling van de laatste termijn ontvangt de

---

<sup>1</sup> Bron: [Jaarrapportage 2023, Dienst Toeslagen](#). Toeslagen ziet een terugvordering van meer dan 500 euro als een hoge terugvordering.

belanghebbende een brief over de opgebouwde rente die dan nog voldaan moet worden.

Als iemand voor meerdere toeslagen te veel ontvangen heeft, ontstaat voor elke toeslag een vordering. Er kunnen dan ook meerdere betalingsregelingen naast elkaar ontstaan.

Als er te weinig geld overblijft om van te leven bij terugbetaling in maximaal 24 termijnen, dan kan een persoonlijke betalingsregeling aangevraagd worden. Als een toeslagschuld niet op tijd wordt afbetaald komen burgers automatisch in dwanginvordering terecht. Met een dwangbevel wordt een laatste kans gegeven om alsnog te betalen. Als er dan nog niet betaald wordt, kan beslag worden gelegd op het inkomen en bezittingen.

### ***Hoe ervaren burgers de invordering van toeslagen?***

Als iemand niet in staat is de schuld (in termijnen) af te (blijven) betalen, lijkt het invorderingsproces steeds complexer te worden. Juist voor burgers met minder doenvermogen, voor wie weten nog geen doen is. Dit blijkt onder meer uit het rapport *Doenlijk invorderen*<sup>2</sup> uit 2021. Het rapport gaat aan de hand van de ervaringen van burgers dieper in op mogelijke aandachts- en verbeterpunten. Een aantal van deze punten is verwerkt en te herkennen in de ambities van de invorderingsstrategie (zie paragraaf 1.3).

## 1.3 Wat houdt de invorderingsstrategie in?


In december 2022 hebben zowel de Belastingdienst als Dienst Toeslagen een nieuwe invorderingsstrategie naar de Tweede Kamer [gestuurd](#). De strategieën zijn een uitwerking van een toezegging uit het rapport "Ongekend Onrecht" van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). Uitgangspunten van de nieuwe invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen zijn: een persoonsgerichte benadering, stimuleren dat burgers uit zichzelf betalen, voorkomen van probleemschulden, waarborgen van het bestaansminimum en dwanginvordering als uiterste middel.<sup>3</sup> De invorderingsstrategie geeft de visie van Dienst Toeslagen op de gewenste situatie voor de invordering van toeslagschulden. Voor de invoering hiervan wordt gekeken naar wat op korte, middellange en lange termijn kan worden gerealiseerd.

In een brief aan de Tweede Kamer van 9 februari 2024 geeft staatssecretaris De Vries aan dat de Dienst Toeslagen de afgelopen periode verschillende

<sup>2</sup> [Dijksterhuis & van Baaren: Doenlijk invorderen \(2021\)](#). In opdracht van Minfin is het invorderingsproces van toeslagen getoetst vanuit een gedrags- en burgerperspectief.

<sup>3</sup> Dienst Toeslagen. Invorderingsstrategie. Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1161.

verbetermaatregelen op het gebied van communicatie, dienstverlening betalingsregelingen en maatwerk binnen de dwanginvordering uit de invorderingsstrategie heeft uitgewerkt. Dit zijn de verbetermaatregelen waarvan is ingeschat dat de invoering op korte termijn kan starten. Er wordt nog in kaart gebracht wat hiervoor nodig is aan capaciteit, prioritering van IT-aanpassingen en wat de financiële gevolgen zijn. Ook wordt onderzocht of aanpassingen in beleid, wet- en/of regelgeving nodig zijn.<sup>4</sup>

 <sup>4</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 31 066, nr. 1339.

# 2 Aanpak

## 2.1 Vraagstelling

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in hoe het invorderingsproces is ingericht en hoe het invorderingsproces door burgers wordt ervaren. Dat doen we door het huidige invorderingsproces te beschrijven en door ervaringen van burgers op te halen.

*Twee onderzoeksvragen:*

1. Hoe is het invorderingsproces ingericht?
2. Hoe ervaren burgers het invorderingsproces?

## 2.2 Scope

We kijken naar de uitvoering vanuit het perspectief van de burger. We nemen als inspectie daarom nadrukkelijk de volgende drie aspecten onder de loep:

1. Procedurele rechtvaardigheid
2. Realistisch mensbeeld
3. Recht doen aan mensen

Bij procedurele rechtvaardigheid gaat het om hoe de burger zich behandeld voelt. Kan hij bijvoorbeeld zijn stem laten horen en worden beslissingen voldoende gemotiveerd uitgelegd. Bij een realistisch mensbeeld speelt het doenvermogen van burgers een belangrijke rol. Een burger moet kunnen begrijpen wat de overheid van hem/haar wil en ook in staat zijn om zijn of haar recht te kunnen halen en te voldoen aan verplichtingen. Het derde aspect, recht doen aan mensen gaat over het – daar waar mogelijk – meewegen van de belangen van burgers bij de uitvoering. Al deze zaken bepalen immers de ervaringen van burgers.

De opzet en invoering van de invorderingsstrategie blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. Met de invorderingsstrategie is de Dienst Toeslagen van plan om verdere verbeteringen in het proces van invordering aan te brengen. Verbeteringen die al zijn doorgevoerd zullen worden meegenomen bij beantwoording van onderzoeksvraag 1. De uitkomst van het onderzoek kan wel aanleiding geven om gericht naar de strategie te kijken.

Tot slot houden we rekening met lopende verbetertrajecten van de Dienst Toeslagen. We maken daarom zoveel mogelijk gebruik van beschikbare informatie om te voorkomen dat we dingen dubbel doen, ook in het vragen naar ervaringen bij burgers.

## 2.3 Onderzoeksmethode

We starten dit onderzoek met het in beeld brengen van de actuele opzet van het invorderingsproces voor burgers (deelvraag 1). We gaan na hoe het invorderingsproces is ingericht en welke deelstappen en (innings)varianten hierin allemaal mogelijk zijn. Hiervoor maken we gebruik van documentanalyse en interviews. We betrekken daarbij zowel medewerkers van de Dienst Toeslagen als medewerkers van de Directie Centrale Administratieve Processen.

Vervolgens richten we ons op de vraag hoe burgers het huidige invorderingsproces in de praktijk ervaren (deelvraag 2). Om dit in beeld te brengen gaan we in gesprek met burgers (d.m.v. interviews) en professionals en/of vrijwilligers die burgers ondersteunen bij het doorlopen van het invorderingsproces (d.m.v. focusgroepen).

### *Interviews met burgers*

We houden interviews met burgers die op dit moment en/of in het recente verleden te maken hebben gehad met invordering van toeslagen. Welke burgers we precies bij dit onderzoek betrekken bepalen we gedurende het in beeld brengen van het invorderingsproces (deelvraag 1).

### *Focusgroep(en)*

Ook organiseren we één of meerdere focusgroepen met professionals en/of vrijwilligers die burgers helpen bij het doorlopen van het invorderingsproces (denk hierbij aan schuldhulpverleners, vrijwilligers etc.). Voor de focusgroep(en) nodigen we 6 tot 8 personen uit. Met de focusgroep doorlopen we vervolgens het bij deelvraag 1 in beeld gebrachte invorderingsproces en vragen we de deelnemers naar hun ervaringen met het proces.



Werken aan een  
betrouwbare overheid

**Inspectie belastingen, toeslagen en douane**

21 juni 2024

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

[www.inspectiebtd.nl](http://www.inspectiebtd.nl)

[contact@inspectiebtd.nl](mailto:contact@inspectiebtd.nl)