puntsgewijs weergegeven. Daarbij geven wij vooral weer wat de gesprekspartners zeggen en onthouden we ons van een oordeel over of validatie van hetgeen is ingebracht. Een dergelijke additionele analysestap zou veel tijd kosten en paste niet meer binnen het onderzoek.

Daarbij zijn de bevindingen gegroepeerd aan de hand van de onderdelen in het inningsproces die terug te vinden zijn in onze eerder gepresenteerde schematische weergave van het inningsproces (zie figuur 2.1) en de beleidstheorie (zie figuur 3.1), namelijk:

- initiatie;
- herinneringen en aanmaningen;
- uitstel van betaling en kwijtschelding;
- bezwaar en (administratief) beroep;
- en dwanginvordering.

Om het gesprek te kunnen voeren over doeltreffendheid en doelmatigheid van deze deelprocessen, is van belang om eerst vast te stellen wanneer een bepaald deelproces kan worden gezien als doeltreffend. Tijdens een deel van de interviews is hierover met de gesprekspartner van gedachten gewisseld. Op basis van deze gesprekken hebben de onderzoekers een suggestie gedaan voor een definitie van doeltreffendheid. Dit hoeft uiteraard niet de definitie van de Belastingdienst van doeltreffendheid te zijn.

Voordat we de inzichten van gesprekspartners over doeltreffendheid en doelmatigheid van bovenstaand vier onderdelen van het inningsproces schetsen, is het goed om hier op te merken dat meerdere geïnterviewden aangaven dat het capaciteitstekort binnen de Keten Inning & Betalingsverkeer onder andere door de nasleep van corona en de grote impact die dat op de hoeveelheid werk rondom verzoeken, bezwaar en beroep heeft er momenteel (veel) minder ruimte is voor het (gaan) uitvoeren van actief toezicht en dwanginvordering. Als we kijken naar het inningsproces als geheel, heeft dit in onze ogen met name impact op de doelmatigheid van het inningsproces als geheel als hierdoor minder niet-compliante belastingschuldigen tot betaling worden aangezet. Wel kan dit de doeltreffendheid van onderdelen van het inningsproces raken.

Initiatie

Initiatie van een vordering zou doeltreffend genoemd kunnen worden als de vorderingen waarvoor initiatie zou plaats moeten vinden ook daadwerkelijk geïnitieerd worden.

In de gesprekken is steeds het uitgangspunt geweest dat alle vorderingen die geïnitieerd moeten worden, ook daadwerkelijk geïnitieerd worden. Er kwamen geen indicaties dat dit niet het geval zou zijn. Als belangrijk onderdeel van de doelmatigheid van de initiatie is steeds de automatisering van het inningsproces naar voren gekomen. Er is in de gesprekken maar beperkt besproken of dit nog efficiënter zou kunnen en zo ja, wat daar dan voor nodig zou zijn.

Herinneringen en aanmaningen

Een herinnering of aanmaning zou doeltreffend genoemd kunnen worden als deze als gevolg heeft dat mensen daardoor ofwel betalen of in actie komen door bijvoorbeeld een verzoek om een betalingsregeling of kwijtschelding te doen.

Effectieve herinneringen of aanmaningen zijn dan ook een belangrijk middel om het inningsproces doeltreffender en doelmatiger te maken. Het contact middels brieven en telefonisch contact in het kader van herinneringen en aanmaningen is dan ook bewust ontwikkeld omdat dit additionele betalende burgers en bedrijven vroeg in het inningsproces oplevert. Dit voorkomt dat er een vervolgtraject gestart moet worden.

Tegelijkertijd draagt het ook bij aan de passendheid van het inningsproces doordat het voorkomt dat burgers of bedrijven in mogelijk complexe en stressvolle vervolgtraject terecht komen. Zo worden bijvoorbeeld sommige burgers en ondernemers in een vroeg stadium van het invorderingsproces gebeld als ze voor het eerst sinds een lange periode een aanmaning ontvangen. De gedachte hierachter is aan de voorkant van het proces een oplossing van betaalproblemen bieden of alsnog betaling tot stand brengen, dit het latere proces efficiënter maakt. Bellen kost echter heel veel capaciteit en is kostbaar. Wellicht dat automatisering hier in de toekomst soelaas kan bieden.

In de praktijk wordt de effectiviteit van herinneringen en aanmaningen beperkt doordat het wegens fte-tekorten lastig is om voldoende opvolging te geven aan een herinnering of aanmaning. Deze fte-tekorten worden versterkt doordat de Belastingdienst is gestart met het invorderen van de coronaschulden, waardoor veel capaciteit nodig is bij andere onderdelen van het inningsproces.

Bij terugvordering van toeslagen en belastingen bij particulieren en kleine ondernemers speelt dat het doenvermogen van de doelgroep op een ander niveau ligt dan het doenvermogen van de doelgroep van de Belastingdienst als geheel. Dit heeft als gevolg dat de betreffende burgers of kleine ondernemers ondanks herinneringen en aanmaningen niet altijd weten wat er van hen verwacht wordt, wat ze moeten doen of hoe ze dat moeten doen. Dit betekent dat de wijze waarop wordt gecommuniceerd en de vormgeving van de informatievoorziening van belang zijn.

Bij de toekomstige doorontwikkeling van de leidraad invordering op basis van de herijking van de invorderingsstrategie is er ook oog voor passendheid. In de praktijk blijkt het toepassen daarvan lastig, omdat dit veelal vraagt om buiten huidige vastgestelde procedures te opereren. en een groot beslag heeft op de al in zeer beperkte mate aanwezige capaciteit.

Uitstel van betaling en kwijtschelding

Een betalingsregeling zou doeltreffend genoemd kunnen worden als burgers en bedrijven zich aan de betalingsregeling houden en daarmee hun belastingschuld voldoen, rekening houdend met hun betaalcapaciteit.

In aanvulling op effectieve herinneringen en aanmaningen vormen uitstel, betalingsregelingen en kwijtschelding een belangrijke manier om het inningsproces als geheel doeltreffender, doelmatiger en passender te maken. Zicht op de doeltreffendheid van dit onderdeel van het inningsproces bestaat uit drie stappen: (1) bereiken we de juiste mensen, (2) hoeveel mensen krijgen uiteindelijk een betalingsregeling en (3) welke deel van de belastingschuld wordt uiteindelijk betaald. Met name zicht op stap één ontbreekt.

Voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het treffen van passende betalingsregelingen zou het helpen als er meer inzicht inde totale schuldenpositie van een niet-compliante belastingschuldige en dat hier beleidsmatig ook in een bepaalde vorm meer rekening wordt gehouden. Dat maakt

het makkelijker om effectief in te schatten wat met name burgers en zzp-ers daadwerkelijk kunnen betalen en bijvoorbeeld communicatie, betalingsregelingen of invorderingsacties hierop af te stemmen. Complicerende factoren zijn hier privacywetgeving en administratieve beperkingen.

Mensen in financiële stress vertonen vaak ontwijkgedrag, bijvoorbeeld door brieven niet te openen. Doeltreffendheid kan worden vergroot door belastingschuldigen ertoe aan te zetten om in een eerder stadium kennis te nemen van informatie van de Belastingdienst of hulp te zoeken. De wijze van communiceren vanuit de Belastingdienst speelt hierbij ook een rol. Overigens is daarbij de groep van belastingschuldigen die wel kunnen maar niet willen betalen moeilijk te bereiken, meestal omdat ze geen vertrouwen hebben in de overheid.

Grotere doelmatigheid van dit deel van het inningsproces zit wellicht in gedeeltelijke automatisering van aanvragen van een betalingsregeling. Een verzoek voor een betalingsregeling moet individueel getoetst worden en de voorwaarden voor verzoeken zijn soms relatief strikt. Aanvragers moeten een brief schrijven met een uitgebreide toelichting. Aanvragen worden met enige regelmaat afgewezen omdat deze niet compleet zijn. Automatisering is nu alleen mogelijk bij een beperkt deel van de betalingsregelingen. Als de randvoorwaarden van betalingsregelingen het toestaan om meer te automatiseren, kan aanvragen wellicht voor een deel van de doelgroep plaatsvinden via een gestandaardiseerd formulier op de website van de belastingdienst.

Daarnaast kan het bereiken van de juiste mensen, die wel willen maar niet kunnen betalen, ook bijdragen. Het beeld is daarbij niet dat een makkelijk aan te vragen of soepele betalingsregeling leidt tot slechter betaalgedrag. Eerder andersom. Als burgers en bedrijven een betalingsregeling krijgen dan is hun betaalgedrag in veel gevallen trouw. Daarnaast kan het bijdragen aan een gevoel van dankbaarheid en goed geholpen te worden. Uitstralingseffecten in termen van verslechterd betalingsgedrag door derden of strategisch gebruik maken van betalingsregelingen lijkt niet echt te spelen. Actievere promotie van de mogelijkheid om van een betalingsregeling gebruik te maken kan wellicht ook bijdragen.

De mogelijkheid om uitstel van betaling of kwijtschelding te krijgen en de mate van gemak waarmee dit mogelijk is en de mate waarin regelingen zijn toegesneden op de specifieke situatie van een belastingschuldige zijn belangrijke elementen om invulling te geven aan passendheid. Er is opgemerkt dat waar voor Coronaschulden relatief lange termijn regelingen getroffen konden worden, voor lopende schulden naast de corona-betalingsregeling deze niet of moeizamer tot stand komen. In het algemeen geldt bij alle onderdelen van het inningsproces dat de menselijke maat gediend is met de wijze waarop gecommuniceerd wordt. Informatie moet bij voorkeur op toegankelijke en begrijpelijke wijze voor de doelgroep worden gecommuniceerd. Dit is niet altijd het geval, maar ook lastig te sturen omdat informatie wel compleet en juridisch juist moet worden weergegeven. Ook kan de timing van informatie bijdragen aan de menselijke maat, bijvoorbeeld door geen potentieel slecht nieuws te melden vlak voor het weekend omdat er gedurende het weekend geen contact mogelijk is met de belastingdienst.

Bezwaar en (administratief) beroep

Een bezwaar of (administratief) beroep zou doeltreffend genoemd kunnen worden als in de procedure van bezwaar en beroep in de motivering de feiten en omstandigheden op een goede manier worden meegenomen en de doorlooptijd beperkt blijft.

Bij de afweging die een invorderaar maakt in het traject van bezwaar of (administratief) beroep tegen bijvoorbeeld een beslissing om geen uitstel te verlenen of een verzoek om een betalingsregeling af te wijzen, spelen de feiten en passendheid een rol. Het verloop en de uitkomst van een bezwaartraject vormen dan ook een indicator van de doelmatigheid van het inningsproces. Als bijvoorbeeld alsnog kwijtschelding wordt toegekend, dan heeft de Belastingdienst of de burger of ondernemer in het voortraject mogelijk iets niet goed gedaan. Dat betekent dat er in dat voortraject in dit specifieke geval niet doeltreffend is opgetreden. Oorzaken kunnen erin liggen dat de feiten niet kloppen, maar ook dat de persoonlijke omstandigheden niet goed zijn afgewogen of de motivatie van de afwijzende beschikking niet voldoende is.

In een bezwaartraject speelt doenvermogen een belangrijke rol. De belastingschuldige moet in staat zijn om de procesmatige kant van een bezwaartraject administratief juist te doorlopen. Daarvoor moet hij of zij wel weten welke acties en gegevens nodig zijn. De menselijke maat is gediend bij contact op het moment dat een bezwaar wordt ingediend en dat er bij een beslissing ook contact is om uitleg te geven wat een bezwaar inhoudt. Dit zijn overigens wel arbeidsintensief en daarmee kostbare activiteiten.

In de huidige cijfers is nog niet zichtbaar dat in juli 2023 veel intrekkingsbrieven van de coronabetalingsregeling verstuurd zijn. Dit heeft sinds augustus 2023 geleid tot een toename in het aantal administratieve bezwaren en beroepen.

Dwanginvordering

De dwanginvordering is doeltreffend als het te vorderen bedrag wordt geïnd, waarbij belangrijke randvoorwaarde is dat bij burgers het bestaansminimum gegarandeerd moet zijn.[40] *Garanderen van het bestaansminimum is een belangrijke waarborg van de menselijke maat als wordt overgegaan tot dwanginvordering.*

Op het moment dat overgegaan wordt tot dwanginvordering maakt de ontvanger met name een keuze op basis van de beschikbare verhaalsmogelijkheden die hij afweegt tegen de doeltreffendheid en het belang van de burger of het bedrijf. Wel is altijd voorafgaand (persoonlijk) contact. De uitkomst van dit contact neemt de invorderaar meer in zijn overweging welk dwanginvorderingsmiddel hij geschikt acht. , wanneer sprake is van wel willen maar niet kunnen. Dwanginvordering speelt vooral als sprake is van wel kunnen maar niet willen.

---

40 Als er sprake is van dwanginvordering, dan is er sprake van niet-compliantie. Als er veel invordering is, betekent dat dus de niet-compliantie hoog is en het inningsproces als geheel minder doeltreffend.

Ook als dwanginvordering loopt of wordt opgestart kan de belastingschuldige nog steeds om hulp vragen en bijvoorbeeld een verzoek indienen voor het treffen van een betalingsregeling. Doenvermogen is relevant in deze fase, want burgers en bedrijven moeten wel weten wat er van hen verwacht wordt en het vermogen hebben om aan die verwachtingen te voldoen.

De doeltreffendheid van dwanginvordering hangt samen met de mate waarin vermogen aanwezig is waarmee een belastingschuld kan worden voldaan. Om een beeld te krijgen van de mate waarin een belastingschuld kan worden voldaan, is het belangrijk om zicht te hebben op concurrente schuldeisers. Dat maakt het immers mogelijk om de acties die de Belastingdienst onderneemt af te stemmen op de kans dat ze succesvol zijn in het innen van de verschuldigde gelden. Dit komt ten goede aan de doelmatigheid van dit onderdeel van het inningsproces. In de praktijk is hiervan niet altijd sprake.

Dwanginvordering kent verschillende methoden van invordering die gerangschikt kunnen worden naar mate van efficiëntie. Invordering door middel van een vordering of beslag onder bank (betalingsvordering of overheidsvordering) en een loonvordering zijn erg efficiënt en brengen zowel voor de burger of het bedrijf en de Belastingdienst weinig kosten met zich mee. Een beslaglegging door de belastingdeurwaarder brengt meer kosten met zich mee en is daardoor minder doelmatig in gevallen waar ook andere verhaalsmogelijkheden bekend zijn. Ook heeft het inzetten van de Belastingdeurwaarder uitstralingseffecten, omdat de overheid zichtbaar optreedt zoals bij een ANPR-actie. Die uitstralingseffecten kunnen een hogere compliantie zijn, maar op dossierniveau ook zorgen voor negatieve beeldvorming over de belastingdienst.

De volgorde die nu bij dwanginvordering gehanteerd wordt is heel effectiviteits- en efficiëntiegedreven. Eerst wordt een betalingsherinnering gestuurd, dan de aanmaning en daarna volgt past het dwangbevel,, waarna overgegaan kan worden tot loonvordering en vordering onder bank. Loonvordering is daarbij heel effectief en ook heel efficiënt. Dit zorgt er echter ook voor dat de werkgever weet dat zijn werknemer een belastingschuld heeft. Dat vinden zowel werkgever als werknemer niet prettig. Daarbij doet dat iets met de relatie werknemer- werkgever. Daar zit een significant onbedoeld neveneffect vanuit lange termijn perspectief en menselijke maat in dat niet altijd wenselijk is.

De cijfers bevatten nog niet de grote volumes dwangbevelen die in het vierde kwartaal 2023 zijn verstuurd. De Belastingdienst start het invorderen van belastingschulden opgelopen in de Coronacrisis.[41] Dit is een uitzonderlijke situatie waarbij veel ondernemers tegelijk in een situatie terechtkomen waarin zij moeite hebben om hun belastingschuld te betalen, ondanks versoepelingen zoals verlenging van de betalingstermijn en versoepeling van het saneringsbeleid. In alle fasen, dus ook na het dwangbevel, kan de ondernemer nog om hulp vragen. In alle gevallen is er een contactmoment met de ondernemer.

41 Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/10/16/kamerbrief-stand-van-zaken-coronabelastingschuld

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk ronden we de evaluatie af en trekken conclusies over de antwoorden op de onderzoeksvragen die de aanleiding voor dit onderzoek vormden. Daarbij besteden we ook aandacht aan de mogelijkheden en onmogelijkheden om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Doel van deze evaluatie was om antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. **Welke prestaties met betrekking tot het inningsproces zijn geleverd in de onderzoeksperiode 2022 tot en met de eerste helft van 2023?**
2. **Welke activiteiten worden uitgevoerd?**
3. **Welke inzet van mensen en middelen is daar mee gemoeid?**
4. **Welke prestaties en resultaten op de doelen zijn gerealiseerd en zijn deze resultaten toe te schrijven aan de geleverde prestaties?**
5. **In hoeverre worden de beoogde verbeteringen in het inningsproces gerealiseerd en ongewenste neveneffecten voorkomen?**
6. **Welke conclusies kunnen worden getrokken over doeltreffendheid, doelmatigheid en passendheid van het inningsproces?**

We behandelen hieronder eerst onderzoeksvragen één tot en met vijf. Daarna besteden we een aparte paragraaf aan onderzoeksvraag zes, die in onze ogen de kern vormen van dit onderzoek en daarnaast ook in zekere zin vragen één tot en met vijf omvat. De resultaten moeten in de context worden begrepen van belangrijke externe gebeurtenissen en interne beleidsagenda.

Belangrijke context in onderzoeksperiode

Een gebeurtenis met grote impact op het werk bij de Belastingdienst is ***de (afwikkeling van de) coronacrisis*** geweest. Dit heeft ertoe geleid dat interne prioriteiten tijdelijk verlegd werden, maar ook dat de normalisering van het inningsproces gepaard gaat met aanpassingsverschijnselen, bijvoorbeeld omdat er achterstanden moeten worden ingehaald of omdat er een golf van belastingschuldigen aankomt die niet in staat zijn hun betalingsverplichtingen aan de Belastingdienst na te komen.

Verder heeft er in de voetsporen van de toeslagenaffaire een belangrijke verschuiving in de beleidsmatige doelen van de Belastingdienst plaatsgevonden waarbij ***focus op passendheid van de inning in belang is toegenomen***. Dit heeft ertoe geleid dat er recent diverse initiatieven zijn gestart om het inningsproces meer aan te laten sluiten bij de individuele situatie van belastingschuldigen, de communicatie te verbeteren en eerder in het inningsproces potentiële wanbetalers te prikkelen om op tijd te betalen. De opbrengst van deze initiatieven laat zich nog niet goed vertalen in beschikbare data.

Bij het inzetten van de ***gegevensverzameling*** bleek dat het richten op het gehele inningsproces over grote delen van de organisatie heen voor complexiteit zorgde. Dat zorgde voor aanzienlijke vertraging in het verkrijgen van de data. Bovendien was door coronamaatregelen rondom inningsproces het reguliere inningsproces daarin moeilijker te volgen. En tot slot waren voor passenheid lastig tot geen indicatoren beschikbaar.

5.1 Conclusies eerste vijf onderzoeksvragen

1. Welke prestaties met betrekking tot het inningsproces zijn geleverd in de onderzoeksperiode 2022 tot en met de eerste helft van 2023?
De set van kwantitatieve indicatoren met daarbij gegeven toelichting geeft een beeld van de prestaties die zijn geleverd met betrekking tot het inningsproces. In hoofdstuk 4 hebben we relevante bevindingen met betrekking tot deze indicatoren genoemd of aangegeven waarom uit deze indicatoren geen bevindingen te halen zijn.

2. Welke activiteiten worden uitgevoerd?
De weergave van het inningsproces zoals te vinden in hoofdstuk 3 (zie figuur 3.3) geeft inzicht in de belangrijkste hoofdactiviteiten die binnen het inningsproces worden uitgevoerd. Wij hebben hierbij vier hoofdonderdelen onderscheiden: herinneringen en aanmaningen, uitstel van betaling en kwijtschelding, bezwaar en (administratief) beroep en dwanginvordering.

Er zijn nog veel gedetailleerdere beschrijvingen beschikbaar van deze hoofdonderdelen van het inningsproces waarbij op deelonderdelen bovendien nog diverse subactiviteiten te onderscheiden zijn. Interne documentatie van de Belastingdienst bevat gedetailleerde beschrijvingen van alle delen van het inningsproces.

3. Welke inzet van mensen en middelen is daar mee gemoeid?
Wij hebben niet kunnen vaststellen welke inzet van mensen en middelen gemoeid zijn met het uitvoeren van de activiteiten zoals figuur 3.3 deze weergeeft.

De Belastingdienst heeft de onderzoekers binnen de looptijd van dit project niet kunnen voorzien van voldoende uitgesplitste data om dat inzicht hier te kunnen geven. De onbeschikbaarheid van die informatie komt hoofdzakelijk voort uit de complexiteit en omvang van de onderliggende organisatie die bovendien niet langs lijn van (hoofdonderdelen van) het inningsproces is ingericht.

4. Welke prestaties en resultaten op de doelen zijn gerealiseerd en zijn deze resultaten toe te schrijven aan de geleverde prestaties?
De doelen zoals geïdentificeerd in de beleidstheorie bespreken we verderop in paragraaf 5.2 die gaat over doeltreffendheid, doelmatigheid en passendheid.

We zijn in dit onderzoek niet nagegaan welke resultaten de beleidsmaatregelen in bijlage 3 allemaal nastreven en of die doelen zijn bereikt. Dat zou vragen om een gerichte analyse van elk van die verschillende beleidsmaatregelen hetgeen buiten scope van ons onderzoek lag. Als voldoende beleidsmaatregelen op individueel niveau zouden zijn geëvalueerd, zou er wel een analyse op metaniveau mogelijk zijn geweest, vergelijkbaar met een beleidsdoorlichting.

5. In hoeverre worden de beoogde verbeteringen in het inningsproces gerealiseerd en ongewenste neveneffecten voorkomen?
In bijlage 3 is een overzicht opgenomen met beleidsmaatregelen op basis van diverse documenten van de belastingdienst. We hebben niet geanalyseerd in hoeverre de beoogde verbeteringen die de

diverse beleidsmaatregelen voor ogen hebben ook daadwerkelijk in de praktijk zijn gerealiseerd. Dit bleek op basis van de verzamelde data niet mogelijk.

5.2 Conclusies doeltreffendheid, doelmatigheid en passendheid inningsproces

Om tot een interpretatie te komen van een eventuele beweging die indicatoren over de loop der tijd laten zien, zou per indicator een aanzienlijk diepgravender onderzoek nodig zijn dan binnen dit onderzoek paste. Uitgangspunt bij aanvang was dat we op basis van de indicatoren, terugkoppeling vanuit de werkgroep en een beperkt aantal gesprekken tot een interpretatie zouden kunnen komen. Dit is niet mogelijk gebleken op basis van de aanpak zoals die in dit project met de opdrachtgever is overeengekomen, waarbij een analyse op basis van data het uitgangspunt vormde. Dit betekent dat conclusies lastig zijn en mogelijk de lading niet volledig dekken.

Doeltreffendheid

Er is geen harde maatstaf die ons in staat stelt om vast te stellen dat sprake is van doeltreffendheid op deelaspecten (bijvoorbeeld: als 99% van alle aanslagen wordt geïnd, is sprake van doeltreffendheid). Desondanks concluderen we op basis van de hoge mate van compliantie dat het massale inningsproces als geheel doeltreffend is, waarbij we uitgaan van de geformuleerde doelstelling van het inningsproces: doeltreffende en doelmatige uitvoering van wet- en regelgeving opdat belastingschuldigen bereid zijn hun wettelijke verplichtingen na te komen (compliantie). De mate van compliantie is hoog. *Ongeveer 98% van de totale belastingschuld wordt op tijd betaald.*[42]

Het inningsproces kent ook deelaspecten, zoals weergegeven in *figuur 3.3* die beoordeeld kunnen worden op doeltreffendheid: herinneringen en aanmaningen, uitstel van betaling en kwijtschelding, bezwaar en administratief beroep en dwanginvordering. Een doeltreffender, doelmatiger en passender inningsproces realiseren, betekent in de praktijk beleid voeren dat zich richt op deze deelaspecten. Over deze deelaspecten kunnen we echter geen conclusies trekken over doeltreffendheid. Dit zou als eerste stap vragen om vaststelling wanneer voor deze deelprocessen sprake is van doeltreffendheid, deze stap ontbreekt. Wel hebben we in de additionele interviews geprobeerd om hier een eerste indicatieve invulling aan te geven.

Doelmatigheid

We hebben *geen* beeld kunnen vormen van de doelmatigheid van het inningsproces op basis van de beschikbaar gestelde databronnen. Tegelijkertijd ligt voor de hand dat mogelijke verbeteringen deels aangrijpen op de doelmatigheid (en de passendheid) van het inningsproces. Om een beeld te krijgen van de mate waarin verbeteringen mogelijk zijn (en daarmee van de mate waarin doelmatigheid nú gerealiseerd is), kan op basis van gesprekken geprobeerd worden om expliciete verbetermogelijkheden te identificeren. Dit is deels gedaan in de additionele interviews zoals weergegeven in paragraaf 4.3. Het beeld dat daar naar voren komt, is dat doelmatigheidsverbeteringen vooral

[42] Het percentage dat spontaan geïnd wordt verschilt per belastingmiddel. Ook hanteert de Belastingdienst als definitie van tijdige betaling van belastingen en premies alle betalingen die tot na afloop van de betaaltermijn van de aanmaning worden gedaan. Het percentage ligt ten aanzien van die indicator hoger.

gezocht moeten worden in het stadium van het inningsproces voor de dwanginvordering (effectieve herinneringen en aanmaningen, toegankelijke manieren van aanvragen uitstel of kwijtschelding, adequate communicatie en contactmogelijkheden), terwijl in het stadium van dwanginvordering zicht op de algehele schuldenpositie en afstemming met andere schuldeisers belangrijk is. Belangrijk is te melden dat dit beeld nog relatief hoog over is en op basis van een beperkt aantal gesprekken in de eindfase van het onderzoek.

Passendheid

We hebben *geen* beeld kunnen vormen van de passendheid op basis van de beschikbare databronnen. Uit gesprekken komt naar voren dat er intern veel aandacht is voor passendheid en dat er diverse beleidsinitiatieven zijn op dat terrein, maar dat een heldere definitie van het begrip vooralsnog ontbreekt evenals data waaruit de passendheid blijkt.

Het tot nu toe ontbreken van een duidelijke definitie[43] maakte het ook moeilijker voor de Belastingdienst om te sturen op passendheid (er is immers geen operationalisering van het begrip en op verschillende plekken binnen de Belastingdienst lijkt het begrip anders te worden ingevuld) en om de effectiviteit van beleid dat gericht is op het verbeteren van passendheid te vergroten. In dit document hebben wij daarom een poging gedaan om (een aanzet tot) een definitie van passendheid te geven en aan de hand daarvan indicatoren te identificeren op basis van data die de Belastingdienst mogelijk al verzamelt en inzicht kan geven in de prestaties op het gebied van passendheid. Gedurende het ex-durante deel van het onderzoek bleekechter aan data om inzicht te krijgen in de mate van passendheid te ontbreken. Passendheid is niet alleen een randvoorwaarde, maar draagt ook bij aan doeltreffendheid en doelmatigheid doordat er gericht gebruik wordt maakt van informatie om na te gaan wat wel en niet werkt bij het innen van een belastingschuld. Door gebruik te maken van deze informatie kan het inningsproces gerichter en selectiever worden en daarmee doeltreffender.

5.3 Aanbevelingen

In ieder geval geven we weer welke inhoudelijke en procesmatige lessen uit deze evaluatie geleerd zijn. Bovendien besteden we expliciet aandacht aan hoe een evaluatie de volgende keer beter/dieper kan komen.

Inhoudelijke lessen

Het verdient aanbeveling om naar een hanteerbare definitie van passendheid te streven. We hebben in deze studie een suggestie gedaan voor een definitie: *passendheid is de mate waarin acties van de Belastingdienst aansluiten bij het functioneren van de belastingschuldige en diens welbevinden niet onnodig in negatieve zin beïnvloeden.*

De Belastingdienst zou op basis van de set indicatoren die in het kader van dit project zijn opgesteld kunnen overwegen om deze data op structurele basis samen te brengen en waar nodig te verzamelen. Het is daarbij van belang om de beweging van de indicatoren over langere tijd te volgen en deze bewegingen te koppelen aan mogelijke verklaringen die voortkomen uit kwalitatieve analyse.

[43] In ons rapport hebben we een werkdefinitie gegeven om binnen dit rapport te hanteren. Deze kan nader onderzocht en aangevuld worden om als vaste definitie voor de Belastingdienst te dienen.

Dit stelt de Belastingdienst uiteindelijk in staat om iets meer te zeggen over het effect van beleid. Ook zou het kunnen helpen dat individuele maatregelen gekoppeld worden aan beleidsdoelen uit het inningsproces en worden gemonitord op het behalen van prestaties over de assen van doeltreffendheid, doelmatigheid en passendheid.

Een aspect dat zou bijdragen aan doeltreffendheid, doelmatigheid en passendheid van het inningsproces is als de Belastingdienst in geval van niet-compliante belastingschuldigen een totaalbeeld in een vroeg stadium kan krijgen van de schulden die een belastingschuldige heeft, ook bij (private) derde partijen. Dit stelt de Belastingdienst in staat om met een grotere kans succesvol betaling te realiseren, om middelen gericht in te zetten daar waar ze de grootste kans op succes hebben en om in het proces van dwanginvordering beter af te stemmen op de persoonlijke situatie van een niet-compliante belastingschuldige.

Procesmatige lessen

Het inningsproces bevat veel schakels die in een overkoepelende evaluatie noodzakelijkerwijs relatief hoog over aan de orde komen. Ook grijpt beleid vaak aan op een individuele schakel. Het valt te overwegen om op basis van een prioritering (waar valt de meeste winst op een bepaalde doelstelling van het inningsproces te behalen tegen de laagste kosten) na te gaan waar de belangrijkste verbetermogelijkheden liggen en daar gericht onderzoek naar te doen. Idealiter volgt een evaluatie op het niveau van inning op een reeks van evaluaties op schakel niveau.

De Belastingdienst verzamelt binnen het inningsproces losstaande data, zonder dat deze samenhangt met bepaalde activiteiten of beleidsambities. Daardoor blijft ten aanzien van bestaande data vaak onduidelijk welk effect het gevoerde beleid van de Belastingdienst heeft en welk deel door externe factoren als financieel-economische ontwikkelingen wordt veroorzaakt. Overigens blijft dit een uitdagend probleem bij de meeste beleidsevaluaties.

Over de inputzijde van het inningsproces (de ingezette resources om de gewenste output te realiseren) is relatief weinig data beschikbaar gekomen. Dit komt omdat data hierover veelal op een meer geaggregeerd niveau beschikbaar is en dat er geen standaard uitsplitsing is die ziet op het inningsproces. Dat maakt het moeilijk om uitspraken te doen over administratieve doelmatigheid. Een aanbeveling zou dan ook zijn om na te gaan of een standaard uitsplitsing met acceptabele inspanning te realiseren valt.

Een datagedreven aanpak voor een evaluatie van de doeltreffendheid, doelmatigheid en passendheid van het inningsproces is een mooi streven. Data biedt ook een eerste inzicht in bepaalde aspecten van het inningsproces. De ervaring in dit project is echter dat de kwaliteit en toegankelijkheid van de data die beoogd was om inzicht te krijgen in de verschillende aspecten van het inningsproces, onvoldoende is. Het benodigde detail is soms niet aanwezig, het is soms erg kostbaar om data te verzamelen (zeker gegeven de opgaven waar de Belastingdienst zich voor gesteld ziet en de vele interne checks en balances die er zijn om de kwaliteit te borgen), en privacywetgeving beperkt de analyses die mogelijk zijn. Daarom zou een meer diepgaande en gedetailleerde analyse van doeltreffendheid, doelmatigheid en passendheid in onze ogen in eerste instantie gestoeld kunnen zijn op interviews met betrokkenen van binnen en buiten de Belastingdienst en in mindere

mate op data. In zo'n kwalitatieve analyse begint met het per deelproces opstellen van een beleidstheorie en staan vervolgens deelvragen over doeltreffendheid en doelmatigheid analoog aan de in deze evaluatie benoemde vragen centraal, waarbij gesprekspartners op gestructureerde wijze om input worden gevraagd.

6 Literatuur

ABDTopconsult. (2020). *Werk aan uitvoering, fase 1: probleemanalyse.*

Activiteitengroep Inning en Betalingsverkeer. (2022). *Instructie Invordering en Belastingdeurwaarders.*

Belastingdienst. (2020). *Voorkomen en oplossen van problematische schuldsituaties.*

Belastingdienst. (2020a). *Meerjarenvisie Belastingdienst 2020-2025.*

Belastingdienst. (2020b). *Notitie nadere uitwerking ketenspelregels.*

Belastingdienst. (2021). *Belastingdienst en Toeslagen; visie op schulden.*

Belastingdienst. (2021a). *Belastingdienst en Toeslagen: visie op schulden.*

Belastingdienst. (2021b). *Ketenjaarplan 2022 Inning & Betalingsverkeer: de volgende stap.*

Belastingdienst. (2021c). *en toeslagen - visie op schulden.*

Belastingdienst. (2021d). *Begrippen en definities Begroting IX.*

Belastingdienst. (2021e). *Stand van de uitvoering.*

Belastingdienst. (2021f). *Leidraad Horizontaal Toezicht Fiscale Dienstverlening.*

Belastingdienst. (2021g). *Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen.*

Belastingdienst. (2022, april 22). (Concept)invorderingsstrategie Belastingdienst.

Belastingdienst. (2022). *Invorderingsstrategie Belastingdienst (concept).*

Belastingdienst. (2022a). *Jaarplan 2022.*

Belastingdienst. (2022b, juli 6). Nota prioriteringskader inningsopdrachten.

Belastingdienst. (2022c, april 21). *Voldoende inkomen voor mensen met schulden.* Opgehaald van Belastingdienst.nl: https://over-ons..nl/voldoende-inkomen-voor-mensen-met-schulden/

Belastingdienst. (2022d, december 15). Menselijke maat: toepassing in de fiscale uitvoeringspraktijk.

Belastingdienst. (2022e, januari 31). *Over ons.* Opgehaald van Belastingdienst: https://over-ons..nl/wp-content/uploads/2022/05/organogram-Belastingdienst-topstructuur_20220131.pdf

Belastingdienst. (2022f, mei). Visie op de deurwaarderij 2025.

Belastingdienst. (2022g, september 2). Stand-van-zakenbrief Belastingdienst.

Belastingdienst. (2022h, april 22). (Concept)invorderingsstrategie Belastingdienst.

Belastingdienst. (2022i). *Invorderingsstrategie Belastingdienst (concept).*

Boog, J., Tammens, E., & Geerts, T. (2020). *Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst.* Panteia.

Bots, K., Freling, E., Pijs, M., & Vlieg, M. (2021). *Doenlijk invorderen: het invorderingsproces van toeslagen getoetst vanuit een gedrags- en burgerperspectief.* D&B.

Bots, K., Venhoeven, L., & Freling, E. (2022). *Gedragsexperiment terugvordering KOT.* D&B.

Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken. (2021). *Burgers beter beschermd: praktische rechtsbescherming in belastingzaken.*

Concerndirectie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid & Directie Algemene Fiscale Politiek. (2022). *Nota prioriteringskader inningsopdrachten.* Ministerie van Financiën.

Deloitte. (2020). *Van visie naar actie: Cultuuronderzoek Belastingdienst.*

DG Belastingdienst. (2017). *Beleidsdoorlichting toezicht en opsporing en massale processen Belastingdienst.* Belastingdienst.

Directoraat-Generaal Belastingdienst, Domein Onderzoek. (2017). *Beleidsdoorlichting toezicht en opsporing en massale processen.* Ministerie van Financiën.

Domein Onderzoek. (2017). *Customer Journey ZZP: onderzoek naar de beleving van ZZP'ers.* Belastingdienst.

EY. (2020). *Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de Belastingdienst.*

EY. (2020a). *Knelpuntenanalyse als basis voor de fundamentele transformatie van de dienstverlening.*

HVG Law. (2021). *Onderzoek inventarisatie taken Belastingdienst.*

Jungmann, N. (2020, 46:1). Hoe de onvrede over het schuldhulpstelsel ontstond. *Justitiële Verkenningen.*

Jungmann, N., Moerman, A., Schruer, H., & Van den Berg, I. (2012). *Paritas Passé: debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden.*

Kamerbrief over Rijksincassovisie (april 4, 2016).

Kamerbrief preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting, 24515 nr. 336 (april 2016, 2016).

Kamerbrief stand van zaken ontvlechting Belastingdienst Toeslagen, 2021-0000070110 (Kamerbrief van de staatssecretaris van Financiën Toeslagen en Douane april 21, 2021).

Landelijk Incassocentrum Belastingdienst & NVVK. (2015, augustus 26). Samenwerkingsovereenkomst Landelijk Incassocentrum Belastingdienst en NVVK.

Ministerie van Financiën. (2020). *Vereenvoudiging belastingstelsel: bouwstenen voor een beter belastingstelsel.*

Ministerie van Financiën. (2021, september 21). Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2022. *Kamerstuk 35 925 IX.*

Ministerie van Financiën. (2021a). *Aanpak Belastingschulden in verband met corona.*

Ministerie van Financiën. (2022, augustus 15). *Stappen evaluatieproces: stap 2 - Vraagstelling bepalen.* Opgehaald van Toolbox Beleidsevaluaties: https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/stappen-evaluatieproces/stap-2-vraagstelling-bepalen

Ministerie van Financiën. (2022). *Tweede monitoringsbrief fiscale coronamaatregelen.*

Ministerie van Financiën. (2022a). *Tweede monitoringsbrief fiscale coronamaatregelen.*

Ministerie van Financiën. (2022b, augustus 15). *Stappen evaluatieproces: stap 2 - Vraagstelling bepalen.* Opgehaald van Toolbox Beleidsevaluaties: https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/stappen-evaluatieproces/stap-2-vraagstelling-bepalen

Ministerie van Financiën. (2022c). *Voortgang op toezeggingen herijking invorderingsstrategie en heroverweging Stroomlijnen Rood-Blauw.*

Ministerie van Financiën. (2022d). *Wijziging van Leidraad Invordering 2008.*

Nationale Ombudsman. (2013, januari 17). *In het krijt bij de overheid.*

Nationale Ombudsman. (2019, februari 9). Invorderen vanuit het burgerperspectief.

Oberzaucher, A., & Moerman, H. (2014). *Belastingdienst, een bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslagschulden.* LOSR/MOgroep.

OECD. (2014). *Working smarter in tax debt management.*

OECD. (2021). *Tax Administration 2021: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies.* Paris: OECD Publishing.

Panteia. (2020). *Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst.* Zoetermeer: Panteia.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. (2022). *Van schuld naar schone lei.* Den Haag.

Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Concept (2022).

Schoneveld, D., Baan, A., Berkhout, B., Ten Hoor, J., & Bolkestein, M. (2018). *Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties.* Berenschot.

Speklé, R. F. (2020). *Herijkte indicatoren Belastingdienst: een evaluatie en reflectie.*

Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid.* Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Tugöl-Broekhoven, A., Van den Berg, W., Rusman, D., & Van Vliet, C. (2019). *Invorderen vanuit het burgerpersectief.* Nationale Ombudsman.

Van der Vlist, H., & Heerschop, D. (2020). *Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse.* ABDTOPConsult.

Van der Vlist, H., & Heerschop, D. (2020a). *Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse.* ABDTOPConsult.

Versteegt, L., & van Dijke, M. (2020). *Van veronderstelling naar voorspelling: een literatuurreview van de relaties tussen de herijkte prestatie-indicatoren en belasting compliance.* Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit Rotterdam.

0001

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag.

Bijlage 1

Lijst met geïnterviewde personen

De onderstaande personen zijn gedurende de ex-ante-fase van het onderzoek geïnterviewd. Hierbij zijn één of meerdere thema's gehanteerd tijdens het interview over de organisatie van het innings-proces, knelpunten en verbeterpunten in dit proces, gehanteerd beleid, gehanteerde indicatoren en menselijke maat.

Naam	Organisatie	
Persoonsgegevens	Belastingdienst	Persoonsgegevens
	Belastingdienst	
	Nationale Ombudsman	
	Belastingdienst	
	Belastingdienst	
	Belastingdienst	
	Toeslagen	
	Register belastingadvi-seurs	
	Belastingdienst	
	Belastingdienst	
	Belastingdienst	
	Belastingdienst	
	Sociaal Werk Nederland (voormalige MO-Groep)	
	Belastingdienst	
	Belastingdienst	
	Belastingdienst	
	Belastingdienst	
	Belastingdienst	
	Belastingdienst	
	Belastingdienst	
	Ministerie van Financiën	

Naam	Organisatie	
Persoonsgegevens	Belastingdienst	Persoonsgegevens
	Belastingdienst	
	Belastingdienst	
	Ministerie van Financiën	

Bijlage 2

Lijst met interviewthema's

A. Organisatie inningsproces

De geïnterviewde zal worden gevraagd naar de manier waarop het inningsproces is ingericht, de betrokken organisatieonderdelen en de verschillende stappen in het proces.

B. Knelpunten rond het inningsproces

Hierbij wordt nader gevraagd welke knelpunten in het inningsproces zijn geïdentificeerd en hoe deze knelpunten effect hebben op het inningsproces.

C. Actuele beleidsontwikkelingen rond inningsproces

Hierbij zal aandacht worden besteed aan de achtergrond, doelstelling en implementatie van nieuw beleid dat betrekking heeft op het inningsproces.

D. Mogelijke verbeteringen van het inningsproces

De geïnterviewde wordt gevraagd naar delen van het inningsproces waar verbeteringen te realiseren zijn.

E. Indicatoren om verbeteringen te meten

De geïnterviewde wordt gevraagd naar welke mogelijkheden er zijn om het effect van maatregelen ter verbetering van het inningsproces waar te nemen.

F. Menselijke maat

Tijdens het interview wordt geïnventariseerd welke ruimte er kan worden genomen om aandacht te geven aan de omstandigheden van burgers en bedrijven en hoe hier maatwerk op kan worden verleend.

Bijlage 3

Overzicht beleidsmaatregelen

Beleidsmaatregel	Beschrijving	Hoofddoel	Subdoel	Directie	Status	Brondocument
Doorontwikkelen call back bij telefonische vragen door Belastingtelefoon		Passend inningsproces				Jaarplan 2022 Belastingdienst
Collectief schuldregelen met NVVK, Gemeenten en SchuldenlabNL	Belastingdienst wisselt sneller en gemakkelijker gegevens uit over mensen in schuldhulpverlening en treft minnelijke regelingen	Efficiënter inningsproces	Kortere doorlooptijden	CAP	Implementatie van pilot	Convenant Belastingdienst en de vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren
Klantcoördinatie door vast aanspreekpunt		Passend inningsproces	Maatwerk in dienstverlening en toepassen maatregelen	GO	Ingevoerd	
Inlevend invorderen	Door proactief contact aan de voorkant zorgen dat ondernemers niet in een schuldspiraal komen	Passend inningsproces	Voorkomen problematische schulden	MKB	Lopend	Voorkomen en oplossen problematische schuldsituaties, Inlevend invorderen

Beleidsmaatregel	Beschrijving	Hoofddoel	Subdoel	Directie	Status	Brondocument
Beslisregels dynamisch monitoren	Aanpassing beslisregels om meer gewicht toe te kennen aan snelle behandelmogelijkheden van openstaande vordering	Effectief inningsproces	hoog percentage succesvolle invordering	MKB		Stand van de Uitvoering 2021.
Early Warning signaal	Signaleren van een dreigend (aangifte- of) betalingsverzuim nog voordat het eerste verzuim optreedt	Passend inningsproces	Voorkomen problematische schulden	MKB	Aangekondigd	Actielijnen dienstverlening MKB
Bellen na aanmaning	Proces om na bepaalde aanmeldingen te bellen met de belastingschuldige	Passend inningsproces	Voorkomen problematische schulden / onnodige schuldoploop	MKB, CAP/LIC	Lopend	Bellen na aanmaning (Telefonische incasso), klantreis schulden
Dienstverlenend bezoek deurwaarder	Ontvanger verzoekt deurwaarderij in een vroeg stadium van het inningsproces een dienstverlenend bezoek af te leggen.	Passend inningsproces	Voorkomen problematische schulden	MKB, Ontvanger (onbekend welke doelgroepen)	Lopend	Visie op deurwaarderij 2025
Rijksincassovisie	Publieke schuldeisers spreken kaders in voor beslaglegging bij particulieren zodat minder problematische schuldsituaties ontstaan.	Passend inningsproces	Voorkomen problematische schulden/onnodige schuldoploop	P	Lopend	Rijksincassovisie
Intensiveren en regie Stellateams	Uitbreiden en intensiveren van de behandeling van complexe casuïstiek door zogenaamde Stellateams.	Passend inningsproces	Voorkomen problematische schulden/onnodige schuldoploop	P		Presentatie interne initiatieven

Beleidsmaatregel	Beschrijving	Hoofddoel	Subdoel	Directie	Status	Brondocument
Uitbreiding Kennisnetwerk voor maatschappelijke dienstverleners	Het verstrekken van inningsgerelateerde informatie aan fiscaal en maatschappelijk dienstverleners op Kennisnetwerk.	Passend invorderingsproces	Begrijpelijke en toegankelijke informatie	P	Lopend	Presentatie interne initiatieven
Signalering betalingsproblemen bij gemeenten	De Belastingdienst verstrekt data over burgers met een achterstand aan gemeente waarmee deze hulp kunnen aanbieden.	Passend inningsproces	Voorkomen problematische schulden/onnodige schuldoploop	P	Voorbereiding van pilot 2023	Presentatie interne initiatieven
Uitbreiden baliecapaciteit	Door het (her)openen van balies wordt de fysieke dienstverlening verbeterd. Daarnaast worden meer klantvragen aan de balie behandeld.	Passend inningsproces	Transparante en overzichtelijke dienstverlening	P, MKB	Lopend	Voortgangsrapportage jaarplan 2021 jan-aug 2021, Memo Actielijnen Dienstverlening voor MKB
Aanpassing beslagvrije voet	Naar aanleiding van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet is de berekening van deze voet vereenvoudigd.	Passend inningsproces	voorkomen problematische schulden / onnodige schuldoploop	P, CAP	Ingevoerd	Stand van de Uitvoering 2021.
Herijkte invorderingsstrategie	Met de herijking van de invorderingsstrategie worden strategische kaders aan de Belastingdienst geboden voor de invordering van belastingschulden en het uitbetalen van belastingteruggaven.	Effectief inningsproces	hoog percentage succesvolle invordering	P, CAP, MKB, GO	Voorgenomen	Concept invorderingsstrategie Belastingdienst

Beleidsmaatregel	Beschrijving	Hoofddoel	Subdoel	Directie	Status	Brondocument
Generiek Portaal/online vorderingenoverzicht	Burgers en bedrijven krijgen meer inzicht in hun schuld- en betaalpositie	Passend invorderingsproces	Adequate informatievoorziening richting burger	P, CAP, MKB, GO	Gedeeltelijk ingevoerd voor P.	Effecten van bijzondere incassobevoegdheid en overheidspreferenties, Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de Belastingdienst, Realisatie doelarchitectuur inning, Voorkomen en oplossen problematische schuldsituaties
Aanpassen brieven loonvordering en betalingsregeling	Door te wijzen op openstaande rente wordt voorkomen dat de vordering wordt verhoogd omdat de rente niet betaald wordt. Ook wordt bij betalingsregeling duidelijker gecommuniceerd welke schuld iemand moet betalen.	Passend inningsproces	voorkomen problematische schulden / onnodige schuldoploop	P, CAP, MKB.	Aangekondigd	Stand van de Uitvoering 2021.
Programma Vroegsignalering	Het vroegtijdig signaleren van casuistiek waarbij zich (betalings)problematiek kan voordoen en contact leggen.	Passend inningsproces	Voorkomen problematische schulden/onnodige schuldoploop	P, MKB	Voorbereiding van pilots	Presentatie interne initiatieven

Beleidsmaatregel	Beschrijving	Hoofddoel	Subdoel	Directie	Status	Brondocument
Sneller en makkelijker een standaard betalingsregeling aanvragen	Door het vergemakkelijken van een betalingsregeling worden problematische schulden voorkomen.	Passend invorderingsproces	Hoog percentage geïnd	P, MKB	Invoering per oktober	Effecten van bijzondere incassobevoegdheid en overheidspreferenties
Automatisch opschorten verjaringstermijn	Beperking van het risico op verjaring van de vordering gedurende de invordering in het buitenland	Effectief inningsproces	Hoog percentage succesvolle invordering	P, MKB, CAP, GO		Bouwstenen voor een beter belastingstelsel
Vereenvoudiging beslagvrije voet	Het berekenen en toepassen van de beslagvrije voet wordt vereenvoudigd	Passend inningsproces	Maatwerk in dienstverlening en toepassen maatregelen	P, MKB, CAP.	Ingevoerd	

Bijlage 4

Lijst met indicatoren

Naar de bron van de indicatoren wordt verwezen door de toevoeging Infoset, Ontvangersrapportage, Werklastanalyse en MKB. Zie hierover paragraaf 3.2 van dit rapport. Indicatoren die zijn opgenomen in de Memo operationalisering indicatoren zijn cursief weergegeven.

Doeltreffendheid [D]

1. **Infoset: opbrengst laatste twaalf maanden.** De opbrengst van het inningsproces van de afgelopen twaalf maanden geeft weer welk aandeel van de vorderingen door de Belastingdienst in het inningsproces is ontvangen. Daarmee geeft het weer in hoeverre de activiteiten in het inningsproces in de afgelopen twaalf maanden doel hebben getroffen.
2. **Ontvangersrapportage: afwijking t.o.v. Voorjaarsnota-lijn** Met de afwijking ten opzichte van de Voorjaarsnota-lijn wordt inzichtelijk in hoeverre de Belastingdienst vorderingen in andere mate heeft geïnd dan dat de organisatie vooraf had verwacht. Daarmee wordt inzichtelijk in hoeverre de doeltreffendheid van het inningsproces -door interne of externe factoren- afwijkt van de vooraf verwachte mate van doeltreffendheid en in hoeverre het doel wordt behaald om een solide bijdrage te leveren aan de overheidsfinanciering.
3. **Infoset: inning invorderingsposten binnen 1 jaar na aanmaning**. Het bedrag dat binnen een jaar na aanmaning wordt geïnd, relateert aan het effect dat wordt bereikt gedurende de dwanginvorderingsfase ten aanzien van de doeltreffendheid van dit proces. Het is het bedrag dat vanaf de aanmaning wordt geïncasseerd en relateert daarmee hoe doeltreffend het dwanginvorderingsproces is ten opzichte van de totale voorraad invorderingsposten. Beleidsmaatregelen als 'bellen na aanmaning' zouden hierop in theorie een positief effect kunnen hebben.
4. **Infoset: aantal debiteuren per directie** Later beschrijven we de indicator 'aantal debiteuren per directie met een schuld van 20k' omschreven. Om afwijkingen ten opzichte van de totale debiteurenpopulatie waar te kunnen nemen, kijken we ook naar het totaal aantal debiteuren per directie ongeacht of de drempelwaarde van EUR 20.000,- is behaald. Dit is om oog te hebben ten aanzien van de doeltreffendheid voor het invorderen van de volledige som (zoals we met indicatoren D3 bestuderen), maar ook of de invordering ten opzichte van belastingschuldigen doeltreffend is, ongeacht de hoogte van de belastingschuld.
5. **Aantal nieuwe debiteuren waarbij de schuld meer dan één jaar is geworden.** Met het aantal nieuwe debiteuren dat een schuld heeft waarvan de betalingsachterstand is opgelopen tot meer dan een jaar wordt inzicht verkregen in het aantal belastingschuldigen dat problematische schulden ontwikkelt en/of niet-compliant gedrag vertoont. De ontwikkeling hiervan geeft aan in hoeverre de dwanginvordering doeltreffend is ten aanzien van deze groep en kan gerelateerd worden aan de doeltreffendheid ten opzichte van de totale debiteurenpopulatie.
6. **Infoset: openstaande schuld.** De indicator 'openstaande schuld' geeft een eerste indicatie over vorderingen waar de Belastingdienst (nog) niet doeltreffend is geweest en ten aanzien van welk deel van de schuld de Belastingdienst nog niet in staat is geweest belastingschuldigen te motiveren te betalen. Tezamen met het bedrag dat de Belastingdienst heeft geïnd geeft dit bedrag het hoogste doel dat in het invorderingsproces gerelateerd zou kunnen worden. Het werkelijk geïnde deel geeft tezamen met deze indicator inzicht in het inningspercentage.

7. **Infoset: ouderdom van schuld** De indicator 'ouderdom van schuld' helpt ons te contextualiseren in hoeverre er sprake is van een verschuiving of verandering van de maturiteit van schuld. Daarnaast draagt deze indicator bij aan het inzicht of burgers en bedrijven tijdig hun belastingschuld betalen. De indicator draagt daarmee bij aan de gerealiseerde doeltreffendheid ten opzichte van de ouderdom van de schuld.
8. **Infoset: ouderdom van schuld meer dan twee jaar.** Uit verschillende interviews blijkt dat de maturiteit van schulden een significant effect heeft op de mate waarin deze schuld nog inbaar is, ondanks dat invorderingsmogelijkheden nog openstaan. Enkele geïnterviewden waarschuwden ervoor te vergaande conclusies te trekken uit het totaal aan vorderingen dat oninbaar lijdt. Deze oormerking vereist een actie van de Ontvanger, terwijl deze schulden ook voor langere periode in het systeem Dynamisch Monitoren kunnen worden gehouden om geautomatiseerd beslagmogelijkheden te identificeren. Daarmee kan de indicator 'ouderdom van schuld meer dan twee jaar' een nauwkeuriger beeld geven van de vorderingen waarbij de kans op succesvolle inning klein is en een indicatie geven van het deel van de vorderingen ten aanzien waarvan de Belastingdienst haar doel niet bereikt.
9. **Infoset: ouderdom van schuld minder dan één jaar.** De indicator 'ouderdom van schuld minder dan één jaar' helpt begrip te krijgen van de verandering. Volgens verschillende geïnterviewden heeft een relatief jonge schuld nog een relatief hoge kans op incassering van deze schuld en het realiseren van voldoende betaalcapaciteit bij de belastingschuldige. Deze indicator geeft ook enig inzicht in de potentiële groep van schulden waarop maatregelen als uitstel van betaling een effect op kunnen hebben. Deze indicator geeft inzicht in de mate waarin een hoog invorderingspercentage op korte termijn wordt gehaald en in hoeverre de Belastingdienst ten aanzien van deze groep vorderingen doeltreffend is.
10. **Infoset: aantal debiteuren per directie met schuld meer dan 20k.** Hoewel tijdens het onderzoek niet bekend is geworden waarom de grens bij deze indicator op EUR 20.000,- is gesteld, kan deze indicator helpen inzicht te krijgen in het deel van de belastingschuldigen dat kampt met problematische schulden en niet-compliant is. De hoogte van de openstaande schuld is -in combinatie met andere factoren zoals de ouderdom van de schuld- in belangrijke maatstaf voor de mate waarin de schuld als problematisch wordt ervaren. Daarnaast geeft deze indicator op een andere manier weer in hoeverre de Belastingdienst doeltreffend kan innen onder alle belastingschuldigen -ongeacht de hoogte van hun schuld. Tezamen met de indicator 'openstaande schuld' en 'ouderdom van schuld meer dan twee jaar' krijgen we hiermee een indicatie in hoeverre de Belastingdienst doeltreffend weet te incasseren onder alle belastingschuldigen.
11. **Infoset: bedrag niet beïnvloedbaar (bezwaar).** Het 'bedrag niet beïnvloedbaar' ten aanzien van bezwaar geeft het totaal van de vorderingen aan dat ten laste is gelegd aan belastingschuldigen, waarbij deze bezwaar heeft aangetekend. Dit gedeelte van de vorderingen is niet te innen vanwege het bezwaarproces. Daarmee heeft dit bedrag een effect op het totaal van de vorderingen dat de Belastingdienst doeltreffend kan innen en daarmee het inningspercentage.
12. **Infoset: aantal beslagopdrachten in voorraad en afgedaan (waarde).** De waarde van de beslagopdrachten die door de Ontvanger zijn uitgezet geeft weer tot welk bedrag de deurwaarders theoretisch beslag kunnen leggen. Gecombineerd met de waarde van de afgedane beslagopdrachten verleent deze indicator inzage in de doeltreffendheid van het optreden van de deurwaarders.

Doelmatigheid [E]

Input

13. **Budget inningsactiviteiten.** Om inzicht te krijgen in de middelen die worden aangewend voor de inningsactiviteiten kijken we naar de budgetten die voor de verschillende directies betrokken bij het inningsproces zijn vastgesteld. Hiermee krijgen we een beeld van de orde van grote van de middelen die voor het inningsproces worden gebruikt. Dit beeld draagt bij aan de evaluatie van de doelmatigheid van het inningsproces.
14. **Infoset: capaciteit per functiegroep en directie.** Met het inzicht in de ingezette capaciteit per functiegroep en directie wordt inzicht verkregen in het aantal medewerkers dat met het inningsproces is belast geweest gedurende de evaluatieperiode. Dit gegeven illustreert met hoeveel mensen het inningsproces wordt uitgevoerd en kan daarmee een brug slaan tussen de feitelijke prestaties van het inningsproces naar de doelmatigheid hiervan, ervan uitgaande dat medewerkersprestaties gedurende de onderzoeksperiode min of meer constant bleven.
15. **Werklastanalyse: inzetbare FTE versus benodigde FTE.** Met de indicator 'inzetbare FTE' uit de werklastanalyse van de keten Inning & Betalingsverkeer krijgen we inzicht in het aantal mensen dat bij het inningsproces betrokken is. Deze indicator geeft inzicht in de doelmatigheid van het inningsproces doordat inzichtelijk wordt met hoeveel mensen de prestaties worden neergezet. Bij dit getal zijn niet de mensen betrokken die bij Klantinteractie & Services voor het inningsproces handelingen verrichten.
16. **Infoset: FTE-tekort.** Het tekort aan werknemers in het inningproces kan een belangrijke verklarende factor zijn voor het al dan niet behalen van bepaalde doelstellingen en daarmee de prestaties ten aanzien van het inningsproces. Uit beleidsdocumenten blijkt ook dat verwacht wordt dat het FTE-tekort een effect zal hebben op de doeltreffendheid van het inningsproces. (Belastingdienst, 2022b) Omdat het een organisatieaspect betreft, relateert deze indicator aan het aantal mensen dat voor het inningsproces wordt ingezet en heeft daarmee een weerslag op de doelmatigheid van dit proces.

Throughput

17. **MKB: Ziekteverzuim.** Uit de Clickable PDF van de directie Midden- en Kleinbedrijf blijkt het ziekteverzuim van de medewerkers over de gehele directie. Hierin staat het percentage werknemers genoemd dat door ziekte niet inzetbaar is voor de gehele directie, dus ook voor het onderdeel dat met de heffingstaak is belast (en dus buiten deze evaluatie valt). Het ziekteverzuim geeft weer welk deel van de medewerkers niet ingezet (kan) worden voor de directie, en daarmee gedeeltelijk voor het inningsproces. Volgens ons drukt een hoog ziekteverzuim met name de doelmatigheid van het inningsproces.
18. **Medewerkersonderzoek.** De mate waarin medewerkers tevreden zijn, is in samenhang met andere indicatoren zoals FTE-tekort en ziekteverzuim een aanwijzing over de mate waarin de medewerkers ervaren doelmatig te kunnen werken. Minder tevreden medewerkers kan samenhangen met capaciteitstekorten of medewerkersverzuim. In één interview is aangestipt dat medewerkersonderzoeken niet representatief kunnen zijn, omdat slechts een gedeelte van de medewerkers ze invult. Lettend op de kwaliteit van deze onderzoeken en in samenhang bezien met andere indicatoren kunnen deze gegevens echter inzicht geven in de tevredenheid van mede-

werkers. De tevredenheid van medewerkers is van vele factoren afhankelijk, maar kan in samenhang met het verzuim en de uitstroom bijdragen aan het beeld omtrent de doelmatigheid van het inningsproces.

19. **Ontwikkeling verzuimpercentage.** De ontwikkeling van het verzuimpercentage van de Belastingdienst relateert aan de uitval en het verloop van medewerkers bij de dienst. Gelet op recente signalen van een tekort aan capaciteit kan een ontwikkeling van het verzuimpercentage de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Belastingdienst beïnvloeden. Het is voorstelbaar dat verzuim maakt dat andere middelen in het inningsproces door capaciteitsgebrek minder kunnen worden ingezet. In een extreem geval kan er ook sprake van zijn dat de doeltreffendheid hierdoor op bepaalde onderdelen wordt geschaad. In dezelfde trant als bij 'MKB: Ziekteverzuim' denken wij dat het verzuimpercentage voornamelijk relateert aan de doelmatigheid van het inningsproces.
20. **Uitstroom medewerkers per afdeling door ontslagneming**. Eén van de indicatoren die inzicht geven in de mate waarin medewerkers tevreden zijn en in hoeverre hun uitval en verloop is het aantal medewerkers dat besluit uit dienst te gaan. Deze uitstroom kan helpen in de interpretatie van verzuim- en capaciteitscijfers met betrekking tot het evalueren van de doelmatigheid.

Output

21. **Infoset: aantal aanslagen.** Het aantal aanslagen dat door de Belastingdienst is opgelegd, is een belangrijke indicator van de omvang van het te verzetten werk binnen het inningsproces. In relatie met andere indicatoren geeft deze indicator inzage in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het inningsproces.
22. **Infoset: ouderdom en doorlooptijd beslagopdrachten.** De periode die nodig is voor het afhandelen van beslagopdrachten geeft inzicht in de beschikbaarheid van deurwaarders en de doelmatigheid van het behandelproces van een beslagopdracht. Deze indicator wordt reeds geregistreerd in de Infoset van de keten Inning & Betalingsverkeer.
23. **Infoset: Aantal opgevolgde DM-adviezen** Bellen na aanmaning. In verschillende interviews is het proces 'Bellen na aanmaning' als voorbeeld gebruikt voor de manier waarop de Belastingdienst sneller contact wil leggen met belastingschuldigen waarbij betalingsproblemen lijken te ontstaan. Het interne systeem Dynamisch Monitoren (DM) geeft geautomatiseerd adviezen aan de Ontvanger over het benaderen van belastingschuldigen waarbij een aanmaning is verzonden. Deze indicator meet de opvolging die deze adviezen hebben gekregen en daarmee in hoeverre de Ontvanger in staat is geweest deze adviezen effectief op te volgen en daarmee een hogere betalingsstroom te creëren. Deze indicator heeft de meest voorname relatie met de doelmatigheid.
24. **Infoset: waterval.** De zogenaamde 'waterval' uit de infoset geeft aan welke status een bepaalde vordering heeft in het inningsproces en daarmee in welke stap van het inningsproces de belastingschuldige zich bevindt. De vergelijking van de waterval gedurende de onderzoeksperiode draagt bij aan het inzicht in de doelmatigheid die behaald wordt met het innen van de schulden. In verschillende interviews is benoemd dat de maturiteit van een vordering een belangrijke indicator is voor de inbaarheid hiervan.
25. **FM:v124 Snelheid afhandeling van bezwaren.** Deze indicator is afkomstig uit de Fiscale Monitor, waarbij periodiek wordt gevraagd hoe burgers en bedrijven de dienstverlening van de Belastingdienst ervaren. Deze vraag ziet echter niet specifiek op inningsgerelateerde bezwaren,

maar op alle bezwaren die de Belastingdienst ontvangt. Het nadeel van de indicator 'Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn' is dat dit geen context geeft over de snelheid van afhandeling zelf en hoe de belastingschuldige dit heeft ervaren, maar over of een bepaalde termijn niet is verstreken op het moment van afhandelen. Om te beoordelen in hoeverre er sprake is van korte doorlooptijden in het inningsproces, kan deze indicator informatief zijn in combinatie met de indicatoren 'bedrag niet beïnvloedbaar' en 'snelheid afhandeling van bezwaren' over de doelmatigheid van het inningsproces, ook al hebben deze indicatoren deels betrekking op processen die buiten het inningsproces vallen.

26. **MKB: Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn.** Het aantal tijdig afgehandelde bezwaren geeft de spanning aan op de doorlooptijd op bezwaren die vanuit de belastingschuldige worden ingesteld. Het moet hierbij specifiek gaan op bezwaren tegen besluiten die de Ontvanger heeft genomen, zoals de hoogte van de invorderingsrente of kosten die relateren aan de invordering. Deze indicator geeft aan in hoeverre het inningsproces in staat is deze bezwaarschriften tijdig af te handelen. Daarmee wordt inzichtelijk hoe snel de Belastingdienst het deel van de belastingschuld dat hierdoor niet-beïnvloedbaar wordt, wederom beïnvloedbaar kan maken. De behandeltijd geeft mede inzicht in de doelmatigheid van dit proces.
27. **Infoset: succes massale incasso.** Tijdens de interviews is verschillende malen benadrukt dat de moeite die de Belastingdienst moet doen voor het inningsproces voor vorderingen die niet reeds binnen het massale incasso-traject zijn afgedaan, significant hoger is dan vorderingen die wel op die manier worden betaald. In het kader van het vaststellen van de doelmatigheid is het daarom van belang hier voldoende inzicht in te hebben. Daarnaast kan daarmee ook inzichtelijk worden voor welk deel van de vorderingen extra activiteiten zijn verricht. De totale belastingschuld die door massale incasso draagt bij aan het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het inningsproces.
28. **Infoset: betalingsachterstand**. De indicator 'betalingsachterstand' geeft weer in hoeverre mensen met een regeling ter uitstel van betaling deze regeling niet (kunnen) nakomen. Daarmee geeft deze indicator weer in hoeverre belastingschuldigen niet-compliant zijn. Het biedt ook een indicator voor de mate waarin een maatregel voldoende passend kan worden toegepast, doordat belastingschuldigen in staat zijn naar afspraak te betalen, maar eveneens naar doelmatigheid van het beleid gericht op belastingschuldigen met beperkte betaalcapaciteit.

Passendheid [P]

29. **Infoset: Inzet middelen uitstel en incasso in euro's.** Een belangrijk middel om de belastingschuldige meer ruimte te geven om zijn schuld te voldoen is uitstel van betaling door het treffen van een betalingsregeling. Met deze indicator meten we in hoeverre gebruik is gemaakt van dit middel en kunnen we het relateren aan de hoeveelheid belastingschuldigen waarbij de vordering niet tijdig wordt betaald. Deze indicator draagt bij aan het inzicht in het passend handelen van de Belastingdienst.
30. **FM: v213h Bewering: de Belastingdienst is dienstverlenend.** De evaluatie van de bewering 'de Belastingdienst is dienstverlenend' in de Fiscale Monitor van de Belastingdienst draagt bij aan het inzicht van de beoordeling van burgers in de dienstverlening van de Belastingdienst als geheel en daarmee aan de betrouwbaarheid van de Belastingdienst. Het geeft ten dele weer hoe burgers de dienstverlening als passend ervaren. Deze indicator geeft echter geen specifieke reflectie van de mate waarin de belastingschuldige in het inningsproces de dienstverlening van de Belastingdienst waardeert.

31. **FM:v212g Stelling: Belastingzaken zijn eenvoudig af te handelen.** De mate waarin de Belastingdienst weet te realiseren dat de belastingschuldige passende maatregelen kan nemen om de belastingschuld te betalen of regelingen te treffen, kan voor een gedeelte verklaren hoe belastingschuldigen de stelling 'Belastingzaken zijn eenvoudig af te handelen' waarderen. Met deze indicator willen we ook oog hebben voor belastingschuldigen die geen specifieke maatregelen behoeven vanwege dreigende betalingsproblemen, maar juist belastingschuldigen die compliant zijn. Ook voor deze belastingschuldigen kunnen maatregelen een effect hebben op de passendheid.
32. **Aantal klachten in verband met het inningsproces.** De mate waarin belastingschuldigen vertrouwen hebben in de Belastingdienst geeft een meer specifiek inzicht in de mate waarin de burger vertrouwen heeft in de Belastingdienst. In beginsel kan daardoor het aantal klachten afnemen, hoewel bij meer vertrouwen in de organisatie ook meer vertrouwen kan ontstaan in het klachtafhandelingsproces. Daarbij is belangrijk deze indicator in samenhang met andere indicatoren zoals 'FM: v213h Bewering: de Belastingdienst is dienstverlenend' te beschouwen, omdat een toename van het aantal klachten ook op andere wijze verklaard kan worden. Deze indicator wordt gebruikt voor de evaluatie van passendheid.
33. **Aantal clicks op inningsgerelateerde webpagina's van de Belastingdienst.** Deze indicator geeft weer hoe vaak gebruikers van de website van de Belastingdienst informatie zoeken over processen met betrekking op de inning. Dit kan bijdragen aan het beeld hoeveel belastingschuldigen zoeken naar informatie over het inningsproces. Het is daarmee één van de indicatoren die gebruikt worden voor het inschatten van de populatie die hulp nodig heeft van de Belastingdienst en passende maatregelen verlangt.
34. **Aantal contactmomenten tussen belastingschuldigen en het KIS over inning.** Naast informatie op de website kunnen belastingschuldigen ook informatie verkrijgen bij de directie Klantinteractie en Services. Het aantal contactmomenten dat vanuit Digitaal en Telefonie over inning heeft plaatsgehad, geeft een beeld van hoeveel belastingschuldigen informatie nodig hebben over een bepaald onderdeel in het inningsproces en draagt daarmee bij aan het inschatten van de populatie die hulp nodig heeft van de Belastingdienst en passende maatregelen verlangt.
35. **Aantal belastingschuldigen met betalingsachterstand die (nog) geen gebruik hebben gemaakt van betalingsregelingen.** Het aantal belastingschuldigen dat een betalingsachterstand heeft, maar geen uitstel van betaling heeft aangevraagd, geeft samen met andere indicatoren, zoals het aantal debiteuren met een schuld minder dan een jaar, een beeld van de potentiële doelgroep voor contact van de Belastingdienst met belastingschuldigen die mogelijk problematische schulden ontwikkelen.
36. **Aantal persoonlijke betalingsregelingen.** Het aantal persoonlijke betalingsregelingen geeft aan ten aanzien van hoeveel belastingschuldigen de Belastingdienst een op maat gemaakte regeling heeft kunnen aanbieden en draagt bij aan het beeld over het maatwerk waarin de Belastingdienst kan voorzien. Daarmee is het een indicator die gebruikt kan worden voor de evaluatie van de passendheid van het inningsproces.
37. **Aantal dienstverlenende bezoeken deurwaarderij.** Met dienstverlenende bezoeken van deurwaarders hoopt de Belastingdienst contact te leggen met belastingschuldigen die betalingsproblemen ontwikkelen. Dit is echter een relatief nieuw proces. Deze indicator geeft aan hoe vaak de Belastingdienst dit nieuwe proces heeft toegepast. Daarmee is het een indicator die gebruikt kan worden voor de evaluatie van de passendheid van het inningsproces.

38. **Aantal Stella-stickers en de afhandeling daarvan.** Belastingschuldigen met multiproblematiek die dreigen problematische schulden te ontwikkelen, kunnen worden geholpen door Stellateams. Om zicht te krijgen op de omvang van deze groep en de mate waarin de Belastingdienst hierop heeft weten te acteren, wordt gekeken naar het aantal belastingschuldigen dat voor de Stellateams is aangemeld en welke opvolging deze aanmelding heeft gehad. Daarmee is het een indicator die gebruikt kan worden voor de evaluatie van de passendheid van het inningsproces.

39. **Aantal verwerkte minnelijke schuldhulpverleningsregelingen.** Onder het convenant met het NVVK treft de Belastingdienst eenvoudiger regelingen met schuldhulpverleners. Deze indicator geeft inzicht in de mate waarin de Belastingdienst met schuldhulpverleners kan samenwerken om bij belastingschuldigen met problematische schulden regelingen te treffen. Daarmee is het een indicator die gebruikt kan worden voor de evaluatie van de passendheid van het inningsproces.

40. **Aantal dienstverlenende bezoeken deurwaarderij.** Eén van de beleidsmaatregelen van de Belastingdienst is gericht op het verlenen van dienstverlenende bezoeken van deurwaarders. Door deze bezoeken wil de Belastingdienst eerder in het proces contact leggen met belastingschuldigen en informatie geven over de mogelijkheden die deze heeft om de schuld af te betalen. De doelstelling van deze bezoeken is te voorkomen dat belastingschuldigen in problematische schulden terechtkomen of er sprake is van onnodige schuldoploop. In hoeverre deze bezoeken ook effectief zijn, zal hier niet zelfstandig uit kunnen blijken. In één van de interviews is aangegeven dat het dienstverlenende aspect dat bij deze bezoeken wordt verwacht, sterk afwijkt van de reguliere 'opvoedende' taak die de deurwaarder uitvoert. Daartegenover staat dat het belang van deze dienstverlenende bezoeken voor het behalen van doelen rondom passendheid wordt benadrukt in verschillende visiestukken. (Belastingdienst, 2022f)

41. **Deel van de openstaande schuld dat bestaat uit beslagkosten of invorderingsrente**. Een manier waarop vorderingen gedurende het inningsproces verder groeien, is door de tenlastelegging van incassokosten bij de belastingschuldige. De Belastingdienst heeft ten doel om onnodige schuldoploop te voorkomen. De mate waarin deze doelstelling wordt behaald, zal zich onder andere vertalen in de ontwikkeling van schuld die gedurende het inningsproces wordt opgedaan.

Bijlage 5

Tijdslijn coronaschulden en invordering

Maart 2020 - Start corona-uitstel

Vanaf maart 2020 konden ondernemers uitstel van betaling aanvragen van opkomende belastingverplichtingen, waaronder loon- en omzetbelasting. Van het corona-uitstel is veel gebruik gemaakt. In totaal hebben 380.000 ondernemers op enig moment van het bijzonder uitstel gebruik gemaakt. Dit zorgde voor veel druk op de uitvoering, waardoor zoveel mogelijk aanvragen massaal (digitaal) zijn verwerkt. Daarnaast zijn er verschillende andere tijdelijke fiscale coronasteunmaatregelen die zien op de invordering geïntroduceerd. Bijvoorbeeld met betrekking tot de G-rekening, de melding betalingsonmacht en de verklaring betalingsgedrag.

Februari 2022 - Einde pauzering dwanginvordering

Gedurende de coronapandemie is de dwanginvordering gepauzeerd. Dat houdt in dat ondernemers (en particulieren) met een belastingschuld, ongeacht de oorzaak van de belastingschuld, niet met invorderingsmaatregelen te maken hebben gekregen, ook al was er geen formeel uitstel van betaling verleend. In februari 2022 is de dwanginvordering stapsgewijs weer opgestart voor ondernemers en particulieren zonder uitstel van betaling. Hierbij is extra aandacht voor zorgvuldige communicatie.

April 2022 – Einde corona-uitstel en weer voldoen aan verplichtingen

Vanaf april 2022 stopte het corona-uitstel en moesten ondernemers weer voldoen aan hun nieuwe opkomende betalingsverplichtingen.

Juli 2022 – Versoepelingen coronabetalingsregeling

Begin juli 2022 zijn moties aangenomen in de Tweede Kamer met betrekking tot verdere versoepeling van de coronabetalingsregeling. De versoepelingen zorgen ervoor dat de ondernemer kan verzoeken om per kwartaal te betalen, dat de ondernemer om een betaalpauze van 6 maanden kan verzoeken en dat de ondernemer een verzoek kan doen om in maximaal 84 maanden af te lossen in plaats van 60 maanden

Augustus 2022 – Tijdelijke versoepeling saneringsbeleid

Van 1 augustus 2022 tot 1 april 2024 geldt de tijdelijke versoepeling van het saneringsbeleid, waarbij de Belastingdienst niet het dubbele percentage hoeft te ontvangen van wat concurrente schuldeisers ontvangen bij een sanering. Dit om ondernemers te bewegen alsnog op korte termijn een saneringsverzoek in te dienen.

Oktober 2022 - Start aflossen belastingschuld

Vanaf oktober 2022 moesten de overgebleven circa 270.000 ondernemers starten met het aflossen van de opgebouwde coronaschuld volgens de coronabetalingsregeling. In beginsel is deze coronabetalingsregeling 60 maanden, maar op verzoek kan deze met 2 jaar worden verlengd tot maximaal 84 maanden.

Februari 2023 - Brief herinnering coronabetalingsregeling

In februari 2023 stuurde de Belastingdienst een brief naar ondernemers die achterlopen ter herinnering aan de coronabetalingsregeling. Een groot aantal ondernemers voldoet namelijk niet aan de betalingsverplichtingen van de coronabetalingsregeling.

April 2023 - Nieuwe brief naar ondernemers
In april 2023 stuurde de Belastingdienst nogmaals een brief (rappelbrief) naar ondernemers met een forse achterstand met het verzoek om binnen 14 dagen de achterstand in te lossen.

Juli 2023 - Intrekkingsbrief naar ondernemers
Ondernemers met een forse achterstand die eerder al de herinnerings- en rappelbrief ontvingen, kregen een intrekkingsbrief waarin staat dat hun coronabetalingsregeling wordt ingetrokken. Ook werden er nieuwe rappelbrieven verstuurd naar ondernemers met een achterstand die nog niet eerder zijn benaderd.

September 2023 - Start invordering ondernemers met ingetrokken coronabetalingsregeling
In september 2023 begint de stapsgewijs de invordering voor ondernemers van wie de coronabetalingsregeling is ingetrokken. Binnen de Belastingdienst is maar in beperkte mate capaciteit beschikbaar voor het uitvoeren van de dwanginvordering als grote aantallen ondernemers vanuit het corona-uitstel in de dwanginvordering terecht komen.

April 2024 – Einde tijdelijke versoepeling saneringsbeleid
Vooralsnog eindigt de tijdelijke versoepeling van het saneringsbeleid per 1 april 2024.

Oktober 2027 of oktober 2029 - Einde coronabetalingsregeling
In oktober 2027 eindigt de coronabetalingsregeling voor ondernemers met een betalingsregeling van 60 maanden. In oktober 2029 eindigt de coronabetalingsregeling voor ondernemers met een betalingsregeling van 84 maanden.

Bijlage 6

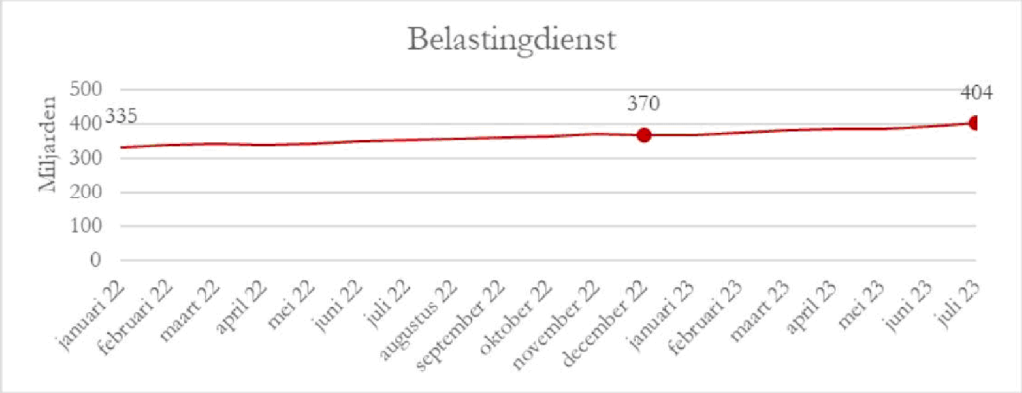
Databeeld

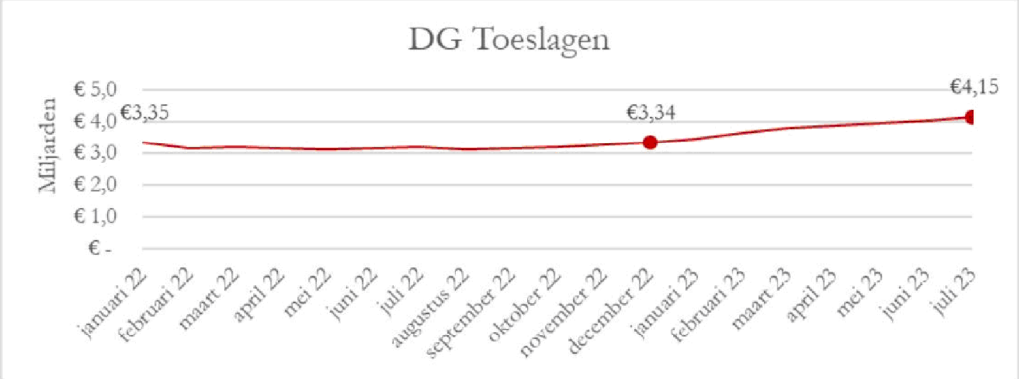
In het onderstaande databeeld geven we de ontwikkeling ten opzichte van de verschillende voornoemde indicatoren over de onderzoeksperiode weer. Het voorafgaande nummer verwijst naar de betreffende beschikbare indicator. Waar mogelijk splitsen we deze ontwikkeling naar Belastingdienst of DG Toeslagen en naar BSN of RSIN.

Enkele grafieken tonen geen nullijn of bevatten een verticale logaritmische as ten behoeve van de weergave van de grafiek.

1. Opbrengst laatste twaalf maanden

De grafiek beschrijft hoeveel euro de Belastingdienst (boven) en DG Toeslagen) in de voorafgaande twaalf maanden hebben geïnd.

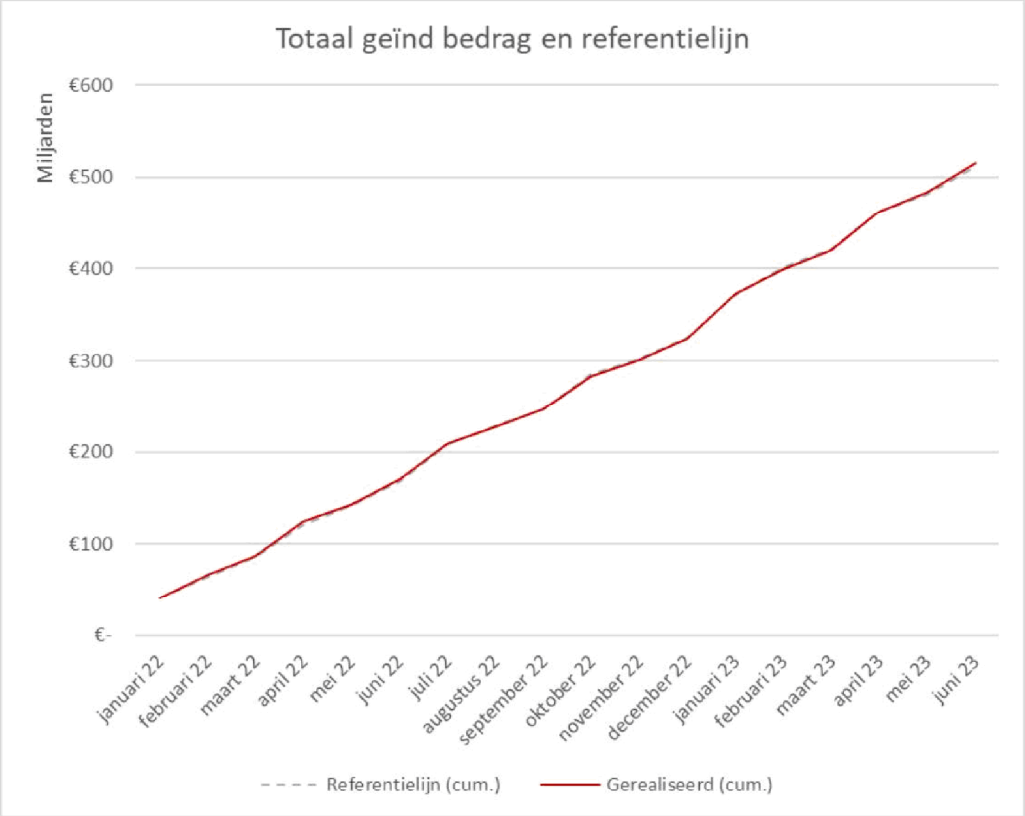




2. Afwijking t.o.v. verwachting

In de Ontvangstenrapportage geeft de Belastingdienst maandelijks weer hoeveel belasting- en premiebedragen zijn ontvangen. De rapportage maakt inzichtelijk of dit bedrag afwijkt van de verwachting. Het getal waarop de verwachting is gebaseerd (en daarmee de data voor de referentielijn), varieert per maand. In de eerste twee maanden van de onderzoeksperiode werd deze verwachting gebaseerd op de AFEP-raming en tussen februari en mei 2022 gebruikt de Belastingdienst de raming van het Centraal Economisch Plan. In mei tot en met juli 2022 is de Voorjaarsnotalijn gebruikt als referentielijn. In augustus is de referentielijn gebruikt uit de concept-macro-economische

verkenningen, in september en oktober de referentielijn uit de macro-economische verkenningen. November en december 2022 tegen de najaarsnotareferentielijn.

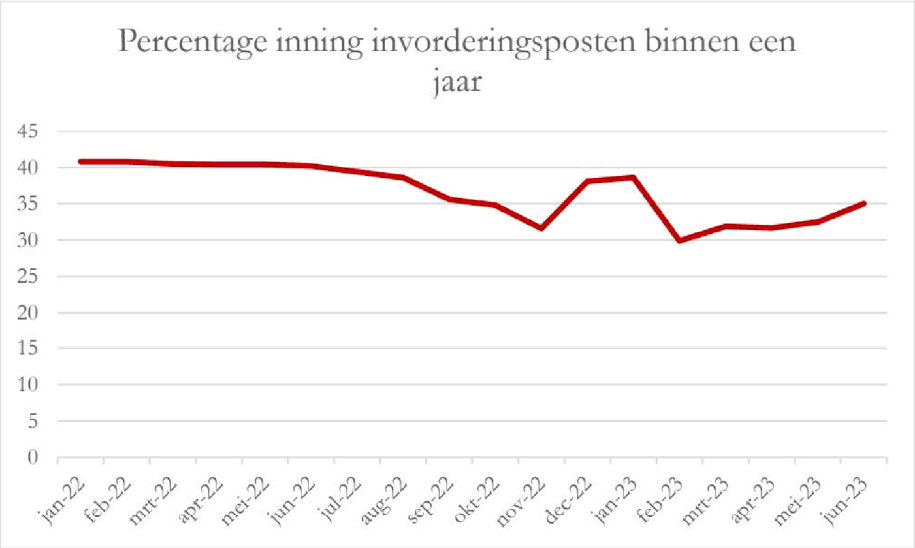


In totaal heeft de Belastingdienst over de gehele onderzoeksperiode € 515,03 miljard geïnd. Gedurende deze periode week de realisatie in totaal 34,04 miljard euro ten positieve of ten negatieve af van de (vigerende) referentielijn. Dat is 6,61% van het gerealiseerde bedrag.

Er zijn geen gegevens beschikbaar voor DG Toeslagen.

3. **Inning invorderingsposten binnen 1 jaar na aanmaning**

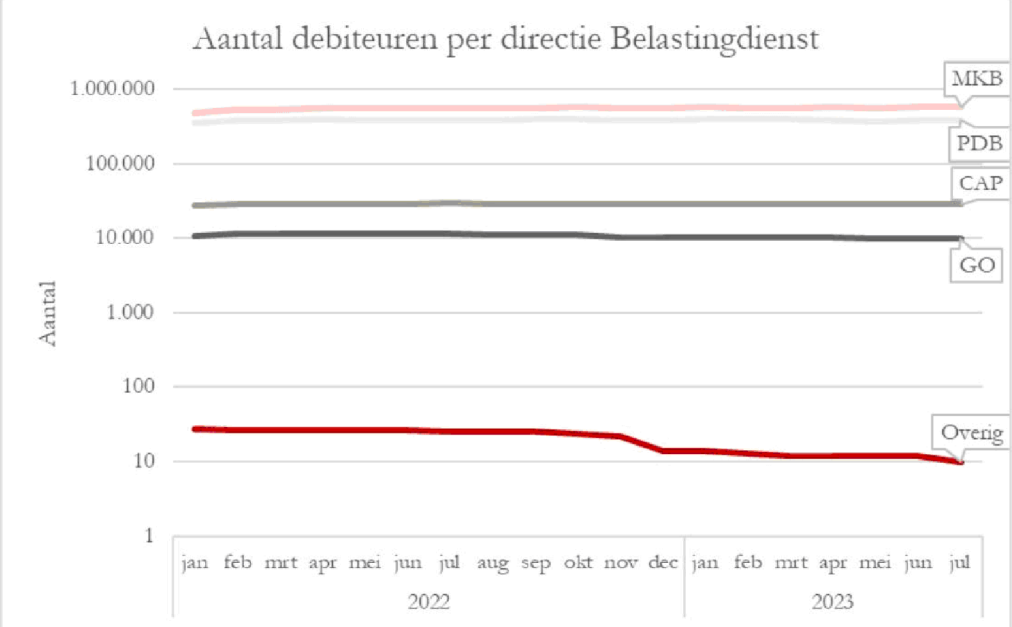
Op 1 december 2022 bedroeg het totaal bedrag van ontvangsten dat door de Belastingdienst binnen één jaar na aanmaning of laatste vervaldatum is afgeboekt € 955.005.780,- en op 1 juni 2023 € 1.771.022.615,-. Het percentage invorderingsposten binnen een jaar stond in 202 op 53,8% en in 2021 op 41,1%. De meting van december bevat alle vorderingen waarvan het moment van één jaar na aanmaning/vervaldatum valt in het betreffende kalenderjaar.

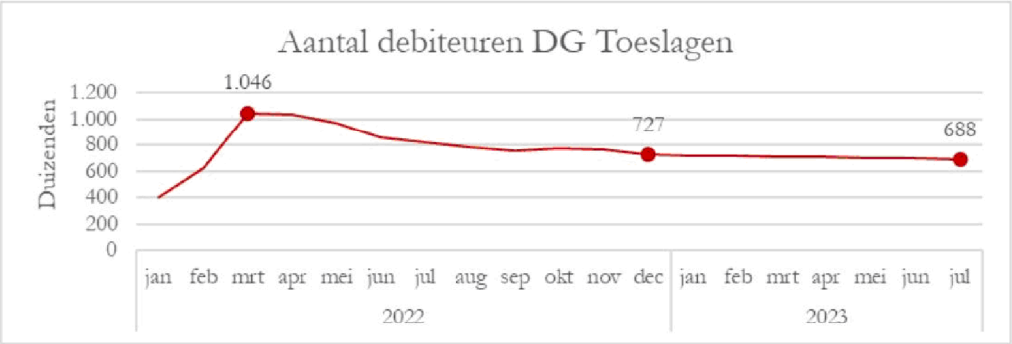


Er zijn geen gegevens beschikbaar voor DG Toeslagen.

4. Aantal debiteuren per directie

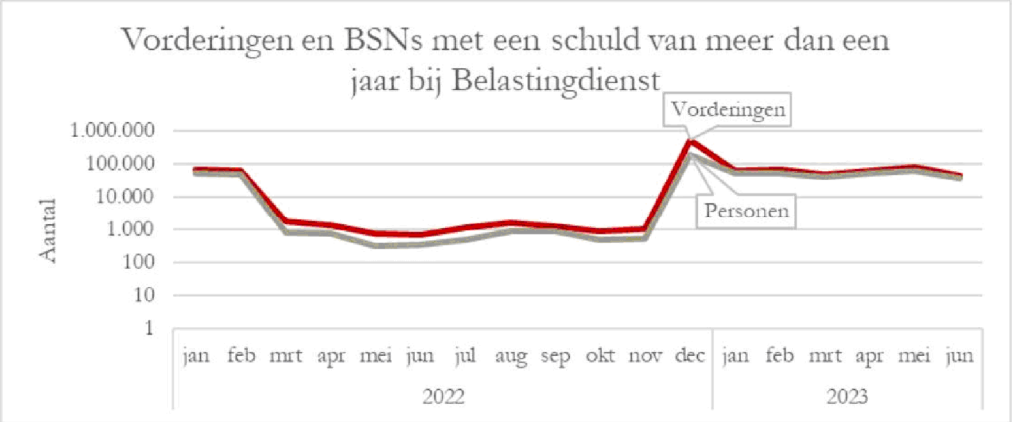
Het aantal personen met een open vordering per directie op het peilmoment in de handmatige invordering. Wanneer een persoon vorderingen heeft onder meerdere directies, dan worden deze personen onder iedere relevante directie geteld. De grafieken toont het aantal debiteuren bij de Belastingdienst (boven) en DG Toeslagen (onder). Het gaat om de directies Midden en Kleinbedrijf (MKB), Grote Ondernemingen (GO), Particulieren (PDB) en Centrale Administratieve Processen (CAP).



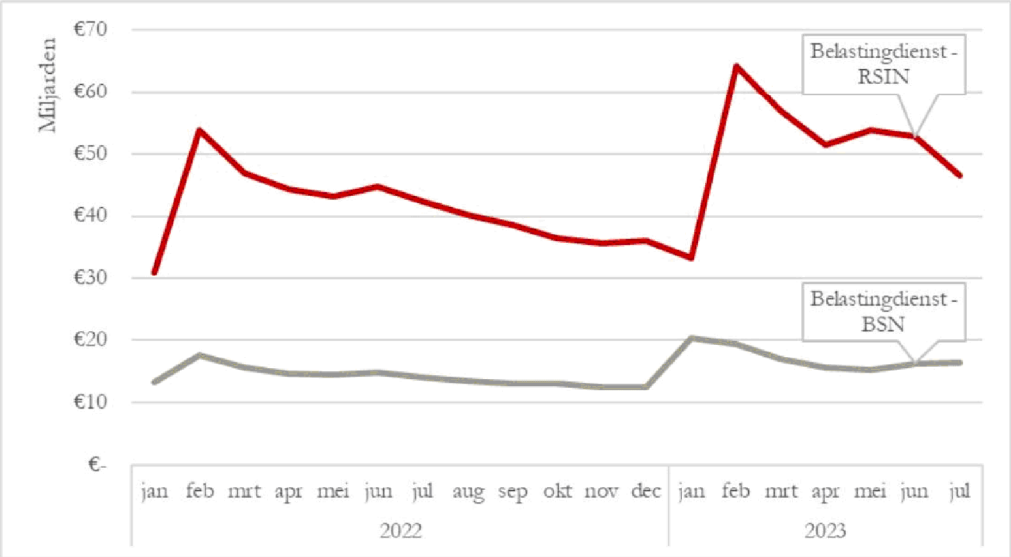


5. Aantal nieuwe debiteuren waarbij de schuld meer dan één jaar is geworden

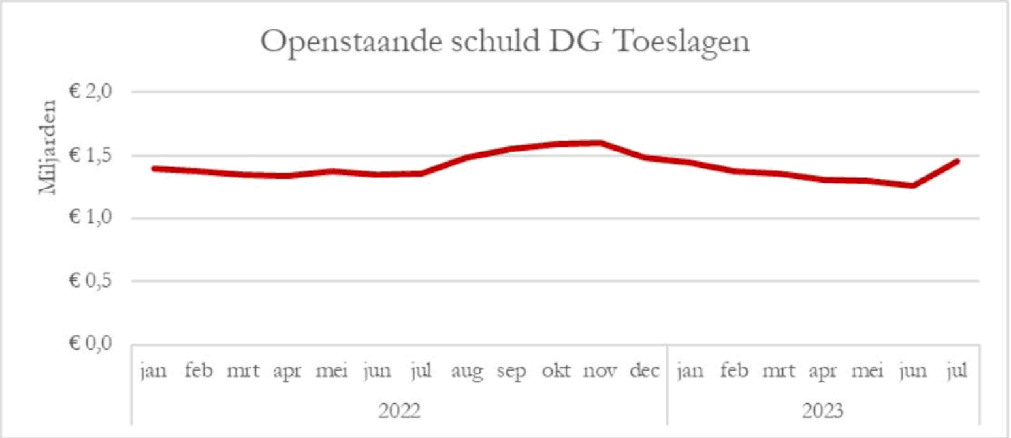
Het aantal BSN's en RSIN's met een schuld die meer dan een jaar oud is of het aantal vorderingen dat meer dan een jaar oud is.



6. Openstaande schuld



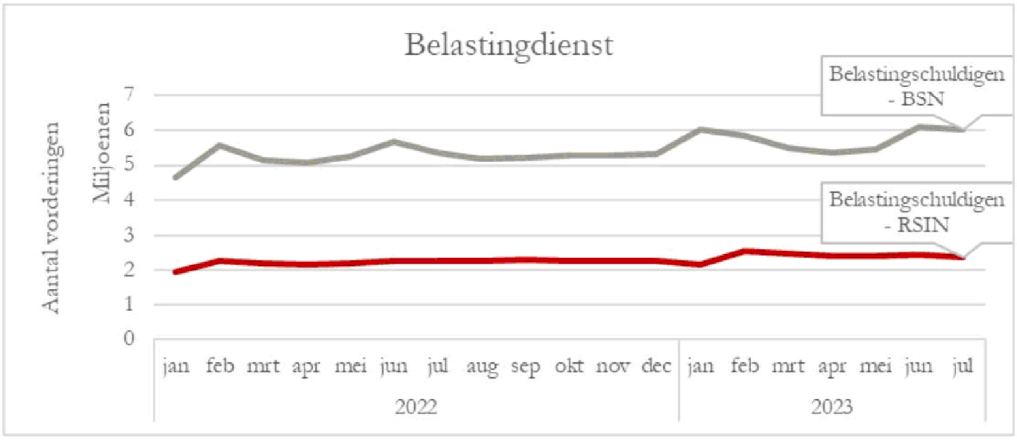
De openstaande schuld betreft het totaal aan open vorderingen inclusief invorderingskosten van de Belastingdienst, verdeeld naar natuurlijke personen (BSN) of niet-natuurlijke personen (RSIN).



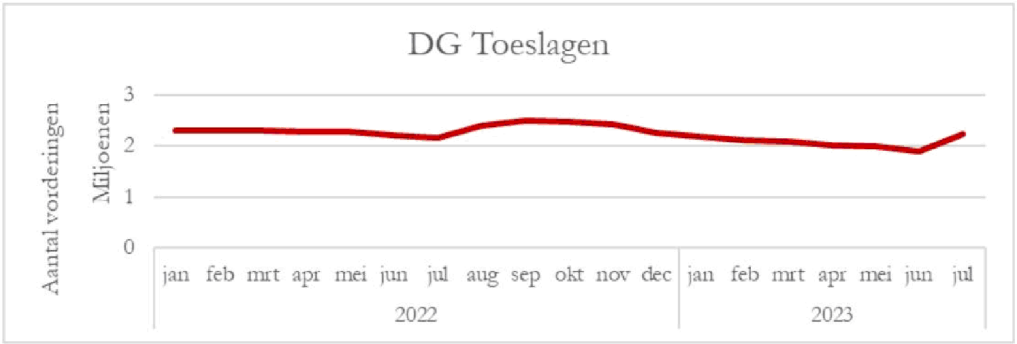
7. Ouderdom van schuld

Aantal vorderingen bij Belastingdienst en DG Toeslagen en de gemiddelde ouderdom van deze vorderingen in dagen. Bij schuld wordt geen rekening gehouden met eventuele beïnvloedbaarheid van vorderingen in uitstel bezwaar.

Belastingdienst
Aantal dagen
900
800
700
600
500
400
Belastingschuldigen - RSIN
Belastingschuldigen - BSN
jan feb mrt apr mei jun jul aug sep okt nov dec jan feb mrt apr mei jun jul
2022
2023

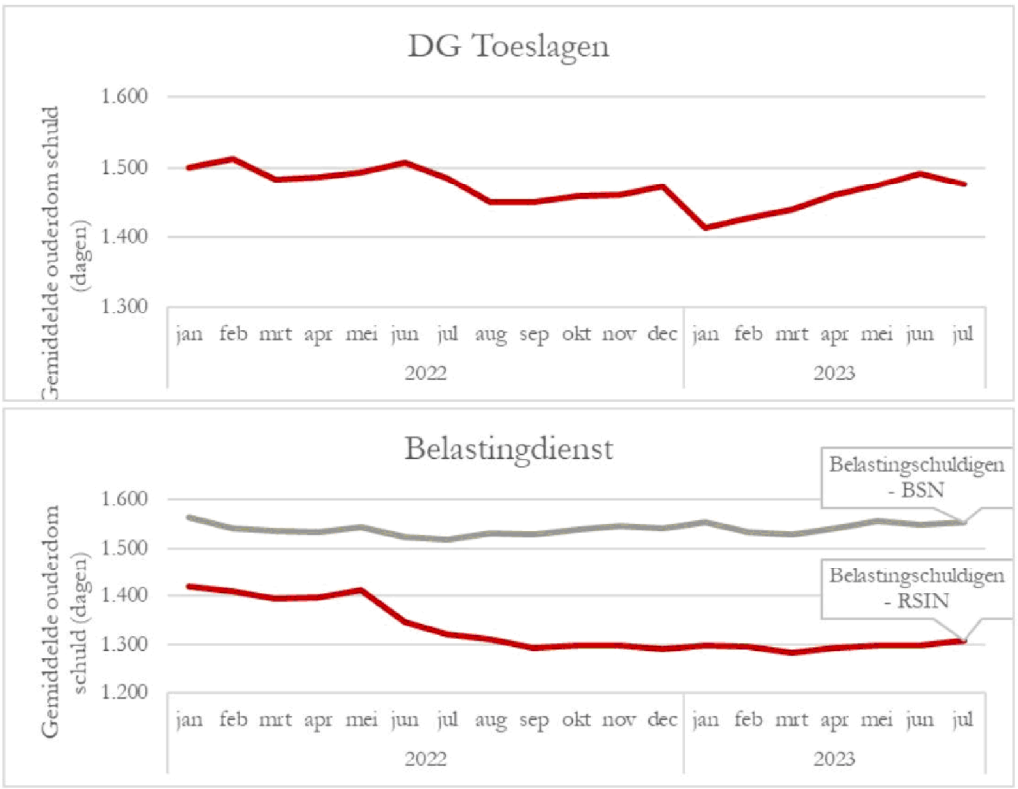

Belastingdienst
Aantal vorderingen
Miljoenen
7
6
5
4
3
2
1
0
Belastingschuldigen - BSN
Belastingschuldigen - RSIN
jan feb mrt apr mei jun jul aug sep okt nov dec jan feb mrt apr mei jun jul
2022
2023

DG Toeslagen
Aantal dagen
1.000
500
0
jan feb mrt apr mei jun jul aug sep okt nov dec jan feb mrt apr mei jun jul
2022
2023


DG Toeslagen
Aantal vorderingen
Miljoenen
3
2
1
0
jan feb mrt apr mei jun jul aug sep okt nov dec jan feb mrt apr mei jun jul
2022
2023

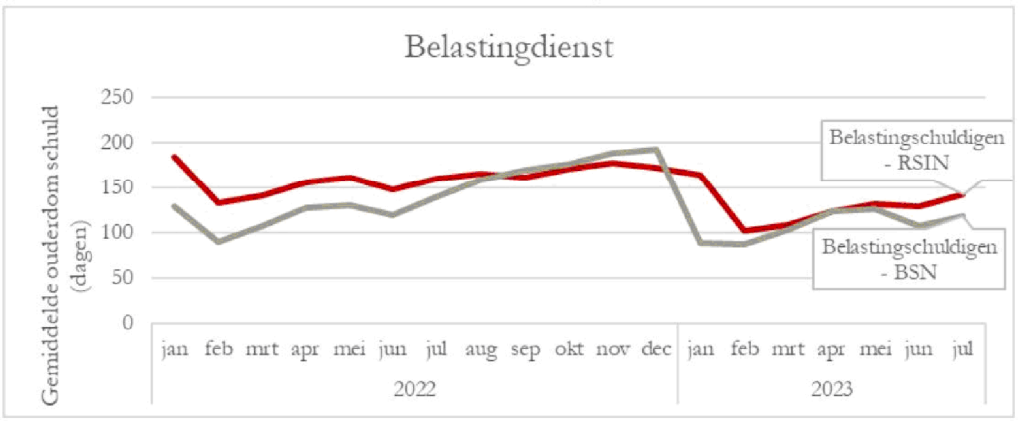
8. Ouderdom van schuld meer dan twee jaar

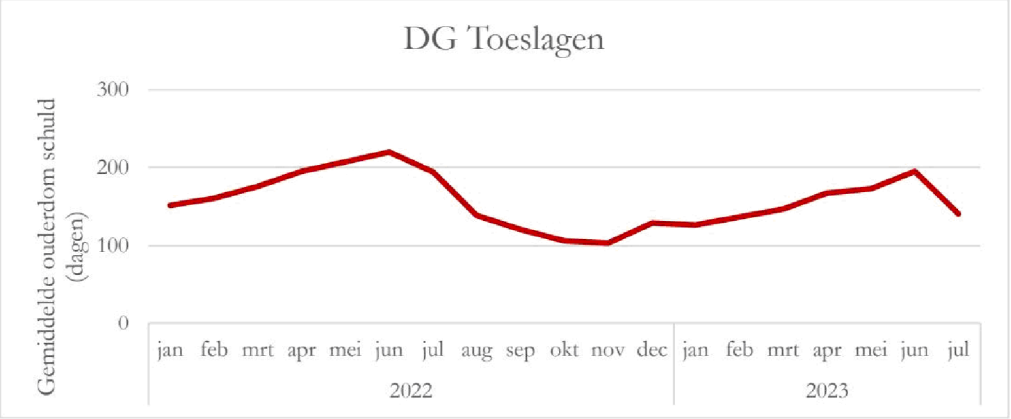
Gemiddelde ouderdom van schuld (openstaande vorderingen met een aanmaning) in dagen. Bij schuld wordt geen rekening gehouden met eventuele beïnvloedbaarheid van vorderingen in uitstel bezwaar.



9. Ouderdom van schuld minder dan een jaar

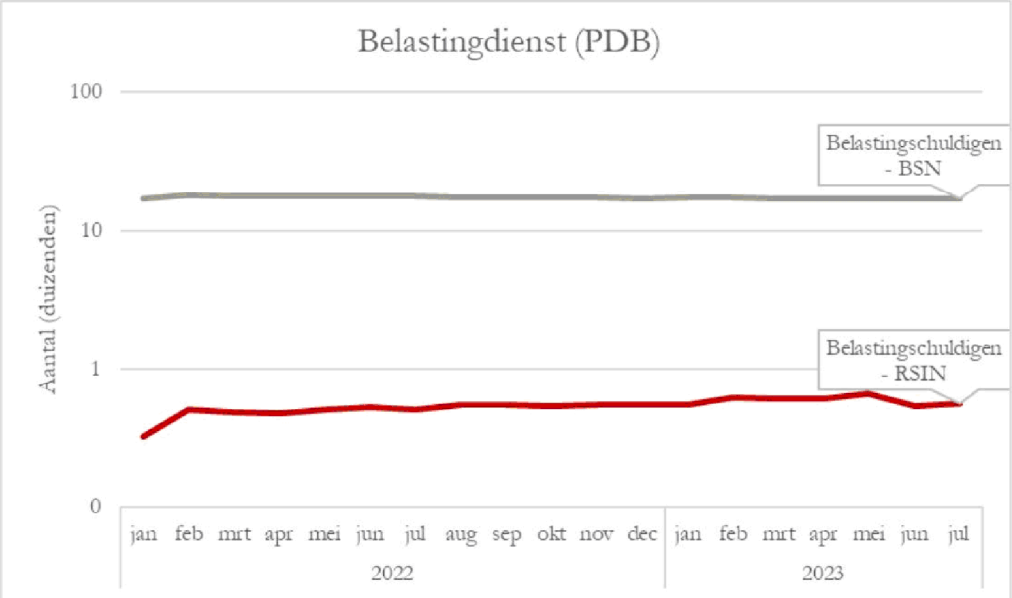
Gemiddelde ouderdom van de schuld (openstaande vorderingen met een aanmaning) in dagen waarvan de ouderdom van de vordering kleiner is dan 365 dagen. Bij schuld wordt geen rekening gehouden met eventuele beïnvloedbaarheid van vorderingen in uitstel bezwaar.

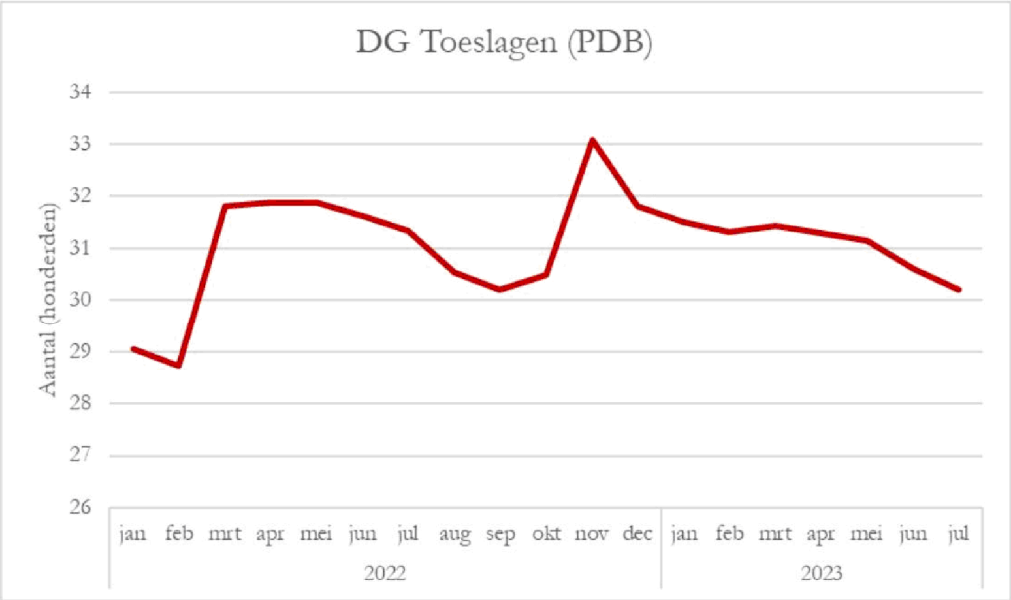




10. Aantal debiteuren per directie met schuld meer dan 20k.

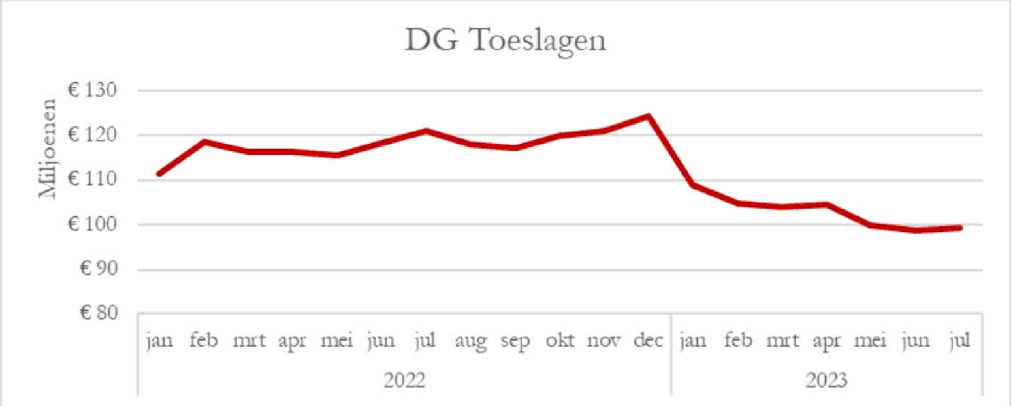
Het aantal personen (BSN en RSIN) met een totaal bedrag aan schuld (=na aanmaning) op de peildatum groter dan 20.000 euro (inclusief invorderingskosten). De telling wordt apart uitgevoerd per directie en tussen DG Toeslagen en Belastingdienst. Een persoon met schuld bij DG Toeslagen van 10.000 telt niet mee, ook als de schuld bij Belastingdienst 15.000 is. Per directie wordt een aparte indicator geleverd. Personen worden geteld onder iedere directie waar ze meer dan 20.000 euro schuld hebben.



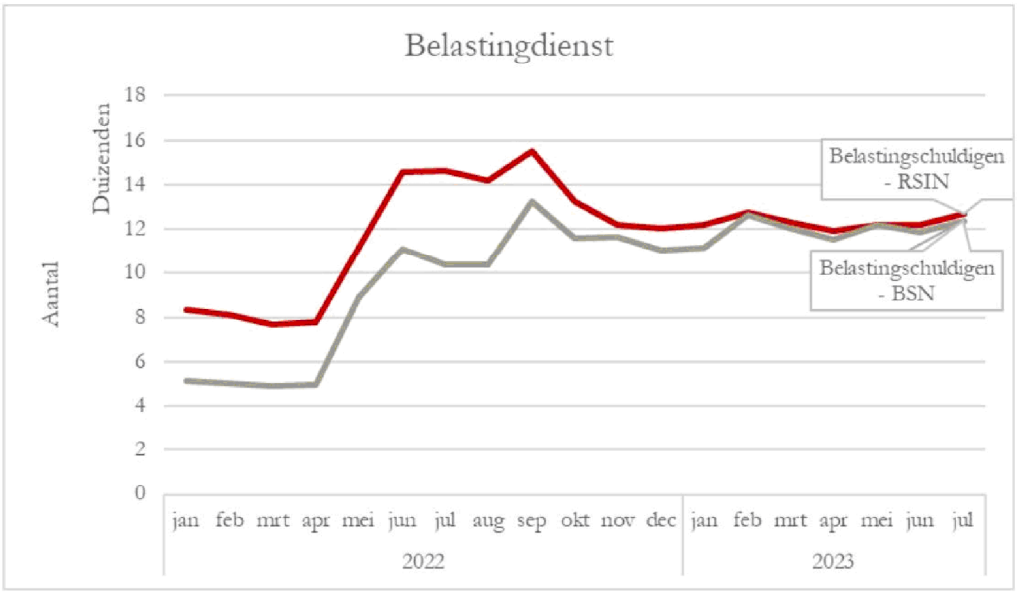


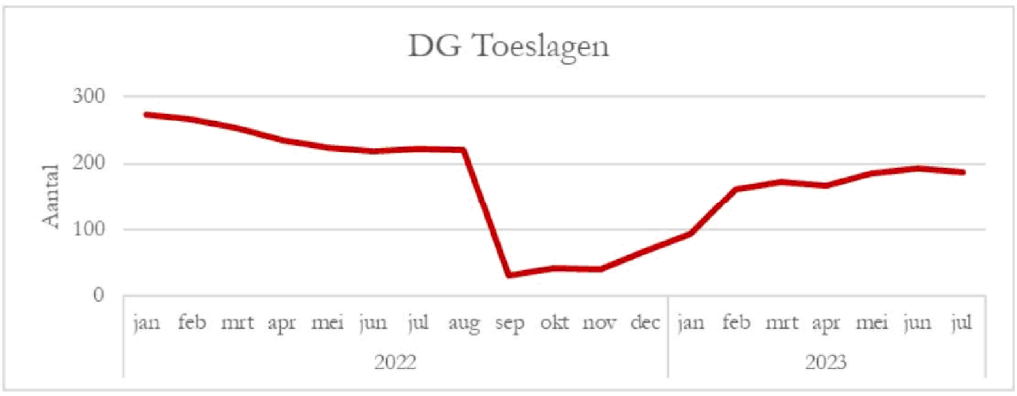
11. Bedrag niet beïnvloedbaar

Het open bedrag inclusief invorderingskosten van vorderingen in de fase bezwaar (=niet beïnvloedbaar) op de peildatum.

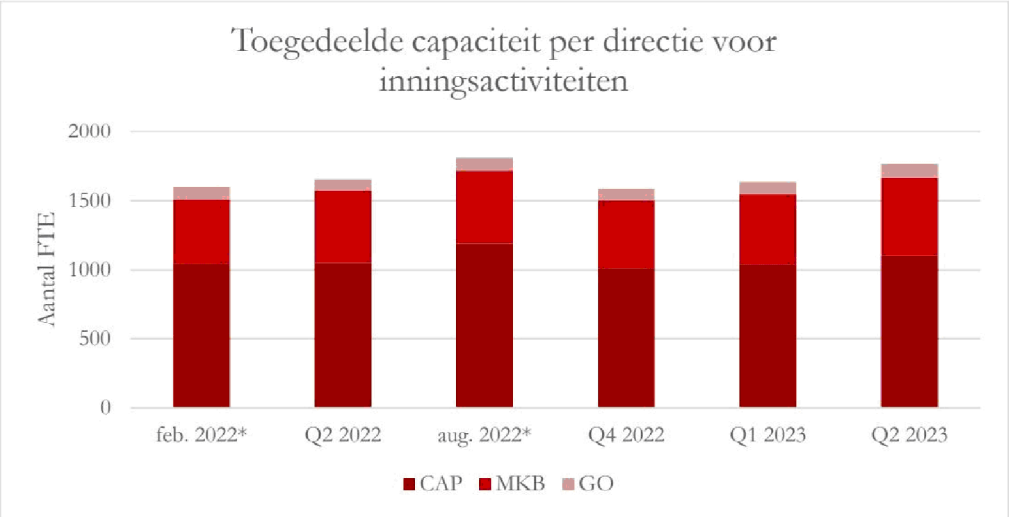


12. Beslagopdrachten

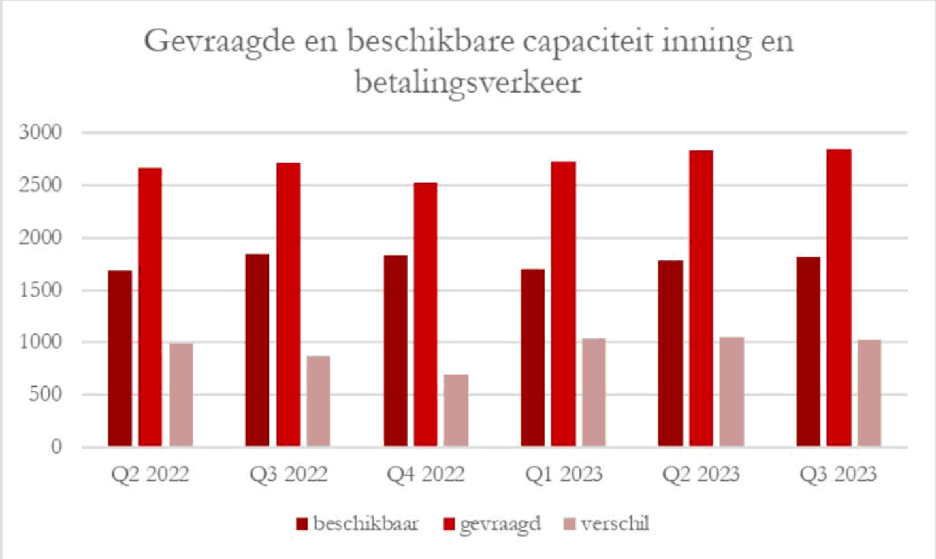


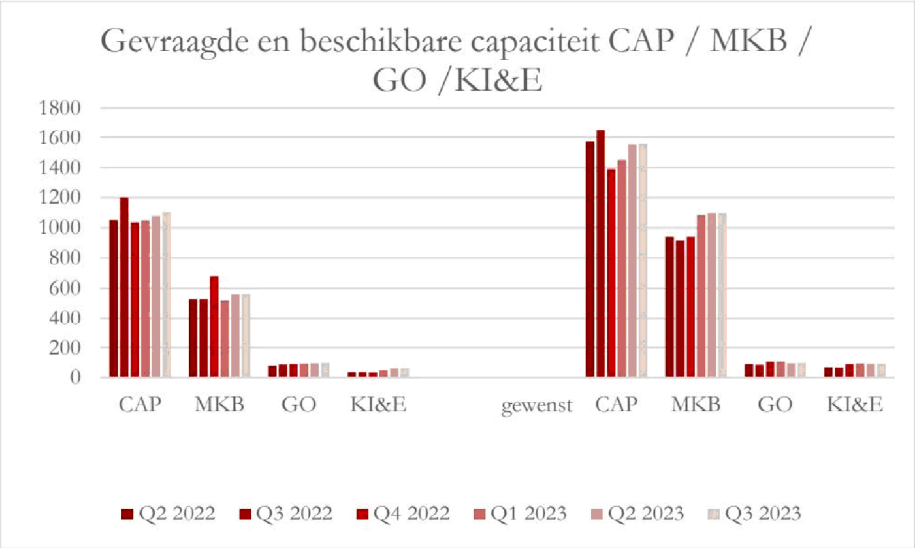


14. Ontwikkeling inzet capaciteit



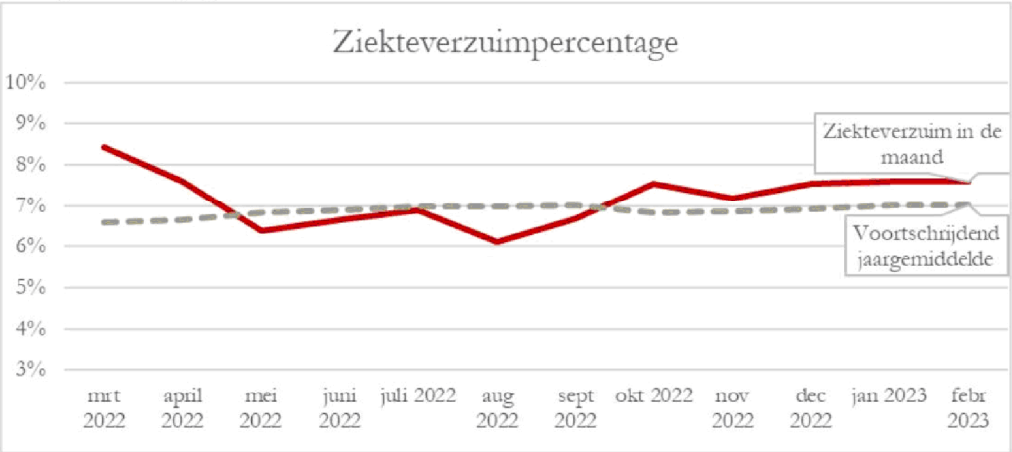
* over deze perioden zijn geen kwartaalcijfers beschikbaar gesteld.





19. Ontwikkeling verzuimpercentage

De ziekteverzuimpercentages zijn verstrekt over de periode maart 2022-februari 2023 voor de Belastingdienst in zijn geheel.



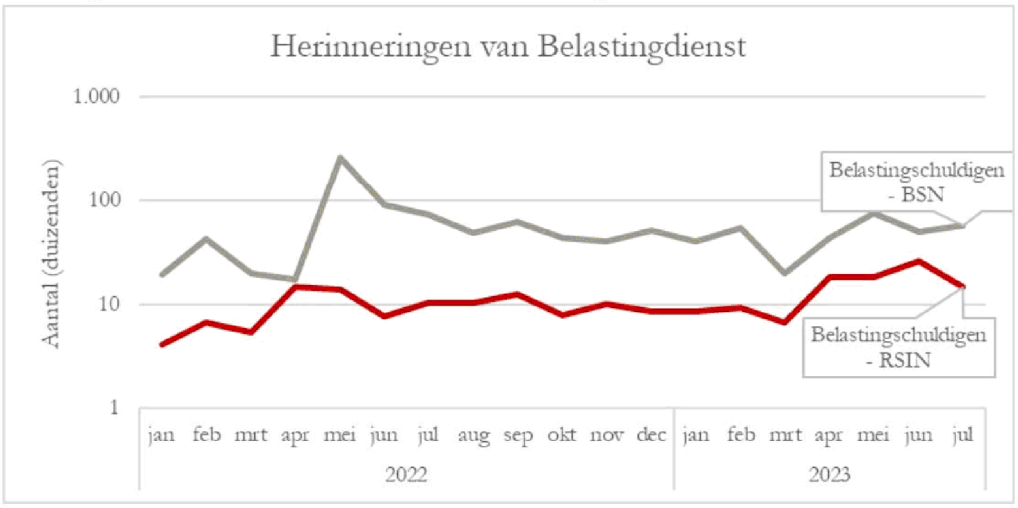
21. Aantal aanslagen

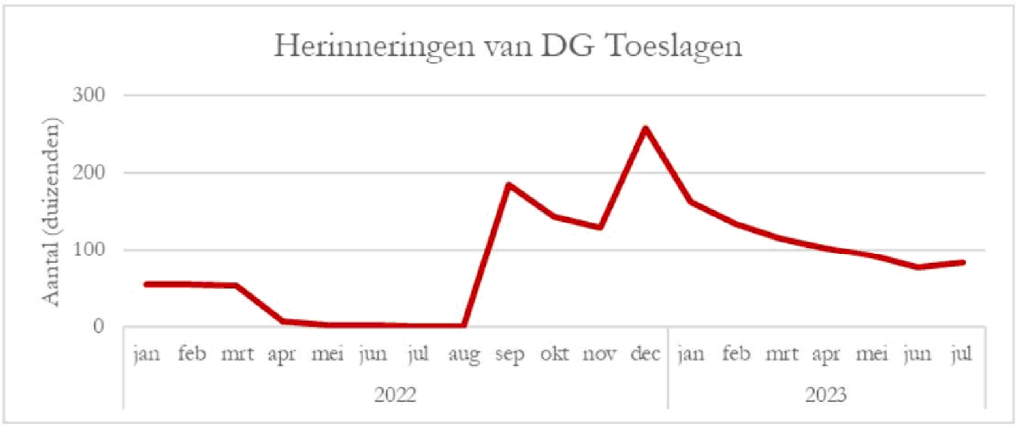
Het aantal aanslagen dat is vastgesteld in de peilmaand.

23. Aantal opgevolgde DM-adviezen

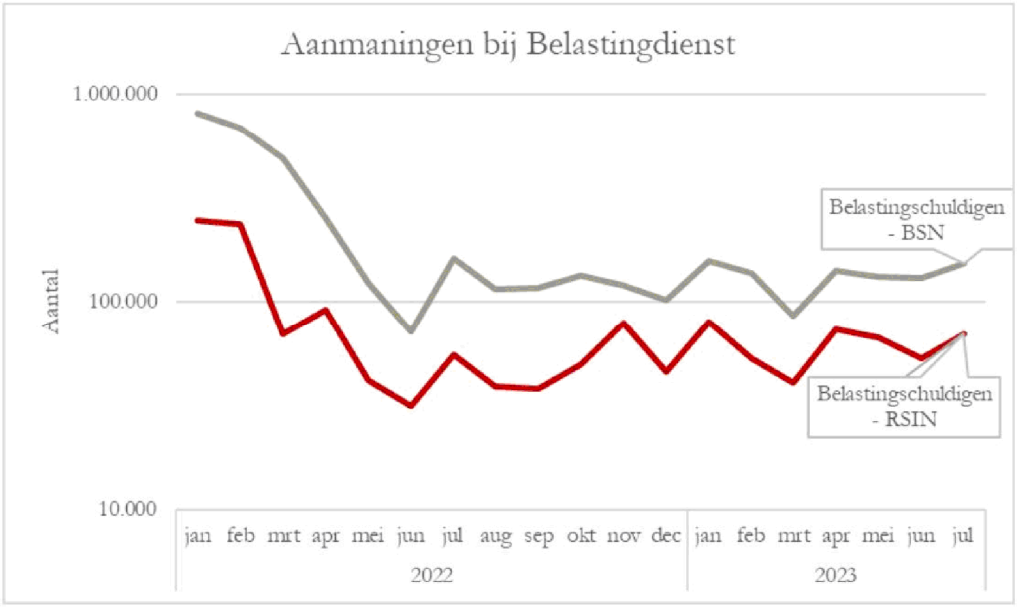
24. Waterval

De waterval bestaat uit de stappen in het inningsproces die de Belastingdienst of DG Toeslagen zet. Hieruit geven we het aantal herinneringen, aanmaningen, beslagopdrachten, dwangbevelen, vorderingen onder derden en loon- en overheidsvorderingen weer.

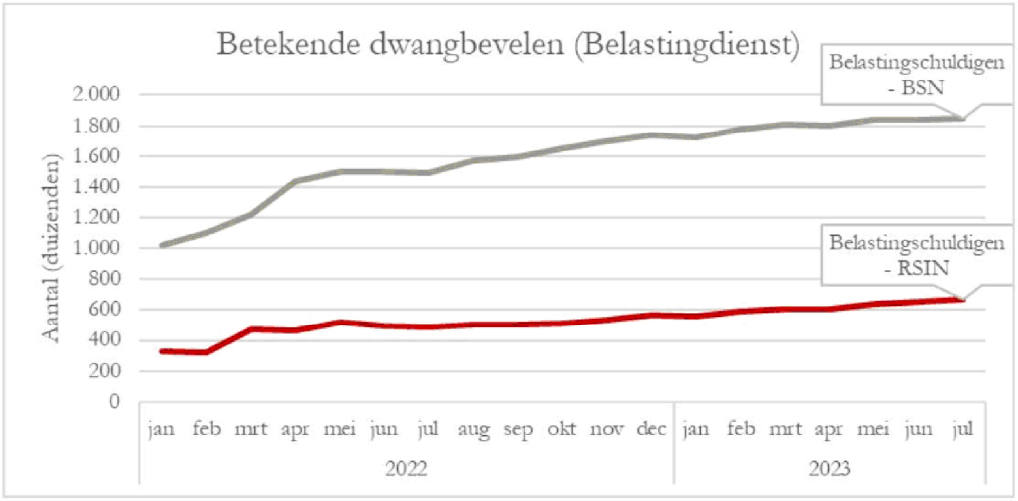


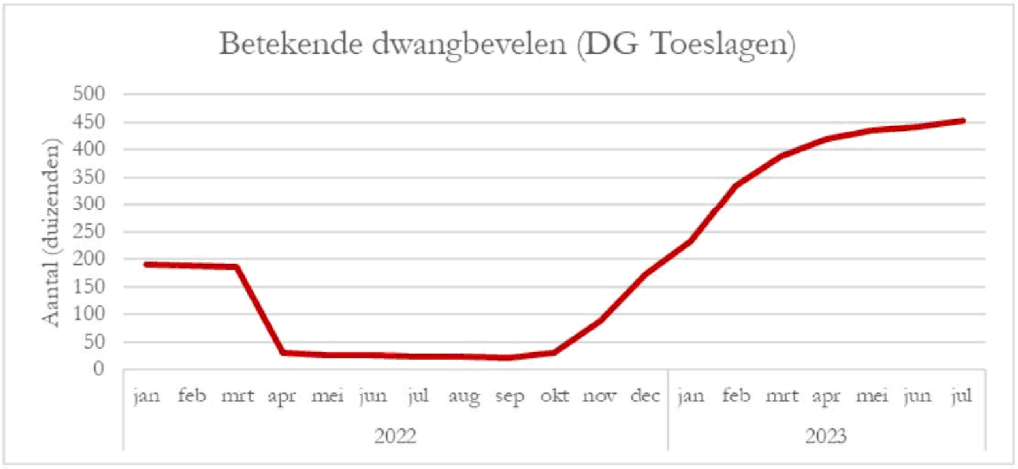


Aanmaningen



Dwangbevel betekend

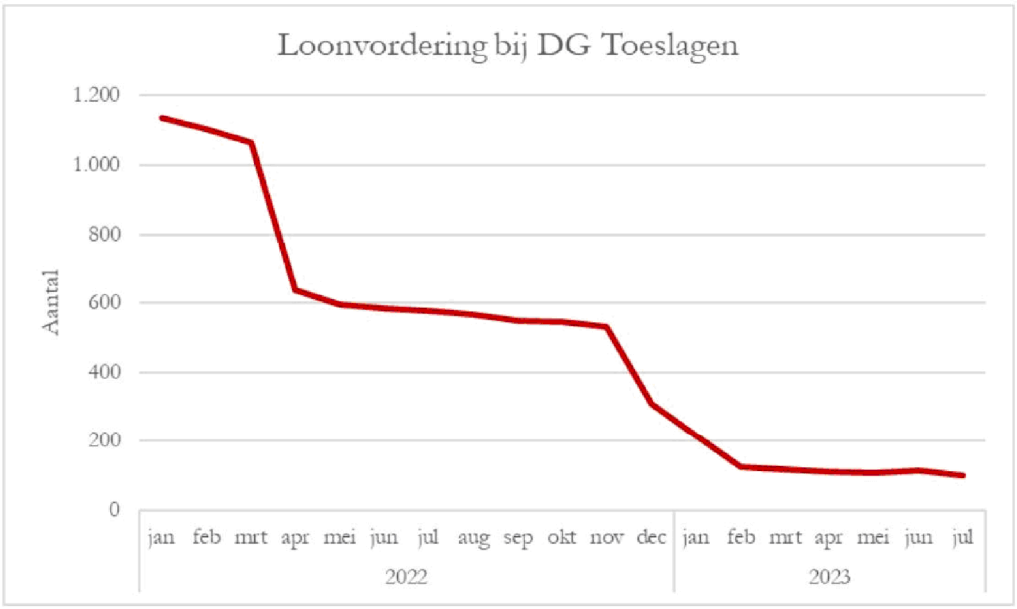




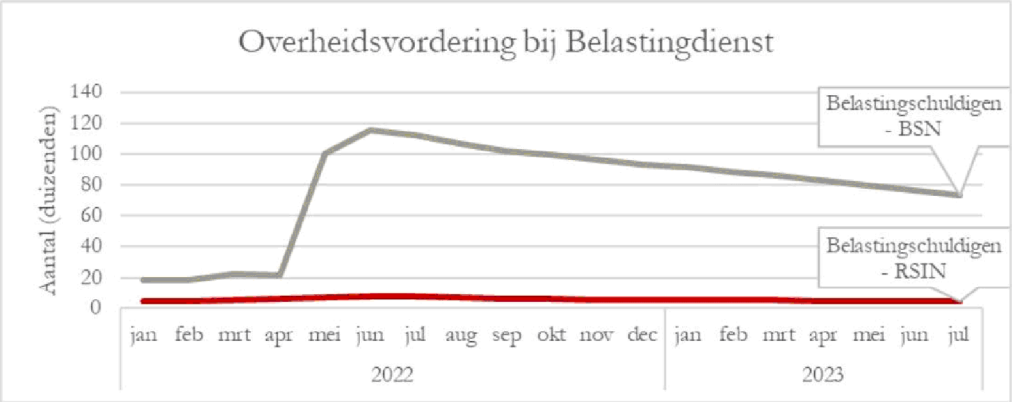
Vorderingen onder derden

Bij DG Toeslagen zijn het aantal vorderingen onder derden alleen bekend over de periode mei-juli. In die maanden bedroeg het aantal telkens drie.

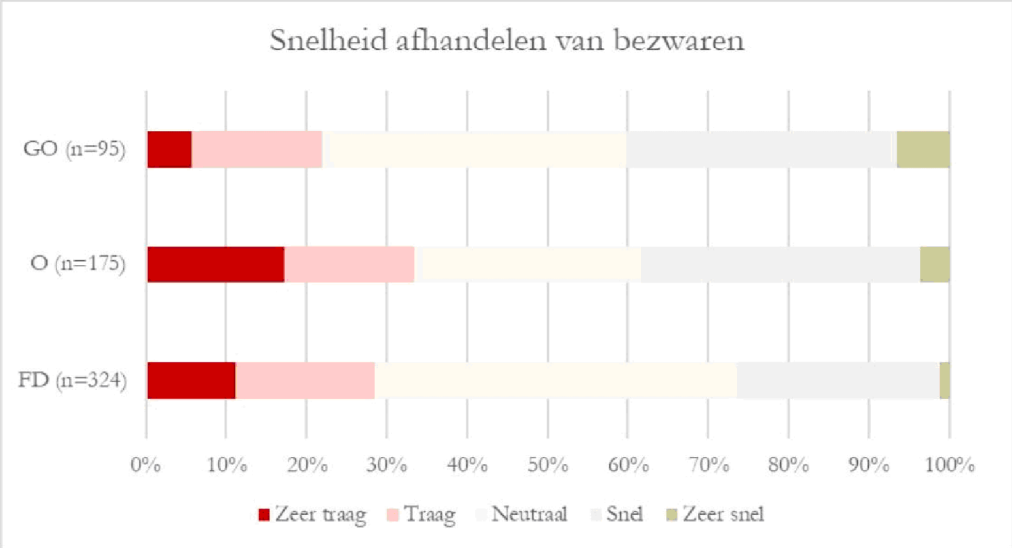
Loonvordering bij Belastingdienst



Overheidsvorderingen

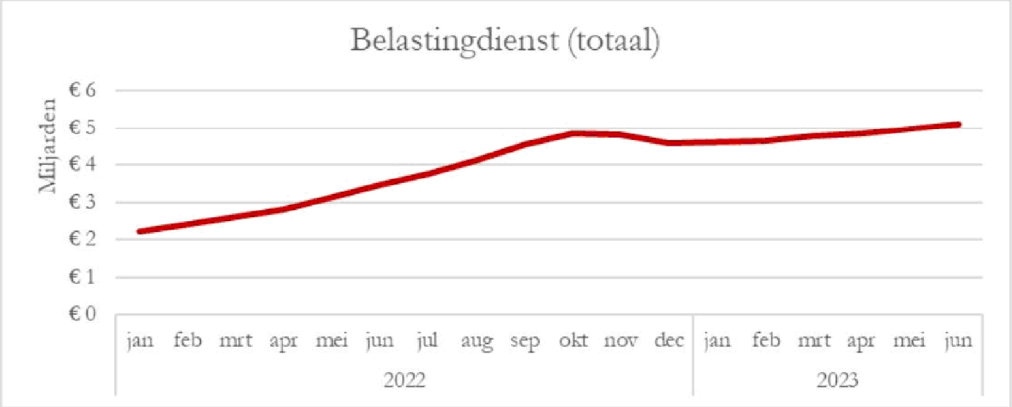


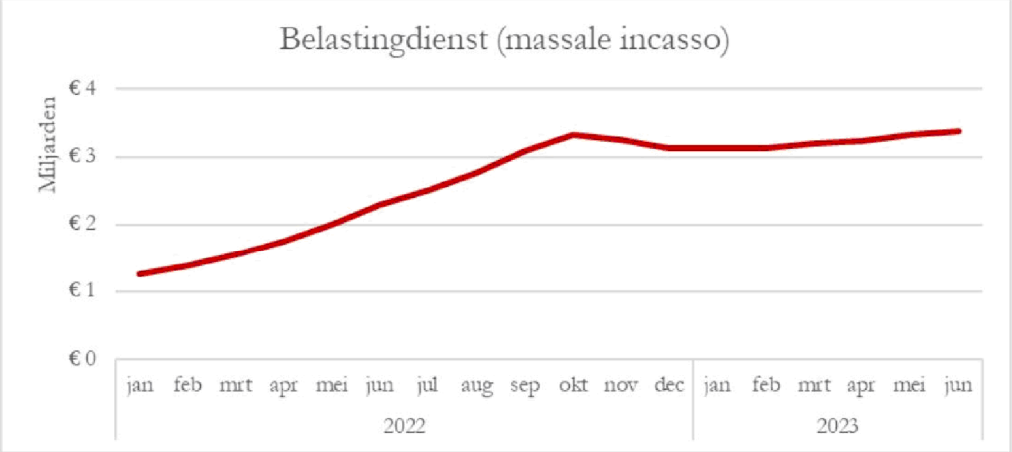
25. Snelheid afhandeling van bezwaren



27. Succes massale incasso

De som van de niet-compliante opbrengsten van de huidige maand en de voorgaande 11 maanden.





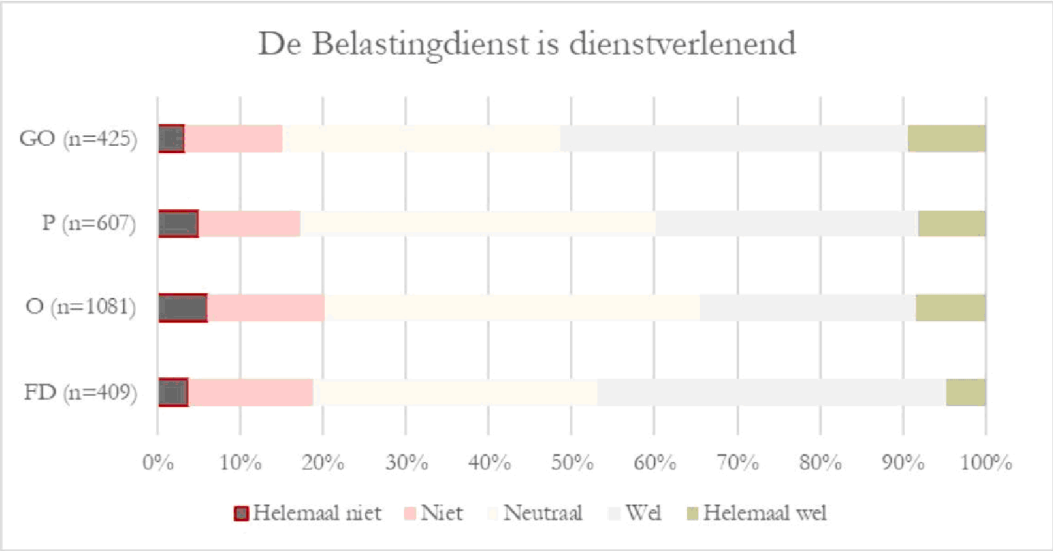
28. en 35. Betalingsachterstand

Aantal BSNs met een vordering die > 1 maand geleden en < 6 maanden geleden in achterstand raakte en waarvoor geen persoonlijke of standaardbetalingsregeling is getroffen;

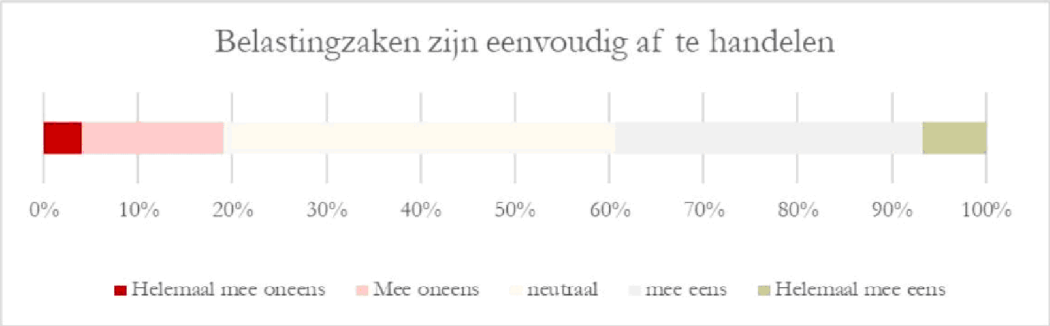
BSN's met ten minste een openstaande toeslagvordering waarvoor in de peilmaand een aanmaning is verstuurd, maar waarvoor geen persoonlijke betalingsregeling of standaard betalingsregeling is afgesloten.

Aantal unieke rsin's met een vordering die > 1 maand geleden en < 6 maanden geleden in achterstand raakte en waarvoor geen persoonlijke of standaardbetalingsregeling is getroffen.

30. De Belastingdienst is dienstverlenend

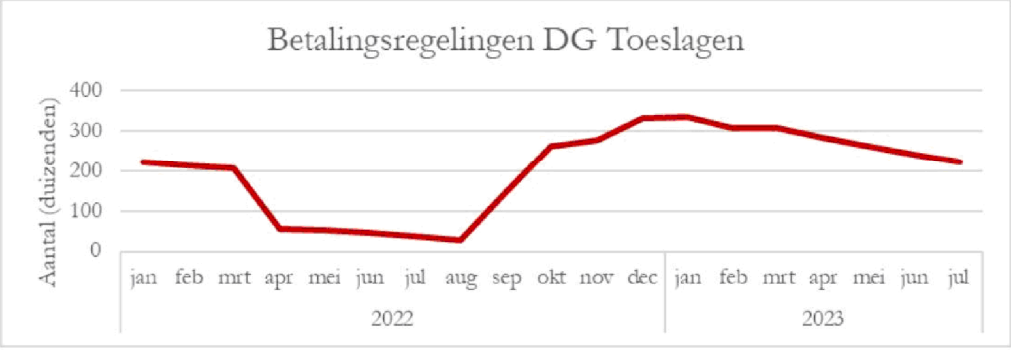


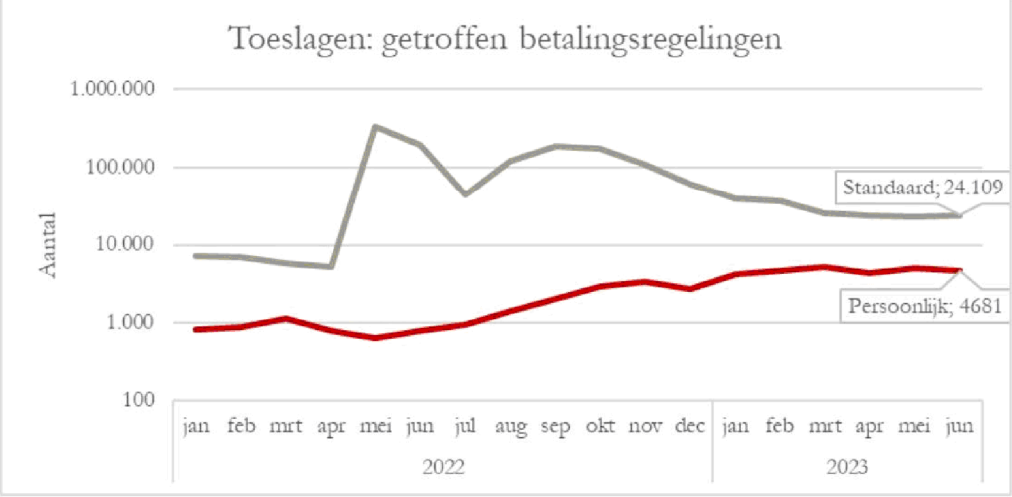
31. Belastingzaken zijn eenvoudig af te handelen



36. Aantal persoonlijke betalingsregelingen

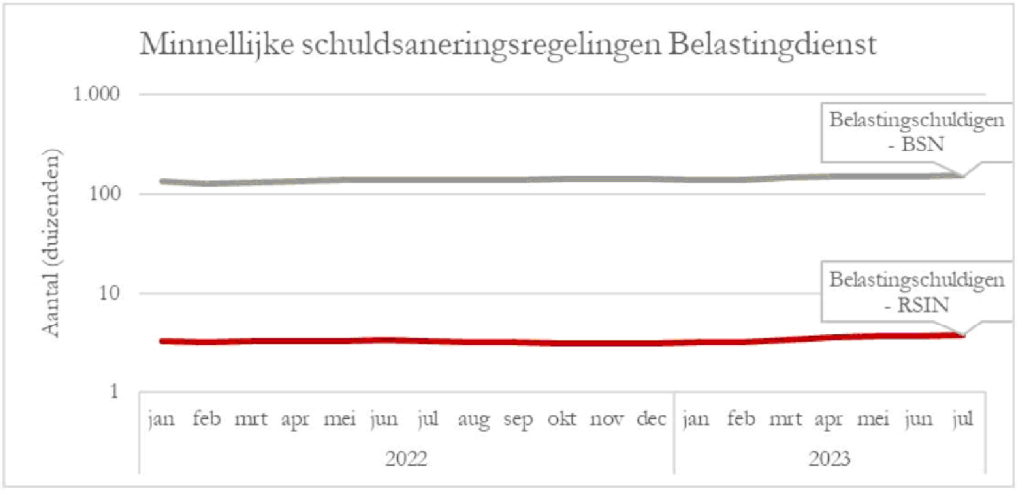
Belastingschuldigen kunnen bij DG Toeslagen een standaard of persoonlijke betalingsregeling treffen. De onderstaande grafiek geeft weer hoeveel standaard of persoonlijke betalingsregelingen in een bepaalde maand zijn getroffen.



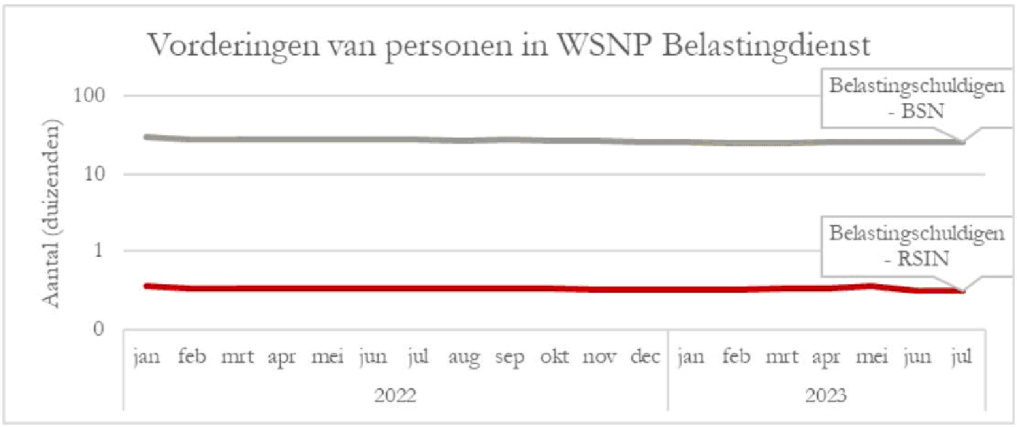


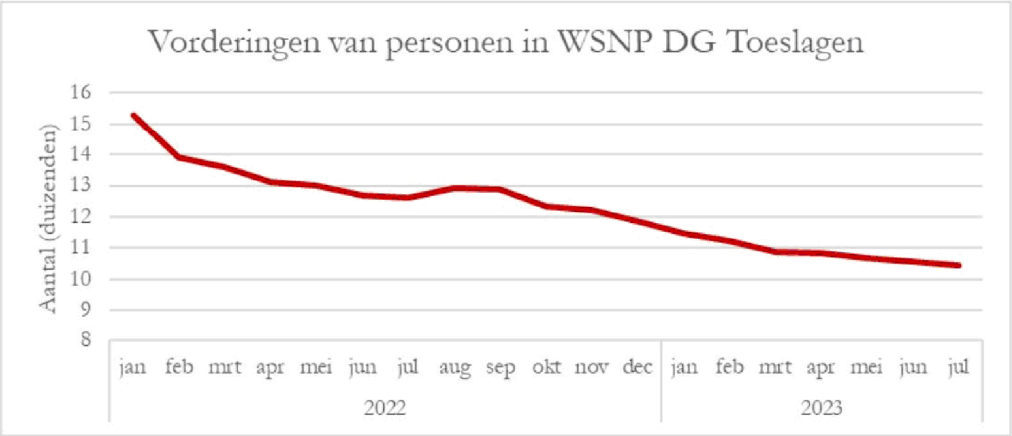
39. Aantal verwerkte minnelijke schuldhulpverleningsregelingen

Aantal minnelijke schuldhulpverleningsregelingen met de Belastingdienst (boven), aantal vorderingen getroffen door minnelijke schulphulpverleningsregelingen bij DG Toeslagen (midden) en Belastingdienst onder).

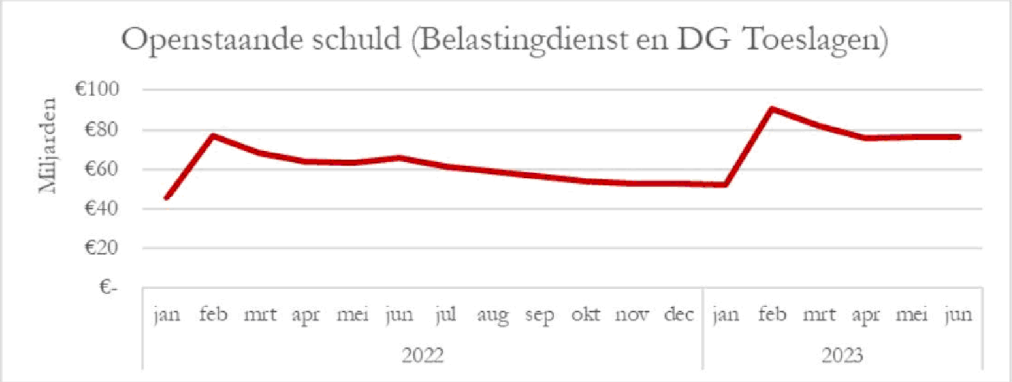


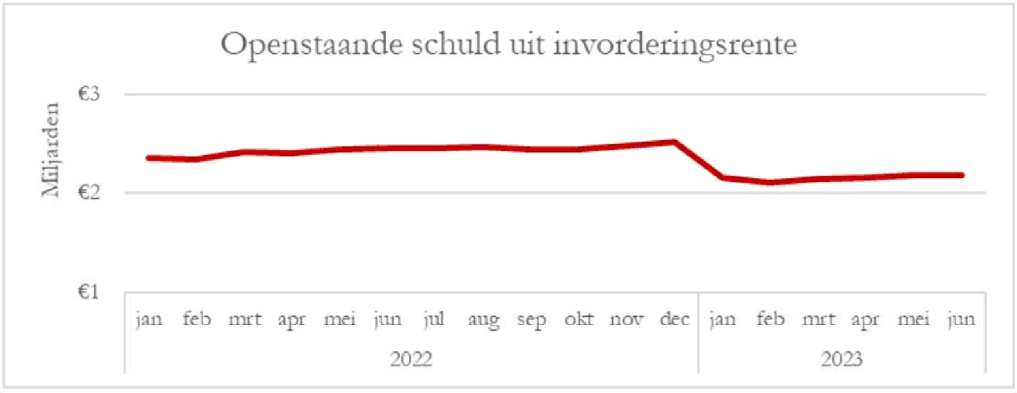
Aantal vorderingen bij DG Toeslagen en Belastingdienst dat door een regeling Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen is geraakt. Er is één RSIN-vordering door de WSNP geraakt, maar deze is niet weergegeven.





41. Deel van de openstaande schuld dat bestaat uit beslagkosten of invorderingsrente




Openstaande schuld uit invorderingsrente
Miljarden
€3
€2
€1
jan feb mrt apr mei jun jul aug sep okt nov dec
2022
jan feb mrt apr mei jun
2023

Bijlage 6 Tijdlijn coronaschulden en invordering

Maart 2020 - Start corona-uitstel
Vanaf maart 2020 konden ondernemers uitstel van betaling aanvragen van opkomende belastingverplichtingen, waaronder loon- en omzetbelasting. Van het corona-uitstel is veel gebruik gemaakt. In totaal hebben 380.000 ondernemers op enig moment van het bijzonder uitstel gebruik gemaakt. Dit zorgde voor veel druk op de uitvoering, waardoor zoveel mogelijk aanvragen massaal (digitaal) zijn verwerkt. Daarnaast zijn er verschillende andere tijdelijke fiscale coronasteunmaatregelen die zien op de invordering geïntroduceerd. Bijvoorbeeld met betrekking tot de G-rekening, de melding betalingsonmacht en de verklaring betalingsgedrag.

Februari 2022 - Einde pauzering dwanginvordering
Gedurende de coronapandemie is de dwanginvordering gepauzeerd. Dat houdt in dat ondernemers (en particulieren) met een belastingschuld, ongeacht de oorzaak van de belastingschuld, niet met invorderingsmaatregelen te maken hebben gekregen, ook al was er geen formeel uitstel van betaling verleend. In februari 2022 is de dwanginvordering stapsgewijs weer opgestart voor ondernemers en particulieren zonder uitstel van betaling. Hierbij is extra aandacht voor zorgvuldige communicatie.

April 2022 – Einde corona-uitstel en weer voldoen aan verplichtingen
Vanaf april 2022 stopte het corona-uitstel en moesten ondernemers weer voldoen aan hun nieuwe opkomende betalingsverplichtingen.

Juli 2022 – Versoepelingen coronabetalingsregeling
Begin juli 2022 zijn moties aangenomen in de Tweede Kamer met betrekking tot verdere versoepeling van de coronabetalingsregeling. De versoepelingen zorgen ervoor dat de ondernemer kan verzoeken om per kwartaal te betalen, dat de ondernemer om een betaalpauze van 6 maanden kan verzoeken en dat de ondernemer een verzoek kan doen om in maximaal 84 maanden af te lossen in plaats van 60 maanden

Augustus 2022 – Tijdelijke versoepeling saneringsbeleid
Van 1 augustus 2022 tot 1 april 2024 geldt de tijdelijke versoepeling van het saneringsbeleid, waarbij de Belastingdienst niet het dubbele percentage hoeft te ontvangen van wat concurrente schuldeisers ontvangen bij een sanering. Dit om ondernemers te bewegen alsnog op korte termijn een saneringsverzoek in te dienen.

Oktober 2022 - Start aflossen belastingschuld
Vanaf oktober 2022 moesten de overgebleven circa 270.000 ondernemers starten met het aflossen van de opgebouwde coronaschuld volgens de coronabetalingsregeling. In beginsel is deze coronabetalingsregeling 60 maanden, maar op verzoek kan deze met 2 jaar worden verlengd tot maximaal 84 maanden.

Februari 2023 - Brief herinnering coronabetalingsregeling

In februari 2023 stuurde de Belastingdienst een brief naar ondernemers die achterlopen ter herinnering aan de coronabetalingsregeling. Een groot aantal ondernemers voldoet namelijk niet aan de betalingsverplichtingen van de coronabetalingsregeling.

April 2023 - Nieuwe brief naar ondernemers
In april 2023 stuurde de Belastingdienst nogmaals een brief (rappelbrief) naar ondernemers met een forse achterstand met het verzoek om binnen 14 dagen de achterstand in te lossen.

Juli 2023 - Intrekkingsbrief naar ondernemers
Ondernemers met een forse achterstand die eerder al de herinnerings- en rappelbrief ontvingen, kregen een intrekkingsbrief waarin staat dat hun coronabetalingsregeling wordt ingetrokken. Ook werden er nieuwe rappelbrieven verstuurd naar ondernemers met een achterstand die nog niet eerder zijn benaderd.

September 2023 - Start invordering ondernemers met ingetrokken coronabetalingsregeling
In september 2023 begint de stapsgewijs de invordering voor ondernemers van wie de coronabetalingsregeling is ingetrokken. Binnen de Belastingdienst is maar in beperkte mate capaciteit beschikbaar voor het uitvoeren van de dwanginvordering als grote aantallen ondernemers vanuit het corona-uitstel in de dwanginvordering terecht komen.

April 2024 – Einde tijdelijke versoepeling saneringsbeleid
Vooralsnog eindigt de tijdelijke versoepeling van het saneringsbeleid per 1 april 2024.

Oktober 2027 of oktober 2029 - Einde coronabetalingsregeling
In oktober 2027 eindigt de coronabetalingsregeling voor ondernemers met een betalingsregeling van 60 maanden. In oktober 2029 eindigt de coronabetalingsregeling voor ondernemers met een betalingsregeling van 84 maanden.