



mr. André Moerman

Manager sociaal raadslieden en schuldhulpverlening
Rijnstad
Eigenaar schuldingo.nl

NADER BEKEKEN

De waanzin van beslag op toeslag

Iedere schuldhulpverlener, sociaal raadsman en bewindvoerder zal het herkennen: mensen met problematische schulden zijn haast niet meer stabiel te krijgen. De deurwaarder die beslag op loon legt, het Zorginstituut dat bestuursrechtelijke premie direct op het loon inhoudt, de Belastingdienst die de belasting- en toeslagschulden verrekent of direct van de bankrekening afschrijft en de deurwaarder die beslag op de huur-, zorg- of kinderopvangtoeslag legt.

Waar moet je als dienstverlener beginnen? De *paritas creditorum* is bij de invordering van schulden ver te zoeken. In *Paritas Passé*¹ hebben we aandacht gevraagd voor de ongelijke bevoegdheden tussen schuldeisers en de gevolgen voor debiteuren en crediteuren. De ongelijkheid in bevoegdheden is in de kern de oorzaak dat mensen met schulden voortdurend onder het bestaansminimum terecht komen.

In deze bijdrage ga ik in op één van de bijzondere bevoegdheden: beslag op toeslagen.²

Verbod met uitzonderingen

Sinds 2006 worden huishoudens met een laag inkomen met speciale toeslagen gecompenseerd voor kosten van huur, zorgverzekering en kinderopvang. Vanaf 2008 is dit uitgebreid met een extra compensatie voor de kosten van kinderen in de vorm van een kindgebonden budget. Kenmerkend voor deze toeslagen is dat ze van te voren worden aangevraagd op basis van een geschatte inkomens- en huishoudsituatie. Dit schatten blijkt voor velen moeilijk. Zo'n eenderde van de huishoudens moet terugbetalen en wordt geconfronteerd met het direct verrekenen door de belastingdienst met alle gevolgen van dien.³ De toeslagen zijn bestemd voor bijzondere kosten. Dat is de reden dat gewone schuldeisers er geen beslag op kunnen leggen. Dit beslagverbod heeft echter uitzonderingen:

- de verhuurder mag beslag op de huurtoeslag;
- de zorgverzekeraar mag beslag op de zorgtoeslag, en;
- de kinderopvanginstelling mag beslag op de kinderopvangtoeslag leggen.

De vordering waarvoor beslag wordt gelegd dient overigens wel verband te houden met de toeslag. Een deurwaarder kan voor een vordering wegens een bedrijfs-huur geen beslag leggen op de huurtoeslag en voor een vordering vanwege een aanvullende verzekering geen beslag leggen op de zorgtoeslag, zo heeft ook de tuchtrechter vastgesteld.⁴

Doorkruising betalingsverplichtingen

De keuze van de wetgever om de verhuurder de bevoegdheid te geven beslag op de huurtoeslag te leggen,

is op zichzelf niet zo vreemd. Er is immers een huurschuld ontstaan en kennelijk is de huurtoeslag niet aan de huur besteed. Een zelfde redenering geldt voor de zorgverzekeraar en de kinderopvanginstelling.

De uitwerking van het beslag heeft echter onwenselijke gevolgen. Aan het beslag ligt een vonnis ten grondslag waarbij de rechter aan een achterstand een executoriale titel heeft verleend. Door vervolgens beslag op een toeslag te leggen, worden de geïnde toeslagen afgeboekt op deze achterstand. De kans is erg groot dat de lopende betalingsverplichtingen hierdoor niet meer voldaan kunnen worden.

Oude schulden

Maar hoe zit het met oude verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen, mogen zij ook beslag leggen op de toeslag die eigenlijk niet voor hen bedoeld is? Een vonnis kan op z'n vroegst pas na 20 jaar verjaren. Volgens artikel 45 lid 1 onder a van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) moet er sprake zijn van een oorzakelijk verband tussen schuld en toeslag. Er geldt een beslagverbod, tenzij het betreft een beslag wegens:

“een vordering tot nakoming van een betalingsverplichting wegens een geleverde prestatie waarbij de betalingsverplichting ter zake van die prestatie oorzaak is voor de tegemoetkoming”.

De rechtbank Almelo interpreteerde artikel 45 Awir aldus dat niet alleen de kinderopvangorganisatie die op dit moment de kinderopvang regelt bevoegd is tot beslagleg-

ging op de kinderopvangtoeslag, maar ook de kinderopvangorganisatie die dit in het verleden de opvang heeft verzorgd.⁵

Lange tijd is dit de heersende jurisprudentie geweest. Echter in 2014 kwam het Hof Den Bosch tot een ander oordeel, waarbij het overwoog:⁶

“Gelet op de formulering van de uitzonderingsbepaling onder a is sprake van een te ver verwijderd verband bij een beslag op huurtoeslagen die gelden als tegemoetkoming voor huurverplichtingen uit hoofde van een andere huurovereenkomst (voor een andere woning). Daarbij betreft het hof dat uitgangspunt is dat de huurder, die een huurtoeslag ontvangt, die toeslag dient aan te wenden voor de betaling van lopende huurtermijnen.”

Hof Amsterdam kwam tot een vergelijkbaar oordeel overigens in een geheel andere casus.⁷

De woning was van eigenaar gewisseld, maar de huurder woonde nog steeds in dezelfde woning. De vroegere eigenaar/verhuurder had beslag op de huurtoeslag gelegd.

Dat beslag voor een oude schuld onrechtmatig is, heeft opheffing van het beslag en tegenboeking van de kosten tot gevolg. Bovendien kan hetgeen ten onrechte is afgedragen aan de beslaglegger verhoogd met wettelijke rente worden teruggevorderd.

Verdringing

De uitzondering op het beslagverbod voor toeslagen heeft tot gevolg dat verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen meer mogelijkheden tot beslaglegging hebben dan de meeste andere schuldeisers. Bijzonder is echter dat beslag op toeslagen zelfs tot gevolg kan hebben dat andere schuldeisers minder krijgen. Dit komt omdat huurtoeslag en zorgtoeslag onderdeel uitmaken van de beslagvrije voet berekening.

De beslagvrije voet wordt namelijk verhoogd met de premie ziektekostenverzekering na aftrek van de normpremie en de *ontvangen* zorgtoeslag. Bovendien wordt de beslagvrije voet verhoogd met de woonkosten, vermindert met de normhuur en de *ontvangen* huurtoeslag. Aanvankelijk was er discussie over de vraag wat onder ‘ontvangen’ moet worden verstaan. Wanneer er beslag op een toeslag is gelegd of de toeslag wordt door de belastingdienst verrekend, ontvang je de toeslag dan? In de kern kwam de discussie neer op de vraag of het bij de berekening van de beslagvrije voet gaat om ontvangen toeslag in juridische zin (deel gaan uitmaken van het vermogen) of om ontvangen toeslag in feitelijke zin (er feitelijk over kunnen beschikken).

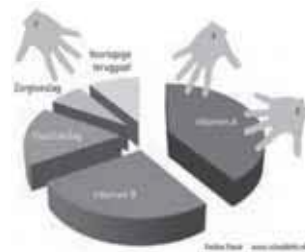
Om hierover meer duidelijkheid te krijgen hebben de be-

roepsorganisatie van deurwaarders (KBvG) en de landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR) hierover een proefprocedure bij de Rechtbank Den Bosch gevoerd. De rechtbank kwam met een beroep op de parlementaire geschiedenis tot het standpunt dat de beslagvrije voet ervoor moet zorgen dat de schuldenaar ‘juist genoeg in handen krijgt om de lopende kosten van het bestaan te voldoen’. Beslag op huur- of zorgtoeslag betekent dat deze niet ter beschikking komt van de schuldenaar voor de voldoening van diens lopende woonkosten respectievelijk premie ziektekosten. De verhoging van de beslagvrije voet met de woonkosten of premie ziektekosten mag in dat geval niet met de toeslag worden verminderd.⁸

Deze interpretatie heeft tot gevolg dat de schuldeiser die loonbeslag heeft gelegd minder ontvangt als gevolg van het beslag op de huur- of zorgtoeslag. Er treedt verdringing op. Zo zal ook de gemeente die teveel ontvangen uitkering (een preferente vordering) op de uitkering verrekent, minder ontvangen, wanneer de zorgverzekeraar beslag op de zorgtoeslag legt.

Voorbeeld

Een veel voorkomend voorbeeld van verdringing als gevolg van beslag op toeslagen is het volgende:



1. Deurwaarder Y legt namens de zorgverzekeraar beslag op het inkomen van de schuldenaar. Maandelijks draagt de werkgever het deel van het inkomen boven de beslagvrije voet af aan deurwaarder Y.
2. Op een gegeven moment legt deurwaarder X in opdracht van een postorderbedrijf eveneens beslag op het inkomen van de schuldenaar. Deurwaarder X wendt zicht tot deurwaarder Y die als eerste beslaglegger de taak heeft om het beslag te innen en te verdelen. Voor de inning en verdeling brengt deurwaarder Y maandelijks € 19,09 in rekening. De ‘beslagopbrengst’ wordt na aftrek van deze kosten onder de zorgverzekeraar en het postorderbedrijf verdeeld.
3. De zorgverzekeraar, c.q. deurwaarder Y vindt dat hij nu te weinig krijgt. Deurwaarder Y legt beslag op de zorgtoeslag.
4. Als deurwaarder Y handelt zoals een goed deurwaar-

der betaamt, dan past hij uit eigen beweging de beslagvrije voet die geldt voor het beslag op het inkomen aan. De beslagvrije voet moet namelijk worden verhoogd omdat de zorgtoeslag door de schuldenaar niet meer ontvangen wordt. Deurwaarder Y heeft er immers zelf beslag op gelegd.

5. Het postorderbedrijf c.q. deurwaarder X vindt dat hij nu te weinig krijgt. Deurwaarder X verzoekt, onder dreiging van beslag op inboedel, om een aanvullende betalingsregeling.

Dit voorbeeld maakt goed duidelijk dat beslag op toeslagen verdringing tot gevolg heeft. Dat leidt tot veel instabiliteit, met als groot risico dat de schuldenaar onder het bestaansminimum terecht komt.

Kostenverhogend

Het hiervoor vermelde voorbeeld maakt ook duidelijk dat beslag op toeslagen in combinatie met loonbeslag onnodig kostenverhogend werkt. Het extra beslag op zorgtoeslag brengt voor het eerste jaar de volgende extra kosten met zich (incl. BTW).

Betekening beslagexploot aan de belastingdienst	€ 140,52
Overbetekening beslag (debiteur ontvangt afschrift beslagexploot)	€ 79,75
Maandelijkse inningskosten (€ 12,00 per maand) op jaarbasis	€ 144,00 +
Totaal onnodige kosten	€ 364,27

Voor elk volgend jaar bedragen de kosten € 144

Ter vergelijking: de zorgtoeslag voor een alleenstaande (ouder), die met dit beslag geïnd wordt, bedraagt maximaal € 78 per maand.

Verzoek toepassing beslagvrije voet

Naast verdringend en kostenverhogend kan beslag op toeslagen er ook toe leiden dat het totaal besteedbaar inkomen van de schuldenaar onder de beslagvrije voet komt, waardoor er al snel nieuwe schulden ontstaan.

Voorbeeld

De familie Jansen ontvangt een bijstandsuitkering en betaalt een huur van maandelijks € 545. De verhuurder heeft beslag gelegd op de huurtoeslag ad € 274 en een postorderbedrijf heeft beslag gelegd op de bijstandsuitkering. Het zal met deze cijfers duidelijk zijn dat het besteedbaar inkomen van de familie Jansen ver onder de beslagvrije voet zit. Dat is ook nog het geval wanneer de

beslagvrije voet die geldt voor het beslag op de uitkering wordt verhoogd vanwege de niet ontvangen huurtoeslag.

In deze situatie is het mogelijk om op basis van artikel 475f Rv de kantonrechter te verzoeken om voor het beslag op de huurtoeslag de beslagvrije voet van overeenkomstige toepassing te verklaren onder voorwaarde dat de familie Jansen kan aantonen over onvoldoende middelen van bestaan te beschikken. En zo geschiedde. De kantonrechter Arnhem oordeelde dat van de huurtoeslag ad € 274 slechts € 16,87 onder het beslag valt.⁹

Inmiddels zijn er diverse andere uitspraken, ook in hoger beroep, die bevestigen dat indien het besteedbaar inkomen onder de beslagvrije voet komt, bij beslag op huur- of zorgtoeslag de beslagvrije voet van toepassing verklaard kan worden.¹⁰ Wel dient, wanneer sprake is van een combinatie van beslag op loon en uitkering en beslag op toeslagen, eerst de beslagvrije voet die geldt voor het loonbeslag te worden aangepast vanwege het niet ontvangen van de toeslag.¹¹ Pas als het beschikbaar inkomen van betrokkene na aanpassing nog steeds lager is dan de beslagvrije voet, kan de kantonrechter de beslagvrije voet op het beslag op toeslag van toepassing verklaren.

Standaard naar kantonrechter verwijzen

Een verzoek indienen bij de kantonrechter is voor veel mensen een hoge drempel. Weliswaar is het schriftelijke verzoek vormvrij en is er geen advocaat nodig. Maar er is wel griffierecht verschuldigd.

Het verzoek om toepassing van de beslagvrije voet kan echter rechtstreeks bij de deurwaarder worden ingediend. Uit de parlementaire behandeling van artikel 475f Rv valt zelfs te concluderen dat de deurwaarder niet standaard naar de kantonrechter mag verwijzen, maar zelf het verzoek om toepassing van de beslagvrije voet moet beoordelen. In de memorie van toelichting staat over artikel 475f Rv:

“Van de bepaling zal vermoedelijk een preventieve werking uitgaan. De beoogde uitwerking kan immers eenvoudiger worden bereikt wanneer de beslaglegger en de schuldenaar afspreken dat een deel van zijn inkomen ter grootte van de beslagvrije voet niet onder het beslag zal vallen. Een veelvuldig beroep op de rechter behoeft daarom niet te worden verwacht. Zo nodig kan de rechter met toepassing van artikel 429k een kostenveroordeling van een onredelijke schuldeiser uitspreken.”¹²

Op www.schuldinfo.nl zijn over dit onderwerp twee standaardbrieven opgenomen: het verzoek aan de deurwaarder om bij beslag op een toeslag de beslagvrije voet toe te passen en een klachtbrief voor het geval de deurwaarder standaard naar de kantonrechter verwijst.

De waanzin

Vanuit de gedachte dat een huurschuld is ontstaan is het niet vreemd dat de verhuurder beslag op de huurtoeslag kan leggen. Een zelfde redenering geldt voor de zorg- en kinderopvangtoeslag. Maar daarmee is ook alles gezegd wat pleit vóór beslag op toeslagen. Er kleven grote nadelen aan:

1. Door het beslag op de huur-, zorg- of kinderopvangtoeslag wordt de lopende betalingsverplichting doorkruist. De inning van de toeslag wordt namelijk afgeboekt op de schuld, waardoor de lopende verplichting niet voldaan kan worden.
2. Bij beslag door oude schuldeisers op de toeslag gaat de toeslag zelfs naar een andere schuldeiser, dan waar die voor bedoeld is. Met het arrest van Hof Den Bosch en Hof Amsterdam lijkt aan deze werkwijze een halt toegeeroepen.
3. Het beslag op de huur- en zorgtoeslag verdringt andere schuldeisers die loonbeslag hebben gelegd. De beslagvrije voet moet voor dat loonbeslag worden verhoogd omdat de toeslag niet ontvangen wordt. De schuldeiser die loonbeslag heeft gelegd krijgt hierdoor minder en overweegt wellicht andere executiemaatregelen.
4. Het beslag op toeslagen werkt onnodig kostenverhogend. In de praktijk hebben veel zorgverzekeraars zowel loonbeslag als beslag op de zorgtoeslag gelegd. Dit komt neer op € 364 extra kosten en elk volgend jaar € 144 per jaar.
5. Door beslag op toeslagen komen mensen met een laag inkomen onder de beslagvrije voet. Zij kunnen om toepassing beslagvrije voet verzoeken, waarvoor in bepaalde gevallen de kantonrechter wordt ingeschakeld, hetgeen belastend en kostenverhogend is. Voor velen is deze mogelijkheid ook onbekend.

Wetgever aan zet!

Beslag op toeslagen kent vele ongewenste effecten. In Paritas Passé hebben we dan ook gepleit voor een geheel beslagverbod op toeslagen. In de plaats daarvan zouden verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen een zelfstandig recht moeten krijgen om bij een achterstand zonder vonnis de toeslag voor de lopende betalingsverplichting te innen.¹³ Uit de reactie op het rapport blijkt dat het kabinet, met vage argumenten *dat “een geheel beslagverbod niet past bij de aard en de systematiek van toeslagen”*, niet bereid is deze aanbevelingen over te nemen. De ernst van de problematiek wordt niet onderkend.¹⁴

Inmiddels twee jaar verder is dit onveranderd. In de kamerbrief over de vereenvoudiging van de beslagvrije voet (maart 2015) wordt niet gerept over de problemen

die beslag op toeslagen meebrengt.¹⁵

Deze bijdrage onderstreept dat een vereenvoudiging maar vooral ook een betere waarborg van het absolute bestaansminimum niet kan zonder invoering van een geheel beslagverbod op toeslagen. De wetgever is aan zet!

1. N. Jungmann, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer en I. van den Berg, *Paritas Passé, Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*, Hogeschool Utrecht, LOSR/MOgroep, maart 2012.
2. Kijk voor meer informatie: www.schuldinfo.nl/toeslagen.
3. Zie hierover: A.J. Moerman, H. Oberzaucher, *Belastingdienst, een bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslagschulden*, LOSR/MOgroep, december 2014.
4. Zie voor een ten onrechte beslag wegens een vordering uit bedrijfshuur Kamer voor gerechtsdeurwaarders 7 augustus 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:YB0876 en zie voor een ten onrechte beslag wegens een vordering uit een aanvullende ziektekostenverzekering Kamer voor gerechtsdeurwaarders 6 maart 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:YB0790.
5. Rb Almelo 3 maart 2009, ECLI:NL:RBALM:2009:BH4739.
6. Hof Den Bosch 15 juli 2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:2173.
7. Hof Amsterdam 22 juli 2014, zaaknr. 200.140.465101 KG, gepubliceerd op www.schuldinfo.nl.
8. Rb Den Bosch 22 juli 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BP9407
9. Zie Rb Arnhem 20 oktober 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BO2067.
10. Zie ook Hof Arnhem-Leeuwarden 21 oktober 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:8231; Rb Arnhem 25 juli 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BR5805; Rb Arnhem 9 oktober 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BY5724. En gepubliceerd op www.schuldinfo.nl: Rb Zutphen 30 juni 2010, zaaknr. 40861 7 I AZ 10-3; Rb Den Haag 3 mei 2012, zaaknr. 1145192/12-80932.
11. Zie Rb Zwolle-Lelystad 13 december 2012, ECLI:NL:RBZLY:2012:BY8876 en Rb Den Bosch 22 juli 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BP9407.
12. *Kamerstukken II 1982-1983*, 17 897, nr. 3 p. 20. Zie ook het rapport van de Nationale ombudsman *“Met voeten getreden. Schendingen van de beslagvrije voet door gerechtsdeurwaarders”* (paragraaf 4.5.1).
13. Zie Paritas Passé p. 88.
14. *Kamerstukken II 2012-2013*, 24515, nr. 255, p. 8-9.
15. *Kamerstukken II 2014-2015*, 24515, nr. 300.