



Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk

2023



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 4

2. Over het onderzoek | 6

- 2.1 Wat is er aan de hand? | 6
- 2.2 De Rijksincassovisie | 6
- 2.3 Wat hebben we onderzocht? | 7
- 2.4 Afbakening | 9
- 2.5 Leeswijzer | 12

3. Het nut van betalingsregelingen | 13

- 3.1 Het voorkomen van oplopende kosten | 13
- 3.2 Maatschappelijk verantwoord innen | 15

4. Als je de rekening niet op tijd kunt betalen | 16

- 4.1 Standaard betalingsregelingen | 16
- 4.2 Afbetaalde standaardregelingen | 17
- 4.3 Transparantie en toegankelijkheid | 18
- 4.4 Voorkomen van oplopende schulden | 20
- 4.5 Standaardregelingen zijn effectief | 21

5. Als maatwerk nodig is | 22

- 5.1 Soms is standaard niet genoeg | 22
- 5.2 Kwetsbare doelgroep | 24
- 5.3 Afbetaalde maatwerkregelingen | 25
- 5.4 Maatwerk is soms moeilijk te vinden | 27
- 5.5 Drempels bij de aanvraag | 28
- 5.6 Maatwerk is niet goed toegankelijk | 31

6. Onder het bestaansminimum | 33

- 6.1 Bestaansminimum wordt niet goed beschermd | 33
- 6.2 Als zelfs een maatwerkregeling geen oplossing biedt | 38
- 6.3 Maatwerkregelingen zijn onvoldoende effectief | 39

7. Op zoek naar balans | 40

- 7.1 Tussen regels en vrijheid | 40
- 7.2 Eenvoud voor de burger | 41

8. Conclusies | 43

9. Reacties en nawoord | 46

9.1 Gezamenlijke reactie | 46

9.2. Nawoord | 48

Bijlagen | 49

Bijlage 1 Methodologische verantwoording | 49

Bijlage 2 Gehanteerde afkortingen | 56

Bijlage 3 Literatuurlijst | 57

Bijlage 4 Eindnoten | 59

1. Samenvatting

De rijksoverheid is één van de grootste schuldeisers van Nederland. Het is belangrijk dat de overheid haar schulden int, omdat het om publieke middelen gaat.

Tegelijkertijd moet die inning plaatsvinden op een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde manier. Dat houdt in dat de overheid een burger helpt te voorkomen dat hij verder in de financiële problemen komt. Betalingsregelingen kunnen daarbij een goede oplossing bieden. Met zo'n regeling krijgt een burger immers meer tijd om zijn rekening te betalen en kan hij extra kosten voorkomen. Wij hebben bij 3 uitvoeringsorganisaties – de Belastingdienst, het CAK en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) – onderzocht of dat goed gaat.

In dit onderzoek maken wij onderscheid tussen standaardregelingen en maatwerkregelingen. Standaardregelingen kennen een vast aantal termijnen om een schuld af te betalen. Deze regelingen zijn in hoge mate geautomatiseerd. De regelingen die wij zien als maatwerk zijn minder vastomlijnd. Ze geven de burger meer tijd om de rekening te betalen en de regeling is speciaal op zijn financiële situatie afgestemd.

De onderzochte organisaties communiceren helder en transparant over de standaardregelingen. Wel zien we mogelijkheden om dit te verbeteren. Deze standaardregelingen zijn over het algemeen toegankelijk. Daarnaast lukt het de Belastingdienst en het CJIB om geld te innen voor de schatkist, omdat het merendeel van deze regelingen volledig wordt afbetaald. Wanneer burgers hun regeling afbetalen, hebben ze oplopende kosten kunnen voorkomen. We concluderen dan ook dat de standaardregelingen effectief zijn bij het CJIB en de Belastingdienst. Over de effectiviteit bij het CAK kunnen we door het ontbreken van heldere data geen duidelijke uitspraak doen.

Voor de maatwerkregelingen ligt die conclusie anders. Die regelingen zijn nodig als burgers grotere financiële problemen hebben en meer tijd nodig hebben om hun schuld af te betalen. Bij die maatwerkregelingen zien we dat de Belastingdienst, het CAK en het CJIB het innen van schulden nog niet altijd op een maatschappelijk verantwoorde wijze uitvoeren.

Om te beginnen zijn de Belastingdienst, het CAK en het CJIB onvoldoende transparant over de mogelijkheid die ze bieden aan burgers om van maatwerk gebruik te maken. De kans bestaat dat burgers die maatwerk nodig hebben, niet weten dat het kan. Zelfs als ze dit wel weten, zien we verschillende drempels die zij tegenkomen om gebruik te kunnen maken van maatwerk. Soms is de drempel tot maatwerk te hoog.

Zo moeten betrokken burgers bij het CAK en het CJIB vasthoudend zijn in telefoongesprekken en uitleggen waarom een standaardregeling niet past. Bij de Belastingdienst moeten ze het geluk hebben dat ze op het aanvraagformulier problemen omschrijven die overeenkomen met de bijzondere omstandigheden die de Belastingdienst hanteert als voorwaarden voor maatwerk. Deze voorwaarden maakt de Belastingdienst niet openbaar. Ook blijkt bij de Belastingdienst soms pas maatwerk mogelijk als een burger in beroep gaat tegen een afwijzing van een standaardregeling. Bij maatwerk zien we het risico dat de uitvoeringsorganisaties te veel vragen van kwetsbare mensen. Daardoor bestaat de kans dat zij niet de juiste hulp kunnen krijgen. Deze mensen sluiten misschien alsnog een standaardregeling af met een hoger maandelijks bedrag, dat ze eigenlijk niet kunnen betalen.

We constateren dat de uitvoeringsorganisaties bij het bepalen van het maandbedrag van de maatwerkregeling onvoldoende rekening houden met een bestaansminimum: een minimumbedrag om van te leven. Door een gebrek aan heldere afspraken en werkinstructies wordt het bestaansminimum bij het CAK en het CJIB niet goed beschermd. De Belastingdienst houdt er geen rekening mee dat mensen soms meerdere schuldeisers hebben. Daardoor kan het gebeuren dat een burger zijn schuld aan de Belastingdienst weliswaar aflost maar onvoldoende geld overhoudt om rond te komen. In deze situatie kunnen dan nieuwe schulden ontstaan.

Omdat maatwerkregelingen niet transparant zijn, niet goed toegankelijk zijn en het bestaansminimum van aanvragers onvoldoende wordt beschermd door de onderzochte uitvoeringsorganisaties, constateren we dat maatwerkregelingen onvoldoende effectief zijn. We vinden dit zorgelijk, omdat juist kwetsbare burgers van deze regelingen gebruik moeten kunnen maken. Wij zien mogelijkheden om de maatwerkregelingen bij de onderzochte uitvoeringsorganisaties te verbeteren.

2.

Over het onderzoek

2.1 Wat is er aan de hand?

Bijna iedereen merkt het: door de hoge inflatie is ons geld minder waard geworden. De boodschappen zijn duurder en de energierekening is fors gestegen. Een (onverwachte) rekening van de overheid, zoals een aanslag van de Belastingdienst of een naheffing voor de eigen bijdrage van de Wlz, kan er dan soms niet meer bij. Een betalingsregeling afsluiten met de overheid kan dan uitkomst bieden.

Toch staat niet vast dat burgers daarmee ook daadwerkelijk worden geholpen. We weten uit eerder onderzoek over het terugbetalen van toeslagen en over de aanpak van problematische schulden (Algemene Rekenkamer, 2019 en 2016) dat er knelpunten zijn bij de inning door de rijksoverheid. In 2021 heeft de Tijdelijke onderzoekscommissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) van de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar de oorzaken en problemen bij de uitvoering van overheidsbeleid. Centraal stond de vraag ‘wat is de menselijke maat?’ Die menselijke maat is ook relevant wanneer de overheid schulden bij burgers int, bijvoorbeeld bij betalingsregelingen. De overheid moet met behulp van betalingsregelingen schulden kunnen innen, maar moet dat wel doen op een manier die maatschappelijk verantwoord is. Of dat lukt, vormt het onderwerp van dit onderzoek.

2.2 De Rijksincassovisie

De overheid is één van de grootste schuldeisers van Nederland. Zij biedt betalingsregelingen aan om haar openstaande rekeningen te kunnen innen. Daardoor krijgen burgers meer tijd om te betalen. Deze inkomsten komen ten goede aan de publieke

middelen. Tegelijkertijd moet de overheid voorkomen dat deze burgers door het innen onnodig dieper in de schulden raken. Voor burgers dreigt dan immers een uitzichtloze situatie. De noodzaak om zorgvuldig en maatschappelijk verantwoord te innen, heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2016 uitgewerkt in de Rijksincassovisie en het Actieplan Brede Schuldenaanpak (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016; Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018).

Het uitgangspunt van de Rijksincassovisie is dat burgers er zelf verantwoordelijk voor zijn hun rekening te betalen en in actie te komen als dit niet lukt. Aan de andere kant mag van de overheid onder andere volgens deze visie worden verwacht:

- dat zij burgers die hun rekening niet kunnen betalen helpt met duidelijke communicatie en heldere procedures;
- dat zij niet besluit om dwangmaatregelen met extra kosten toe te passen als een burger wel wil, maar niet kan betalen. Dit kan er namelijk toe leiden dat de schulden van de burger onnodig oplopen;
- dat zij zoveel mogelijk rekening houdt met de (financiële) situatie van de burger. Zeker wanneer er sprake is van meerdere schuldeisers, moet de overheid beseffen dat de burger maar één budget (aflossingscapaciteit) heeft;
- dat zij, wanneer dit nodig is, maatwerk biedt aan de burger;
- dat zij ervoor zorgt dat burgers niet onder het bestaansminimum komen en geld overhouden om van rond te komen.

2.3 Wat hebben we onderzocht?

In dit onderzoek hebben we gekeken naar de betalingsregelingen bij 3 rijksoverheidsorganisaties: de Belastingdienst, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het CAK. De meeste burgers met een betalingsachterstand aan de rijksoverheid hebben dit bij deze drie organisaties (CBS, 2020b). Centraal stond de vraag of betalingsregelingen als instrument effectief zijn om vorderingen te innen en oplopende schulden bij burgers te voorkomen. Onze onderzoeksvragen waren:

- Onderzoeksvraag 1: In hoeverre zijn betalingsregelingen doeltreffend en doelmatig voor een uitvoeringsorganisatie bij het innen van uitstaande vorderingen?
- Onderzoeksvraag 2: Hoe laagdrempelig is het aanvraagproces om een betalingsregeling te treffen?
- Onderzoeksvraag 3: In hoeverre zijn betalingsregelingen doeltreffend in het voorkomen van oplopende schulden voor de debiteur?

Bij deze onderzoeksvragen horen normen waaraan we hebben getoetst (zie bijlage 1). Deze normen hebben wij ontleend aan de bovengenoemde Rijksincassovisie. We hebben daarom niet alleen onderzocht of de organisaties er met betalingsregelingen in slagen schulden te innen. We hebben ook gekeken wat de burger moet doen om een betalingsregeling af te sluiten en onderzocht of de burger bij de onderzochte uitvoeringsorganisaties de maatschappelijk verantwoorde incasso krijgt die de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen met de Rijksincassovisie nastreeft.

In een Kamerbrief uit 2016 geeft de staatssecretaris van SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016) aan dat de Rijksincassovisie is ontwikkeld in overleg met de ministeries van Veiligheid en Justitie (VenJ, tegenwoordig JenV), Financiën, Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Economische Zaken (EZ). De minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen is in het huidige kabinet coördinerend bewindspersoon voor de Rijksincassovisie. Andere bewindspersonen zijn verantwoordelijk voor implementatie van de Rijksincassovisie bij de verschillende uitvoeringsorganisaties die namens het Rijk incasseren. De minister voor Rechtsbescherming is verantwoordelijk voor het maatschappelijk verantwoord incasseren bij het CJIB, de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst is verantwoordelijk bij de Belastingdienst en de Raad van Bestuur van het CAK is verantwoordelijk bij het CAK. De minister voor Langdurige Zorg en Sport is verantwoordelijk voor het toezicht op het CAK bij de uitvoering van wettelijke taken door het CAK zoals het innen van eigen bijdragen.

Om een goed beeld van de praktijk te krijgen hebben we interne documenten en werkprocedures bestudeerd, gesprekken gevoerd met onder andere invorderingsambtenaren en kwantitatieve data geanalyseerd. Daarnaast hebben we mensen die bij 1 van de 3 organisaties een betalingsregeling hebben getroffen die speciaal op de financiële situatie was afgestemd (maatwerk), per brief uitgenodigd om ons te bellen en hun ervaringen met ons te delen. Een aantal ervaringen hebben wij ter illustratie opgenomen in dit rapport. Tot slot keken we bij alle 3 de organisaties in individuele dossiers hoe zij de beoordeling bij maatwerk uitvoeren. De methodische bijlage geeft meer informatie over de uitvoering van ons onderzoek.

2.3.1 Geen toegang tot CBS-data

Hoeveel mensen met een betalingsregeling behoren tot de groep problematische schulden konden we niet in kaart brengen. Voor deze analyse hebben we bij de aanvang van het onderzoek bij het CBS gegevens opgevraagd over problematische schulden. De Directeur-Generaal (DG) van het CBS heeft ons verzoek tot de

benodigde informatie geweigerd. De DG-CBS geeft aan dat een deel van de gegevens over problematische schulden afkomstig is van derden, zoals van de stichting BKR (in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en de Rechtspraak. Vanwege aanvullende afspraken met deze partijen kan de DG naar eigen zeggen ons geen toegang geven tot de benodigde data. De externe partijen (bronhouders) moeten volgens de DG eerst toestemming geven om de data met ons te mogen delen. Om het onderzoek niet te vertragen, hebben we besloten het onderzoek zonder deze CBS data uit te voeren en geen gebruik te maken van een aanbod van de minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen om het CBS te vragen de gegevens alsnog beschikbaar te stellen.

Steeds vaker is beleidsinformatie van de rijksoverheid bij het CBS te vinden. Om onze (grond)wettelijke taak goed te kunnen uitoefenen zijn de gegevens die het CBS heeft daarom cruciaal. Ook bij verschillende andere onderzoeken heeft het CBS ons de toegang tot bepaalde gegevens geweigerd. Als reden geeft het CBS onder meer aan dat (Europese) statistiek-regelgeving het delen van op persoons- of organisatie-niveau herleidbare data voor het onderzoek van de Algemene Rekenkamer verbiedt. We hebben begrepen dat hierbij meerdere factoren meespelen, zoals het doel waarvoor en onder welke voorwaarden het CBS de betreffende data ontvangt en verwerkt. Dit maakt het lastig te doorgronden of, en in welke gevallen, het CBS met recht onze toegang tot bepaalde data weigert. De Algemene Rekenkamer vindt het niet acceptabel dat - al dan niet vermeende - beperkende voorwaarden in de regelgeving onafhankelijk onderzoek van de Algemene Rekenkamer belemmeren. We zullen het vraagstuk over onze toegang tot CBS-gegevens agenderen voor de herziening van de Comptabiliteitswet 2016.

2.4 Afbakening

De overheid kent een aantal grote uitvoeringsorganisaties die geld bij burgers moeten innen. Zij hebben diverse instrumenten tot hun beschikking voor het geval een burger niet betaalt, zoals beslaglegging. In dit onderzoek focussen wij op betalingsregelingen. Daarbij beperken we ons bij de 3 onderzochte organisaties tot de volgende soorten vorderingen waarvoor iemand een betalingsregeling kan aanvragen.

De Belastingdienst

Betalingsregelingen verstrekt aan particulieren om openstaande belastingschulden en premies te innen. Betalingsregelingen voor ondernemers of om toeslagen terug te betalen hebben we niet onderzocht.

Het CAK

- Betalingsregelingen voor de eigen bijdrage op grond van de Wet langdurige zorg (Wlz). Dit betreft een eigen bijdrage die burgers moeten betalen wanneer ze zware intensieve zorg ontvangen. Het gaat bijvoorbeeld om kwetsbare ouderen, mensen met een handicap of mensen met een psychische aandoening.
- Betalingsregelingen voor de eigen bijdrage op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).¹ Dit betreft bijvoorbeeld een eigen bijdrage voor de hulp in de huishouding die iemand van zijn of haar gemeente ontvangt om langer zelfstandig te kunnen blijven wonen.

Het CJIB

- Betalingsregelingen in het kader van de wet Administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). Dit zijn betalingsregelingen voor verkeersboetes.
- Betalingsregelingen voor strafbeschikkingen van het Openbaar Ministerie (OM). Dit zijn betalingsregelingen voor geldboetes die het OM kan opleggen.

Figuur 1 Scope van het onderzoek

Onderzoek richt zich op betalingsregelingen van 3 uitvoeringsorganisaties

Wanneer de overheid geld tegoed heeft van de burger is het aan de uitvoeringsorganisaties om deze op een maatschappelijke verantwoorde wijze te innen.

De uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid die geld innen



Een burger kan niet aan de betaalverplichting voldoen



Een burger kan aan de betaalverplichting voldoen



Uitvoeringsorganisaties voeren maatregelen uit en proberen de schuld alsnog te innen. Soms kunnen ze daarvan afzien (bijv. kwijtschelding).

Instrumenten

Betalingsregeling

Kwijtschelding

Schuldregeling

Incassokosten

Beslag (evt. via incassopartner)

Dit onderzoek richt zich op:

Uitvoeringsorganisaties



Betalingsregelingen

Standaard betalingsregeling

Betalingsregeling op basis van 'maatwerk'

2.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 geven we een uiteenzetting van het nut van betalingsregelingen voor de overheid en haar burgers. In hoofdstuk 4 gaan we in op standaardregelingen, hoe ze werken en hoe wij ze beoordelen. In hoofdstuk 5 kijken we naar maatwerk en focussen we op de transparantie en toegankelijkheid van deze betalingsregelingen. In hoofdstuk 6 gaan we dieper in op hoe maatwerkregelingen worden afgesloten en onderzoeken we hoe de onderzochte uitvoeringsorganisaties daarbij het bestaansminimum beschermen. In hoofdstuk 7 beschrijven we enkele dilemma's die we in de uitvoering zijn tegengekomen. In hoofdstuk 8 delen we tot slot onze conclusies.

3.

Het nut van betalingsregelingen

In dit hoofdstuk kijken we naar het maatschappelijke nut van betalingsregelingen voor burgers: hoe ze een uitkomst kunnen zijn voor burgers die hun schuld aan de overheid niet in 1 keer kunnen betalen.

3.1 Het voorkomen van oplopende kosten

Zoals we in het vorige hoofdstuk aangaven komt het steeds vaker voor: mensen krijgen een rekening in de brievenbus waarvan ze beseffen dat ze deze niet op tijd kunnen betalen. Het kan bijvoorbeeld gaan om een aanslag van de Belastingdienst, een boete of gemaakte zorgkosten. In de brief met daarin de rekening staat een betaaltermijn aangegeven. Als de rekening niet op tijd wordt betaald kunnen er extra kosten worden gerekend en dwangmaatregelen worden genomen. Deze kosten worden ook wel ophogingskosten genoemd (Jungmann, Oomkens en Madern, 2020). De rekening loopt daarmee verder op voor de burger die niet op tijd betaalt. Zie hieronder hoe een verkeersboete kan oplopen als deze niet op tijd wordt betaald.

Tabel Ophogingskosten voor een verkeersboete

De kosten nemen verder toe als niet op tijd wordt betaald

Incassoproces	Ophogingen Verkeersboete (Wahv) (+ administratiekosten)*	Betaaltermijn	Totale schuld
Oorspronkelijke boete		Maximaal 8 weken	€ 80
1e aanmaning	+ 50%	4 weken	€ 120
2e aanmaning	+ 100%	30 dagen	€ 240
Verhaal zonder dwangbevel	+ € 0	**	€ 240
Verhaal met Dwangbevel	+ € 45,28 + kosten ambtshandelingen deurwaarder***	**	€ 285,28 + kosten ambtshandelingen deurwaarder
BGS (buiten-gebruikstelling voertuig)	Kosten afhankelijk van type voertuig, duur in bewaring	**	€ 285,28 + extra kosten BGS

* In alle gevallen komt er € 9 aan administratiekosten bij.

** Verschilt per situatie.

*** Het gaat hier om de kosten voor de schuldenaar die voortkomen uit het Besluit tarieven ambtshandelingen.

Ook bij belasting- en premieschulden die de Belastingdienst int en de eigen bijdrage voor de Wlz en Wmo die het CAK int, zal de schuld in de meeste gevallen oplopen als deze niet op tijd wordt betaald.

Met een betalingsregeling krijgt een betrokken burger meer tijd om te betalen en moet hij iedere maand een bedrag overmaken totdat de volledige schuld is afgelost. Meestal gaat dat om een vast bedrag per maand. Wanneer hij elke maand betaalt en de betalingsregeling volledig afbetaalt, lopen de kosten niet verder op.

Om kosten te voorkomen is ook het moment van aanvragen belangrijk. Als iemand een betalingsregeling aanvraagt nadat er extra kosten in rekening zijn gebracht, worden deze extra kosten meegenomen in de betalingsregeling. Hoe eerder een burger een betalingsregeling treft, hoe meer kosten hij kan voorkomen. De betalingsregeling dient in ieder geval bij de uitvoeringsorganisatie aangevraagd te zijn voordat die de schuld of boete overdraagt aan een deurwaarder.



‘Ik schrok van de brief, maar zat er gelijk bovenop. De betalingsregeling is heel belangrijk voor mij, anders was ik verder in de financiële problemen geraakt.’

Vrouw met betalingsregeling bij het CAK

Naast een tijdige aanvraag is het van belang dat een burger zich het maandbedrag kan veroorloven. Het termijnbedrag moet passen binnen diens budget. Hij moet dus weten hoeveel geld hij kan aflossen per maand om een passende regeling te kunnen treffen.

3.2 Maatschappelijk verantwoord innen

Het CAK, het CJIB en de Belastingdienst innen geld voor de schatkist namens de minister voor Langdurige Zorg en Sport, de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst. Met betalingsregelingen kunnen zij de uitstaande vorderingen innen. Zo halen het CJIB en de Belastingdienst van hun totale vorderingen respectievelijk tussen de 1% en 3% binnen met behulp van betalingsregelingen.

Bij het afsluiten van een betalingsregeling moeten de uitvoeringsorganisaties zorgen dat dit op een 'maatschappelijk verantwoorde' wijze gebeurt: de toegangsdrempel tot de regelingen moet laag genoeg zijn en de overheid moet helpen voorkomen dat burgers te diep in de schulden raken. Een betalingsregeling is effectief als hiermee de vorderingen worden geïnd, de regeling toegankelijk is voor burgers en olopemde schulden bij de betrokken burger voorkomt. In de volgende hoofdstukken onderzoeken we of hiervan sprake is bij de Belastingdienst, het CJIB en het CAK. Hierbij maken we onderscheid tussen standaardregelingen die de organisaties treffen en regelingen die meer als 'maatwerk' zijn te beschouwen.

4.

Als je de rekening niet op tijd kunt betalen

In dit hoofdstuk kijken we naar de betalingsregelingen die het meest worden afgesloten, de standaardregelingen. We zien dat 2 van de 3 uitvoeringsorganisaties erin slagen met deze regelingen een groot deel van de openstaande vorderingen te innen. Ook zijn deze standaardregelingen voor burgers over het algemeen transparant en toegankelijk.

4.1 Standaard betalingsregelingen

Elke onderzochte uitvoeringsorganisatie biedt verschillende soorten betalingsregelingen aan. Deze kunnen grofweg onderverdeeld worden in standaardregelingen en betalingsregelingen waarbij sprake is van maatwerk. Standaardregelingen komen het meest voor. Ze kennen een vast aantal termijnen om de schuld af te lossen en ze zijn in hoge mate geautomatiseerd. Dat wil zeggen dat er geen uitgebreide beoordeling van een medewerker aan te pas komt.

Hoe lang een burger mag doen over het terugbetalen van zijn schuld, verschilt sterk per uitvoeringsorganisatie. Voor de standaardregeling van de Wmo en Wlz bij het CAK mag iemand zijn betalingen spreiden over maximaal 36 maanden, terwijl dat bij de Belastingdienst maximaal 12 maanden is voor belasting- en premieschulden. Bij het CJIB ligt het iets ingewikkelder. Daar bepaalt het totale bedrag aan openstaande boetes hoe lang een burger mag doen over de betaling. Om dat te berekenen hanteert het CJIB een staffel; de standaardstaffel.²

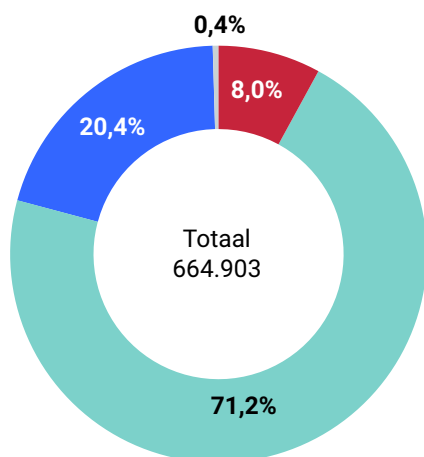
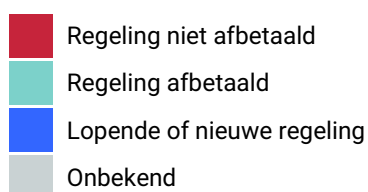
4.2 Afbetaalde standaardregelingen

Uit ons onderzoek blijkt dat de standaardregelingen bij het CJIB en de Belastingdienst meestal volledig worden afbetaald.

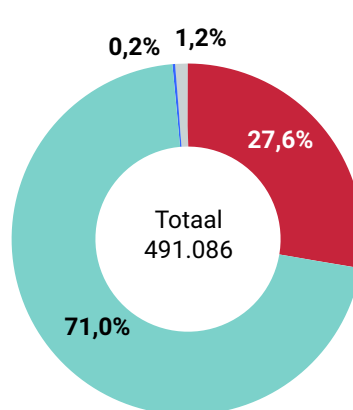
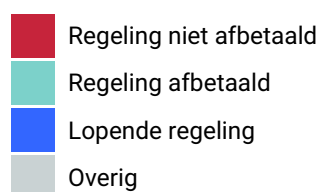
Figuur 2 Afbetaalde standaardregelingen

Het merendeel van de standaardregelingen wordt volledig afbetaald bij CJIB en Belastingdienst

**Resultaat standaardregelingen
Belastingdienst (2017 t/m 2020)***



**Resultaat standaardregelingen
CJIB (2017 t/m 2020)***



*Percentages kunnen door afronding verschillen in sommige gevallen niet gelijk zijn aan 100%

In de onderzochte periode van 2017 - 2020 sloot de Belastingdienst 664.903 standaardregelingen af, voor het CJIB waren dat er 491.086. We zien bij zowel de Belastingdienst als het CJIB dat 71% van de standaardregelingen volledig is afbetaald. Op basis van de data die we van het CAK hebben ontvangen kunnen we niet vaststellen hoeveel standaardregelingen volledig zijn betaald. De kwaliteit van deze gegevens was onvoldoende, zoals ook in bijlage 1 is toegelicht.

Geen inzicht in de verhouding tussen opbrengsten en kosten

De vraag of betalingsregelingen doelmatig zijn voor de inning, kunnen we niet beantwoorden. Daarbij zouden we moeten bepalen of de inkomsten uit betalingsregelingen in verhouding staan tot de kosten die uitvoeringsorganisaties maken. De uitvoeringsorganisaties houden echter niet apart bij welke kosten zij maken voor het behandelen van betalingsregelingen. Deze uitvoeringskosten maken deel uit van grotere kostenposten die uitvoerders registreren voor het inningsproces. Schattingen van de uitvoeringskosten of de opbrengsten waren onvoldoende betrouwbaar.

4.3 Transparantie en toegankelijkheid

We zagen dat het merendeel van de standaardregelingen volledig wordt afbetaald bij de Belastingdienst en het CJIB. Voor het CAK weten we dat niet zeker, omdat we geen heldere gegevens hebben ontvangen over het aantal afbetaalde regelingen. Maar zijn de standaardregelingen voor burgers ook transparant en toegankelijk? Hoewel er op diverse punten mogelijkheden zijn ter verbetering, komen we tot de conclusie dat dit voor standaardregelingen over het algemeen het geval is.

Voor de toegankelijkheid is het in de eerste plaats van belang dat de uitvoeringsorganisaties burgers transparant informeren over betalingsregelingen en daarbij helder communiceren. Het CJIB is in bijna al zijn brieven over verkeersboetes en strafbeschikkingen transparant over de mogelijkheid om een betalingsregeling af te sluiten. Bij het CAK en de Belastingdienst zien we nog ruimte voor verbetering: het CAK wijst maar in 1 van zijn 9 brieven over het betalen van de eigen bijdrage voor Wlz en Wmo op de mogelijkheid van een betalingsregeling. Wel verwijst de organisatie in de brieven naar hun website als iemand moeite heeft met betalen. Aanvragers, waaronder ouderen, moeten een extra stap zetten om erachter te komen of een betalingsregeling mogelijk is. De Belastingdienst wijst bij een definitieve aanslag alleen onder het kopje 'bezwaar' op de mogelijkheid van een betalingsregeling, terwijl een bezwaar maken niet nodig is om een betalingsregeling aan te vragen. Hierdoor kunnen mensen belemmerd worden om een betalingsregeling aan te vragen, omdat de indruk gewekt wordt dat ze formeel in bezwaar moeten gaan.

De brieven die de 3 organisaties sturen, bevatten meestal begrijpelijke taal: ze bevatten doorgaans eenvoudige woorden en zinnen. Dat gold het meest voor de brieven van het CAK. In sommige brieven van het CJIB en de Belastingdienst lezen we wel meer ingewikkelde woorden of zinnen. Die brieven voldeden niet aan

taalniveau B1 en maakten niet altijd helder wat de organisatie precies van de betrokken burger verwachtte of hoe het proces verder zou verlopen. We hebben gezien dat het CJIB inmiddels twee van dergelijke brieven heeft herschreven en beter begrijpelijk heeft gemaakt. Deze brieven waren door het CJIB bij afronding van ons onderzoek eind 2022 nog niet in gebruik genomen.

Alle 3 organisaties verschaffen online meer informatie over de mogelijkheden van een betalingsregeling. Op hun websites valt te lezen dat burgers een betalingsregeling kunnen aanvragen en welke voorwaarden gelden voor een standaardregeling. Het CAK communiceert op 1 punt niet juist op hun website. Op de website staat vermeld dat een betalingsregeling voor de Wmo vanaf 2020 een limiet kent van 12 maanden, terwijl in werkelijkheid meer maanden mogelijk zijn.

Verschillende soorten schulden in een betalingsregeling

Wanneer een burger een aanvraag doet voor een betalingsregeling zorgen het CJIB en de Belastingdienst ervoor dat ze verschillende vorderingen van dezelfde burger samenvoegen in 1 betalingsregeling. De Belastingdienst voegt alle belastingsschulden bij elkaar en het CJIB verschillende boetes. Dit zorgt voor meer eenvoud en overzicht voor de burger. Bij het CAK gebeurt dit niet, waardoor het kan voorkomen dat een burger meerdere betalingsregelingen tegelijk heeft lopen bij het CAK. Het gevolg is dat zijn schuldensituatie minder overzichtelijk wordt. Hier is dus ruimte voor verbetering.

Het daadwerkelijk afsluiten van een standaardregeling kan bij het CAK en het CJIB op verschillende manieren, wat het aanvragen voor burgers makkelijker maakt. Mensen kunnen via de website van het CJIB online een verzoek indienen voor een betalingsregeling. De aanvrager moet daarvoor een aantal vragen beantwoorden die dan automatisch beoordeeld worden met behulp van enkele beslisregels. Als een aanvrager voldoet aan de voorwaarden, dan wordt direct een betalingsregeling toegekend. Volgens het CJIB worden sinds 2020 op deze manier 38% van de aanvragen geautomatiseerd afgesloten. Bij het CAK kan iemand een standaardregeling aanvragen via de telefoon, per brief, aan de balie, via de online-omgeving of met een contactformulier op de website. Daarna wordt de aanvraag behandeld door een CAK-medewerker. Bij beide instanties is het niet nodig om hiervoor uitgebreide documentatie aan te leveren.

Bij de Belastingdienst heeft een burger minder opties om een verzoek in te dienen: hij kan dat doen via de Belastingtelefoon of via een formulier op de website dat hij

daarna op de post moet doen. Een mogelijkheid om online een betalingsregeling aan te vragen voor belasting- en premieschulden kent de Belastingdienst niet. Hierin is dus verbetering mogelijk. De meest eenvoudige manier is de Belastingtelefoon. Als iemand belt hoeft hij in de meeste gevallen geen administratie over inkomsten en uitgaven aan te leveren.³ Op het formulier daarentegen moet de burger wel 7 pagina's invullen over inkomsten, vermogen en bezittingen van zichzelf en de partner, evenals eventuele schulden en leningen. Daarna moet hij het formulier printen en versturen.

Meer betalingsregelingen door telefonisch innen

Het CJIB neemt telefonisch contact op met bepaalde groepen mensen van wie de boete dreigt te worden overgedragen aan de deurwaarder, omdat ze niet op tijd hebben betaald. Bij die zogeheten telefonische inning vraagt de CJIB-medewerker of de openstaande schuld alsnog betaald kan worden. In dit gesprek kan ook een betalingsregeling worden afgesproken. Met deze telefoontjes maakt het CJIB betalingsregelingen direct toegankelijk. Uit informatie van het CJIB blijkt dat in deze gesprekken 30% meer betalingsregelingen werden afgesproken in vergelijking met een controlegroep die niet is opgebeld.

4.4 Voorkomen van olopende schulden

We zagen dat standaardregelingen over het algemeen transparant zijn en makkelijk zijn af te sluiten. Maar wordt daarmee ook voorkomen dat mensen dieper in de schulden raken? Dat is lastig vast te stellen.

Feit is dat burgers die hun betalingsregeling afbetalen niet in aanraking komen met ophogingskosten voor de vorderingen die deel uitmaakten van de betalingsregeling. En omdat we hebben gezien dat een groot deel van de standaardregelingen – in elk geval bij de Belastingdienst en het CJIB – succesvol wordt afbetaald, achten we het aannemelijk dat hiermee ophogingskosten zijn voorkomen. Een duidelijke uitspraak hierover kunnen we niet doen, omdat een deel van de mensen ook zonder betalingsregeling hun schuld of boete zou hebben afgelost. Ook is het mogelijk dat een deel van de mensen met een betalingsregeling na verloop van tijd in aanmerking komt voor kwijtschelding, waardoor hun schulden niet verder olopen.

4.5 Standaardregelingen zijn effectief

Hoewel we op diverse onderdelen onzekerheden vaststellen of ruimte zien voor verbetering, constateren we dat standaardregelingen effectief zijn bij het CJIB en de Belastingdienst. Bij deze organisaties zagen we dat het merendeel van de standaardregelingen is afbetaald. Het is daarmee aannemelijk dat de standaardregelingen bij het CJIB en de Belastingdienst doeltreffend zijn voor de inning. Daarnaast kan aangenomen worden dat de burgers die hun standaardregeling hebben afbetaald hierdoor niet in aanraking kwamen met oplopende kosten. Ten aanzien van de effectiviteit van standaardregelingen bij het CAK kunnen we geen uitspraken doen, omdat de gegevens over het aantal afbetaalde standaardregelingen van onvoldoende kwaliteit zijn.

We concluderen ook dat de standaardregelingen over het algemeen bij alle 3 organisaties toegankelijk zijn. We zagen namelijk dat de standaardregelingen transparant zijn en dat de drempel om ze af te sluiten niet al te hoog is, al kan dit bij de Belastingdienst nog wel beter. Ook bij het CAK zijn verbeteringen mogelijk, maar kunnen betrokken burgers tamelijk eenvoudig – zonder veel papierwerk – een standaardregeling afsluiten.

5.

Als maatwerk nodig is

In het vorige hoofdstuk zagen we dat de standaardregelingen die we hebben onderzocht effectief zijn bij het CJIB en de Belastingdienst. In dit hoofdstuk laten we zien dat burgers met grotere schuldenproblematiek die maatwerk nodig hebben onvoldoende hierover worden geïnformeerd. Ook constateren we dat het soms moeilijk kan zijn om in aanmerking te komen voor maatwerk.

5.1 Soms is standaard niet genoeg

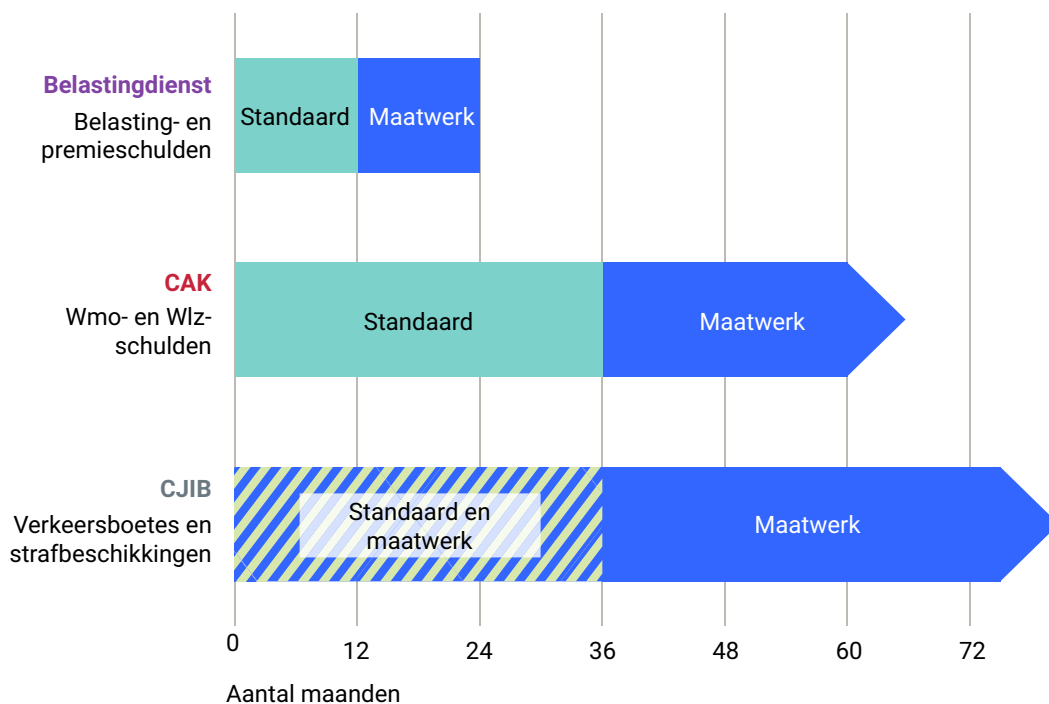
Voor de burgers die niet uit de voeten kunnen met een standaardregeling en nog meer tijd nodig hebben, kennen de onderzochte organisaties betalingsregelingen waarbij maatwerk wordt toegepast. De groep mensen die deze betalingsregelingen treft is divers, blijkt uit onze telefonische interviews die we gedaan hebben in het kader van dit onderzoek. Een aantal gebruikers gaf aan meerdere schuldeisers te hebben. Zo hebben we bijvoorbeeld iemand gesproken met een maatwerkregeling bij het CJIB die aangaf per maand € 1.400 te moeten betalen aan haar 12 schuldeisers. Ook hebben we gesproken met bewindvoerders en gemachtigden. De bewindvoerders hebben een betalingsregeling afgesloten namens een cliënt die niet meer de regie heeft over de eigen financiën.

De aanvrager moet voor de beoordeling bij maatwerk in de meeste gevallen een formulier invullen en/of bewijsstukken opsturen van zijn of haar financiële situatie. Op basis van deze informatie brengen de uitvoeringsorganisaties de financiële situatie van de aanvrager in kaart. De uitvoeringsorganisatie besluit vervolgens of een maatwerkregeling wordt toegekend, uit hoeveel maanden de betalingsregeling bestaat en stelt het maandbedrag vast dat daarbij past.

Maatwerk bij betalingsregelingen verschilt per organisatie. Als de betalingsregeling op basis van de standaardstaffel geen uitkomst biedt, kan het CJIB ruimere termijnen aanbieden volgens de maatwerkstaffel. Als dat niet past bestaat de mogelijkheid zonder gebruik van een staffel een betalingsregeling af te sluiten. Die is dan echt op de persoonlijke financiële situatie afgestemd. Een burger die bij het CAK aangeeft dat een standaardregeling voor hem of haar niet werkt voor Wmo- of Wlz-schulden, kan een betalingsregeling van meer dan 36 maanden krijgen. En bij de Belastingdienst varieert het aantal termijnen bij maatwerk van 13 tot en met 24 maanden voor belasting- en premieschulden (zie figuur 3).

Figuur 3 Looptijd van standaard- en maatwerkregelingen

Looptijd van standaard- en maatwerkregeling verschilt per organisatie



De aanvragers die we telefonisch hebben gesproken was het gelukt om een maatwerkregeling af te sluiten voor zichzelf of als bewindvoerder voor iemand anders. De meesten vertelden dat de maatwerkregeling belangrijk voor hen was om verdere problemen te voorkomen.



‘Door de betalingsregeling hoefde ik niet meer te kiezen tussen brood op tafel of aflossen.’

Man met een betalingsregeling bij de Belastingdienst



Het paste allemaal net, maar de betalingsregeling was erg belangrijk. Mevrouw ervoer veel klachten zoals angst en slapeloosheid, dus toen de Belastingdienst haar hielp met een betalingsregeling gaf dat wel wat lucht.

Vrouw met een betalingsregeling bij de Belastingdienst



‘Het betekent alles. Ik kom nu niet in aanmerking voor een regeling en is er net beslag gelegd op mijn auto. Hier is een optelsommetje: ik krijg een uitkering van € 850 en mijn huur is € 640. Een regeling zou meer rust bieden. Je hebt geen idee hoe je kapotgaat aan de stress.’

Man met een betalingsregeling bij het CJIB

5.2 Kwetsbare doelgroep

Een deel van de burgers met een maatwerkregeling bij deze uitvoeringsorganisaties heeft problematische schulden. Het begrip problematische schulden is echter niet eenduidig, zoals het kader hieronder aangeeft.

Problematische schulden en maatwerkregelingen

Bij mensen die structureel in de schulden zitten wordt vaak gesproken van ‘problematische schulden’. Dat begrip kent echter geen eenduidige definitie. Het wordt gehanteerd door onder meer het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de NVVK, de grootste branchevereniging voor schuldhulp en financiële dienstverlening. De NVVK definieert problematische schulden als volgt: ‘Een problematische schuldsituatie is de situatie waarin te voorzien is dat een natuurlijke persoon schulden niet zal kunnen blijven afbetalen of is gestopt met afbetalen. In ieder geval een situatie waarin niet binnen 36 maanden alle openstaande vorderingen betaald kunnen worden (met een betalingsregeling)’ (NVVK, 2021, p.7). Op basis van deze definitie behoren burgers met maatwerk bij het CAK en burgers met een regeling van 36 maanden of meer bij het CJIB tot de groep problematische schulden. Het CBS doet onderzoek naar problematische schulden. Voor belasting- en premieschulden hanteert het CBS de volgende definitie: ‘Personen kunnen bij de Belastingdienst een betalingsregeling treffen voor het terugbetalen van een overige belastingaanslag. Die regeling duurt maximaal 12 maanden. Personen worden pas als problematische schuldenaar gezien als zij na die termijn nog niet de schuld hebben ingelost’ (CBS, 2020a, p.35). Mensen met maatwerk bij de Belastingdienst zouden volgens de CBS-definitie problematische schulden hebben, maar niet volgens de definitie van de NVVK.

Op basis van ander onderzoek weten we dat mensen in een kwetsbare financiële situatie niet altijd genoeg 'doenvermogen' bezitten om te voldoen aan eisen die aan hen gesteld worden. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) schrijft in zijn rapport *Weten is nog geen doen* dat mensen met problematische schulden zich in een complexe situatie bevinden waarbij alertheid belangrijk is. Mensen met problematische schulden zijn vaak het overzicht kwijt over hun financiën. Ze worden opgeslokt door acute problemen en kunnen moeilijk plannen.

In zo'n situatie is het niet eenvoudig om een overzicht van de eigen financiële situatie te geven, met name wanneer juist dat gebrek aan overzicht de oorzaak is van het probleem. Er zijn diverse schuldeisers die eigen regels en betalingsregelingen hebben. Iemand met schulden 'moet weten welke informatie wanneer en aan wie door te geven, moet overweg kunnen met de vele formulieren en vereiste bewijsstukken, met de procedures, wachttijden, op de hoogte zijn van eventuele mogelijkheden tot bezwaar, adressen voor hulp, bureaucratische regels en logica' (WRR, 2017, p.47).

5.3 Afbetaalde maatwerkregelingen

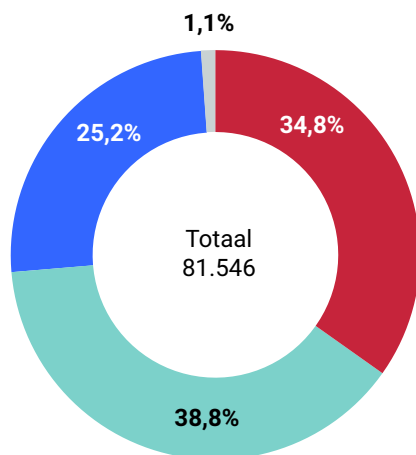
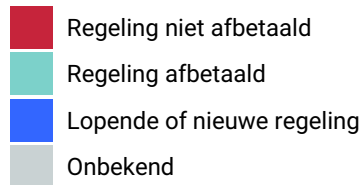
Absoluut gezien is het aantal maatwerkregelingen bij het CJIB en de Belastingdienst veel kleiner dan het aantal standaardregelingen. Ook zien we dat maatwerkregelingen minder vaak volledig afbetaald worden.

In de periode 2017 - 2020 heeft het CJIB 41.919 regelingen afgesloten op basis van de maatwerkstaffel. Daarnaast heeft het CJIB 42.230 regelingen afgesloten waarbij een medewerker de financiële situatie in kaart heeft gebracht en geen staffel is gebruikt om te komen tot een maatwerkregeling. Van de maatwerkregelingen bij het CJIB op basis van de maatwerkstaffel is 45% afbetaald en bij de maatwerkregelingen zonder staffel is dat 26%. Bij de Belastingdienst zijn 81.546 maatwerkregelingen getroffen en is bijna 39% hiervan afbetaald. Op basis van de data van het CAK kunnen we niet vaststellen hoeveel maatwerkregelingen door hen zijn getroffen en hoeveel regelingen volledig zijn afbetaald.

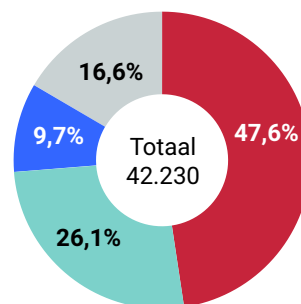
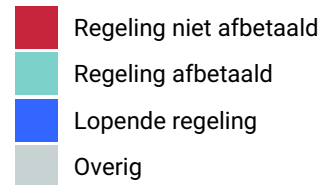
Figuur 4 Afbetaalde maatwerkregelingen

Maatwerkregelingen worden minder vaak afbetaald dan standaardregelingen

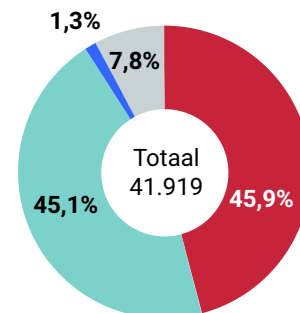
Resultaat maatwerkregelingen Belastingdienst (2017 t/m 2020)*



Resultaat maatwerkregelingen zonder staffel CJIB (2017 t/m 2020)*



Resultaat maatwerkstaffelregelingen CJIB (2017 t/m 2020)



We hebben niet onderzocht wat de oorzaken zijn geweest waardoor het betrokken burgers niet gelukt is om hun maatwerkregeling af te betalen. Mensen die een maatwerkregeling nodig hebben verkeren veelal in grotere financiële problemen dan zij die een standaardregeling treffen. Mogelijk is de financiële situatie van deze groep burgers ook aan meer veranderingen onderhevig. Nieuwe schulden kunnen een eerder afgesproken maandbedrag van de maatwerkregeling op een later moment onhaalbaar maken. Hier hebben de uitvoeringsorganisaties geen zicht op. Ook kan het voorkomen dat betrokken burgers er bewust voor kiezen niet meer te betalen.

5.3.1 Voorkomen van oplopende schulden bij maatwerk

Op basis van het aantal volledig afbetaalde maatwerkregelingen is het aannemelijk dat een groep burgers ophogingskosten heeft kunnen voorkomen. Het merendeel van maatwerkregelingen bij het CJIB wordt echter niet afbetaald en het aantal afbetaalde maatwerkregelingen bij de Belastingdienst is niet helder, omdat in 25% van de gevallen de regeling nog liep of een nieuwe regeling werd afgesloten. Burgers die het niet lukt om de regeling af te betalen lopen het risico om alsnog in aanraking te komen met ophogingskosten.

5.4 Maatwerk is soms moeilijk te vinden

Het is van belang dat bij burgers bekend is dat de optie van een betalingsregeling bestaat, zeker als het gaat om maatwerk. Maar wij constateren dat de onderzochte organisaties onvoldoende transparant zijn over de mogelijkheid van een maatwerkregeling.

Het CJIB communiceert via zijn website weliswaar over maatwerk, maar niet dat hiervoor een aparte staffel met meer termijnen wordt gebruikt. Evenmin geeft het CJIB juiste informatie over de voorwaarden waaraan ze de aanvragen voor maatwerk toetsen. Op hun website staat dat burgers in aanmerking komen voor maatwerk als het boetebedrag € 5.000 of hoger is, maar uit ons onderzoek blijkt dat dit geen harde voorwaarde is om in aanmerking te komen voor een maatwerkregeling. Ook mensen met lagere boetes kunnen in de praktijk in aanmerking komen voor maatwerk. Verder vermeldt de CJIB-website niet de mogelijkheid om een draagkrachtregeling af te sluiten. Dat is een vorm van maatwerk waarbij het CJIB in kaart brengt wat de burger in een periode van 12 maanden kan aflossen. Elk jaar wordt een gebruiker van die regeling opnieuw getoetst door het CJIB.



Een bewindvoerder geeft aan dat op de website van het CJIB niet is af te leiden dat er een meer persoonlijke betalingsregeling bij forse vorderingen mogelijk is. De bewindvoerder geeft aan dat dit lastig is voor zowel een burger als een bewindvoerder.

Het CAK laat op de website weten dat een betalingsregeling voor de Wmo vanaf 2020 van maximaal 12 maanden mogelijk is, terwijl de organisatie ook betalingsregelingen van meer dan 12 maanden toestaat. De Belastingdienst schrijft op een webpagina dat in bijzondere omstandigheden langer uitstel mogelijk is. Maar in de reguliere communicatie over betalingsregelingen, zoals in het *verzoekformulier betalingsregeling particulier*, staat dat niet. Wanneer de Belastingdienst op basis van

een algoritme stelt dat een betrokken burger een standaardregeling niet kan aflossen, informeert hij de burger niet over een maatwerkregeling. Dit vinden we een gemiste kans wanneer de Belastingdienst hier de burger die mogelijk met maatwerk geholpen is in het vizier heeft, maar deze niet informeert over deze mogelijkheid.

5.5 Drempels bij de aanvraag

De Rijksincassovisie schrijft voor dat een burger zelf in actie moet komen bij financiële problemen. Maar hoe moeten burgers die maatwerk nodig hebben, de weg naar maatwerk vinden als zij hierover onvoldoende geïnformeerd worden? Uit ons onderzoek blijkt dat in bepaalde situaties daar vasthoudendheid voor nodig is en dat er soms zelfs geluk bij komt kijken.

5.5.1 Bij het CJIB en het CAK is vasthoudendheid nodig

Wanneer iemand een betalingsregeling aanvraagt bij het CJIB, doet een CJIB-medewerker eerst een voorstel voor een maandbedrag op basis van de standaardstaffel. Als de burger aangeeft dat hij het maandbedrag niet kan betalen, kan een CJIB-medewerker een maandbedrag op basis van de ruimere maatwerkstaffel aanbieden. Het CJIB informeert de burger echter niet over het bestaan van de maatwerkstaffel via de website of brieven. CJIB-medewerkers geven aan dat het afhankelijk is van het gesprek of ze een voorstel doen op basis van de maatwerkstaffel. We hebben geen richtlijnen gevonden voor deze gesprekken en weten dus niet hoe de CJIB-medewerkers bepalen of de maatwerkstaffel nodig is. Of iemand voor de maatwerkstaffel in aanmerking komt, is dus met name afhankelijk van wie je spreekt en hoe het gesprek verloopt. Het risico bestaat dat mensen die hun situatie niet helder genoeg kunnen overbrengen of niet mondig genoeg zijn, geen aanbod krijgen op basis van de maatwerkstaffel. Dat de ervaringen met CJIB-medewerkers wisselend zijn, hoorden wij ook terug in onze gesprekken met de aanvragers.



‘Het hangt van de medewerker af of je een passende regeling kunt treffen. Er wordt onvoldoende naar het totaalplaatje gekeken.’

Man met betalingsregeling bij het CJIB



Een bewindvoerder geeft aan dat het CJIB altijd bereid is om mee te denken. Contact met CJIB is fijn. Ze denken mee als een voorstel niet (meer) in het budget past.

Bewindvoerder van iemand met schulden bij het CJIB

De maatwerkstaffel van het CJIB is nog geen echte maatwerkregeling, zoals we die bij de Belastingdienst en het CAK kennen. De maatwerkstaffel biedt weliswaar ruimere betaaltermijnen, maar de hoogte van de schuld wordt niet bepaald op basis van de financiële situatie van de burger. Een burger hoeft geen documenten op te sturen om een regeling volgens de maatwerkstaffel af te spreken.

Als de burger vervolgens aangeeft dat een betalingsregeling op basis van de maatwerkstaffel ook niet past, kan het CJIB besluiten dat nog meer maatwerk nodig is. In dat geval vraagt het CJIB, in tegenstelling tot bij de maatwerkstaffel, bewijsstukken op. Afhankelijk van het soort boete betreft dit documenten zoals een salarisstrook, een bankafschrift of een overzicht van overige schulden. De burger moet deze bewijsstukken online uploaden of per post versturen. Het CJIB heeft in feite nog een extra tussenstap ingebouwd voordat een aanvrager een echte maatwerkregeling krijgt, die afgestemd is op de persoonlijke situatie. Als deze vorm van maatwerk nodig is, moet de aanvrager vasthoudend zijn; eerst moet de aanvrager aangeven dat het maandelijkse bedrag van de standaardregeling niet past. Daarna moet de aanvrager aangeven dat het maandbedrag van de maatwerkstaffel ook te hoog is voordat de aanvrager bij echt maatwerk terechtkomt.

Ook het CAK toetst eerst of er niet toch een standaardregeling mogelijk is wanneer iemand een aanvraag indient voor een betalingsregeling van 36 maanden of meer. De werkinstructie schrijft telefonisch contact met de debiteur voor om een betalingsregeling te treffen van minder dan 37 termijnen. Het is onduidelijk hoe een CAK-medewerker via telefonisch contact moet vaststellen of een betalingsregeling onder de 37 termijnen haalbaar is voor de aanvrager. Daarvoor staan geen criteria of richtlijnen in de werkinstructie. Medewerkers geven aan dat zij de aanvraag beoordelen op basis van hun eigen ervaring en de situatie van de betrokken burger. Op basis van de werkinstructie, waarin staat voorgeschreven om eerst een standaardregeling af te sluiten, leiden we af dat de aanvrager ook bij het CAK in het gesprek soms vasthoudend moet zijn: hij moet goed kunnen onderbouwen dat hij echt een betalingsregeling van meer dan 36 termijnen nodig heeft.

In de werkinstructie staat beschreven dat CAK-medewerkers bij een verzoek voor een betalingsregeling voor de Wlz van meer dan 36 maanden een apart formulier moeten sturen naar de aanvrager. In dit formulier moet de aanvrager een overzicht van inkomsten en uitgaven invullen. Ook moet de aanvrager bewijsstukken bijvoegen over het salaris, pensioen of uitkering, zorgverzekering en woonlasten. Uit de interviews met CAK-medewerkers blijkt dat zij zelf de afweging maken wanneer ze deze documenten opvragen. Ook hier maakt het dus uit wie de aanvrager treft bij het CAK.

5.5.2 Bij Belastingdienst is toeval of een beroepschrift nodig

Bij de Belastingdienst moet de betrokken burger in een brief of het aanvraagformulier niet alleen aangeven dat het termijnbedrag van de standaardregeling te hoog is, maar ook expliciet beschrijven dat hij in bijzondere omstandigheden verkeert. De Belastingdienst heeft die omstandigheden gedefinieerd als inkomensverlies, een wijziging in het huishouden (bijvoorbeeld een scheiding) of extra ziektekosten. Als een medewerker van de Belastingdienst een of meerdere van deze bijzondere omstandigheden in een brief of formulier ziet staan, mag hij een maatwerkregeling treffen. De burger wordt in het formulier alleen niet gevraagd om zijn persoonlijke omstandigheden te beschrijven. Daarnaast kan de burger nergens lezen dat deze omstandigheden van invloed kunnen zijn op de eventuele toegang tot maatwerk.

Het kan ook zijn dat de Belastingdienst zelf ziet dat een standaardregeling voor een burger niet haalbaar is. De Belastingdienst maakt bij de aanvraag van een betalingsregeling gebruik van het stoplichtmodel, dat werkt op basis van een algoritme. Dat algoritme combineert diverse gegevens die de Belastingdienst heeft over het inkomen en het betaalgedrag van de burger en maakt vervolgens een inschatting of iemand genoeg geld heeft om de schuld af te betalen. Wanneer het algoritme inschat dat er te weinig geld is om de schuld met een standaardregeling (maximaal 12 maanden) af te betalen, wijst de Belastingdienst de aanvraag voor een standaardregeling af. De Belastingdienst kijkt daarna alleen of kwijtschelding mogelijk is. Als dit niet mogelijk is, wordt hen ook geen maatwerk aangeboden. Dit kan leiden tot een onlogische situatie, zoals een burger in een beroepschrift aan de Belastingdienst schrijft:



‘Volgens uw brief kan ik de schuld niet in 12 maanden betalen en daarom moet ik het nu binnen 10 dagen overmaken.’

Vrouw met afgewezen verzoek om een betalingsregeling in beroepschrift aan de Belastingdienst

Voor burgers die geen standaardregeling kunnen afsluiten en niet in aanmerking komen voor kwijtschelding, zien we het risico dat ze tussen wal en schip raken als ze niet gewezen worden op de mogelijkheid van maatwerk. Zij krijgen daarmee niet de kans om hun belastingschuld op een voor hen haalbare manier af te betalen.

Een burger kan in beroep gaan bij de Belastingdienst als hij geen betalingsregeling krijgt. Opmerkelijk is dat de Belastingdienst in dat geval als reactie daarop wel een maatwerkregeling met meer dan 12 termijnen kan aanbieden. De Belastingdienst

komt in dit geval na een beroepschrift met een mogelijke oplossing. Ons is niet duidelijk geworden waarom de Belastingdienst de optie voor maatwerk niet aanbiedt bij de afwijzing van een standaardregeling. De Belastingdienst hanteert in beroep dus nieuwe – coulantere – criteria. Vanzelfsprekend vergt in beroep gaan veel van iemand die in de financiële problemen zit: tijd, energie, begrip van procedures en vasthoudendheid.

Figuur 5 Toegang tot maatwerk bij de Belastingdienst

Toegang tot maatwerk is lastig en niet transparant



5.6 Maatwerk is niet goed toegankelijk

Van burgers die een betalingsregeling aanvragen, hebben degenen die maatwerk nodig hebben waarschijnlijk grotere financiële problemen. Standaardregelingen bieden voor hen dan geen oplossing.

Omdat uitvoeringsorganisaties onvoldoende transparant zijn over de mogelijkheden voor maatwerk, moeten mensen veel tijd, zoekwerk en energie steken in het vinden van een oplossing. Dat vergt nogal wat van de zelfredzaamheid van kwetsbare burgers. Bij het CJIB en het CAK is de uitkomst afhankelijk van welke medewerker iemand treft. Het uitgangspunt bij deze organisaties is eerst een standaardregeling met de burger af te sluiten. De uitvoeringsorganisaties verwachten van de aanvragers dat zij duidelijk aangeven dat een standaardregeling geen oplossing biedt en dat zij informatie op kunnen sturen over hun financiële

situatie. Dit verhoogt de drempel voor maatwerk. Bij de Belastingdienst ligt die drempel nog hoger. Mensen die maatwerk nodig hebben, krijgen geen duidelijke informatie over de voorwaarden om in aanmerking te komen voor maatwerk. Soms moeten ze zelfs in beroep gaan, voordat de Belastingdienst hen ruimere mogelijkheden biedt. Het risico bestaat dat een burger die maatwerk nodig heeft het niet krijgt, of daarom toch een standaardregeling afsluit die hij eigenlijk niet kan betalen.

6.

Onder het bestaansminimum

In het vorige hoofdstuk zagen we dat voor burgers met grote financiële problemen maatwerkregelingen bestaan. We zagen ook dat het moeilijk kan zijn om zo'n regeling te treffen. In dit hoofdstuk onderzoeken we hoe de 3 uitvoeringsorganisaties ervoor zorgen dat iemand voldoende geld overhoudt om van te leven wanneer een maatwerkregeling wordt afgesloten. We zien dat de uitvoeringsorganisaties het bestaansminimum dan niet goed genoeg beschermen.

6.1 Bestaansminimum wordt niet goed beschermd

Zodra het een burger lukt om voor maatwerk in aanmerking te komen, beoordeelt de uitvoeringsorganisatie de financiële situatie van de burger aan de hand van opgestuurde informatie. De uitvoeringsorganisatie kijkt dan hoeveel geld er bij de betrokken burger binnenkomt, waar die het geld aan uitgeeft en hoeveel hij kan aflossen op de openstaande schuld. Het is van groot belang dat de uitvoeringsorganisatie hierbij rekening houdt met een bestaansminimum. Dat is een bedrag dat een burger in deze situatie nodig heeft om van te kunnen leven. Denk dan bijvoorbeeld aan geld om boodschappen te doen en de huur te betalen. Mensen moeten in hun eerste levensbehoeften kunnen voorzien, ook als zij een schuld bij de overheid aflossen. Toch zien we het risico dat mensen niet genoeg geld overhouden bij de maatwerkregelingen.

Verschillende soorten bestaansminimum

De verschillende soorten bestaansminimum hebben alle hetzelfde doel: om te waarborgen dat burgers in tijden van financiële problemen genoeg geld overhouden om van te kunnen leven. Voor de helderheid van het rapport spreken wij uitsluitend over een bestaansminimum. In de meeste gevallen wordt de beslagvrije voet bedoeld. Dit is het bedrag dat mensen, bij wie beslag is gelegd op het inkomen, behoren over te houden na dat beslag. Daarnaast bestaat het vrij te laten bedrag (vtlb). Dit is afgeleid van de beslagvrije voet en is van toepassing bij mensen die een schuldregeling hebben gekregen met hulp van bijvoorbeeld de schuldhulpverlening.

Het beschermen van het bestaansminimum is een belangrijke doelstelling in het rijksincassobeleid. Wij hebben onderzocht welke normen de uitvoeringsorganisaties hanteren voor het beschermen van een bestaansminimum bij maatwerkregelingen. Daarnaast hebben we ambtenaren geïnterviewd die maatwerkregelingen beoordelen. Ook hebben we dossieronderzoek gedaan om te achterhalen hoe de afloscapaciteit van een betrokken burger wordt berekend door de uitvoeringsorganisatie en hoe daarbij het bestaansminimum wordt beschermd.

6.1.1 Bij CAK en CJIB ontbreekt het aan duidelijke afspraken

Uit ons onderzoek blijkt dat bij het CJIB geen eenduidig beeld bestaat over wat de eigen norm voor het bestaansminimum is en hoe daarmee moet worden omgegaan. Sommige medewerkers vertelden ons dat ze rekening houden met de norm van € 50 leefgeld per persoon per week, aangevuld met € 10 per extra gezinslid. Deze norm zagen wij echter niet terug in hun werkinstructies. Ook is niet duidelijk in welke gevallen dit criterium wordt toegepast, omdat verschillende medewerkers elkaar tegenspraken in welke situaties deze norm moet worden toegepast.

CJIB-medewerkers gebruiken geen vaste richtlijnen of rekenformules bij het beoordelen van de documenten die de aanvrager opstuurt. Bij geen van de door ons onderzochte maatwerkdossiers uit 2021 kunnen wij terugvinden welke stappen de betrokken medewerker heeft gezet of welke berekening is gemaakt om te bepalen welk maandbedrag de burger kan missen. Op basis van de onderzochte dossiers kunnen we niet vaststellen dat de norm van € 50 leefgeld per persoon per week voor het bestaansminimum is toegepast. Het CJIB heeft in 2022 de eigen norm voor het leefgeld verhoogd naar € 70 per week voor een eenpersoonshuishouden en € 10 per extra gezinslid.

2 burgers met wie het CJIB een draagkrachtregeling (een type maatwerkregeling) trof, gaven per brief aan bij het CJIB dat zij van de beslagvrije voet leefden. Als deze opgegeven informatie van de aanvragers klopt, dan zouden deze aanvragers door de draagkrachtregeling een inkomen overhouden dat onder de beslagvrije voet ligt. Hieronder staat een passage uit een brief van één van deze burgers:



‘Ik kan onmogelijk voldoen aan de voorwaarde om de schuld bij jullie te betalen volgens de tabel [cjib.nl/betalenindelen](https://www.cjib.nl/betalenindelen). In mijn schrijven heb ik aangegeven, dat ondanks dat er geen ruimte is in de beslagvrije voet, toch € 50 per maand te gaan betalen.’

Brief van burger aan het CJIB

Bij het CAK zien we een vergelijkbaar probleem. Uit interne documenten van het CAK en uit interviews wordt duidelijk dat het CAK voor het bestaansminimum gebruik maakt van het vrij te laten bedrag (vtlb).⁴ Volgens het CAK mogen zij geen maatwerkregeling treffen die ertoe leidt dat het inkomen van een burger onder het bestaansminimum terecht komt.

Toch ontbreekt het intern aan duidelijke afspraken wanneer in het beoordelingsproces deze berekening moet worden gemaakt. De werkinstructie voor de Wlz en de Wmo (voor 2020) schrijft voor dat CAK-medewerkers een vtlb-berekening moeten maken bij een verzoek van meer dan 36 maanden.⁵ Uit de interviews komt naar voren dat medewerkers zelf bepalen op basis van de klantsituatie of zij bewijsstukken opvragen om een vtlb-berekening te maken. Het CAK kan in de onderzochte dossiers niet aantonen dat zij rekening hebben gehouden met de aflossingscapaciteit van een burger die een betalingsregeling van 36 of meer termijnen heeft afgesloten. Dat komt doordat het CAK de beoordeling in de meeste gevallen niet in de dossiers vastlegt. We hebben ook geen berekeningen gezien om het bestaansminimum te beschermen.

6.1.2 Belastingdienst telt andere schulden niet mee

De Belastingdienst heeft wel een eenduidige rekenmethode voor het waarborgen van een bestaansminimum. Een IT-systeem maakt op basis van bij de Belastingdienst beschikbare financiële gegevens een berekening en houdt daarbij geld beschikbaar voor het bestaansminimum.⁶ Maar bij de Belastingdienst gaat er iets anders mis.

In de praktijk komt het erop neer dat de Belastingdienst bij de aanvraag van een betalingsregeling geen rekening houdt met het bedrag dat een burger per maand kwijt is aan andere schuldeisers. De Belastingdienst doet dit vanwege hun preferente

schuldeiserspositie. De Belastingdienst vraagt wel een schuldenoverzicht bij de burger op, maar telt deze schulden vervolgens niet mee in de berekening van wat iemand maandelijks kan aflossen. Hierdoor is de berekening van wat deze burger per maand nog kan missen niet realistisch en slechts een papieren werkelijkheid. Dit betekent in de praktijk dat de burger het bestaansminimum zelf moet beschermen, door bij andere schuldeisers de boot af te houden en uit te leggen dat de schuld van de Belastingdienst voorrang heeft. Kwetsbare burgers kunnen dit in de praktijk niet zelf regelen met andere schuldeisers.

Figuur 6 Bescherming bestaansminimum bij de organisaties

Bestaansminimum bij maatwerkregeling niet genoeg beschermd



6.1.3 Een te hoog maandbedrag

Bij alle 3 organisaties bestaat het risico dat maatwerkregelingen worden afgesloten die de burger eigenlijk niet kan betalen. De schuld bij de organisatie wordt dan misschien wel afgelost, maar de kans bestaat dat betrokken burgers nieuwe schulden maken om alsnog rond te kunnen komen. Of dat iemand überhaupt niet meer rondkomt.



Een mevrouw liet ons weten dat ze weer andere financiële problemen heeft opgelopen, nieuwe regelingen heeft moeten treffen en een nieuwe lening heeft moeten afsluiten om te kunnen voldoen aan de betalingsregeling. Het termijnbedrag paste in het budget, maar wel ‘tegen een prijs’.

Vrouw met betalingsregeling bij de Belastingdienst



Een meneer op leeftijd geeft aan tevreden te zijn met de betalingsregeling, maar hij moet nu wel de broekriem aanhalen. Hij heeft de verwarming uitstaan en denkt dat hij nu ook zijn internet moet afsluiten.

Man met betalingsregeling bij de Belastingdienst



Een mevrouw is naar eigen zeggen gemotiveerd om haar schuld af te betalen. De schuld levert niet alleen veel stress op, maar ze houdt ook iedere maand dermate weinig geld over dat ze moeite heeft om boodschappen voor haarzelf en het gezin te kopen.

Vrouw met betalingsregeling bij het CJIB

Als de uitvoeringsorganisaties goed in kaart zouden brengen wat iemand kan missen, zouden zij ook kunnen zien wanneer een betalingsregeling niet past binnen het budget. Een aantal bewindvoerders zet vraagtekens bij de methode die het CJIB en het CAK gebruiken om te bepalen wat hun cliënt maandelijks kan aflossen. In de telefonische interviews geven de bewindvoerders aan dat zij voor de berekening van de aflossingscapaciteit van hun cliënt zelf een berekening maken van de beslagvrije voet of het vrij te laten bedrag. De maandbedragen waar zij op uitkomen, komen volgens deze bewindvoerders geregeld niet overeen met de maandbedragen die zij van het CJIB en het CAK als voorstel ontvangen. Het maandbedrag waarop de uitvoeringsorganisatie uitkomt is volgens hen te hoog. We vinden dit een onwenselijke situatie, omdat de uitvoeringsorganisaties aan bewindvoerders duidelijk moeten kunnen toelichten hoe zij tot de conclusie komen dat een hoger maandbedrag toch passend is.

Als de schulden echt te groot zijn, is een betalingsregeling niet effectief en zijn er andere maatregelen nodig, zoals bijvoorbeeld kwijtschelding.

Betalingsregeling niet altijd effectieve oplossing

In een onderzoeksrapport naar betalingsregelingen bij private schuldeisers wordt beschreven dat een schuldregeling met kwijtschelding voor mensen met een problematische schuld de enige manier is om verdere escalatie van de situatie te voorkomen (Jungmann e.a., 2020). De onderzoekers schatten dat 90 tot 95% van de huishoudens die een schuldregeling nodig hebben daar niet aan beginnen. Het gevolg is dat schuldeisers betalingsregelingen aangaan met debiteuren die geen ruimte hebben voor een betalingsregeling, waardoor de betalingsregeling stukloopt.

6.2 Als zelfs een maatwerkregeling geen oplossing biedt

In sommige gevallen beoordeelt een medewerker dat het innen met een betalingsregeling geen zin heeft. Mogelijk zijn dan andere instrumenten nodig, zoals kwijtschelding of het starten van een schuldsaneringstraject. We hebben geen systematisch onderzoek gedaan naar dit soort vervolgotrajecten, maar er zijn ons wel een paar dingen opgevallen.

Zo kan de Belastingdienst bij het berekenen van het maandelijkse aflosbedrag erachter komen dat er geen geld overblijft om de schuld af te lossen. De Belastingdienst besluit dan niet meer actief in te vorderen of geen boetes uit te delen voor het niet betalen van de schuld. Maar de schuld wordt ook niet kwijtgescholden. De Belastingdienst blijft op de achtergrond monitoren of er misschien weer extra geld binnenkomt bij de burger. Als dit het geval is, kan de Belastingdienst de burger opnieuw benaderen om alsnog een betalingsregeling te treffen. De burger krijgt niet te horen dat de Belastingdienst zijn of haar schuld in feite even op pauze zet. We vinden dat de Belastingdienst hier transparanter over kan zijn, zodat iemand weet dat hij of zij zich voorlopig even niet druk hoeft te maken over de schuld bij de Belastingdienst. Tegelijkertijd is het is voor hem wel belangrijk om te weten dat de schuld niet is kwijtgescholden, omdat de Belastingdienst op een later moment misschien toch nog contact opneemt met de burger voor het innen van de schuld.

Het CAK heeft afgesproken dat een burger kan worden doorverwezen naar Geldfit, wanneer het vermoeden bestaat dat er sprake is van problematische schulden. Geldfit is een kleinschalige organisatie die mensen in financiële problemen helpt weer grip op hun geld te krijgen. We zien dit als een positief voorbeeld, waarbij het

CAK een burger die geen betalingsregeling kan krijgen toch op een andere manier verder kan helpen.

6.3 Maatwerkregelingen zijn onvoldoende effectief

We zien dat de onderzochte uitvoeringsorganisaties voor het beoordelen van een maatwerkregeling financiële documentatie opvragen bij de aanvrager. Dit is nodig om te kijken wat iemand per maand nog kan missen om zijn schuld af te lossen. Daarbij is het noodzakelijk dat de organisaties rekening houden met een bestaansminimum. Maar door een gebrek aan heldere afspraken en duidelijke werkwijzen bij het CAK en het CJIB wordt het bestaansminimum niet goed beschermd. Bij de Belastingdienst zijn de afspraken wel duidelijk, maar kan de burger alsnog in problemen komen als hij meerdere schuldeisers heeft. De Belastingdienst gaat uit van zijn preferente schuldeiserpositie en houdt daarom geen rekening met overige schuldeisers. De betalingen aan deze overige schuldeisers kunnen echter wel een wezenlijk onderdeel zijn van de maandelijkse uitgaven van deze burgers.

We concluderen dan ook dat de onderzochte uitvoeringsorganisaties ieder op eigen wijze bij het treffen van maatwerkregelingen niet goed rekening houden met het bestaansminimum. Als er voor een burger niet genoeg geld over blijft om van te leven na het afsluiten van een betalingsregeling, zou de uitvoeringsorganisatie geen betalingsregeling met hem moeten treffen. Het reële risico bestaat dat dit toch gebeurt.

Voor maatwerk bij betalingsregelingen komen we tot de conclusie dat aan belangrijke voorwaarden uit de Rijksincassovisie die wij in onze normen hebben getoetst niet wordt voldaan. De uitvoeringsorganisaties innen weliswaar een beperkt deel van hun vorderingen, maar het is voor burgers niet helder wanneer en hoe ze van een maatwerkregeling gebruik kunnen maken. Ook worden ze door de uitvoeringsorganisaties niet goed beschermd om te voorkomen dat ze onder het bestaansminimum terecht komen. Omdat maatwerkregelingen niet transparant zijn, niet goed toegankelijk zijn en het bestaansminimum van aanvragers onvoldoende wordt beschermd door de onderzochte uitvoeringsorganisaties, constateren we dat maatwerkregelingen onvoldoende effectief zijn.

7.

Op zoek naar balans

7.1 Tussen regels en vrijheid

Een goede betalingsregeling vindt balans tussen inning door de overheid en het belang van de burger. Op dezelfde wijze verwachten we ook evenwicht tussen enerzijds eenduidige regels en anderzijds professionele beoordelingsruimte van de ambtenaar. Zeker bij het treffen van maatwerkregelingen is dit belangrijk. We zien dat de onderzochte uitvoeringsorganisaties bezig zijn met dit vraagstuk. Zo heeft de Belastingdienst zijn werkwijze voor maatwerkregelingen de afgelopen jaren meerdere malen aangepast. De Belastingdienst heeft als voorwaarden voor een maatwerkregeling vastgelegd dat er sprake moet zijn van inkomensverlies, een wijziging in het huishouden (bijvoorbeeld een scheiding) of extra ziektekosten bij de burger of zijn of haar partner. Voorheen waren die voorwaarden in beginsel dwingend, nu zijn ze voor de ambtenaar nog slechts leidend. We zien dit als een positieve ontwikkeling. Hierdoor is de kans kleiner dat een burger in een schrijnende situatie toch buiten de boot valt.

Toch is met de grotere professionele ruimte niet alles gezegd. Voor een burger is het eveneens van belang dat er voldoende eenduidigheid bestaat. Het CAK en het CJIB verbinden bijvoorbeeld geen duidelijke voorwaarden aan maatwerk. We concludeerden in een eerder hoofdstuk dat de afspraken en werkinstructies over het bestaansminimum bij deze organisaties niet helder genoeg zijn. Welke medewerker je als burger treft kan daar dus een grote rol spelen. In ons onderzoek konden we de afwegingen achter een beoordeling vaak niet herleiden. Doordat deze afwegingen niet worden vastgelegd in een dossier, zijn verschillen in de beoordeling achteraf vaak niet verklaarbaar.

Ambtenaren hebben professionele beoordelingsruimte nodig voor het bieden van maatwerk. Het gevolg van maatwerk is dat de uitkomsten tussen de aanvragers zullen verschillen. Hoewel professionele beoordelingsruimte bij maatwerk nodig is, is het niet wenselijk dat de stappen die de ambtenaren nemen in het beoordelingsproces bij iedere beoordeling en tussen de ambtenaren binnen de organisatie sterk verschillen. Het risico bestaat dat bepaalde aanvragers maatwerk krijgen, en andere vergelijkbare aanvragers niet.

Heldere definities en werkprocedures voor medewerkers leiden tot uitgangspunten die kunnen zorgen voor meer balans in het beoordelingsproces. Daarbij is het van belang dat een uitvoeringsorganisatie in een dossier vastlegt welke overwegingen zijn gemaakt tijdens de beoordeling. Zo ontstaat een heldere verantwoording van het geboden maatwerk. Ook kan het de organisatie helpen om het bieden van maatwerk te evalueren.

Een belangrijk verschil daarbij is dat aanvragers bij de Belastingdienst en het CAK in beroep kunnen gaan tegen een afwijzing van een betalingsregeling. Door beroep kan de uitvoeringsorganisatie in bepaalde gevallen een beslissing om een regeling af te wijzen terugdraaien. Aanvragers bij het CJIB kunnen niet in beroep gaan tegen de afwijzing op een verzoek voor een betalingsregeling. Aanvragers kunnen alleen een klacht indienen.

Een ander dilemma zien we bij het bestaansminimum wanneer de uitvoeringsorganisaties documentatie opvragen voor de beoordeling bij het maatwerk: de uitvoeringsorganisaties vragen kwetsbare mensen om informatie over hun financiële situatie aan te leveren. Zij hebben moeite om deze informatie te verzamelen, maar de uitvoeringsorganisaties hebben deze informatie wel nodig om bijvoorbeeld het bestaansminimum goed te kunnen beschermen. Het CAK zegt dat het de afgelopen jaren minder documentatie bij burgers heeft opgevraagd. Deze terughoudendheid heeft 2 redenen. Privacygevoelige informatie archiveren leidt volgens het CAK tot extra werkdruk, omdat recht moeten worden gedaan aan de verscherpte AVG-regels. Ook kost het de burger volgens het CAK veel moeite en tijd om documentatie op te sturen.

7.2 Eenvoud voor de burger

Voor de burger die in de schulden zit of dreigt te komen zijn heldere en eenvoudige opties om zijn problemen op te lossen belangrijk. Die zijn bij betalingsregelingen lang niet altijd verzekerd. In ons onderzoek zijn we diverse processen tegengekomen die we niet goed kunnen verklaren. We denken aan de wijze waarop het CJIB werkt

met 2 staffels en 1 van die staffels bestempelt als maatwerk. Het CJIB heeft ons niet kunnen aantonen dat het werken met 2 verschillende staffels bijdraagt aan de toegankelijkheid, het innen van boetes of het voorkomen van oplopende kosten bij burgers. Of dat de Belastingdienst een bepaalde groep burgers verzoekt om de volledige schuld direct te betalen en geen maatwerkregeling aanbiedt. Dit terwijl hun aanvraag voor een standaardregeling eerder is afgewezen en zij ook niet in aanmerking komen voor kwijtschelding.

Ook de verschillen tussen de werkwijzen en eisen van het CAK, het CJIB en de Belastingdienst maken het voor burgers ingewikkeld. Uit onze telefonische interviews komt naar voren dat burgers geregeld schulden hebben bij 2 of zelfs 3 van de onderzochte uitvoeringsorganisaties. Ook CBS-statistieken tonen aan dat bepaalde mensen tegelijkertijd schulden hebben bij verschillende uitvoeringsorganisaties (CBS, 2020b).



Een bewindvoerder probeert voor verschillende klanten structuur in de schulden aan te brengen. Ze vertelt dat haar cliënten gemiddeld genomen zo'n 15 tot 20 schuldeisers hebben. CJIB, Belastingdienst en CAK zijn er daar 3 van. Niet zelden gaat het bovendien om een combinatie van deze 3.

Deze burgers hebben bij meer instanties maatwerk nodig en overall werkt dat anders. Natuurlijk zijn er verklaringen voor die verschillen. De Belastingdienst beschikt bijvoorbeeld al uit zichzelf over meer gegevens over burgers dan het CJIB en het CAK en hoeft dus minder informatie op te vragen. Maar andere onderdelen van de regelingen – zoals het aantal termijnen of de manier waarop het bestaansminimum in kaart wordt gebracht – kunnen volgens ons beter op elkaar worden afgestemd. Dat maakt het gebruik van betalingsregelingen eenvoudiger, en dat is belangrijk voor kwetsbare burgers met een beperkt doenvermogen. In 2016 bij ons onderzoek naar de aanpak van problematische schulden concludeerden we al dat het belangrijk is dat de burger diverse schulden bij het Rijk op 1 plek kan raadplegen. De uitvoeringsorganisaties hebben geen standaard inzicht in de vorderingen die burgers bij andere overheidsinstanties nog open hebben staan. Het initiatief van de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen om 1 overzicht voor schulden aan het Rijk te creëren zien we daarom als een stap in de goede richting (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022).

8.

Conclusies

Betalingsregelingen kunnen burgers met een schuld bij de overheid uitkomst bieden en voorkomen dat hun schuld verder oploopt. Vooral voor mensen die niet al te diep in de schulden zitten kan dit een goede oplossing zijn. We hebben de effectiviteit van zowel standaardregelingen als maatwerkregelingen onderzocht. Een betalingsregeling is effectief als deze toegankelijk is, olopende schulden bij de betrokken burger voorkomt en hiermee de openstaande vorderingen worden geïnd.

De onderzochte organisaties communiceren helder en transparant over de standaardregelingen. Wel zien we op dit punt nog mogelijkheden om dit te verbeteren. Deze standaardregelingen zijn over het algemeen ook toegankelijk. Daarnaast lukt het de Belastingdienst en het CJIB om geld te innen voor de schatkist, omdat het merendeel van deze regelingen volledig wordt afbetaald. Wanneer burgers hun regeling afbetalen, hebben ze olopende kosten kunnen voorkomen. We concluderen dan ook dat de standaardregelingen effectief zijn bij het CJIB en de Belastingdienst. Over de effectiviteit bij het CAK kunnen we door gebrek aan heldere data geen duidelijke uitspraak doen.

Burgers die nog meer tijd nodig hebben om hun schuld af te betalen kunnen gebaat zijn bij maatwerk. Hoewel we zien dat een deel van de burgers met maatwerk hun schuld kan afbetalen, beoordelen we de maatwerkregelingen als onvoldoende effectief. Uit ons onderzoek blijkt allereerst dat de onderzochte organisaties onvoldoende transparant zijn over de mogelijkheden van maatwerk bij betalingsregelingen. Hierdoor weten burgers niet hoe zij daarvoor in aanmerking kunnen komen. Dit vergroot het risico dat burgers die maatwerk nodig hebben niet weten dat

maatwerk mogelijk is en daardoor toch standaardregelingen afsluiten die ze eigenlijk niet kunnen betalen.

Maatwerkregelingen zijn niet alleen onvoldoende transparant, ook de drempel om ervoor in aanmerking te komen is soms te hoog. Bij de Belastingdienst moeten burgers een omschrijving geven die aansluit bij de beoordelingscriteria, zonder dat zij geïnformeerd zijn over de criteria om hiervoor in aanmerking te komen. Sommige burgers moeten zelfs in beroep gaan om een maatwerkregeling aangeboden te krijgen. Bij maatwerk zien we het reële risico dat de uitvoeringsorganisaties te veel vragen van kwetsbare mensen die niet altijd genoeg 'doenvermogen' bezitten om alle stappen te doorlopen die voor maatwerk nodig zijn. Daardoor bestaat de kans dat zij niet de juiste hulp kunnen krijgen.

Wanneer de onderzochte organisaties een betalingsregeling afsluiten, is het belangrijk dat de burger het maandbedrag kan betalen en genoeg geld overhoudt om van te kunnen leven. We concluderen dat de minister voor Rechtsbescherming, de Raad van Bestuur van het CAK en de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst het bestaansminimum niet goed beschermen bij burgers die maatwerkregelingen afsluiten. Wanneer het iemand lukt een maatwerkregeling af te sluiten, is de aanvrager verplicht informatie over zijn of haar financiële situatie aan te leveren. De onderzochte organisaties brengen echter niet goed in kaart wat de burger in de praktijk maandelijks kan afdragen. Hierdoor lopen burgers gevaar maandelijks een te hoog bedrag te moeten aflossen voor de betalingsregeling. De organisaties hebben namelijk geen heldere afspraken en procedures over het bestaansminimum. Of de afspraken staan de bescherming van het bestaansminimum zelfs in de weg: zo gebruikt de Belastingdienst zijn preferente schuldeiserspositie als rechtvaardiging om andere schulden van een burger te negeren. Waardoor het risico bestaat dat de bescherming van het bestaansminimum bij iemand met meerdere schulden een papieren werkelijkheid is.

Het is aan de uitvoeringsorganisaties om een goede balans te zoeken tussen regels en ruimte voor de ambtenaar bij het bieden van maatwerk. Het is belangrijk dat zij in deze zoektocht rekening houden met aanvragers die meerdere loketten moeten afgaan. Dat elke uitvoeringsorganisatie eigen regels en procedures heeft die sterk van elkaar verschillen, maakt het voor de aanvrager onnodig complex.

Tot slot. Het overgrote deel van de burgers die een boete, eigen bijdrage, of belasting moet (terug)betalen, kan direct aan die betalingsverplichting voldoen. Voor burgers die dat niet direct kunnen is een standaard betalingsregeling doorgaans een goede

oplossing. Een kleine groep heeft een dermate moeilijke financiële situatie dat een meer op maat gemaakte betalingsregeling nodig is. Het Rijk slaagt er voor deze relatief kleine doelgroep niet in de doelen uit haar eigen Rijksincassovisie te realiseren. Het gevolg is dat deze relatief kleine groep burgers in de knel kan komen. Ook al is de groep klein, het leed kan al snel groot zijn. Onder meer omdat het bestaansminimum niet goed beschermd is. Vanwege de kwetsbaarheid van deze betrokken groep burgers vinden wij dat, ondanks de relatief kleine groep, zorgelijk.

9.

Reacties en nawoord

De minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen heeft mede namens de minister voor Rechtsbescherming, de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, en de voorzitter van de raad van bestuur van het CAK op 3 februari 2023 gereageerd op ons rapport. In dit hoofdstuk hebben we deze reactie samengevat, die bestaat uit een gezamenlijk deel en 3 specifieke delen. De volledige reactie is te lezen op onze website www.rekenkamer.nl

9.1 Gezamenlijke reactie

De minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen schrijft mede namens de minister voor Rechtsbescherming, de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst en de voorzitter van de raad van bestuur van het CAK, content te zijn met onze conclusie dat de standaardregelingen helder, transparant en toegankelijk zijn. Ook onderschrijft de minister het belang dat mensen na het afsluiten van een betalingsregeling voldoende middelen van bestaan moeten overhouden. Vervolgens verwijst de minister naar de start van de eerste fase van de Betalingsregeling Rijk en de totstandkoming van een Vorderingenoverzicht Rijk. Bij de Betalingsregeling Rijk worden meerdere openstaande vorderingen van verschillende uitvoeringsorganisaties gebundeld in 1 betalingsregeling. Bij het Vorderingenoverzicht Rijk krijgt een burger een actueel overzicht van zijn openstaande betalingsverplichtingen bij de Rijksoverheid. De minister geeft aan dat een betalingsregeling zoveel mogelijk rekening houdt met de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden, waaronder de financiële draagkracht. Daarbij is het inzicht in deze aflossingscapaciteit niet eenvoudig, die kan bestaan uit publieke en private schulden. Voor dit

inzicht is de uitvoeringsorganisatie afhankelijk van de informatie die iemand aanlevert, maar die is niet altijd volledig.

9.1.1 Specifieke reacties

De voorzitter van de raad van bestuur van het CAK geeft aan verheugd te zijn dat we hun standaardregelingen als transparant en toegankelijk beoordelen. Het CAK kondigt in reactie op de bevindingen aan zijn voorlichting, onder meer op de website, aan te gaan passen. Het CAK geeft aan interne opleidingen en werkinstructies te verbeteren voor het treffen van een maatwerk betalingsregeling. Ten aanzien van de conclusies over het bestaansminimum (vtlb) geeft het CAK aan te streven naar een evenwicht tussen het opvragen van de juiste (bewijs)stukken en rekening te houden met het 'doenvermogen' van de klant.

De staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst onderschrijft onze conclusie dat de standaardregeling goed toegankelijk is en wijst erop de aangegeven verbeterpunten op te zullen pakken. Hij onderschrijft dat het onvoldoende duidelijk is wat het criterium bijzondere omstandigheden inhoudt. De Belastingdienst zal die omstandigheden beschrijven en met voorbeelden illustreren op de website. De staatssecretaris wijst op de Invorderingsstrategie, waarin 1 van de uitgangspunten een persoonsgerichte benadering is van mensen met schulden. Om te voorkomen dat mensen met problematische schulden tussen wal en schip raken, geeft hij aan dat de Belastingdienst meerdere acties in gang heeft gezet, zoals de inzet van Stella-teams en het vorig jaar gestarte project begrijpelijke brieven. De staatssecretaris geeft aan dat het bestaansminimum wordt toegepast bij maatregelen, zoals de vereenvoudiging beslagvrije voet (vBVV) en het beslagvrije bedrag. Hij geeft aan dit nog sterker tot uitdrukking te laten komen in instructies en vaktechnische ondersteuning. Het ontbreken van een integraal zicht op de totale schuldpositie van een persoon speelt hier volgens hem een belangrijke rol, meer nog dan de preferente positie van de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft volgens de staatssecretaris geen zicht op schulden van private schuldeisers.

De minister voor Rechtsbescherming is content met onze conclusie dat standaardregelingen helder, transparant en toegankelijk zijn. Met de standaardregelingen en de maatwerkstaffel wil het CJIB bereiken dat personen makkelijk een betalingsregeling kunnen krijgen, zonder allerlei stukken op te sturen. Om de transparantie en toegankelijkheid van de maatwerkregelingen verder te ontwikkelen zullen de bestaande informatievoorzieningen en communicatie-uitingen worden nagegaan. De minister geeft aan dat hij onze mening deelt dat het borgen van het bestaansminimum van mensen met schulden gewaarborgd moet worden. Dit is 1 van de

belangrijkste redenen voor het CJIB om in te zetten op de doorontwikkeling van de Clustering Rijksincasso, de verdere ontwikkeling van de Betalingsregeling Rijk en het Vorderingenoverzicht Rijk.

9.2. Nawoord

De verantwoordelijke bewindspersonen en de voorzitter van de raad van het bestuur van het CAK herkennen en waarderen onze conclusies over de standaardregelingen. Daarbij geven ze aan onze aandachtspunten omtrent transparantie en toegankelijkheid serieus te nemen en deze mee te nemen bij het doorontwikkelen van hun betalingsregelingenbeleid.

Wij hebben geconstateerd dat de mensen die maatwerk hebben gekregen bij hun betalingsregeling toch nog in de problemen kunnen komen. De uitvoeringsorganisaties zorgen er onvoldoende voor dat het afgesproken maandbedrag binnen het budget past, zodat de burger genoeg geld over houdt om rond te komen (een bestaansminimum). Dit past niet bij de maatschappelijk verantwoorde incasso die de overheid nastreeft. Zo hebben het CAK en het CJIB onvoldoende heldere afspraken over hoe het bestaansminimum van de burger wordt beschermd. De Belastingdienst houdt geen rekening met de private schulden als iemand deze wel opgeeft. Daarnaast hanteren alle 3 uitvoeringsorganisaties een verschillende norm voor het bestaansminimum. Dit maakt het ingewikkeld voor burgers met meerdere maatwerkregelingen.

Het valt ons op dat de reactie geen duidelijk antwoord geeft op de bescherming van het bestaansminimum. De Betalingsregeling Rijk en het Vorderingenoverzicht Rijk die de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen benoemt zijn goede initiatieven, maar zijn op zichzelf niet genoeg om het bestaansminimum beter te beschermen. Voor het bestaansminimum zijn duidelijke afspraken nodig: wat is het bestaansminimum bij het bieden van maatwerk en welke methode en informatie is daarbij nodig?

We dringen bij de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, de minister voor Rechtsbescherming en de voorzitter van de raad van bestuur van het CAK erop aan om zo spoedig mogelijk maatregelen te nemen om het bestaansminimum te beschermen. Het gaat hier vaak om kwetsbare groepen. Het zou niet mogelijk moeten zijn dat burgers verder in de financiële problemen komen door het afsluiten van een betalingsregeling bij de rijksoverheid.

Bijlagen

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

Onderzoeksvragen en normen

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben we deelvragen en normen geformuleerd.

Onderzoeksvraag 1 luidde: *In hoeverre zijn betalingsregelingen doeltreffend en doelmatig voor een uitvoeringsorganisatie bij het innen van uitstaande vorderingen?*

Deelvragen onderzoeksvraag 1:

Deelvraag 1.1: *Hoeveel kost het afhandelen van betalingsregelingen op jaarbasis, en kunnen deze kosten worden uitgesplitst per processtap en naar standaard- versus maatwerkregelingen?*

Deelvraag 1.2: *Wat zijn de opbrengsten uit betalingsregelingen en kunnen deze opbrengsten worden uitgesplitst naar standaard- versus maatwerkregelingen?*

Deelvraag 1.3: *Wat is de absolute (financiële) omvang van het proces betalingsregelingen binnen de gehele inning van de uitvoeringsorganisatie?*

Deelvraag 1.4: *Wat is de gemiddelde opbrengst per betalingsregeling?*

Deelvraag 1.5: *Wat is de gemiddelde kostprijs van een betalingsregeling?*

Deelvraag 1.6: *Wat is de verhouding tussen de gemaakte kosten en de opbrengsten?*

Deelvraag 1.7: *Hoe doelmatig zijn de inningsprocessen van de uitvoeringsorganisaties ingericht ten opzichte van elkaar?*

Deelvraag 1.8: *Heeft de uitvoeringsorganisatie inzicht in de doeltreffendheid van betalingsregelingen, en daarmee de inbaarheid?*

Deelvraag 1.9: *Hoeveel maatwerkbetalingsregelingen zijn succesvol afbetaald?*

Deelvraag 1.10: *Welke effectmetingen heeft het CJIB uitgevoerd na de aanpassing van het drempelbedrag in 2019?*

Deelvraag 1.11: *Wat is het totale inningspercentage voor en na de beleidswijziging voor de vorderingen tussen € 75 t/m € 225?*

Deelvraag 1.12: *In hoeverre heeft de beleidswijziging geleid tot een verbetering van de inbaarheid voor deze subgroep?*

De gehanteerde normen voor onderzoeksvraag 1 waren:

- De gemaakte kosten moeten in verhouding staan tot de opbrengsten van een betalingsregeling. Een exacte norm hiervoor is niet voorhanden.
- De uitvoeringsorganisatie moet inzicht hebben in de doeltreffendheid van betalingsregelingen.
- De uitvoeringsorganisatie moet inzicht hebben in het aantal succesvol afbetaalde betalingsregelingen op basis van maatwerk.

Onderzoeksvraag 2 luidde: *Hoe laagdrempelig is het aanvraagproces om een betalingsregeling te treffen?*

Deelvragen onderzoeksvraag 2:

Deelvraag 2.1: *Welke acties worden er verwacht van de debiteuren bij het aanvragen van een betalingsregeling en welk processtappen doorloopt een verzoek voor een betalingsregeling?*

Deelvraag 2.2: *In hoeverre informeert de uitvoeringsorganisatie debiteuren voldoende over de manieren waarop een betalingsregeling kan worden aangevraagd?*

Deelvraag 2.3: *In hoeverre informeert de uitvoeringsorganisatie debiteuren voldoende over de hoogte van de schuld of boete en in welk stadium deze boete of schuld zich bevindt?*

Deelvraag 2.4: *Welke voorwaarden zijn van toepassing voor een debiteuren om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling?*

Deelvraag 2.5: *Welke voorwaarden zijn van toepassing gedurende de betalingsregeling?*

Deelvraag 2.6: *In welke gevallen biedt een uitvoeringsorganisatie actief een betalingsregeling aan?*

Deelvraag 2.7: *Welke mate van vrijheid heeft de uitvoeringsorganisatie om maatwerk te kunnen bieden?*

Deelvraag 2.8: *Is het duidelijk voor uitvoeringsambtenaren wanneer maatwerk kan worden geboden?*

Deelvraag 2.9: *Hoe verloopt het contact tussen debiteuren en de uitvoeringsorganisatie voor het bieden van maatwerk bij een betalingsregeling?*

Deelvraag 2.10: *In hoeverre voldoet het algoritme in 'het stoplichtmodel' van de Belastingdienst, dat aangeeft of een debiteur in aanmerking komt voor een betalingsregeling, aan het toetsingskader van de Algemene Rekenkamer?*

De gehanteerde normen voor onderzoeksvraag 2 waren:

- De uitvoeringsorganisatie informeert de debiteuren over de betalingsregeling(en) waar zij in aanmerking voor kunnen komen en deelt hierbij de juiste informatie.
- In de schriftelijke communicatie met een debiteur wordt geen vakjargon gebruikt en wordt het gebruik van simpele woorden of het gebruik van pictogrammen nagestreefd.
- De uitvoeringsorganisatie moet de schuldenaar op de hoogte kunnen stellen over de hoogte van de schuld of boete, en in welk stadium deze boete of schuld zich bevindt.
- De uitvoeringsorganisatie maakt duidelijk aan debiteuren welke voorwaarden van toepassing zijn om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling.
- De uitvoeringsorganisatie reikt een beschikking uit aan de schuldenaar, waarin is vastgelegd of de aanvraag voor een betalingsregeling is goedgekeurd of afgekeurd.
- Indien een betalingsregeling wordt geweigerd, maakt de uitvoeringsorganisatie de grond(en) voor de weigering bekend.
- De uitvoeringsorganisatie moet ruimte hebben om beleid te kunnen maken voor het bieden van maatwerk bij betalingsregelingen.
- Het moet duidelijk zijn voor burgers en uitvoeringsambtenaren wanneer maatwerk kan worden geboden
- Het toetsingskader algoritmes van de Algemene Rekenkamer (2021).

Onderzoeksvraag 3 luidde: *In hoeverre zijn betalingsregelingen doeltreffend in het voorkomen van oplopende schulden voor de debiteur?*

Deelvragen onderzoeksvraag 3:

Deelvraag 3.1: *Hoe verhoudt het beleid van de betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisatie zich tot het maatschappelijk verantwoord incasseren?*

Deelvraag 3.2: *Welk inzicht heeft de uitvoeringsorganisatie in de doeltreffendheid van betalingsregelingen voor de debiteur?*

Deelvraag 3.3: *Welk inzicht heeft de uitvoeringsorganisatie in de oplopende schulden van een debiteur?*

Deelvraag 3.4: *Hoeveel debiteuren met een maatwerkregeling komen in aanraking met oplopende schulden, nadat een maatwerkregeling is mislukt?*

Deelvraag 3.5: *In hoeverre is bij het aanbieden en treffen van maatwerkbetalingsregelingen aansluiting gezocht bij de aflossingscapaciteit van de debiteur?*

De gehanteerde normen voor onderzoeksvraag 3 waren:

- Bij het afsluiten van de betalingsregeling op basis van maatwerk wordt aansluiting gezocht bij de aflossingscapaciteit van een debiteur.
- In het contact wordt rekening gehouden met de financiële situatie van een debiteur, zodat voorkomen wordt dat een debiteur door het afsluiten van een betalingsregeling alsnog onder het bestaansminimum uitkomt.
- De uitvoeringsorganisatie vraagt door naar de financiële situatie van debiteuren of persoonlijk omstandigheden die invloed hebben op de financiële situatie.

Voor dit onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethodieken.

Documentanalyse en interviews: de Belastingdienst, het CAK, het CJIB en het Ministerie van SZW

We hebben documentanalyses gedaan op interne documenten van de uitvoeringsorganisaties, zoals interne werkinstructies, beleidsstukken en voortgangsrapportages. We hebben ook gekeken naar de informatie die een burger onder ogen krijgt wanneer hij een betalingsregeling aanvraagt; van het aanvraagformulier tot aan de verschillende soorten brieven die hij ontvangt. We hebben ook bij elke organisatie ambtenaren en leidinggevenden geïnterviewd die betrokken zijn bij het proces van de betalingsregelingen.

Kwantitatieve analyses

Bij alle uitvoeringsorganisatie hebben we databestanden opgevraagd over de getroffen betalingsregelingen in de periode 2017 - 2020. Daarbij hebben we aan de uitvoeringsorganisaties gevraagd om de volgende gegevens op te nemen in de bestanden:

- het openstaande bedrag waarvoor een regeling is getroffen;
- het bedrag dat is betaald op een regeling;
- de gehanteerde beëindigingsreden van een regeling van de uitvoeringsorganisatie. Denk hierbij onder meer aan de kwalificaties als afbetaald, stopgezet en uitgestroomd naar een traject.

Databestanden van het CAK

Bij het CAK hebben we databestanden opgevraagd over de betalingsregelingen van de Wlz, Wmo2015 en Wmo2020. In de databestanden die we kregen stond het aantal opgevoerde betalingsregelingen. Het CAK gaf aan dat we rekening moesten houden met een onzekerheidsmarge voor het aantal getroffen betalingsregelingen. Sommige opgevoerde betalingsregelingen in de datasets zijn namelijk foutief. Die regelingen zijn niet getroffen omdat ze bijvoorbeeld verkeerd zijn ingevoerd in het systeem; een medewerker corrigeert die door een nieuwe invoer in het systeem te doen. De omvang van deze onzekerheidsmarge is niet bekend bij het CAK. Daarnaast was het niet mogelijk om in de databestanden van Wlz en Wmo2015 onderscheid te maken tussen regelingen die zijn afbetaald en die voortijdig zijn stopgezet door het CAK. Aangezien het aantal getroffen regelingen niet in beeld is en onduidelijk is hoeveel regelingen zijn afbetaald, oordelen we dat de datakwaliteit onvoldoende is om betrouwbare data-analyses te doen.

Databestand van het CJIB

Bij het CJIB hebben we een databestand gevraagd met daarin alle betalingsregelingen in de periode 2017 - 2020 die bestaan uit minste 1 verkeersboete of 1 strafbeschikking. Het CJIB hanteert een categorie-indeling van verschillende beëindigingsredenen. We hebben gevraagd deze mee te nemen in het databestand. We hebben meerdere keren overleg gehad met het CJIB om de data goed te kunnen interpreteren en opvallende uitkomsten te bespreken die wij niet konden verklaren. Het CJIB heeft op een laat moment in het proces aangegeven dat een fout was ontdekt voor de variabele over de opbrengsten, waardoor deze niet betrouwbaar is. Deze variabele hebben we niet gebruikt in dit onderzoek. De andere variabele over de uitstroom hebben we wel gebruikt.

Databestanden van de Belastingdienst

De Belastingdienst heeft ook een databestand opgebouwd over de betalingsregelingen. Hiervoor zijn gegevens uit verschillende systemen samengebracht. De Belastingdienst heeft interne controles uitgevoerd op deze bestanden. Tijdens het controleren van deze data zijn we geen resultaten tegengekomen die ons sterk doen twifelen aan de datakwaliteit.

Telefonische interviews met gebruikers

In dit onderzoek vonden we het belangrijk om de ervaringen van gebruikers met betalingsregelingen mee te nemen. Om deze burgers te spreken hebben we in maart 2022 met behulp van de uitvoeringsorganisaties uitnodigingsbrieven gestuurd.

Hierbij lag de focus op de gebruikers met een maatwerkregeling. In deze brief stond een uitnodiging om de Algemene Rekenkamer te bellen op het 0800-nummer en ons te vertellen over ervaringen met een betalingsregeling. Bellers hadden tot 1 april 2022, vijf dagen in de week tussen 9 en 17 uur, de mogelijkheid om hun ervaringen te delen.

- De uitnodigingsbrief voor de Belastingdienst werd verstuurd aan gebruikers die in 2021 een betalingsregeling van meer dan 12 termijnen hadden afgesloten. In totaal zijn 664 brieven verstuurd.
- De uitnodigingsbrief voor het CAK hebben we verstuurd aan gebruikers die in 2021 een betalingsregeling van meer dan 30 termijnen hadden afgesloten voor de Wlz, Wmo2015 en Wmo2020. In totaal zijn 498 brieven verstuurd.
- De uitnodigingsbrief voor het CJIB werd verstuurd aan betrokkenen, bewindvoerders en hulpverleners die een betalingsregeling hadden getroffen van 40 termijnen of meer, of die een draagkrachtregeling hadden getroffen. In totaal zijn 972 brieven verstuurd.

Voor de interviews hebben we een semigestructureerde vragenlijst gebruikt. De vragenlijsten bestonden uit gesloten vragen en open vragen over hoe de aanvraag van de betalingsregeling en het contact met de organisatie was verlopen. Daarnaast waren er vragen die ingingen op de betalingsregeling: bood die een oplossing voor de financiële situatie en paste die binnen het budget van de burger?

We hebben uiteindelijk 46 bruikbare interviews afgenomen met burgers die een betalingsregeling hadden bij de Belastingdienst, van wie 44 burgers en 2 bewindvoerders. Voor het CAK hebben we 21 interviews afgenomen, met 8 bewindvoerders, 9 burgers, 3 gemachtigden en een curator. Voor het CJIB hebben we 37 interviews afgenomen. Die groep bestond uit 21 bewindvoerders, 8 betrokkenen, 3 gemachtigden, 3 hulpverleners, een curator en een budgetconsultant. Sommige gebruikers hadden bij meerdere van de door ons onderzochte organisaties een betalingsregeling afgesloten. Deze resultaten zijn niet representatief en dienen ter illustratie in ons rapport.

Dossieronderzoek

Voor het dossieronderzoek hebben we eerst databestanden opgevraagd over maatwerkregelingen die zijn getroffen in het jaar 2021. Met gebruik van een willekeurige selectie hebben we dossiers geselecteerd en vervolgens op locatie bij de uitvoeringsorganisaties ingezien.

De Belastingdienst

Het dossieronderzoek bij de Belastingdienst vond plaats op het kantoor van het Landelijk Incassocentrum (LIC) van de Belastingdienst in Amsterdam. We hebben samen met de medewerkers van het LIC 15 willekeurige dossiers met maatwerkregelingen (betalingsregelingen met meer dan 12 termijnen) geselecteerd. We hebben onder begeleiding van 3 medewerkers van het LIC de online dossiers kunnen inzien. Per klant konden we kijken naar het ingevulde aanvraagformulier, eventuele bijlagen of beroepschriften, de afgesproken betalingsregeling en of deze inmiddels was voldaan, was mislukt of nog liep. We hebben ook in het systeem kunnen nagaan hoe de afloscapaciteit van burgers wordt berekend. Naast deze context voorzagen de medewerkers van het LIC de dossiers van een mondelinge toelichting.

Het CAK

Het dossieronderzoek voor het CAK vond plaats op het kantoor van het CAK in Den Haag. We hebben voorafgaand aan het dossieronderzoek met een steekproef een aantal betalingsregelingen geselecteerd. Het gaat om:

- 11 Wlz-dossiers, met een betalingsregeling met meer dan 36 termijnen, die zijn getroffen in 2019 en 2020;
- 5 Wmo2020-dossiers met 30 termijnen of meer die zijn getroffen in 2021. Van de 5 dossiers hebben er 3 een betalingsregeling met meer dan 36 termijnen.

De onderzoekers hebben met behulp van CAK-medewerkers de dossiers ingezien. De dossiers toonden niet alleen de lopende betalingsregelingen maar ook de geschiedenis van betalingsregelingen van een gebruiker. Dit vormde de context bij de afgesloten regelingen. Naast deze context gaven de CAK-medewerkers een mondelinge toelichting.

Het CJIB

Het dossieronderzoek voor het CJIB vond plaats op het kantoor van het CJIB in Leeuwarden. Het onderzoeksteam heeft voorafgaand aan het dossieronderzoek met een willekeurige selectie een aantal betalingsregelingen geselecteerd. Het gaat om:

- 7 maatwerkbetalingsregelingen met meer dan 39 termijnen;
- 4 betalingsregelingen die zijn afgesloten volgens de maatwerkstaffel;
- 3 draagkrachtregelingen.

De dossiers toonden niet slechts de lopende betalingsregelingen maar ook de geschiedenis van betalingsregelingen van een gebruiker. Dit vormde de context bij de afgesloten regelingen. Naast deze context voorzagen CJIB-medewerkers de dossiers van een mondelinge toelichting.

Bijlage 2 Gehanteerde afkortingen

AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
BGS	Buitengebruikstelling voertuig
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
LIC	Landelijk Incassocentrum (Belastingdienst)
NVVK	Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet
OM	Openbaar Ministerie
TCU	Tijdelijke onderzoekscommissie Uitvoeringsorganisaties
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Vtlb	Vrij te laten bedrag
Wahv	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wlz	Wet langdurige zorg

Bijlage 3 Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2016), *Aanpak problematische schulden*. Den Haag: eigen beheer. Tweede Kamer vergaderjaar 2015-2016, 24 151, nr. 358.

Algemene Rekenkamer (2019), *Toeslagen terugbetalen*. Den Haag: eigen beheer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31 066 nr. 491.

Algemene Rekenkamer (2021). *Aandacht voor algoritmes*. Den Haag: eigen beheer.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2020a), *Schuldenproblematiek in beeld, Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*. Den Haag.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2020b). Dashboard betalingsachterstanden bij uitvoeringsorganisaties. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/02/betalingsachterstanden-bij-uitvoeringsorganisaties>, geraadpleegd op 26 oktober 2022.

Jungmann N. e.a. (2020). Betalingsregelingen, bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers, bijlage bij Kamerbrief van de minister voor Rechtsbescherming (2020). <https://open.overheid.nl/repository/ronl-5c9cb57b-a419-40d9-af2d-ba6ce8058bdf/1/pdf/tk-aanbieding-rapport-betalingsregelingen.pdf>

Jungmann, N. Oomkens R. en Madern T. (2021). *Ophogingen, eindrapport*. Zoetermeer, bijlage bij Kamerbrief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 200-2021, 24515 nr. 610.

NVVK, (2021), *Gedragcode schuldhulpverlening, definities*.

Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid*, Tweede Kamer.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016), *Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 24 515, nr. 336.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018), *Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer*. Brede Schuldenaanpak. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 24 515, nr. 410.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022), *Brief van de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Aanpak geldzorgen, armoede en schulden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 24 515 nr. 643.

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

Bijlage 4 Eindnoten

1. Dit betreft zowel de Wmo die sinds 2015 van kracht is, als de Wmo die sinds 2020 van kracht is.
2. Zie voor de standaardstaffel <https://www.cjib.nl/betalen-delen-aanvragen>.
3. Als uit het algoritme van de Belastingdienst een oranje stoplicht volgt, moet er alsnog een formulier worden ingevuld. De oranje-indicator signaleert dat er mogelijke problemen zijn met het betaalgedrag van de burger, waardoor berekening van de betaalcapaciteit nodig is.
4. Schuldhulpverleners passen een vtlb-berekening toe bij bijv. het treffen van een schuldregeling.
5. De werkinstructie voor de Wlz en de Wmo2015 is hetzelfde. Voor de Wmo2020 bestaan andere werkinstructies.
6. De Belastingdienst hanteert hiervoor de betalingscapaciteit. Zie voor meer details over de betalingscapaciteit artikel 25.5.6 in de Leidraad Invordering 2008.

Algemene Rekenkamer
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 22 februari 2023.
Dit document is op 23 maart
2023 aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Foto: ANP/Roos Koole

Den Haag, maart 2023