



100 Gelezen 24/5/2025
80

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane
de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

nota

Heroverweging Wet Stroomlijnen (Fiscale
vereenvoudigingswet 2017)

Persoonsgegevens

Aanleiding

In 2016 is de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 (hierna: Fvw 2017) aangenomen.¹ Onderdeel van deze Fvw 2017 betreft het stroomlijnen van invorderingsregelgeving van belastingen en toeslagen (hierna: Wet Stroomlijnen). Deze Wet Stroomlijnen bevat een pakket aan maatregelen die tot doel hebben om de invorderingswet- en regelgeving voor belastingen en toeslagen zoveel mogelijk te harmoniseren.

Datum
15 mei 2025

Notanummer
2025-0000092208

Bijlagen
1. Kamerbrief
2. Rapport heroverweging

In de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (hierna: POK) heeft het kabinet toegezegd de inwerkingtreding van de Wet Stroomlijnen op te schorten en de wet te heroverwegen.² Uit de heroverweging van de Wet Stroomlijnen volgt dat de artikelen XII, XIII - onderdelen A, B, C, onder 2 en E -, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII en XIX van de Fvw 2017 kunnen vervallen.³ Het voorstel hiertoe kan worden opgenomen in de Fiscale verzamelwet 2027.

Beslispunten

- 1) Gaat u beiden akkoord met de concrete uitwerking van een wetsvoorstel tot het vervallen van de artikelen XII, XIII - onderdelen A, B, C, onder 2 en E -, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII en XIX van de Fiscale vereenvoudigingswet 2017? Wij adviseren u hiermee akkoord te gaan. Indien u hiermee akkoord gaat kan dit voorstel worden opgenomen in de Fiscale verzamelwet 2027.
- 2) Gaat u beiden akkoord met bijgaande Kamerbrief (bijlage 1) waarin u de Kamer informeert over de toegezegde heroverweging van het onderdeel van de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 dat ziet op 'Stroomlijnen' (bijlage 2)? Wij adviseren u hiermee akkoord te gaan. Indien u akkoord bent, verzoeken wij u de Kamerbrief te ondertekenen.
- 3) Gaat u akkoord met het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's? Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Akkoord.

Akkoord

Akkoord.

¹ Stb. 2016, 546.

² Bijlage 964789, p. 3 bij Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4.

³ Artikel XIII, onderdelen C, onder 1, en D treedt reeds in werking op 1 januari 2027, Stb. 2025, 23.

Kernpunten

- In de Wet Stroomlijnen is voorzien in één invorderingsregime voor belastingen en toeslagen. Dit is gerealiseerd door de Invorderingswet 1990 (hierna: IW 1990) (grotendeels) van toepassing te verklaren op de invordering van terug te betalen toeslagen en de ontvanger aan te wijzen als het bevoegde bestuursorgaan voor de invordering van rijksbelasting- en toeslagschulden.
- De belangrijkste doelen van de Wet Stroomlijnen waren vereenvoudiging en het terugdringen van regelgeving, meer duidelijkheid voor de burger over zijn schuldpositie en het toepasselijke regime, terugdringen van onnodig berichtenverkeer tussen Belastingdienst en burger en een besparing in de uitvoeringskosten.
- De Wet Stroomlijnen is onderdeel van de Fvw 2017 en is destijds⁴ niet in werking getreden omdat de noodzakelijke aanpassingen in de automatiseringssystemen nog niet gerealiseerd zijn.
- In de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' van de POK heeft het kabinet toegezegd de inwerkingtreding van de Wet Stroomlijnen op te schorten en de wet te heroverwegen.⁵
- Het uitgangspunt van de Wet Stroomlijnen - één invorderingsregime voor rijksbelastingen en toeslagen door de IW 1990 grotendeels van toepassing te verklaren op toeslagen en de ontvanger aan te wijzen als het bevoegde bestuursorgaan voor de invordering van belasting- en toeslagschulden - is gezien de ingezette ontvlechting van de Belastingdienst, Dienst toeslagen en Douane niet meer actueel.
- Als gevolg hiervan is de opzet en plaatsing van de wetteksten van de overige onderdelen van de Wet Stroomlijnen niet meer passend. Uit deze heroverweging van de Wet Stroomlijnen volgt derhalve dat de artikelen XII, XIII - onderdelen A, B, C, onder 2 en E -, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII en XIX van de Fvw 2017 kunnen vervallen.⁶
- De bij de voorbereiding van de Wet Stroomlijnen gesignaleerde knelpunten zijn bij de heroverweging geanalyseerd en verwijzingen naar inmiddels ingezette oplossingsrichtingen zijn opgenomen in de heroverweging (zie bijlage 2). Voorts wordt in de heroverweging concreet verwezen naar aangrenzende beleidsideeën die inmiddels zijn of worden uitgewerkt in andere trajecten of voorstellen.
- In bijgaande brief informeert u de Kamer over de toegezegde heroverweging van de Wet Stroomlijnen en biedt u de Kamer dit rapport tot heroverweging aan. Een samenvatting van de heroverweging is opgenomen in de toelichting van deze nota.
- Indien u akkoord gaat met het vervallen van de betreffende bepalingen uit de Fvw 2017 kan een voorstel hiertoe worden opgenomen in de Fiscale verzamelwet 2027. Hierbij geldt dat deze nog beoordeeld wordt op uitvoerbaarheid (inclusief IV-impact) en de budgettaire gevolgen. Ten behoeve van deze Fiscale verzamelwet 2027 zullen komende zomer de uitvoeringstoetsen en internetconsultatie worden gestart. U wordt op korte termijn nader over dit proces geïnformeerd.

Logisch.

⁴ Artikel XIII, onderdelen C, onder 1, en D, van de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 (Wet Stroomlijnen) treden op 1 januari 2027 in werking, Stb. 2025, 23.

⁵ Bijlage 964789, p. 3 bij Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4.

⁶ Uitzondering betreft het onderdeel 'Rechtsbescherming blauw', deze maatregel heeft een afzonderlijk traject belopen en is geen onderdeel van de heroverweging. (Stb. 2025, 23).

Toelichting

Algemeen

- De Wet Stroomlijnen bevat zes onderdelen:
 1. De aanwijzing van de ontvanger als het bevoegde bestuursorgaan voor de invordering van belasting- en toeslagschulden;
 2. De introductie van een debiteurgerichte (in plaats van vorderingsgerichte) betalingsregeling voor (in beginsel) burgers;
 3. De mogelijkheid tot kwijtschelding van een (eventuele) restschuld na afloop van een betalingsregeling voor (in beginsel) burgers, ook voor toeslagschulden;
 4. De rechtsbescherming via de fiscale rechter;
 5. De uitbreiding van de verrekeningsmogelijkheden;
 6. De toekenning van preferentie voor toeslagschulden.

De aanwijzing van de ontvanger als het bevoegde bestuursorgaan

- Met de Wet Stroomlijnen wordt de Awir gewijzigd, zodat de IW 1990 overeenkomstig van toepassing wordt verklaard op toeslagen. Dit heeft tot gevolg dat Dienst Toeslagen niet langer het bevoegde bestuursorgaan is voor de uitbetaling van voorschotten en tegemoetkomingen en de invordering van toeslagschulden. Deze bevoegdheid gaat met de wijziging over op de ontvanger, hij vordert toeslagschulden in en betaalt deze uit met toepassing van de bepalingen in de IW 1990. Dienst Toeslagen blijft wel de bevoegdheid houden om een toeslag toe te kennen en een terug te vorderen bedrag vast te stellen.
- Doel van deze maatregel is een vereenvoudiging in de uitvoering door de Belastingdienst.⁷ Daarnaast wordt deze wijziging gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor de het volgende onderdeel van de Wet Stroomlijnen: de introductie van de debiteurgerichte betalingsregeling.
- Gezien de ontvlechting van de Belastingdienst is het niet langer logisch om de ontvanger aan te wijzen als het bevoegde bestuursorgaan voor de terugvordering van toeslagenschulden. Dienst Toeslagen maakt als gevolg van de ontvlechting geen onderdeel meer uit van de Belastingdienst en is sindsdien een zelfstandig onderdeel binnen het ministerie van Financiën. De aard van belasting- en toeslagschulden en de aard van de doelgroepen van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen verschillen, dit rechtvaardigt een verschillende aansturing en benadering. Hierbij kan worden gewezen op de herijking van de invorderingsstrategieën van de Belastingdienst en Dienst Toeslagen, welke op deze gronden afzonderlijk zijn uitgewerkt.
- Het aanwijzen van de ontvanger als bevoegd bestuursorgaan voor Dienst Toeslagen past niet bij deze ingezette ontvlechting. De DG Belastingdienst zal in dat geval immers verantwoordelijk worden voor handelingen van de ontvanger ten aanzien van de DG Toeslagen. Voorts streeft Dienst Toeslagen ernaar om het vaststellingsproces en het invorderingsproces beter op elkaar aan te laten te sluiten om de dienstverlening te verbeteren. In dat kader is het niet logisch om de ontvanger aan te wijzen als bevoegd bestuursorgaan voor de terugvordering van toeslagschulden. Deze wetswijziging is derhalve niet langer wenselijk. Wel zijn de algemeen directeuren van Belastingdienst/CAP, Belastingdienst/P en Belastingdienst/MKB reeds bevoegd om in te vorderen. Deze bevoegdheid is geregeld via mandatering door Toeslagen in plaats van attributie bij wet.

⁷ Indirect en in samenhang met de andere onderdelen van de Wet Stroomlijnen leidt deze maatregel ook tot meer duidelijkheid, een betere rechtsbescherming en besparingen op het gebied van handhaving, communicatie, dienstverlening en automatisering.

Introductie van een debiteurgerichte betalingsregeling

- Het belangrijkste knelpunt dat bij de invoering van de debiteurgerichte betalingsregeling wordt weggenomen is de zogenoemde 'stapelings van betalingsregelingen onder verschillende voorwaarden', waarmee burgers worden geconfronteerd. Hierdoor verliezen burgers vaak het overzicht op hun totale schuldpositie. Met de introductie van een debiteurgerichte (in plaats van de huidige vorderingsgerichte) betalingsregeling voor belastingen en toeslagen die qua voorwaarden en duur kenmerken heeft van de huidige regimes voor toeslagen en belastingen moeten deze problemen grotendeels opgelost worden.
- Dit knelpunt is echter inmiddels achterhaald. Tijdens een betalingsregeling dienen nieuwe belastingschulden onder de huidige regels tijdig te worden voldaan en onder bepaalde voorwaarden kan een nieuwe belastingschuld worden gevoegd. Voorts wordt er in het kader van de herijking van de invorderingsstrategie door de Belastingdienst gewerkt aan een standaardbetalingsregeling waarbij het eveneens mogelijk wordt om - op verzoek - nieuwe belastingschulden toe te voegen aan de lopende regeling. In het kader van de herijking van de invorderingsstrategie van Dienst Toeslagen wordt toegewerkt naar het ontsluiten van de mogelijkheid om één betalingsregeling te treffen voor alle terugvorderingen bij toeslagen. In de huidige praktijk wordt bundeling op verzoek van de burger toegepast en het voornemen is om op korte termijn in de Leidraad Invordering te codificeren dat een belanghebbende kan verzoeken om een bundeling van betalingsregelingen.
- Daarnaast wordt dit knelpunt ondervangen indien de burger na de aansluiting door de Belastingdienst en Dienst Toeslagen op de Betalingsregeling Rijk verzoekt om hiervan gebruik te maken. De openstaande vorderingen worden in dat geval meegenomen in één betalingsregeling. Bij de Betalingsregeling Rijk worden naast schulden bij de Belastingdienst en Dienst Toeslagen ook schulden meegenomen van andere overheidsorganisaties, zodat deze regeling breder is dan de debiteurgerichte betalingsregeling zoals opgenomen in de Wet Stroomlijnen.
- Met het Vorderingsoverzicht Rijk krijgen burgers ten slotte hun openstaande schulden bij verschillende overheidsorganisaties getoond in één overzicht. Hierdoor krijgen burgers een beter beeld van hun schulden aan de aangesloten overheidsinstanties.
- De wetswijziging bij dit onderdeel uit de Wet Stroomlijnen is niet langer nodig en wenselijk.

Kwijtschelding

- De IW 1990 biedt reeds voor de Belastingdienst de mogelijkheid om kwijtschelding van belastingschulden te verlenen. Na voldoening van de betalingscapaciteit volgt na een betalingsregeling (onder voorwaarden) voorts kwijtschelding van een eventuele restschuld.
- Als gevolg van de Wet Stroomlijnen wordt kwijtschelding op twee punten gewijzigd. Ten eerste wordt kwijtschelding mogelijk voor terugvorderingen van toeslagen. Ten tweede wordt kwijtschelding het sluitstuk bij de maatwerkregeling, die wordt geïntroduceerd met de debiteurgerichte betalingsregeling.
- Doordat de ontvanger als gevolg van de Wet Stroomlijnen het bevoegde bestuursorgaan voor de invordering van belastingen én toeslagen wordt,

wordt kwijtschelding voor terugvordering van toeslagen in dit geval gerealiseerd door de wettelijke kwijtscheldingsbepaling in de IW 1990 van toepassing te verklaren bij een toeslagschuld. Hierdoor kan na inwerkingtreding van de Wet Stroomlijnen ook voor toeslagschulden kwijtschelding worden verleend.

- Op grond van de Awir is kwijtschelding voor toeslagen op dit moment niet toegestaan. Onder de huidige regeling kan in voorkomende omstandigheden worden besloten dat een eventuele (rest)schuld niet actief wordt ingevorderd.⁸
- Met de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen zal er echter een wettelijke grondslag voor kwijtschelding in de Awir worden opgenomen. Met deze wijziging is ook kwijtschelding van schulden van de inkomensafhankelijke regelingen mogelijk. Gelet op het volle IV-portfolio moet worden gezien welke kunnen worden gerealiseerd en of en zo ja wanneer er voor kleine aantallen een handmatig proces kan worden ingericht. Deze wijziging zal op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip in werking treden.
- De wetswijziging bij dit onderdeel uit de Wet Stroomlijnen is niet langer nodig en wenselijk.

Rechtsbescherming

- Om de rechtsbescherming te stroomlijnen regelt de Wet Stroomlijnen dat de fiscale rechter bevoegd wordt ten aanzien van geschillen over uitstel en kwijtschelding van zowel rijksbelasting- als toeslagschulden. Voorts wordt de fiscale rechter ook bevoegd ten aanzien van geschillen die betrekking hebben op het opschorten of afzien van uitbetalingen van toeslagen.
- Op dit moment kan een belastingschuldige bij een geschil over uitstel van betaling of kwijtschelding van belastingschulden een administratieve beroepsprocedure starten bij de directeur. Er staat geen rechtsmiddel open tegen het besluit van de directeur. Deze taak belegd is bij de algemeen directeur Belastingen. Met ingang van 1 januari 2027 treedt artikel XIII, onderdelen C, onder 1, en D, van de Wet Stroomlijnen in werking.⁹ Vanaf dat moment beslist de ontvanger derhalve bij voor bezwaar vatbare beschikking op een verzoek tot uitstel van betaling of kwijtschelding van rijksbelastingsschulden.
- Het stroomlijnen van de rechtsbescherming bij uitstel van betaling en kwijtschelding van rijksbelasting- en toeslagschulden is een logisch gevolg wanneer de ontvanger het bevoegde bestuursorgaan wordt voor het uitbetalen en de invordering van zowel belastingen als toeslagen. Als gevolg van de ontvlechting is het echter niet langer logisch dat de ontvanger het bevoegde bestuursorgaan wordt voor zowel de invordering van belastingschulden en de terugvordering van toeslagen. In dit kader is het dan niet nodig om aan te sluiten bij deze wijziging van de rechtsbescherming die aan belastingschuldigen wordt geboden.
- Nu voorts wordt voorgesteld om de debiteurgerichte betalingsregeling niet in werking te laten treden is het ook om die reden niet langer logisch om de rechtsbescherming te wijzigen.
- Verder bestaat de rechtsbescherming bij Dienst Toeslagen in alle gevallen al uit bezwaar, beroep bij de bestuursrechter en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit maakt dat een modernisering, waarbij afscheid wordt genomen van het administratief

⁸ De schuld kan hierna echter wel nog worden verrekend met aan de schuldenaar eenmalig uit te betalen teruggaven van toeslagen of belastingen, gedurende een periode van drie jaar.

⁹ Stb. 2025, 23.

beroep, voor Dienst Toeslagen niet nodig is. Tevens zou deze wijziging met zich brengen dat uitsluitend voor deze processen (uitstel en kwijtschelding) een andere vorm van rechtsbescherming gaat gelden. Dit maakt het voor burgers onduidelijker dan de thans geldende situatie.

- Voor zover de wetswijziging bij dit onderdeel uit de Wet Stroomlijnen ziet op toeslagschulden is deze niet langer wenselijk. Voor zover de wetswijziging bij dit onderdeel ziet op rijksbelastingsschulden is reeds besloten dit onderdeel op 1 januari 2027 in werking te laten treden.

Uitbreiding van de verrekeningsmogelijkheden

- Na inwerkingtreding van de Wet Stroomlijnen wordt er ook bij verrekeningen niet langer een onderscheid gemaakt tussen belastingen en toeslagen. Er zijn dan twee wijzigingen ten opzichte van het bestaande systeem.
- De eerste wijziging is dat openstaande schulden gedurende een betalingsregeling niet langer worden verrekend met lopende voorschotten en voorlopige teruggaven.
- Bij een verrekening met voorschotten moet Dienst Toeslagen rekening houden met de beslagvrije voet van de burger. Om die reden vindt de verrekening in het kader van de standaardbetalingsregeling niet meer plaats.¹⁰
- Dienst Toeslagen kan ook een betalingsregeling toestaan die is toegesneden op basis van de betalingscapaciteit van de schuldenaar, een maatwerkbetalingsregeling. Onder het huidige regime van toeslagen is verrekening met termijnbedragen toegestaan indien en voor zover deze worden aangewend voor de aflossing van een toeslagschuld door middel van een maatwerkbetalingsregeling. In de praktijk wordt verrekening in de maatwerkregeling alleen op verzoek van de burger toegepast.
- Ten tweede is ten opzichte van het huidige verrekeningsregime nieuw dat buiten een betalingsregeling om niet alleen een toeslagschuld, maar ook een belastingsschuld verrekend kan worden met lopende voorschotten op toeslagen. Dit is een logisch gevolg wanneer de ontvanger bevoegd is voor zowel de invordering van belasting- en toeslagschulden. Dan is er immers een vordering op hetzelfde bestuursorgaan waaraan eveneens een betaling aan verschuldigd is.
- Als gevolg van de ontvlechting is het niet langer logisch dat de ontvanger het bevoegde bestuursorgaan wordt voor zowel de invordering van belastingsschulden als de terugvordering van toeslagschuld. Hierdoor is het ook niet passend om belastingen en toeslagen over en weer te verrekenen.
- De wetswijziging bij dit onderdeel uit de Wet Stroomlijnen is niet langer passend en wenselijk.

Preferentie voor toeslagschulden

- In het kader van de harmonisering van de invorderingsregimes voor belastingen en toeslagen wordt in de Wet Stroomlijnen een bevoorrechte positie toegekend wanneer het gaat om het terugvorderen van te veel uitgekeerde toeslag. Bij de inning van belastingsschulden geniet de ontvanger reeds een voorrecht, het fiscale voorrecht. De Awir kent Dienst

¹⁰ Buiten een betalingsregeling om kan Dienst Toeslagen betaling van de terugvordering bewerkstelligen door middel van de maatregel 'Toeslagverrekening zonder kosten' (TZK maatregel). Dienst Toeslagen verrekent dan de terugvordering met een aan belanghebbende maandelijks uit te keren voorschotbedrag. (Artikel 79.5c LI 2008). Daarnaast kan 'dwangverrekening' plaatsvinden nadat aan de belanghebbende een dwangbevel is uitgevaardigd.

Toeslagen echter geen bevoorrechte positie toe. In de Wet Stroomlijnen wordt aan toeslagschulden een preferente positie toegekend door de Awir te wijzigen. Deze wijziging is echter ingegeven vanuit het uitgangspunt en wetssystematiek dat de ontvanger het bevoegde bestuursorgaan wordt voor de invordering van terugvorderingsbeschikkingen.

- Gezien de ontvlechting van de Belastingdienst is het niet langer logisch om de ontvanger aan te wijzen als het bevoegde bestuursorgaan voor de uitbetaling en invordering van toeslagschulden. Derhalve voldoet de in de Wet Stroomlijnen opgenomen wijziging van de Awir wetstechnisch niet meer om preferentie bij toeslagschulden mogelijk te maken.
- Hoewel de wetswijziging die is opgenomen in de Wet Stroomlijnen niet langer voldoet is onderdeel van de uitwerking van de verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie Toeslagen dat wordt overwogen Dienst Toeslagen preferent te maken.
- De wetswijziging bij dit onderdeel uit de Wet Stroomlijnen is niet langer passend.

Communicatie

Uw woordvoerder is aangehaakt.

Politiek/bestuurlijke context

In de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' heeft het kabinet toegezegd dat de Wet Stroomlijnen wordt heroverwogen en dat de inwerkingtreding van de wet wordt opgeschort.¹¹

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 33, p. 8-9.