

Reactie van de auteurs van Paritas Passé op het kabinetsstandpunt over Paritas Passé

11 juni 2013

dr. N. Jungmann, mr. A.J. Moerman, mr. H.D.L.M. Schruer en mr. I. van den Berg



1. Inleiding

Het kabinet heeft bij brief van 8 april 2013 gereageerd op het rapport Paritas Passé. In dit rapport beschrijven wij de ongelijke incasso-bevoegdheden van schuldeisers en de gevolgen daarvan voor de schuldeisers en de schuldenaren. De conclusie is dat niet alleen het wettelijke uitgangspunt dat schuldeisers een gelijk recht hebben is doorbroken, maar ook dat mensen steeds vaker onder het bestaansminimum terechtkomen.

Het kabinet heeft een aantal van onze aanbevelingen overgenomen. Zo komt er een Centraal Digitaal Beslagregister zodat onnodige kosten door zinloze verhaalsacties kunnen worden voorkomen en de beslagvrije voet beter kan worden gehandhaafd. Ook wordt een wetsvoorstel voorbereid met betrekking tot de uitbreiding van de lijst met goederen waarop geen beslag mag worden gelegd. Daartoe is door de KBvG een preadvies geschreven en de conclusies daaruit zullen bij het te ontwerpen wetsvoorstel worden betrokken. Tevens is de aanbeveling om een integrale rijksincassovisie te ontwikkelen, overgenomen. Daarmee kan worden voorzien in een breed ijkingskader waaraan toekomstige incassowetgeving getoetst kan worden, zodat meer samenhang komt in de uitoefening van incasso-bevoegdheden en het voorkomen van de onbedoelde en ongewenste effecten daarvan in problematische schuldsituaties.

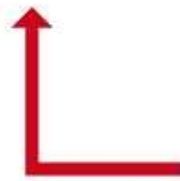
Uiteraard zijn wij verheugd dat deze aanbevelingen zijn overgenomen. Echter een aantal andere, in onze ogen zeer belangrijke, aanbevelingen is niet overgenomen en dat betreuren wij zeer. Te meer het vooral die aanbevelingen zijn die het overheidshandelen zelf betreffen waarbij in het kabinetsstandpunt de ongelijke bevoegdheden van schuldeisers en de gevolgen daarvan voor schuldenaren ongewijzigd blijven. Door de bestaande bijzondere bevoegdheden blijven schuldeisers elkaar steeds meer opzij duwen waardoor sommige schuldeisers niets of minder krijgen en tevens nieuwe schulden kunnen ontstaan en schuldenaren onder de beslagvrije voet c.q. het bestaansminimum komen.

Wij willen nogmaals die aanbevelingen, en de onderliggende knelpunten, onder de aandacht brengen. De toepassing van de overheidsvordering kan er toe leiden dat meer schulden ontstaan; door het bedrag direct van de bankrekening af te schrijven en geen rekening te houden met eventuele beslagen, moet de schuldenaar rondkomen van een bedrag onder het bestaansminimum. Het beslag op toeslagen heeft hetzelfde effect.

De wanbetalersregeling zorgverzekering leidt tot verdringing van andere schuldeisers die feitelijk de hoge bestuursrechtelijke premie betalen. De regeling werkt niet bij mensen die niet kunnen betalen en leidt tot een verder afglijden van de schuldenaar.

2. Langdurig instabiel

Kenmerkend voor mensen die niet of voorlopig niet voor een schuldregeling in aanmerking komen is dat ze te maken hebben met een langdurig instabiele situatie. Telkens weer zakken ze met hun inkomen onder de beslagvrije voet. Vaak wordt met hulp van sociaal raadslieden, schuldhulpverleners of bewindvoerders de inkomensituatie hersteld. Dit herstel is vaak echter alleen van tijdelijke aard totdat er weer een nieuw beslag wordt gelegd. In de bijlage is een voorbeeld opgenomen van een instabiele situatie.



Een volgend
beslag wordt gelegd



Paritas Passé www.schuldinfo.nl

De invoering van een beslagregister zal een belangrijke bijdrage leveren aan een betere afstemming tussen schuldeisers en daarmee meer stabiliteit voor de schuldenaar. Het zal echter een halve oplossing blijken wanneer niet tevens de kern van de problematiek wordt aangepakt, namelijk de ongelijkheid tussen schuldeisers. De ongelijkheid is te groot en onmogelijk om af te stemmen. Het kabinet gaat onvoldoende in op de in Paritas Passé gesignaleerde problemen. In de volgende paragrafen zetten we de belangrijkste ongelijkheden nog even op een rij:

- zes redenen invoering algeheel beslagverbod toeslagen;
- drie redenen voor afschaffing wanbetalersregeling zorgverzekering;
- één reden om de overheidsvordering (bankbeslag) te beperken.

3. Zes redenen voor invoering van een algeheel beslagverbod op toeslagen

In Paritas Passé pleiten we voor invoering van een algeheel beslagverbod voor de huur- zorg- en kinderopvangtoeslag vanwege de grote problemen die beslag op toeslagen met zich meebrengt.

Aanbeveling 1

Zorg voor een algeheel beslagverbod op toeslagen. Maak de uitzondering in art. 45 Awir die nu geldt voor verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen ongedaan.

Aanbeveling 2

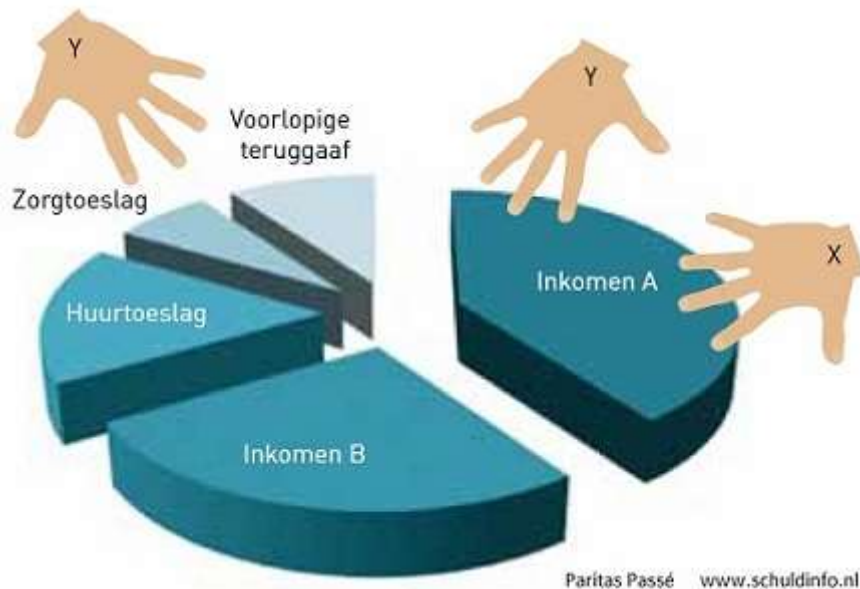
Zorg er voor dat verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen een zelfstandig recht krijgen om bij een achterstand zonder vonnis de toeslag voor de lopende betalingsverplichting te innen.

Aanbeveling 3

Wanneer aanbeveling 1 en 2 niet overgenomen worden, wijzig art. 45 Awir dan zodanig dat de geïnde bedragen alleen aangewend mogen worden voor de lopende betalingsverplichtingen en niet voor de schulden.

Aanbevelingen Paritas Passé

Het kabinet neemt de aanbevelingen uit Paritas Passé niet over en gaat nauwelijks in op de gesignaleerde problemen. We zetten de zes redenen voor invoering van een algeheel beslagverbod op een rij.



3.1. Vroegere schuldeiser doorkruist lopende betalingsverplichting

Een vroegere verhuurder, zorgverzekeraar of kinderopvanginstelling kan beslag leggen op respectievelijk de huur-, zorg- of kinderopvangtoeslag die bedoeld is voor de huidige betalingsverplichtingen. Aangezien voor een vonnis een verjaringstermijn geldt van 20 jaar kunnen schuldeisers de schuldenaar lang blijven achtervolgen en de lopende betalingsverplichting doorkruisen waardoor er weer nieuwe schulden ontstaan. Rechter oordelen verschillend of dit is toegestaan.

3.2. Huidige schuldeiser doorkruist lopende betalingsverplichting

De huidige verhuurder, zorgverzekeraar of kinderopvanginstelling kan beslag leggen op respectievelijk de huur-, zorg- of kinderopvangtoeslag die bedoeld is voor de maandelijks betalingsverplichting. Executoriaal beslag wordt gelegd voor een oude schuld die is neergelegd in een vonnis. De geïnde toeslag wordt afgeboekt op de schuld. Ook in deze situatie geldt dat door het beslag voor een oude schuld de lopende betalingsverplichting niet meer voldaan kan worden.

3.3. Andere schuldeisers krijgen minder als gevolg van beslag op toeslagen (verdringingseffect)

Wanneer een willekeurige schuldeiser loonbeslag heeft gelegd, dan moet voor dat beslag rekening worden gehouden met de beslagvrije voet. Dit bestaansminimum heeft de schuldenaar nodig om in zijn noodzakelijke kosten te voorzien. De beslagvrije voet is globaal gelijk aan 90% van de toepasselijke bijstandsnorm verhoogd met :

- de premie ziektekostenverzekering, vermindert met de 'ontvangen' zorgtoeslag;
- de huur, vermindert met de 'ontvangen' huurtoeslag.

Wanneer nu de verhuurder of de zorgverzekeraar beslag legt op respectievelijk de huurtoeslag of de zorgtoeslag, heeft dit tot gevolg dat de beslagvrije voet die geldt voor het loonbeslag moet worden verhoogd. De huur- of zorgtoeslag wordt immers door het beslag niet meer ontvangen. Betrokkene kan er feitelijk niet meer over beschikken. De betreffende schuldeiser krijgt derhalve minder en betaalt indirect mee aan de schuld bij de verhuurder of de zorgverzekeraar.

3.4. Niet efficiënt

Het leggen van beslag onder de belastingdienst toeslagen kost eenmalig € 217 en per jaar 142 incl. BTW. Deze kosten komen voor rekening van de schuldenaar en worden in mindering gebracht op de executieopbrengst. In verhouding tot de hoogte van de meeste toeslagen zijn de kosten onevenredig hoog. Bovendien zal de verhuurder, zorgverzekeraar of kinderopvanginstelling doorgaans tevens loonbeslag leggen waardoor er dubbele executiekosten worden gemaakt die bij de schuldenaar in rekening worden gebracht.

3.5. Omslachtige en dure procedures bij de kantonrechter

Wanneer de schuldenaar een minimum inkomen heeft, bijvoorbeeld een bijstandsuitkering, en er wordt beslag op een toeslag gelegd dan zal de schuldenaar met zijn totale inkomen doorgaans onder de beslagvrije voet uit komen. Het is in deze situatie mogelijk om de kantonrechter te verzoeken de beslagvrije voet op het beslag van toepassing te verklaren. Deze procedure is noodzakelijk om er voor te zorgen dat de vaste lasten betaald kunnen worden. Het is echter zeer onwenselijk dat om het absolute bestaansminimum gewaarborgd te krijgen er allerlei drempels en omslachtigheden opgeworpen worden, waaronder het betalen van griffierecht en eventueel het inschakelen van rechtsgeleerde bijstand.

3.6. Onder bestaansminimum door beslag op toeslagen

Wanneer beslag op toeslagen wordt gelegd komt de schuldenaar dikwijls onder het bestaansminimum terecht. Er zijn mogelijkheden om dit te herstellen:

- bij loonbeslag in combinatie met beslag op huur- of zorgtoeslag; de beslagvrije voet die geldt voor het loonbeslag moet met de niet ontvangen toeslag worden verhoogd;
- bij een minimuminkomen waarbij beslag op een toeslag wordt gelegd; de kantonrechter kan worden verzocht de beslagvrije voet van toepassing te verklaren.

Voor de gemiddelde burger zijn deze herstelmogelijkheden veel te ingewikkeld. Het bestaansminimum mag niet afhankelijk zijn van ingewikkelde procedures.

4. Drie redenen voor afschaffing wanbetalersregeling zorgverzekering

In Paritas Passé gaan we uitgebreid in op de wanbetalersregeling zorgverzekering. Vanwege allerlei gesignaleerde problemen doen we de volgende vier aanbevelingen.

Aanbeveling 1

Heroverweeg welk deel van de premie via het inkomen en welk deel van de premie rechtstreeks bij de verzekeringnemer geïnd wordt.

Aanbeveling 2

Zet de extra verhoging van 30% bestuursrechtelijke premie in om de achterstand bij de zorgverzekeraar in te lopen.

Aanbeveling 3

Maak het mogelijk om na de totstandkoming van een betalingsregeling met de zorgverzekeraar, terug te keren naar het normale premieregime.

Aanbeveling 4

Maak vrijwillig bronheffing mogelijk, d.w.z. dat de verzekeraar op verzoek van de verzekeringnemer de premie rechtstreeks bij de werkgever c.q. uitkeringsinstantie kan innen.

Aanbevelingen Paritas Passé

De aanbevelingen worden door het kabinet niet overgenomen zonder echt in te gaan op de gesignaleerde problemen. We zetten de drie redenen voor afschaffing van de wanbetalersregeling zorgverzekering op een rij.

4.1. De hogere premie die in het vooruitzicht wordt gesteld werkt niet bij 'niet-kunners'

De regeling is bedacht vanuit de gedachte dat wanneer je bij wanbetaling een hoge premie in het vooruitzicht stelt, op dit moment € 160,12, mensen vanzelf op tijd gaan betalen. Deze gedachte kan werken bij 'niet-willers' omdat zij een kosten-baten-afweging kunnen maken en daadwerkelijk voor de keus staan om de premie te betalen. Niet-kunners, de naam zegt het al, hebben die keus niet. De hoge premie leidt alleen maar tot een verder afglijden van de schuldenaar.

4.2. Andere schuldeisers betalen de boete (verdringingseffect)

Wanneer de wanbetalersregeling zorgverzekering van toepassing is, heeft men meestal ook andere schulden. De beslagvrije voet die bij de inning van die schulden wordt gehanteerd moet met de bestuursrechtelijke premie worden verhoogd. Dit betekent dat in feite de hogere bestuursrechtelijke premie, in de volksmond de boete, door die andere schuldeisers wordt betaald. Zelfs bij de terugvordering van de teveel verstrekte uitkeringen heeft dit tot gevolg dat door uitkeringsinstanties minder geïnd kan worden.¹

4.3. De wanbetalersregeling zorgverzekering is een te complexe invorderingsmethode

Bij de wanbetalersregeling zijn verschillende partijen betrokken waardoor er inmiddels een te complex systeem van invorderingsmethoden is ontstaan. De zorgverzekeraar int een premieschuld en schakelt hiervoor een deurwaarder in. CVZ probeert de bestuursrechtelijke premie direct op het inkomen in te laten houden (bronheffing). Wanneer dit niet lukt wordt het CJIB ingeschakeld die weer een deurwaarder inschakelt.

¹ Zie ook de reactie van Staatssecretaris Klijnsma, op de brief van de LOSR/MOgroep, over de combinatie van bronheffing en verrekenen op uitkering, [referentie 2013-0000047023](#).

5. Eén reden om de overheidsvordering (bankbeslag) te beperken

Aanbeveling 1

Pas de overheidsvordering niet standaard toe, maar maak een onderscheid in:

- de aard van de vordering, bijvoorbeeld wel bij motorrijtuigenbelasting en niet bij terug te betalen toeslagen;
- het type schuldenaar, bijvoorbeeld wel bij 'niet-willers', maar niet bij 'niet-kunners'.

Aanbevelingen Paritas Passé



Paritas Passé www.schuldinfo.nl/belastingen

Het kabinet neemt de aanbeveling om de overheidsvordering te beperken niet over. Er is één belangrijke reden om dit wel te doen.

De overheidsvordering veroorzaakt nieuwe schulden

De belastingdienst, gemeenten en waterschappen hebben met de zogenaamde 'overheidsvordering' een uitermate efficiënt incassomiddel gekregen, omdat de vorderingen direct van de bankrekeningen worden afgeschreven. Er komen nauwelijks mensenhanden aan te pas. Maar dat is tegelijkertijd ook het gevaar. De bedoeling is dat de overheidsvordering standaard wordt toegepast. Het 'snelle geld' op de korte termijn kan tot grote maatschappelijke kosten leiden wanneer door dit middel nieuwe schulden ontstaan. De overheidsvordering moet geen standaardmiddel worden, maar slechts toegepast worden bij bepaald type vorderingen, zoals motorrijtuigenbelasting, en bij een bepaald type schuldenaar, namelijk de niet-willers.

6. Conclusie

Het bestaansminimum, het bedrag dat bij beslaglegging op inkomen niet onder het beslag valt, wordt nog steeds niet gegarandeerd door de standpunten van het kabinet, terwijl duidelijk is, en ook door het kabinet wordt onderschreven, dat inbreuk op de omvang van het bestaansminimum onherroepelijk leidt tot het ontstaan van nieuwe schulden.

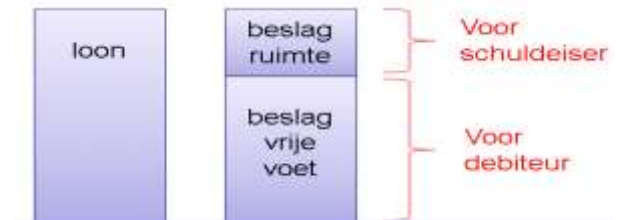
In het kabinetsstandpunt wordt weinig aandacht besteed aan het eigen handelen van de overheid bij incasso en de gevolgen daarvan voor andere schuldeisers en schuldenaren. De verdringingseffecten voor schuldeisers, zoals het MKB, worden niet genoemd, noch de (on)mogelijkheden van een groep problematische schuldenaren om uit de schulden te komen.

Gevolg van het kabinetsstandpunt is dat nog steeds schuldenaren moeten leven van een bedrag dat lager is dan het bestaansminimum waarbij niet zelden door verdringing ook nog nieuwe schulden ontstaan.

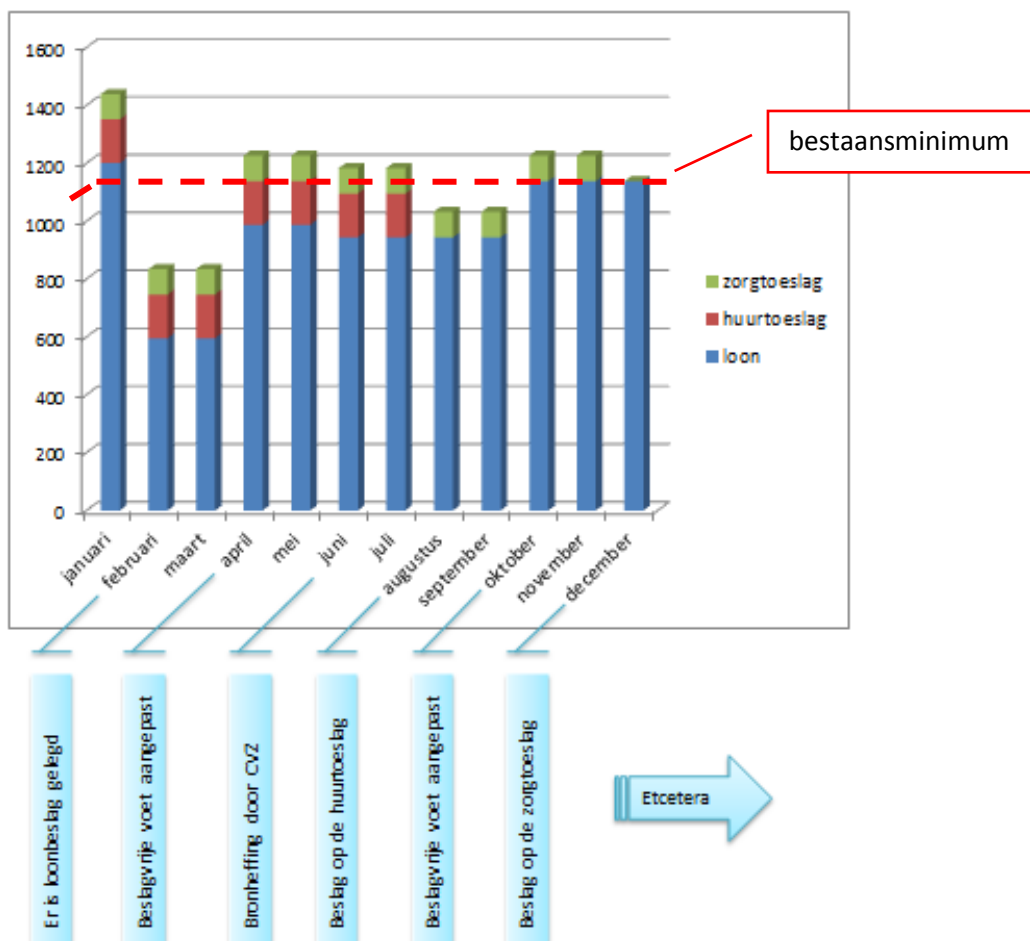
Wij pleiten ervoor dat het kabinet zijn standpunt herziet ten aanzien van de niet overgenomen aanbevelingen uit het rapport Paritas Passé, zodanig dat in het vervolg ook voor schuldenaren in een problematische schuldsituatie de beslagvrije voet duurzaam wordt gewaarborgd. Dat leidt tot besparing van nodeloze incassokosten, tot besparing van kosten gemoeid met de inzet van hulpverleners om de beslagvrije voet te repareren en een evenwichtiger verdeling van de voor crediteuren beschikbare middelen.

Voorbeeld: onder bestaansminimum vanwege diverse beslagen

Bij loonbeslag is meestal de beslagvrije voet te laag, met het gevolg dat er teveel aan de gerechtsdeurwaarder wordt afgedragen. Dit wordt veelal veroorzaakt doordat de schuldenaar geen informatie aan de deurwaarder heeft verstrekt.



Wanneer de schuldenaar alsnog de informatie aan de gerechtsdeurwaarder verstrekt en de beslagvrije voet correct berekend wordt, betekent dit nog niet dat dit een blijvende situatie is. Veelal worden er op andere inkomstenbronnen beslag gelegd, waardoor sprake is van een instabiele situatie. Het volgende voorbeeld van mevrouw Peters maakt dit duidelijk.



Februari

In februari legt de gerechtsdeurwaarder beslag op het inkomen van mevrouw Peters*. De gerechtsdeurwaarder hanteert een beslagvrije voet van € 595 omdat mevrouw Peters geen informatie heeft verstrekt. De werkgever draagt €1200 – € 595 = € 714 aan de gerechtsdeurwaarder moet afdragen. De beslagvrije voet is te laag omdat er nog geen rekening is gehouden met de huur en premie ziektekostenverzekering. Het besteedbaar inkomen is **€ 384 onder het bestaansminimum**

April

In maart geeft mevrouw Peters de hoogte van haar huur en premie ziektekostenverzekering aan de gerechtsdeurwaarder door. De beslagvrije voet wordt verhoogd tot € 979 zodat ze vanaf april weer over het bestaansminimum beschikt.

Juni

Vanwege premieachterstand van 6 maanden heeft de zorgverzekeraar mevrouw Peters aangemeld bij het College voor Zorgverzekeringen. CVZ laat maandelijks een bestuursrechtelijke premie ad. € 160,12 direct op het inkomen van mevrouw Peters inhouden (bronheffing). Het besteedbaar inkomen daalt **€ 43 onder het bestaansminimum**. Mevrouw Peters wist niet dat ze hiertegen wat kon. Ze onderneemt geen stappen

Augustus

De verhuurder van een woning waar ze in het verleden heeft gewoond legt beslag op de huurtoeslag. Het besteedbaar inkomen van mevrouw Peters komt verder **onder het bestaansminimum, namelijk € 194**.

Oktober

Mevrouw Peters heeft hulp gezocht. Er is haar erop gewezen dat de beslagvrije voet die geldt voor het loonbeslag moet worden verhoogd vanwege de bestuursrechtelijke premie en vanwege de niet ontvangen huurtoeslag. De beslagvrije voet wordt in oktober verhoogd tot € 1138.

December

De zorgverzekeraar legt beslag op de zorgtoeslag. Het besteedbaar inkomen daalt **€ 88 onder het bestaansminimum**.

* Gegevens van mevrouw Peters

Alleenstaande 45 jaar	
Inkomen netto	1200
Huur	500
Huurtoeslag	151
Premie ziektekostenverzekering	110
Zorgtoeslag	88
Beslagvrije voet (geen info verstrekt)	595
Beslagvrije voet met verhogingen	987
Bestaansminimum (beslagvrije voet + toeslagen)	1.226