

Staatssecretaris Klijnsma van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Maliebaan 71 H T 030 721 07 21
3581 CG Utrecht F 030 721 07 49
www.mogroep.nl info@mogroep.nl

Datum

Utrecht, 15 mei 2013

Onderwerp

Onder bestaansminimum doordat gemeenten en waterschappen standaard te lage beslagvrije voet hanteren bij twee of meer onbetaalde aanslagen.

ons kenmerk

SW/0062

contactpersoon

mr. A.J. Moerman

Geachte mevrouw Klijnsma, geachte heer Weekers,

De Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR/MOgroep) vraagt dringend uw aandacht voor het standaard toepassen van een te lage beslagvrije voet door gemeenten en waterschappen indien sprake is van twee of meer onbetaalde aanslagen. In plaats van de gebruikelijke beslagvrije voet van 90% van de toepasselijke bijstandsnorm worden mensen met problematische schulden op een beslagvrije voet van 81% van de bijstandsnorm gezet. Mensen komen hierdoor ver onder het bestaansminimum met alle gevolgen van dien. Deze handelwijze van gemeenten en waterschappen is gebaseerd op een verkeerde uitleg van de wet. De lagere beslagvrije voet is namelijk bedoeld voor mensen die wel kunnen maar niet willen betalen.

Het zijn juist de kwetsbare burgers, die wel willen maar niet kunnen betalen, aan wie sociaal raadslieden hulp bieden. Zij zijn niet in staat zijn om de overheid zelf aan te spreken, terwijl dit wel nodig is. Door de te lage beslagvrije voet worden de financiële problemen van kwaad tot erger. Ingrijpen is noodzakelijk.

Wet versterking fiscale rechtshandhaving

Per 1 januari 2008 is de Wet versterking fiscale rechtshandhaving¹ van kracht geworden waarin voor de Rijksbelastingdienst, gemeenten en waterschappen een pakket aan maatregelen is opgenomen die er voor moeten zorgen dat belastingen daadwerkelijk kunnen worden geïnd en het ontstaan van fiscale vrijplaatsen wordt tegengegaan. Eén van de maatregelen betreft de lagere beslagvrije voet voor notoire wanbetalers. Artikel 19, eerste lid, Invorderingswet 1990 is daartoe aangepast door voor notoire wanbetalers te bepalen dat, ondanks een beslagverbod of beslagbeperking, op vordering van de ontvanger ten hoogste een tiende gedeelte van het bedrag waarvoor dit verbod of deze beperking geldt, wordt aangewend voor de voldoening van de belastingschuld. De beslagvrije voet wordt daarmee voor notoire wanbetalers in feite gesteld op 81% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm (90%-9%)

¹Publicatie [Stb. 2007, 367](#), kamerstuknummer.: [30322](#)

Ruime wettelijke definitie

Volgens art. 19 lid 2 Invorderingswet is sprake van een notoire wanbetaler wanneer:

- er meer dan één aanslag niet is betaald;
- de laatste betalingstermijn minimaal twee maanden is overschreden, en;
- men volgens gegevens belastingdienst, niet in aanmerking komt voor uitstel of kwijtschelding.

Het is hierbij niet van belang dat er ook daadwerkelijk om uitstel of kwijtschelding is gevraagd.

Deze definitie van notoire wanbetalers is echter ruim geformuleerd. Kwijtschelding en uitstel van betaling is namelijk niet mogelijk wanneer de berekende betalingscapaciteit zodanig is dat de aanslag direct betaald kan worden. De betalingscapaciteit die de belastingdienst hanteert houdt echter geen rekening met andere schulden, vanuit de gedachte dat belastingsschulden preferent zijn. Wanneer men niet over de betalingscapaciteit kan beschikken, en de aanslag dus feitelijk niet kan betalen, omdat door een andere schuldeiser beslag op het inkomen is gelegd, beschikt men over voldoende betalingscapaciteit. Wanneer ook aan de overige voorwaarden wordt voldaan (meer dan één aanslag niet hebben betaald en de laatste betalingstermijn is minimaal twee maanden overschreden) kan men aangemerkt worden als notoire wanbetaler.

Bedoeling wetgever

Terwijl de wettelijke definitie ruim is geformuleerd, blijkt uit de parlementaire behandeling heel duidelijk wie men als notoire wanbetaler voor ogen had, namelijk mensen die wel kunnen betalen, maar niet willen betalen.

De lagere beslagvrije voet voor notoire wanbetalers, ingevoerd met de Wet fiscale rechtshandhaving, vindt zijn grondslag in de aanpak van de zogenaamde 'vrijplaatsen'. Naar aanleiding van aandacht in de media voor de afwijkende afspraken die de belastingdienst met het woonwagencentrum de Vinkenslag in Maastricht bleek te hebben. Als reactie hierop kwam staatssecretaris Wijn van Financiën op 3 juni 2004 met de zogenaamde 'vrijplaatsenbrief' waarin maatregelen werden aangekondigd om het ontstaan van fiscale vrijplaatsen tegen te gaan. De lagere beslagvrije voet werd door de staatssecretaris als volgt aangekondigd:

*"15. Om (generiek) oninbaarlijden te voorkomen, overweeg ik een aantal maatregelen te nemen als het partieel opheffen van het beslagverbod, de opheffing van de beslagbeperking en het introduceren van de bankvordering."*²

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel versterking fiscale rechtshandhaving is vanwege het ingrijpende karakter van de maatregel uitgebreid aandacht besteed aan de lagere beslagvrije voet voor notoire wanbetalers. Uit de parlementaire behandeling blijkt duidelijk dat het gaat om mensen die eigenlijk wel kunnen betalen, maar niet willen betalen. Staatssecretaris De Jager gaf de volgende omschrijving van de notoire wanbetaler:

*"Het is niet makkelijk om deze groep aan te pakken die op papier soms over middelen beschikt, maar waar in werkelijkheid niets wordt aangetroffen. Er staan auto's op hun naam die wij nooit kunnen vinden. Zij wonen in enorme huizen die niet op hun naam staan en waarop dus geen beslag kan worden gelegd. Het is net alsof zij van de wind leven en daarom noemen wij hen ook wel windhappers. Er staan foto's op het nachtkastje waarop zij op een grote zeilboot zijn afgebeeld en wij weten dat zij in grote auto's rijden, maar iedere keer als de Belastingdienst komt controleren, is er niets."*³

en

² [Kamerstukken II 2003-2004, 29 643, nr. 2, p. 6](#)

³ [Handelingen I 2007-2008, nr. 1, p. 36](#)

"Gezien het feit dat de beperking van de beslagvrije voet met zoveel woorden gericht is op belastingschuldigen die wel kunnen betalen maar niet willen betalen, zie ik geen probleem in het feit dat deze belastingschuldigen minder overhouden dan 90% van het wettelijk minimumloon. Materieel komen zij niet onder de 90%-grens vanwege andere inkomens die niet bij de fiscus bekend zijn."⁴

In de bijlage zijn 14 passages uit de parlementaire behandeling opgenomen waaruit eveneens blijkt dat de lagere beslagvrije voet voor notoire wanbetalers niet bedoeld is om standaard te worden toegepast t.a.v. van mensen die twee aanslagen niet hebben betaald. De maatregel is bedoel voor mensen die wel kunnen, maar niet willen betalen.

De praktijk

Terwijl de ontvanger van de Rijksbelastingdienst de maatregel niet standaard lijkt toe te passen zien we dit bij gemeenten en waterschappen wel gebeuren. In feite komt het er op neer dat bij twee of meer openstaande aanslagen de lagere beslagvrije van 81% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm wordt gehanteerd. Terwijl er veelal sprake is van problematische schulden worden door deze lagere beslagvrije voet de problemen alleen maar groter. De 'normale' beslagvrije voet van 90% is immers nodig om de meest noodzakelijke vaste lasten en boodschappen te kunnen voldoen. De beslagvrije voet is het absolute bestaansminimum.

Verzoek

De LOSR verzoekt u linksom of rechtsom er voor te zorgen dat burgers door beslaglegging niet onder het bestaansminimum terechtkomen. Dit kan door:

- hetzij de definitie van de notoire wanbetaler in de wet aan te scherpen;
- hetzij de geest van de wet onder de aandacht van gemeenten en waterschappen te brengen.

Graag vernemen wij uw standpunt in deze,

Met vriendelijke groet,



Saskia Noorman - den Uyl
Voorzitter LOSR



André Moerman
Voorzitter signaleringscommissie LOSR

De LOSR is aangesloten bij de MOgroep.

I.a.a. de vaste commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de vaste commissie van Financiën, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van waterschappen

⁴ [Kamerstukken I 2006-2007, 30322, nr. D, p. 4](#)

Bijlage: parlementaire behandeling beslagvrije voet notoire wanbetalers

De volgende passages uit de parlementaire behandeling maken duidelijk dat de lagere beslagvrije voet voor notoire wanbetalers niet bedoeld is om standaard te worden toegepast t.a.v. van mensen die twee aanslagen niet hebben betaald. De maatregel is bedoel voor mensen die wel kunnen, maar niet willen betalen. Mensen die hun persoonlijke situatie zodanig hebben ingericht dat er een 'vrijplaats' ontstaat waarbij belastingen niet meer verhaald kunnen worden.

Memorie van toelichting⁵

"De Belastingdienst wordt in de dagelijkse invorderingspraktijk geconfronteerd met een groep hardnekkige wanbetalers waarbij het bestaande invorderingsinstrumentarium geen effect (meer) heeft. Deze groep heeft permanent schulden – schulden lopen vaak harder op dan de werkgever of uitkeringsinstantie kan inhouden – en verhaal op de periodieke vordering tot betaling (loon, uitkering) die deze groep ontvangt biedt in de praktijk geen soelaas, omdat deze groep feitelijk genoeg neemt met de beslagvrije voet als bedoeld in artikel 475c e.v. van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Bij deze groep is de beslagvrije voet feitelijk hun «vrijplaats». Teneinde maatregelen te kunnen nemen tegen deze notoire wanbetalers, en om te voorkomen dat generiek oninbaar wordt geleden, wordt voorgesteld aan artikel 19, eerste lid, IW 1990 toe te voegen dat, ondanks een beslagverbod of beslagbeperking op vordering van de ontvanger ten hoogste een tiende gedeelte van het bedrag waarvoor dit verbod of deze beperking geldt, wordt aangewend voor de voldoening van de belastingschuld."

(...)

"De hier voorgestelde maatregel is gericht op de notoire wanbetaler: degene die zijn (fiscale) betalingsverplichtingen tracht te ontlopen, die niet in aanmerking komt voor kwijtschelding en op wiens inkomen en vermogensbestanddelen geen of slechts in ontoereikende mate verhaal mogelijk is."

Nota naar aanleiding van het verslag⁶

"Door de Belastingdienst is geconstateerd dat bepaalde belastingschuldigen die permanent belastingschulden hebben met de instrumenten waarover de ontvanger thans beschikt, niet kunnen worden aangepakt. De beslagvrije voet, bedoeld in de artikelen 475c en volgende van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, vormt daarmee voor hen een fiscale «vrijplaats»."

(...)

"Anders dan de leden van de PvdA-fractie die de voorgestelde aanpassing van artikel 19, eerste lid, van de Invorderingswet 1990 als onbetamelijk, onbillijk en onbehoorlijk kwalificeren, is de regering van opvatting dat deze nieuwe invorderingsmaatregel passend is daar waar notoire wanbetalers welbewust de verhaalsmogelijkheden van de ontvanger frustreren."

(...)

"Notoire wanbetalers worden aangetroffen onder zowel zakelijke als particuliere belastingschuldigen. In de groep particuliere belastingschuldigen gaat het daarbij onder andere – en voorzover hier van belang – om personen die niet door middel van een verhaalsbeslag tot betaling kunnen worden gedwongen omdat de (bij de Belastingdienst bekende) in beslag te nemen goederen geen of een zeer

⁵ [Kamerstukken II 2005-2006, 30322, nr. 3](#)

⁶ [Kamerstukken II 2005-2006, 30322, nr. 7](#)

geringe waarde vertegenwoordigen en die bovendien de wettelijke beslagbeperkingen als het ware gebruiken om in hun betalingsonwil te volharden. Een beslag op de bij de Belastingdienst bekende inkomsten uit arbeid of op een uitkering prikkelt deze belastingschuldigen niet om tot betaling over te gaan. In de praktijk betekent dit dat de betreffende belastingschulden slechts voor een gering deel kunnen worden verhaald en dat voor het overige in de oninbaarheid moet worden berust. Op deze groep richt zich de voorgestelde maatregel tot aantasting van de beslagvrije voet.”

(...)

“Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de regering in kan gaan op het gebruik van het vereenvoudigd derdenbeslag in het massale invorderingsproces voorzover dit derdenbeslag wordt toegepast op invordering binnen de beslagvrije voet.

Van de voorgestelde mogelijkheid om de beslagvrije voet aan te tasten, zal geen gebruik worden gemaakt in het massale invorderingsproces. In de Leidraad Invordering 1990 zal worden neergelegd dat de ontvanger alleen in het individuele invorderingsproces (het zogenoemde ITO-proces) van deze mogelijkheid gebruik zal kunnen maken. Om van deze mogelijkheid daadwerkelijk gebruik te kunnen maken, zal de ontvanger een separate vordering moeten doen. Een zodanige vordering geschiedt bij beschikking waartegen de betrokkene in verzet kan komen.”

Nota naar aanleiding van het nader verslag⁷

“De gedachte die aan de beslagvrije voet ten grondslag ligt, is – kort samengevat – dat betrokkenen voor de lopende kosten van bestaan voldoende middelen in handen moeten krijgen. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is een van de kenmerken van de groep van belastingschuldigen waarop de voorgestelde maatregel is gericht dat men wel kan betalen maar niet wil betalen. Eén van de weinige mogelijkheden om daartegen in de praktijk op te treden, is het vergroten van het bereik van het door de Belastingdienst gelegde beslag zodat het reguliere loon en de uitkering tot een ruimer bedrag onder dit beslag vallen. Het algemene belang van een beslagvrije voet moet het, in de ogen van de regering in de hiervoor geschetste omstandigheden, deels afleggen tegen het algemene belang dat een ieder zijn fiscale verplichtingen nakomt.”

Memorie van antwoord⁸

“Ik wil benadrukken dat het gaat om belastingschuldigen die wel kunnen maar niet willen betalen en die er kennelijk in slagen hun voor (voldoende) verhaal vatbare goederen buiten het bereik van de Belastingdienst te houden. Bedoelde belastingschuldigen accepteren sinds jaar en dag dat een deel – tot de beslagvrije voet – van hun loon of uitkering (via beslag) ter beschikking staat van hun schuldeisers.

Het wettelijk bestaansminimum (gewaarborgd door de beslagvrije voet en de wettelijke beslagverboden) van deze belastingschuldigen komt echter niet in gevaar. Belastingenschuldig heeft immers goederen, waaronder, inkomsten waar de fiscus echter niet aan kan komen.

(...)

Gezien het feit dat de beperking van de beslagvrije voet met zoveel woorden gericht is op belastingschuldigen die wel kunnen betalen maar niet willen betalen, zie ik geen probleem in het feit dat deze belastingschuldigen minder overhouden dan 90% van het wettelijk minimumloon. Materieel komen zij niet onder de 90%-grens vanwege andere inkomens die niet bij de fiscus bekend zijn.”

(...)

⁷ [Kamerstukken II 2005-2006, 30322, nr. 9](#)

⁸ [Kamerstukken I 2006-2007, 30322, nr. D](#)

De maatregel waarbij de beslagvrije voet wordt beperkt of een beslagverbod wordt doorbroken zal niet worden gehanteerd in het massale invorderingsproces, maar alleen bij de individuele klantbehandeling. Voor de individuele klantbehandeling geldt dat de fiscus veelal ook bekend is met het feit dat een bepaalde belastingschuldige wel kan maar niet wil betalen.

Behandeling Eerste kamer 25 september 2007 (voortzetting)⁹

Staatssecretaris **De Jager**:

(...)

"Allereerst merk ik op dat de voorgestelde maatregel niet plaatsvindt in het massale invorderingsproces, maar alleen bij de individuele belastingplichtige. Bij de individuele behandeling is er een dossier van de notoire wanbetaler opgebouwd. De betreffende persoon is ook meer dan eens door een belastingdeurwaarder bezocht. De persoon van de schuldenaar en zijn leefomstandigheden zijn dan ook specifiek bekend. Het kan bijvoorbeeld gaan om belastingschuldigen die via beslagen op hun uitkering van de diverse schuldeisers al geruime tijd op 90% van de voor hen geldende bijstandsnorm zijn gezet, terwijl bijvoorbeeld uit deurwaarderrapportages of via waarneming in het kentekenregister van de RDW bekend is dat zij uitgaven doen die daarmee niet in overeenstemming zijn. Deze groep belastingschuldigen beschouwt de 90% die wordt vrijgelaten feitelijk als hun vrijplaats, en elke nieuwe belastingschuld wordt opgenomen in de schuldenberg en heeft geen invloed op de levenswijze van deze belastingschuldige, laat staan op diens bestedingen. Het beslag op de lopende uitkering biedt in dat geval onvoldoende soelaas. De belastingplichtige laat de schuld harder aangroeien dan wat je ooit kunt verhalen.

Een andere doelgroep betreft belastingschuldigen die structureel weigeren de motorrijtuigenbelasting van een of meerdere op hun naam staande voertuigen te betalen, terwijl zij daartoe door middel van reguliere invorderingsmiddelen ook niet gedwongen kunnen worden. Het motorrijtuig is als een roerende zaak niet door de Belastingdienst te traceren en is onaantastbaar en onvindbaar geworden voor de Belastingdienst. Deze belastingschuldigen laten dus bewust belastingverplichtingen die inherent zijn aan het bezit van een dergelijk motorrijtuig, op hun beloop in de wetenschap dat zij ongrijpbaar zijn voor de fiscus. Dat zijn twee voorbeelden waarmee de Belastingdienst op dit moment met regelmaat te maken heeft en waar onder andere deze bepaling op toeziet."

(...)

"Ik bevestig hier, en voor alle duidelijkheid ook in aanvulling op wat eerder is gezegd, dat belastingschuldigen die wel willen betalen maar echt niet kunnen betalen, geen hinder ondervinden van de voorgestelde maatregel. Als een belastingschuldige geen kwijtschelding heeft gevraagd, maar wel voldoet aan de voorwaarden voor kwijtschelding, zal de Belastingdienst de voorgestelde maatregel niet toepassen. Het is dus niet noodzakelijk dat de belastingschuldige een verzoek om uitstel of kwijtschelding heeft ingediend."

Staatssecretaris **De Jager**:

(...)

"De heer Leijnse vraagt hoe wordt uitgesloten dat mensen met psychische of sociale problemen ten onrechte te maken krijgen met een maatregel waarbij de beslagvrije voet wordt beperkt. Indien deze mensen in aanmerking komen voor kwijtschelding, worden zij niet getroffen door de maatregel. Bovendien wordt de maatregel alleen maar toegepast in een individuele behandeling van de belastingplichtige, zodat deze persoon bekend is bij de Belastingdienst. Als door een bezoek van de deurwaarder bekend is dat deze personen vanwege psychische en sociale problemen de post niet

⁹ [Handelingen I 2007-2008, nr. 1, p. 28-38](#)

openen, krijgen zij niet te maken met deze maatregel. De maatregel ziet alleen op belastingplichtigen die bewust hun belasting niet betalen.”

Staatssecretaris **De Jager**:

(...)

“Het is niet makkelijk om deze groep aan te pakken die op papier soms over middelen beschikt, maar waar in werkelijkheid niets wordt aangetroffen. Er staan auto’s op hun naam die wij nooit kunnen vinden. Zij wonen in enorme huizen die niet op hun naam staan en waarop dus geen beslag kan worden gelegd. Het is net alsof zij van de wind leven en daarom noemen wij hen ook wel windhappers. Er staan foto’s op het nachtkastje waarop zij op een grote zeilboot zijn afgebeeld en wij weten dat zij in grote auto’s rijden, maar iedere keer als de Belastingdienst komt controleren, is er niets.”