

Vergaderjaar 2020–2021

31 066

Belastingdienst

Nr. 746

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2020

Op woensdag 11 november jl. (Handelingen II 2020/21, nr. 23, debat over Pakket Belastingplan 2021) heeft uw Kamer tijdens de behandeling van het pakket Belastingplan 2021 aandacht gevraagd voor de stand van zaken met betrekking tot de invordering van belastingen en toeslagen. De heer Omtzigt heeft de vraag gesteld hoe het staat met de achterstand bij de invordering, al dan niet in relatie tot de coronacrisis, en in welke mate bedragen ingevorderd kunnen worden en op welke wijze dat gebeurt. In de motie van de leden Van Haga en Baudet is gevraagd om een overzicht van de inningskosten en de opbrengsten van verschillende belastingsoorten en accijnzen¹.

Met deze brief berichten wij uw Kamer over de stand van zaken met betrekking tot de invordering van belastingen en toeslagen. Verder geef ik een overzicht van de uitvoeringskosten en de opbrengsten van de diverse belasting- en premieontvangsten en accijnzen op basis van de uitvoeringskosten in 2019. Voornoemde motie is hiermee afgedaan.

Stand van zaken invordering van belastingen

Het doel van de invordering is in het algemeen om vrijwillige betaling, al dan niet via een regeling, te stimuleren. Zo wordt rechtsgelijkheid geborgd en wordt voorkomen dat belasting betalen door burgers en bedrijven als een vrijblijvendheid wordt gezien. Ook wordt schuldoplossing voorkomen door in contact te treden met schuldenaren. Voor degenen die niet kunnen betalen zijn betalingsregelingen mogelijk en degenen die niet willen betalen, krijgen te maken met (passende) dwanginvorderingsmaatregelen.

¹ Kamerstuk 35 572, nr. 69.

Pauzeren invorderingsactiviteiten

Tijdens de coronacrisis heeft de Belastingdienst inclusief Toeslagen, Douane en FIOD – met een aantal aanpassingen – zijn publieke taak waar mogelijk uitgevoerd. Dit geldt voor de telefonische/digitale dienstverlening, de uitvoering van de fiscale steunmaatregelen en opsporing. Sinds maart 2020 is de invordering van belastingen en toeslagen echter grotendeels stopgezet² en zijn deurwaarders niet ingezet in de reguliere inningsprocessen. Het opschorten van de (dwang)invordering heeft het mogelijk gemaakt om medewerkers te onttrekken aan de lopende invorderingsprocessen en deze in te zetten op de behandeling van de verzoeken om uitstel van betaling en het bellen van ondernemers. Daarnaast heeft ook de Belastingdienst de gevolgen van de coronacrisis ondervonden: de meeste medewerkers werken vanuit huis.

Hervatten invorderingsactiviteiten

Sinds juli 2020 wordt stapsgewijs toegewerkt naar het volledig hervatten van de opgeschorte invorderingsactiviteiten. Bij de herstart van het invorderingsproces wordt steeds rekening gehouden met de menselijke maat: invorderingsmaatregelen worden voorafgegaan door of gaan gepaard met een extra communicatiemoment richting de belasting-schuldige. Belastingsschuldigen worden op deze manier niet verrast door dwanginvorderingsmaatregelen. Ook is er oog voor de veiligheid van zowel burgers als medewerkers. Er wordt gewerkt conform de RIVM-richtlijnen en de door de Belastingdienst ontwikkelde protocollen.

De volgende activiteiten hebben plaatsgevonden:

- De verzending van betalingsherinneringen en aanmaningen is in **juli 2020** hervat. In een bijsluiter is uitgelegd welke mogelijkheden er zijn om uitstel, ondersteuning of een betalingsregeling te krijgen. Aan ondernemers en burgers die uitstel van betaling hebben (aangevraagd) zijn geen betalingsherinneringen of aanmaningen verstuurd.
- Het pauzeren van de (dwang)invordering zag voor de Douane op binnenlandse accijnzen en verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en op douanerechten. Ook voor Douane zijn de invorderingsmaatregelen weer opgestart in **juli 2020**.
- In **augustus 2020** is de Belastingdienst gestart met het versturen van vooraankondigingen voor dwangbevelen, met daarin informatie over het komende dwangbevel.
- Vorderingen (loonvorderingen, betalingsvorderingen en overheidsvorderingen) worden ook weer beperkt opgestart; bij deze invorderingsmaatregelen wordt geen deurwaarder ingezet.
- In **september 2020** zijn de eerste dwangbevelen verzonden.

Voor toeslagen geldt dat alleen het verzenden van betalingsherinneringen en aanmaningen (net als voor belastingen) in juli 2020 is hervat. Aan ondernemers en burgers die uitstel van betaling hebben (aangevraagd) of die vallen onder de herstelpopulatie van toeslagen en die een openstaande belastingsschuld hebben, zijn geen betalingsherinneringen of aanmaningen verstuurd.

Bij de herstart van de invordering van toeslagen is ervoor gekozen om eerst persoonlijk contact met toeslagnsschuldigen te hebben voordat dwangbevelen zouden worden verzonden. Er is een pilot uitgevoerd waarbij 300 toeslagnsschuldigen zijn gebeld voorafgaand aan het verzenden

² In de Eerste Voortgangsrapportage Belastingdienst 2020 (Kamerstuk 31 066, nr. 702) zijn de gevolgen van de coronacrisis op de Belastingdienst beschreven en is ook aangegeven dat de (dwang) invordering tijdelijk is gepauzeerd.

van een dwangbevel. De resultaten van die pilot worden nu geïnventariseerd en geanalyseerd. Vervolgens zal een plan van aanpak worden gemaakt voor het vervolg van het opstarten van de dwanginvordering bij toeslagen. Over het vervolg van de invordering bij toeslagen vindt nog overleg plaats.

Voor belastingen is het de bedoeling om het tenuitvoerleggen van de dwangbevelen met inzet van de deurwaarder te hervatten zodra de beperkende contactmaatregelen (zoals de beperking van reisbewegingen) dat toelaten.

Ook voor de inzet van deurwaarders geldt dat de werkzaamheden stapsgewijs, op passende wijze en met de menselijke maat zullen plaatsvinden. In eerste instantie reikt een deurwaarder een flyer uit bij het contact met schuldenaren (voórdát dwanginvordering plaatsvindt). In de flyer staat informatie over schuldhulp bij de gemeente en uitstelmogelijkheden bij de Belastingdienst. De inzet van deurwaarders in deze fase van het invorderingsproces is van belang om mensen die niet kunnen betalen te kunnen onderscheiden van mensen die niet willen betalen. Voor beide groepen moeten passende maatregelen genomen kunnen worden. Ieder contactmoment is een gelegenheid om met de belastingschuldige (die dat vaak zelf niet kan of durft) zijn schuldpositie te bespreken. Voor degenen die niet willen betalen kunnen repressieve maatregelen worden ingezet (zoals vorderingen en beslaglegging).

Invordering in cijfers

Belastingen

Per 1 oktober 2020 is er een bedrag van ongeveer € 35 miljard aan openstaande vorderingen voor de grote belastingen zoals omzetbelasting, loonheffingen, inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en motorrijtuigenbelasting. Er zijn verschillende redenen voor het feit dat het nog openstaande bedrag nog niet is ingevorderd. Op dit moment staat € 11,3 miljard aan vorderingen open die betrekking hebben op het versoepelde uitstelbeleid in verband met de coronacrisis en € 1,1 miljard aan ander betalingsuitstel. Daarnaast is € 9,5 miljard nog niet invorderbaar, omdat terzake bezwaar is gemaakt. Het gaat hier niet om een betalingsachterstand. Dat geldt ook voor € 5,3 miljard aan uitstaande bedragen waarvan de betalingstermijn nog niet is verstreken. Ook staat er nog € 1,1 miljard open aan faillissementsvorderingen en bedragen voor schuldsanering. Voor de resterende € 6,5 miljard zijn alle herinneringen, aanmaningen en dwangbevelen (voor zover de respectievelijke betalingstermijnen zijn verstreken) inmiddels verzonden.

Omdat het om grote bedragen gaat, zijn deze cijfers vergeleken met de stand van zaken in 2019. De conclusie is dat deze bedragen, met uitzondering van het uitstel in verband met de coronacrisis, niet wezenlijk afwijken van de bedragen in dezelfde maand in 2019 (zie onderstaande tabel). Wel is er meer bezwaar gemaakt tegen naheffingsaanlagen. Ook is sprake van een beperkte stijging van de openstaande schuld in de invordering (ca. € 300 miljoen) ten opzichte van vorig jaar. Binnen de invordering heeft een verschuiving plaatsgevonden omdat de deurwaardersinzet nog niet is opgestart. Hierdoor zijn meer vorderingen nog in de fase van massale incasso (betalingsherinneringen, aanmaningen en dwangbevelen) en minder in de dwanginvordering (vorderingen en beslagleggingen).

Bedragen x miljard euro

	2019	2020	verschil
Uitstel corona	–	11,3	+ 11,3
Uitstel anderszins	1,6	1,1	– 0,5
Bezwaar	8,0	9,5	+ 1,5
Binnen betalingstermijn	5,7	5,3	– 0,4
Faillissement en schuldsanering	1,1	1,1	–
Invordering (massale incasso)	3,0	4,0	+1,0
Invordering (dwanginvordering)	3,2	2,5	– 0,7
Openstaande vorderingen totaal	22,6	34,8	12,2

Toeslagen

Het totaal aan terug te vorderen toeslagbedragen bedraagt op 1 oktober 2020 iets meer dan € 1,3 miljard. De invordering van ongeveer € 197 miljoen aan vorderingen is gepauzeerd in verband met uitstel op bezwaar.

Voor € 496 miljoen is sprake van een betalingsregeling en voor € 198 miljoen aan openstaande terugvorderingen is geen betalingsachterstand, omdat de betalingstermijn nog niet is verstreken. Voor het resterende bedrag van € 455 miljoen zijn invorderingsmaatregelen beperkt gestart.

Bedragen x miljoen euro

Uitstel (betalingsregelingen)	496
Bezwaar	197
Binnen betalingstermijn	198
Invordering (massale incasso)	455
Invordering (dwanginvordering)	–
Openstaande vorderingen totaal	1.346

Budgettaire gevolgen

De dwanginvordering en de inzet van deurwaarders vormen het sluitstuk van de inningsketen die belastingontvangsten genereert en, in het verlengde daarvan, ook niet-belastingontvangsten (doorberekende invorderingskosten, boetes en rente) genereert. Het gedurende langere tijd niet invorderen leidt tot het later innen van openstaande schulden of, in het uiterste geval, tot meer oninbare vorderingen en dus tot budgettaire derving.

Omdat het huidige bedrag onder de invordering niet veel hoger is dan een jaar geleden, wordt momenteel nog geen wezenlijk hogere derving verwacht dan gebruikelijk voor het reguliere invorderingsproces. Met betrekking tot de coronaschuld geldt dat het versoepelde uitstelbeleid voor ondernemers in verband met de coronacrisis nog loopt en dat de bijbehorende betalingsregeling vanaf 1 juli 2021 in werking treedt. In verband met mogelijke faillissementen wordt de derving door afstel door het verruimde uitstel momenteel geschat op ongeveer 0,7 miljard euro. Dit bedrag is met onzekerheden omgeven.

Voor het later innen van niet-belastingontvangsten bieden de reeds in suppletore begrotingen opgenomen mutaties vooralsnog voldoende dekking. Eventuele additionele uitvoeringskosten worden gedekt op artikel 1 Belastingen.

Als het verder opstarten van de invordering langer duurt dan nu voorzien, bestaat de kans op negatieve kaseffecten op de begroting (kans op extra tegenvallers).

Uitvoeringskosten en opbrengsten

De administratie van de Belastingdienst is niet ingericht op kosten per belastingsoort. Om dit inzicht toch te verschaffen, wordt jaarlijks een uitgavenmodel Belastingdienst ontwikkeld, waarmee uitgaven (onder meer) naar belastingsoorten worden toegerekend. Hierbij worden de belastingsoorten en accijnzen niet allemaal onderscheiden, maar wordt gewerkt met de grootste belastingsoorten en enkele clusters van fiscale wetten. De belastingen die in het model zijn te onderscheiden zijn opgenomen in de tabel.

Wat de uitvoeringskosten betreft, onderscheiden we de kosten die we direct toe kunnen rekenen aan de uitvoering van een belastingsoort, zoals de kosten van toezicht in het primaire proces, en de niet-direct toerekenbare kosten die voor de organisatie in den brede worden gemaakt. Denk hierbij aan ondersteunende personele en financiële processen, huisvesting en ICT-uitgaven die met belastingdienstbrede uitvoeringsprocessen zijn gemoeid. Deze niet-direct toerekenbare kosten worden met verdeelsleutels aan de (clusters van) fiscale wetten toebedeeld.

Belastingmiddelen	Direct toerekenbaar	Niet-direct toerekenbaar	Belasting- en premieontvangsten
Autobelastingen	60	92	8.372
Dividend- & Kansspelbelasting	5	5	6.858
Inkomensheffing	362	436	2.683
Loonheffingen	128	148	154.132
Milieubelastingen	3	3	7.150
Omzetbelasting	247	280	56.473
Belastingen van Rechtsverkeer	9	8	5.863
Schenk- en Erfbelasting	26	41	1.926
Vennootschapsbelasting	142	140	25.949
Accijnzen en verbruiksbelasting	16	20	12.336
Invoerrechten	58	69	3.397
Totaal	1.056	1.243	285.139

Directe en niet-direct toerekenbare uitgaven 2019 en belasting- en premieontvangsten per (cluster) belastingmiddelen afgerond op miljoenen euro's. De in de tabel opgenomen ontvangsten voor de autobelastingen zijn inclusief de provinciale opcenten (€ 1,7 miljard), voor de milieubelastingen inclusief de opslag duurzame energie (€ 1,6 miljard) en voor de loonheffingen inclusief de werkgeversbijdrage kinderopvang (€ 1,3 miljard). Het bij de inkomensheffing vermelde bedrag is een saldo van € 19 miljard ontvangsten en € 16 miljard teruggaven.

De uitvoeringskosten per belastingsoort zijn, zoals uit bovenstaande tabel is af te leiden, beperkt ten opzichte van de ontvangsten. Er is ook geen direct evenredig verband te leggen tussen de kosten van de uitvoering en de ontvangsten van het belastingmiddel.

Het uitgavenmodel wordt jaarlijks verbeterd; de mogelijkheid tot verdere verdieping naar afzonderlijke belastingmiddelen zal voor het volgende model worden verkend.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
J.A. Vijlbrief

De Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane,
A.C. van Huffelen