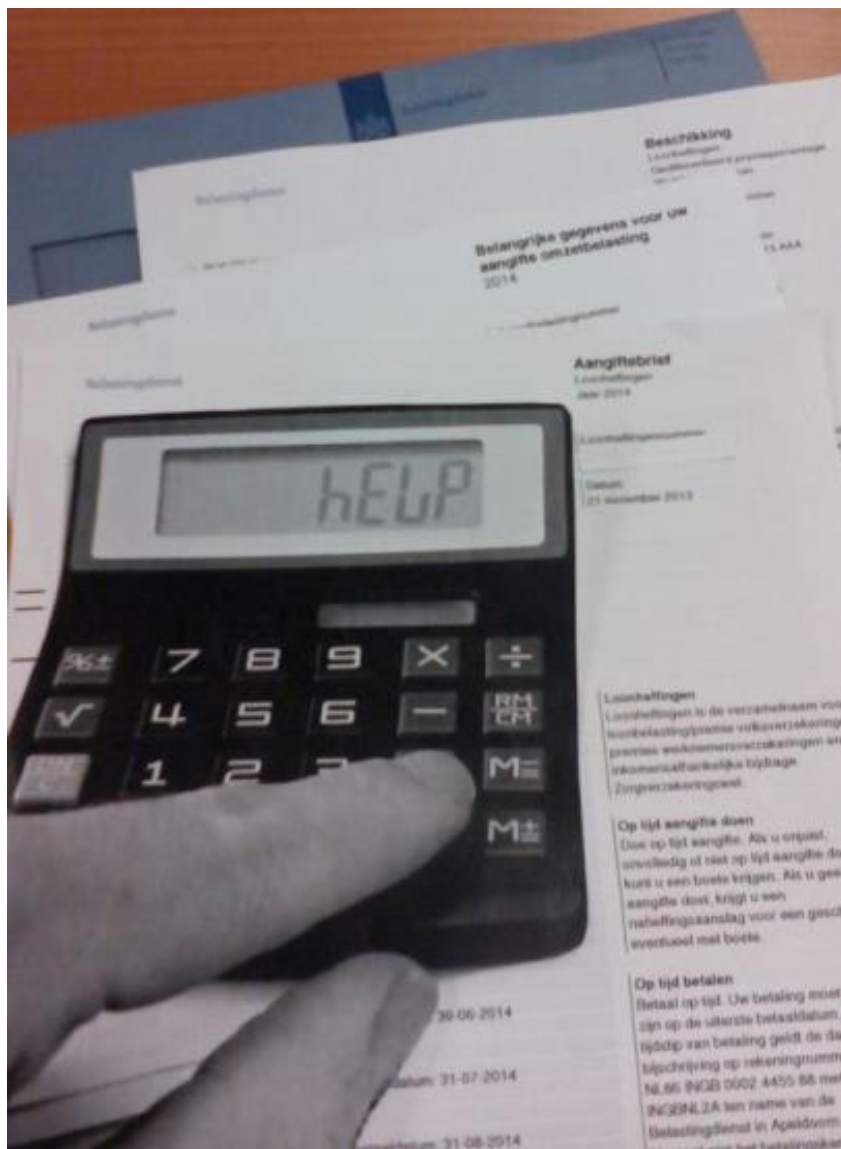


# Belastingdienst, een bron van armoede?

## Over de invordering van belasting- en toeslagschulden



## Colofon

Belastingdienst, een bron van armoede?  
Over de invordering van belasting- en toeslagschulden

### **Uitgave**

MOgroep / LOSR  
Maliebaan 71H  
3581 CG Utrecht  
tel: 030 – 7210721  
info@mogroep.nl  
[www.mogroep.nl](http://www.mogroep.nl)

### **Tekst**

Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden LOSR/MOgroep  
mr. A.J. Moerman, voorzitter signaleringscommissie, sociaal raadslieden Rijnstad Arnhem  
H. Oberzaucher, sociaal raadslieden Lumens Groep, Eindhoven

### **Commissie belastingen**

J. Haslinghuis, sociaal raadslieden Den Haag  
L. Missana, sociaal raadslieden ABC-West COMBIWEL  
mr. M. Bockting, sociaal raadslieden MD Flevoland

### **Commissie toeslagen**

mr. C. van Hulzen, sociaal raadslieden Nijmegen  
H. Oberzaucher, sociaal raadslieden Lumens Groep, Eindhoven  
W. Boer, sociaal raadslieden Den Haag

### **Eindredactie**

MOgroep / LOSR

Utrecht, december 2014

In dit rapport spreken we over hij, voor de leesbaarheid, maar we bedoelen hij/zij.

### **Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden**

Sociaal raadslieden zijn georganiseerd in de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR). De LOSR is aangesloten bij de brancheorganisatie voor Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening/Sociaal werk, de MOgroep. Jaarlijks hebben de sociaal raadslieden zo'n 500.000 cliëntcontacten. Zij helpen burgers met belastingzaken, huur- en zorgtoeslagen, sociale zekerheid en andere financiële en juridische kwesties.

## Voorwoord

### Van een kale kip kun je geen veren plukken

In een welvarend land als Nederland garandeert de staat iedereen een dagelijks bestaan. Uit de opbrengst van de belastingen helpen we mensen die het alleen niet redden. Onder het motto van maatwerk is daarvoor de afgelopen tien jaar een stelsel opgetuigd van steeds meer toeslagen en regelingen. Goedbedoeld, maar met als gevolg dat het stelsel te complex is voor de mensen voor wie de toeslagen bedoeld zijn.

De inkomensafhankelijke regelingen zijn zo ingewikkeld geworden dat ze averechts werken, concludeert ook het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal). Dat zien de sociaal raadslieden dagelijks (en volgens Actal zijn zij het best op de hoogte van het woud aan regelingen<sup>1</sup>). Sociaal raadslieden helpen bijvoorbeeld mensen die door te weinig inkomen met schulden kampen. Of die schulden kregen doordat ze toeslagen moeten terugbetalen.

De angst voor die terugvordering van toeslagen is terecht. Toeslagen zijn immers een groot deel van het inkomen. En dat worden ze door de verschuiving van een deel van de bijstandsuitkering van alleenstaande ouders naar kindgebonden budget per 1 januari 2015 nog meer. Aanvragen van toeslagen is al een klus voor wie laagopgeleid, migrant of laaggeletterd is (met elkaar lopen ze miljarden mis, al weet niemand precies hoeveel); maar toeslagen terug moeten betalen is helemaal een ramp. Maak je een fout, dan moet je terugbetalen. En er gaat nog al eens iets fout: in 2011 moest meer dan 1,5 miljard aan te veel uitgekeerde toeslagen worden terugbetaald. Deels omdat mensen te veel hadden aangevraagd, of wijzigingen niet doorgaven, maar ook door gewone wijzigingen in werk en privéleven. De toeslagen worden immers berekend op basis van een geschat inkomen en een geschatte huishoudsituatie. Veranderingen daarin of het niet tijdig doorgeven daarvan kunnen dramatische gevolgen hebben: het ontvangen geld is vaak allang uitgegeven en spaargeld is er zelden (40% van de Nederlanders heeft geen spaargeld). En een toeslagschuld bij de belastingdienst betekent: betalen, linksom of rechtsom. Als je dat eenmaal is overkomen kijk je wel uit.

Het probleem? De Belastingdienst speelt een dubbelrol: enerzijds is ze de menslievende verstrekker van inkomen in de vorm van toeslagen, anderzijds de invorderaar als het systeem stuit op onterecht uitgekeerde toeslagen. Dan schiet de dienst meteen in zijn oude reflex: belasting gaat voor. Het terug te vorderen bedrag wordt ingehouden op een ander stukje inkomen-via-een-toeslag (zorg-, huur-, kinderopvangtoeslag) of direct van je rekening geïncasseerd. Ongeacht de persoonlijke situatie en beslagvrije voet. Je recht halen is moeilijk, duurt maanden en dus feitelijk geen optie. Zo raken mensen steeds dieper in de schulden. Die steeds grotere rol van de belastingdienst als inkomensverstrekker vraagt van de belastingdienst nu toch echt een andere houding.

Want schulden zijn meer dan rooie cijfers. Schulden oplossen kost bakken met geld. Schulden hebben een enorm schadelijk effect op eigenwaarde, relaties, gezinnen en kinderen. Schulden leiden tot gezondheidsproblemen, vereenzaming, gedragsproblemen. Schulden vreten aan de basis van je bestaan. Wie per se kale kippen wil plukken, loopt het risico dat ze door hun poten zakken.

2015 is het jaar van de transformatie. Veel verantwoordelijkheden gaan van het Rijk naar de gemeenten. Die zetten de burger centraal, werken integraal, met één gezin, één plan. Ik zou zeggen: rijksoverheid, herzie dit toeslagenstelsel. Ga ook transformeren. Bedenk een simpeler en rechtvaardiger systeem, dat burgers niet in armoede en ellende stort. Suggesties en argumenten daarvoor vindt u in dit rapport.

Jan Hamming, voorzitter Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden

---

<sup>1</sup> Volgens Actal-voorzitter Jan ten Hoopen in de *Volkskrant* 4 september 2014: "[Het duizelt u met al die inkomstenstoeslagen? U bent niet de enige.](#)"

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2. Belastingdienst: bron van inkomen of armoede?</b>	<b>6</b>
2.1. Van inningsinstantie naar inkomensverstrekker	
2.2. Traag piepsysteem	
2.3. Waarom het piepsysteem niet werkt	
2.4. Van passief naar proactief	
<b>3. Mevrouw Kafka en de Belastingdienst</b>	<b>12</b>
<b>4. Eén betalingscapaciteit, één formulier, één postbus</b>	<b>14</b>
4.1. De burger heeft slecht één betalingscapaciteit	
4.2. Naar één formulier en één postbus	
<b>5. De beslagvrije voet als absolute ondergrens</b>	<b>17</b>
5.1. Proactief verrekenen met oog voor bestaansminimum	
5.2. Geen beslagvrije voet bij verrekenen kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget	
5.3. Geen beslagvrije voet bij het lopende jaar verrekenen	
5.4. Doorgaan met verrekenen ondanks toegekende 'persoonlijke betalingsregeling'	
5.5. Ten onrechte lagere beslagvrije voet notoire wanbetalers	
5.6. Elk jaar beslagvrije voet opnieuw aanvragen	
<b>6. Onverwijld met terugwerkende kracht</b>	<b>23</b>
6.1. Afhandeling verzoek tot betalingsregeling en beslagvrije voet duurt veel te lang	
6.2. Ook klachten worden te traag afgehandeld	
6.3. Ten onrechte beperking terugwerkende kracht	
<b>7. Informatievoorziening en rechtsbescherming</b>	<b>27</b>
7.1. Verbetering informatievoorziening bij betalingsproblemen	
7.2. Geen berekening beslagvrije voet en betalingscapaciteit bij toekenningsbrief	
7.3. Geen bezwaar mogelijk tegen onjuiste vaststelling van de beslagvrije voet	
7.4. Motiveer de afwijzing persoonlijke betalingsregeling toeslagen	
<b>Aanbevelingen op een rij</b>	<b>30</b>

## 1. Inleiding

Sociaal raadslieden kregen en krijgen veel signalen dat burgers de dupe worden van slecht werkende invorderingsprocessen bij de Belastingdienst. Zie het voorwoord van Jan Hamming: het ingewikkelde toeslagensysteem met de enorme hoeveelheid terugvorderingen van teveel uitgekeerde toeslagen stort juist kwetsbare burgers diep in de schulden. De beslagvrije voet is vogelvrij. Een beroep daarop doen duurt veel te lang. Het bestaansminimum wordt stelselmatig geschonden. Dat was al een ramp, en dat wordt een nog grotere.

Daarom hebben we dit onderzoek opgezet. In dit onderzoek gaan we de diepte in, en inventariseren we wat nou precies die problemen zijn waarmee burgers én sociaal raadslieden bij de invordering door de Belastingdienst te maken krijgen. We willen weten hoe vaak deze voorkomen, zodat we kunnen zien of het om incidenten gaat of om structurele problemen.

Wij beginnen ons rapport dan ook met als centrale vraag "Belastingdienst: bron van inkomen of armoede?" Vervolgens doen we in dit rapport aanbevelingen, over hoe het invorderingsproces verbeterd kan worden. Het moet toch kunnen dat invordering door de Belastingdienst uitgevoerd kan worden, zonder burgers in existentiële problemen te brengen. Want daarvan is zonder meer sprake, als een burger bijvoorbeeld zijn huur niet meer kan betalen, omdat hij de huurtoeslag over maanden niet ontvangt. De overheid heeft de plicht om burgers tegen armoede of leven onder het bestaansminimum te beschermen.

Wij hebben van negen Sociaal Raadslieden-bureaus een terugkoppeling gekregen op de onderzoeksvragen. Met dit aantal dekken we de grote steden en de kleinere gemeentes af, te weten, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Eindhoven, Arnhem, Nijmegen, Dordrecht en een aantal gemeentes uit de Flevopolder. Een aantal bureaus heeft de ervaringen gebundeld en de enquête als één kantoor ingevuld (Den Bosch, Eindhoven, Nijmegen, Arnhem, Dordrecht en 'Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland'), terwijl de andere kantoren ervoor hebben gekozen om individuele werkers de enquête in te laten vullen (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag). Deze brede vertegenwoordiging geeft een representatief antwoord op onze onderzoeksvragen. In dit onderzoek hebben we alleen die zaken en problemen meegenomen die we in 2014 tegen zijn gekomen, om te voorkomen dat we problemen beschrijven die door de Belastingdienst al opgelost zijn. Waar we oudere zaken hebben beschreven, zijn dat zaken, die al voor 2014 begonnen zijn, maar vanwege hun lange duur (40 of 52 weken) in 2014 nog steeds niet opgelost zijn.

## 2. Belastingdienst: bron van inkomen of armoede?

De Belastingdienst is van oudsher een organisatie gericht op het innen van belastingen en premies. In het afgelopen decennium vond een verschuiving plaats. De Belastingdienst heeft meer en meer de rol gekregen van 'inkomensverstrekker'. Via de Toeslagen deelt de Belastingdienst inkomensondersteuning uit aan miljoenen burgers.

Het is een rol die andere eisen stelt aan de organisatie en die de Belastingdienst maar moeilijk blijkt af te gaan. Vandaar de vraag: Is de Belastingdienst nu een bron van inkomen of armoede?

Vanaf 1 januari 2015 wordt de rol van de Belastingdienst als inkomensverstrekker weer groter. De Wet hervorming kindregelingen treedt dan in werking. Een deel van de uitkering voor alleenstaande ouders wordt overgeheveld naar de Belastingdienst in de vorm van een hoger kindgebonden budget. Mensen met een laag inkomen worden dan voor een nog groter deel van hun inkomen afhankelijk van de Belastingdienst. Gezien de huidige uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst een zorgelijke ontwikkeling. Zorgelijk en onaanvaardbaar duur.

De Belastingdienst is de grootste invorderaar van schulden in Nederland. In 2011 moest meer dan 1,67 miljard worden terugbetaald aan toeslagen. De persoonlijke en maatschappelijke schade die ontstaat door de terugvordering van toeslagen en het direct verrekenen waardoor burgers onder het bestaansminimum belanden is enorm. Een deel van die schade ontstaat door terugvorderen van toeslagen.

- 2,5 miljoen mensen leeft onder de armoedegrens.
- 604.000 kinderen groeien op in die armoede.
- 1,1 miljoen Nederlanders heeft problematische betalingsachterstanden.

Eén huishouden met ernstige schuldenproblematiek kost de samenleving zo'n 100.000 euro aan afschrijvingen, hulpverlening, verzuim- en ziektekosten, verloren arbeidsuren, uitkeringen en huisuitzettingen (Nibud, 2014). Waar invordering moet gebeuren, moet ze dus met de grootste mogelijke zorgvuldigheid gebeuren, zodat door de invordering niet nog extra maatschappelijke kosten worden veroorzaakt.

### 2.1. Van inningsinstantie naar inkomensverstrekker

Het afgelopen decennium heeft de Belastingdienst in twee stappen naast de rol van inningsinstantie, de rol van inkomensverstrekker gekregen.

De eerste stap werd gezet met de stelselherziening in 2001. Er kwamen heffingskortingen voor de minstverdienende partner en de alleenstaande ouder. Deze korting op te betalen belasting wordt *als voorschot maandelijks uitbetaald*. Juist voor mensen met een laag inkomen vormen deze heffingskortingen een belangrijk bestanddeel van het inkomen. Bij mensen met een bijstandsuitkering worden deze heffingskortingen zelfs gekort op de uitkering. De heffingskortingen zijn dus echt nodig om aan het bestaansminimum te komen.

De tweede stap werd gezet in 2006 met de invoering van de toeslagen: de huurtoeslag, zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag, in 2008 aangevuld met het kindgebonden budget. Ook hier betreft het noodzakelijke bronnen van inkomen die mensen echt nodig hebben om op minimaal niveau rond te kunnen komen.

Kenmerkend voor de toeslagen is dat ze vooraf worden aangevraagd op basis van een geschat jaarinkomen. De definitieve vaststelling vindt pas achteraf plaats, wanneer het jaarinkomen daadwerkelijk is vastgesteld.

Het schatten van het inkomen is ingewikkeld. Dat blijkt uit het hoge aantal beschikkingen waarbij een toeslag wordt teruggevorderd. De volgende tabel over 2011 laat zien dat ongeveer een derde van de voorlopige toekenningen weer worden teruggevorderd.<sup>2</sup>

---

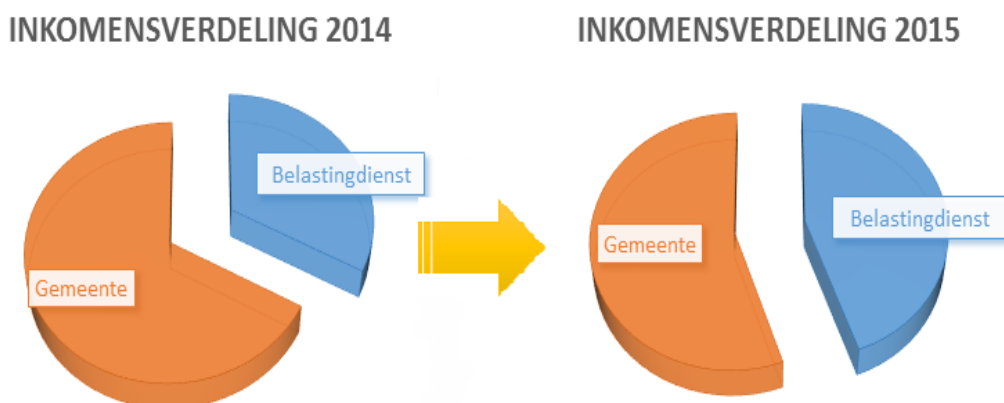
<sup>2</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2013-2014*, 31066, nr. 198: [Halfjaarsrapportage Belastingdienst – maart 2014](#), p. 15. Deze gegevens over 2011 zijn gebaseerd op het moment dat 91% van de toeslagbeschikkingen definitief zijn vastgesteld.

toeslagjaar 2011	huurtoeslag	kgb*	kot*	zorgtoeslag
aantal definitief toegekend	1.173.000	999.000	461.000	5.649.000
waarvan terugvorderingen	379.000	372.000	164.000	1.834.000
totaal achteraf terug te betalen	€ 407 mln.	€ 226 mln.	€ 391 mln.	€ 626 mln.
waarvan terugbetaald	€ 293 mln.	€ 198 mln.	€ 229 mln.	€ 551 mln.
waarvan nog terug te betalen	€ 98 mln.	€ 25 mln.	€ 150 mln.	€ 60 mln.
waarvan buiten invordering	€ 16 mln.	€ 3 mln.	€ 11 mln.	€ 15 mln.

\* kgb = kindgebonden budget kot = Kinderopvangtoeslag

Het totale achteraf terug te betalen bedrag over alle toeslagen in 2011 bedroeg 1,67 miljard. Met deze cijfers is het niet verbazingwekkend dat de Belastingdienst bij mensen met een problematische schuldsituatie de meest voorkomende schuldeiser is.<sup>3</sup>

Vanaf 2015 wordt bij de Belastingdienst de rol van inkomensverstrekker dus verder uitgebreid. Met de Wet hervorming kindregelingen zal een deel van de uitkering voor alleenstaande ouders wordt overgeheveld naar de Belastingdienst in de vorm van een hoger kindgebonden budget. De volgende grafiek maakt de verschuiving zichtbaar voor een alleenstaande ouder met een bijstandsuitkering, die huur-, zorgtoeslag en kindgebonden budget van de Belastingdienst ontvangt.



*Inkomen alleenstaande ouder nu en vanaf 1 januari 2015*

Mensen met een laag inkomen worden voor een nog groter deel van hun inkomen afhankelijk van de Belastingdienst.

## 2.2. Traag piepsysteem

Heffingskortingen en toeslagen vormen voor mensen met een laag inkomen een belangrijke bron van inkomen. Dit vraagt van de Belastingdienst om:

- op tijd te beslissen en te verstrekken, en;
- indien teveel is verstrekt, fatsoenlijk in te vorderen.

De Belastingdienst is inmiddels, uitzonderingen daargelaten, goed in staat om op aanvragen voorlopige teruggaven belastingen en toeslagen tijdig een (voorlopige) beslissing te nemen, zodat burgers op tijd over hun geld kunnen beschikken.

<sup>3</sup> N. Jungmann & M. Anderson (2011) [Vroegsignalering moet en kan!](#), Social Force, p. 33.

Aan de wijze van invordering van belastingen en toeslagen schort echter veel, zo blijkt uit de ervaringen van sociaal raadslieden. Er is in feite sprake van een piepsysteem dat doorgaans te traag reageert.

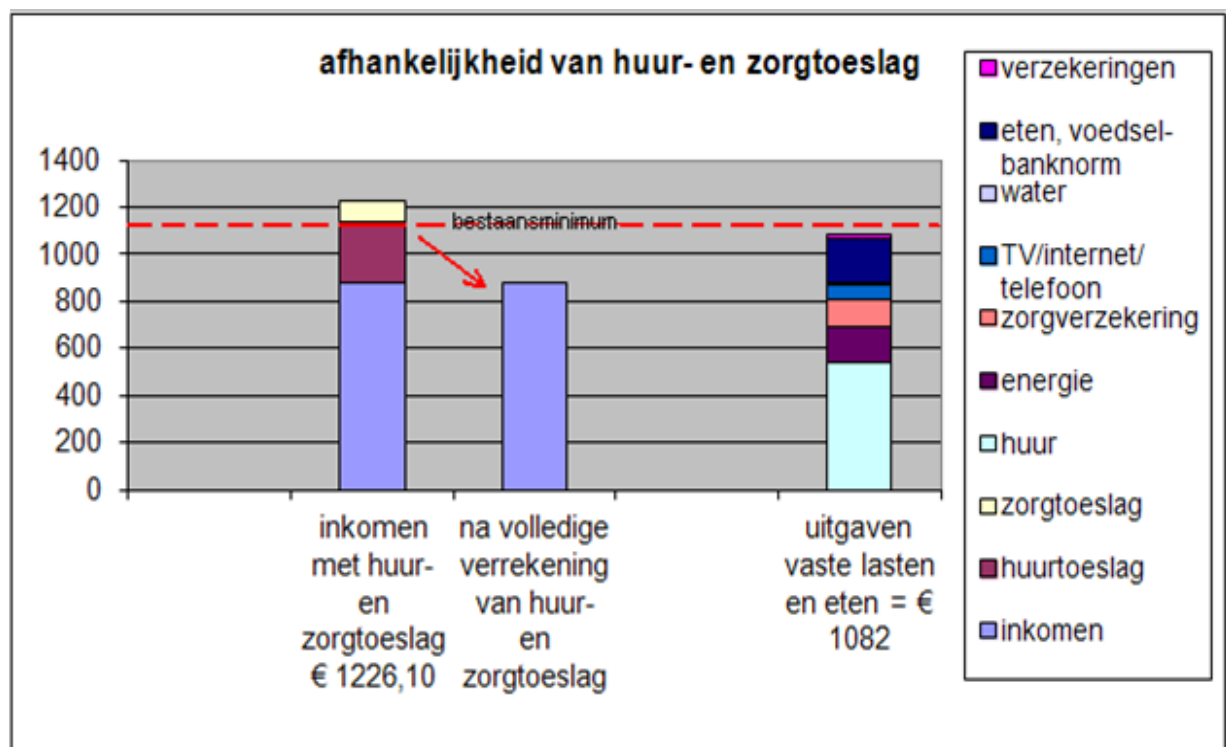
### Systeem van automatische verrekening

Wanneer iemand belasting moet betalen of toeslagen moet terugbetalen, en deze persoon niet om een betalingsregeling vraagt, gaat het systeem van de Belastingdienst vanzelf verrekenen. Uitkeringsinstanties UWV, SVB en gemeenten moeten bij het verrekenen van teveel verstrekte uitkeringen op de lopende uitkering, altijd rekening houden met de beslagvrije voet. De beslagvrije voet is een wettelijk vastgesteld bedrag - 90% van de toepasselijke bijstandsnorm - zodat ook mensen met schulden nog net kunnen eten en wonen. De beslagvrije voet moet dus van tevoren worden vastgesteld. De Belastingdienst doet dat niet en gaat zonder rekening te houden met de beslagvrije voet verrekenen. Voor toeslagen betekent dit dikwijls dat de Belastingdienst de lopende huur- en zorgtoeslag (en soms ook het kindgebonden budget) gedeeltelijk of volledig verrekent, oftewel: dat deel van het noodzakelijk inkomen van mensen niet uitbetaalt.

Wanneer de Belastingdienst heffingskortingen en toeslagen verrekent zonder uit zichzelf rekening te houden met de beslagvrije voet is de kans groot dat burgers met een laag inkomen onder het bestaansminimum terecht komen. Betaling van vaste lasten, eten en drinken komen in het gedrang, met alle gevolgen van dien.

### Voorbeeld

In onderstaande grafiek is te zien wat volledige verrekening van de huur- en zorgtoeslag betekent voor een (alleenstaande) cliënt met een bijstandsuitkering (of een ander inkomen op bijstandsniveau). De bijstandsuitkering is circa € 900, maar zijn maandelijkse vaste lasten zijn al € 1.150 (huur, energie, water, zorgverzekering, TV/internet/telefoon, eten en eventuele overige verzekeringen). Hij heeft dus huur- en zorgtoeslag nodig om zijn vaste lasten te kunnen betalen. Met huur- en zorgtoeslag komt zijn inkomen op circa € 1.240. Dan heeft hij nog ongeveer € 90 voor onverwachte uitgaven of ontspanning. Bij verrekening van huur- en zorgtoeslag is zijn inkomen nog maar € 900, dus veel minder dan alleen al zijn vaste uitgaven plus eten. Dan heeft hij geen gekke of overbodige uitgaven. Bij een volledige verrekening van huur- en zorgtoeslag zakt hij dus ver onder zijn bestaansminimum (= beslagvrije voet = wat hij nodig heeft om net rond te komen).





## Overheidsvordering

Verrekenen van heffingskortingen en toeslagen is een ingrijpend middel. Maar het kan nog ingrijpender. Sinds 2009 hanteert de overheid een nieuw instrument: 'de overheidsvordering'. Bedragen worden dan direct rechtstreeks van de bankrekening van de debiteur afgeschreven. Twee keer per maand, maximaal 500 euro per keer, gedurende drie maanden (dus in totaal zes keer). Zo wordt geprobeerd om de aanslag of toeslagschuld te innen, zonder rekening te houden met enig inkomen of beslagvrije voet.



### Onbekend pieprecht: Achteraf beroep op beslagvrije voet

In het gezamenlijk onderzoek Paritas Passé van de Hogeschool Utrecht en de LOSR/MOgroep, in opdracht van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) hebben deze partijen al tegen dit ingrijpende middel geageerd.<sup>4</sup> Met dit instrument heeft de overheid snel haar geld, maar veroorzaakt ze onherroepelijk nieuwe schulden. De overheid veroorzaakt zo een neerwaartse spiraal richting armoede. Als reactie op Paritas Passé heeft de overheid de scherpe kantjes van het instrument afgehaald door vanaf 1 november 2013 de mogelijkheid te geven om achteraf nog een beroep op de beslagvrije voet te kunnen doen.<sup>5</sup>

De eerste signalen hierover zijn positief: er wordt snel op een verzoek om toepassing beslagvrije voet gereageerd en het geld wordt teruggestort. Het is dan wel weer jammer dat vrijwel niemand van dit instrument op de hoogte is, wat wellicht de snelheid van afhandeling kan verklaren. Vermoedelijk zijn alleen burgers die geattendeerd zijn door onder andere sociaal raadslieden hiervan op de hoogte, en in staat hiervan gebruik te maken.

### 2.3. Waarom het piepsysteem niet werkt

Weliswaar staan de burger allerlei middelen ter beschikking wanneer hij een aanslag of terugvordering toeslagen niet kan betalen. Hij kan:

- kwijtschelding aanvragen (bij bepaalde belastingen, onder bepaalde voorwaarden);
- om een betalingsregeling verzoeken;
- om toepassing beslagvrije voet verzoeken.

Deze methode heeft echter veel nadelen:

- het kwaad is vaak al geschied, de heffingskorting of toeslag is al verrekend;
- er is onduidelijkheid over wat je wanneer kunt aanvragen;
- er is sprake van trage afhandeling en zoekraken van papieren;
- lopende regelingen worden doorkruist door nieuwe belasting- en toeslagschulden.

<sup>4</sup> 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, zie p. 105 e.v.

<sup>5</sup> Kabinetsstandpunt Paritas Passé: *Kamerstukken II 2012-2013, 24515, nr. 255* en *Wijziging Leidraad invordering 2008, Stc. 2013, nr. 29815*.

Maar bovenal legt dit systeem het initiatief volledig bij de burger, kennelijk in de veronderstelling dat de burger in staat is om adequaat te reageren. Helaas is dat vaak niet het geval.

Nederland is voor veel mensen een ingewikkeld land. Juist de groep die het lastig vindt om ambtelijke taal te begrijpen, tijdig formulieren in te vullen en op te sturen, administratieve handelingen te verrichten en te plannen, is de groep die veel te maken heeft met toeslagen en dus met overheidscommunicatie en -administratie.

Het is jammer dat overheden grotendeels nog steeds communiceren op hbo-niveau en bovendien steeds digitaal werken. Veel ouderen, migranten, laagopgeleide jongeren en andere kwetsbare mensen hebben geen of te weinig toegang tot internet. Ook ingewikkelde telefonische doorkiesprogramma's leveren misverstanden op. Mensen haken af, laten formulieren te lang liggen, lopen achterstanden niet meer in en bouwen schulden op.

1,3 miljoen Nederlanders tussen de 16 en 65 jaar zijn laaggeletterd en hebben grote moeite met lezen en schrijven. Zij zijn niet in staat gedrukte of geschreven informatie te gebruiken en kunnen hierdoor minder goed functioneren in de samenleving, thuis en op het werk. Twee derde is van Nederlandse afkomst en een derde is van buitenlandse afkomst.

Analfabeten (ongetletterden) zijn mensen die helemaal niet kunnen lezen en schrijven. In Nederland betreft dit naar schatting 250.000 mensen.

1,1 miljoen huishoudens hebben problematische schulden. 2,5 miljoen Nederlanders leven onder de armoedegrens. In totaal leven 604.000 Nederlandse kinderen onder de armoedegrens. Deze mensen hebben geen rek in hun budget, geen spaargeld. Minder toeslag is minder eten. Een maand de huur niet kunnen betalen, betekent een schuld.

Bovendien heeft het hebben van schulden een grote invloed op het denken en handelen van mensen. Zelfs als mensen weten dat ze te weinig toeslagen ontvangen kan het in actie komen en de juiste stappen zetten zeer moeizaam verlopen. Dit wordt bevestigd door recent wetenschappelijk onderzoek van Mullainathan en Shafir<sup>6</sup>. Zij geven aan dat schaarste aan geld het denken van mensen beïnvloedt en de focus beperkt op de korte termijn, het hier en nu. Het neemt bandbreedte in beslag waardoor er geen ruimte is om datgene te doen wat eigenlijk nodig is om uit de situatie te komen.

Deze theorie plaatst begrippen als zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid in een heel ander perspectief.

Kortom: een systeem van invorderen dat het initiatief om beschermd te worden door de beslagvrije voet volledig bij de burger legt kan, gezien de situatie waarin zij verkeren, niet werken. De burger verdient een betere bescherming.

## **2.4. Van passief naar proactief**

Uitkeringsinstanties - instanties dus die verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van inkomen - moeten voordat ze teveel verstrekte uitkering gaan verrekenen, eerst de beslagvrije voet berekenen. De Belastingdienst hoeft dat niet, met als gevolg dat bewust het risico wordt genomen dat burgers in armoede en schulden gestort worden omdat ze onder het bestaansminimum terecht kunnen komen.

De Belastingdienst heeft haar rol van inkomensverstrekker nog niet vertaald naar verantwoordelijkheid over dat inkomen. Het is hoog tijd om dat wel te doen. Net als andere uitkeringsinstanties hoort de Belastingdienst zorgvuldig om te gaan met haar burgers. Helemaal nu daar expliciet de kinderen nog meer bij in beeld komen. Vanaf 1 januari 2015 verschuift een deel van de bijstandsuitkering voor alleenstaande ouders naar de Belastingdienst: de zogenaamde 'alleenstaandeouderkop' op het kindgebonden budget. Er zijn veel alleenstaande ouders. Het is uit onderzoek bekend dat onder deze groep de grootste armoede is, met de laagste inkomens. De 604.000 kinderen die opgroeien onder de armoedegrens, leven grotendeels in eenoudergezinnen. Nu al moeten gemeenten miljoenen reserveren om deze kinderen enigszins te steunen. Het is een vreemd verhaal als vervolgens de Rijksbelastingdienst aan de andere kant diezelfde kinderen en gezinnen in verdere armoede stort.

---

<sup>6</sup> Sendhil Mullainathan en Eldar Shafir, *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Maven Publishing 2013, Zie ook Rutger Bregman, "[Waarom arme mensen domme dingen doen](#)", in *De Correspondent*, 17 december 2013.

Met een traag piepsysteem komen burgers immers onder het bestaansminimum terecht, waardoor nieuwe schulden ontstaan. Het is van groot belang dat de Belastingdienst dit op een proactieve manier zoveel mogelijk probeert te voorkomen.

Gezien de massaliteit van het aantal terug te betalen belastingen en toeslagen, is het voor te stellen dat niet in alle gevallen vooraf de beslagvrije voet berekend wordt. Maar dan dient daar tegenover wel een uitvoeringspraktijk te staan waarbij:

De Belastingdienst:

1. de verrekening ambtshalve matigt wanneer de inkomensgegevens waarover de Belastingdienst kan beschikken, daar aanleiding toe geven;
2. de invordering van verschillende belasting- en toeslagschulden op elkaar afstemt (*de burger heeft maar één betalingscapaciteit*).

De burger:

1. in staat gesteld wordt om op een zeer toegankelijke wijze;
2. rekening houdend met de betalingscapaciteit of de beslagvrije voet;
3. een betalingsregeling te treffen;
4. waarbij snel beslist en gehandeld wordt, en;
5. het teveel geïnde snel wordt terugbetaald.

In het volgende hoofdstuk laten we eerst aan de hand van een concreet voorbeeld zien hoe moeizaam het voor de burger en het Sociaal raadsliedenwerk is om er voor te zorgen dat het bestaansminimum hersteld wordt. In de hoofdstukken daarop volgend zullen we concrete aanbevelingen formuleren om tot een proactieve Belastingdienst te komen.

### 3. Mevrouw Kafka en de Belastingdienst

#### Voorbeeld

De sociaal raadvrouw wordt ingeschakeld voor ondersteuning aan een alleenstaande moeder met vier kinderen. Zij heeft een WWB-uitkering van € 1162,08. Sinds 2012 is na terugvordering van kinderopvangtoeslag sprake van gedeeltelijke verrekening van de lopende toeslagen; sinds 2013 worden alle toeslagen én de voorlopige aanslag (alleenstaande ouderkorting) door de Belastingdienst verrekend. Ook is er een maandelijks beslag van € 63,58 door de Belastingdienst op de uitkering. Mevrouw heeft drie maanden geleden een verzoek om toepassing beslagvrije voet ingediend en twee maanden geleden een bezwaarschrift. Mevrouw heeft tot op heden niets gehoord. Haar financiële situatie nu is echter schrijnend. Vanwege beslag en verrekeningen is haar inkomen € 413,75 lager dan de beslagvrije voet.

Er moet snel worden gehandeld. De sociaal raadvrouw belt met het Landelijk Incasso Centrum (LIC). Zij kan niemand bereiken en stuurt een email naar de leidinggevende met een verzoek om na te gaan waar het verzoek en het bezwaar zijn gebleven. Er komt geen reactie. Dit is het begin van een langdurige en tijdrovende casus die veel frustratie oplevert. Hieronder een beschrijving van de acties om de casus tot een goed einde te brengen.

Periode	Actie
April	verzoek om toepassing beslagvrije voet door klant
Mei	bezwaar tegen terugvordering Kinderopvangtoeslag 2010 door klant
11 juli	eerste contact met sociaal raadvrouw; uit onderzoek (telefonische gesprekken, terugbelverzoeken, contact met Stellateam) blijkt dat verzoek toepassing beslagvrije voet en het bezwaarschrift zijn zoekgeraakt
8 augustus	verzoek herziening (bezwaar) terugvordering kinderopvangtoeslag 2010 met relevante bewijsstukken.
13 september	bezwaar is gehonoreerd, vordering kinderopvangtoeslag wordt fors verminderd
begin oktober	nog geen bericht van de Belastingdienst over verzoek beslagvrije voet, wel dreigt ontruiming vanwege een huurachterstand. Uit informatie van de Belastingdienst blijkt dat er nog geen uitbetaling klaar staat voor oktober. Met de verhuurder wordt voorlopig een betalingsregeling getroffen.
7 oktober	de sociaal raadvrouw dient opnieuw een klacht in bij het LIC. Dan blijkt dat er wel een restitutie van toeslagen heeft plaatsgevonden maar dat deze niet correct en zeer onduidelijk is. Daarnaast ligt er nog steeds beslag op de uitkering. De invorderingsmedewerker van het LIC vraagt om stukken voor de berekening beslagvrije voet.
10 oktober	hoewel de stukken al opgestuurd waren bij het eerdere verzoek doet de sociaal raadvrouw dat opnieuw. Eerst via de mail met gescande stukken maar omdat deze niet goed aankomen, moet de sociaal raadvrouw naar het belastingkantoor.
15 oktober	de Belastingdienst heft het beslag op omdat er geen betalingscapaciteit is. Het bericht kan niet op tijd worden verwerkt door de gemeente zodat in oktober nog steeds beslag ligt op de uitkering.
begin november	inmiddels is het opheffen van het beslag verwerkt. De hoogte van de openstaande

	vorderingen is duidelijk geworden. De klant wordt uit de 'fraudebak' gehaald. Er wordt bekeken of een voorwaardenregeling mogelijk is (geen actieve betalingsverplichting, na drie jaar wordt de schuld afgeboekt).
25 november	zullen de toeslagen voor 2015 uitbetaald worden? Gelukkig wordt tijdig een stabilisatieovereenkomst met schuldhulpverlening gesloten, zodat er geen sprake meer is van dwanginvordering en de toeslagen inderdaad uitbetaald worden.

Wat is in dit dossier allemaal misgegaan:

- Zoekraken van stukken;
- Niet intern doorsturen van stukken;
- Diverse afdelingen zijn niet van elkaars activiteiten en van de situatie van de klant op de hoogte;
- Geen specificatie van de restitutie van toeslagen, daardoor weer onduidelijkheid;
- Beslag niet gecorrigeerd;
- Zeer lange afhandelingstermijn; er is zelfs intussen beslag op goederen gelegd door de deurwaarder, namens de verhuurder, waardoor extra kosten zijn ontstaan.

Deze casus heeft in totaal ruim 13 uur tijd gekost!

## 4. Eén betalingscapaciteit, één formulier, één postbus

Wanneer burgers belasting- en toeslagschulden moeten terug betalen krijgen ze te maken met een wirwar aan regelingen, daarbij behorende formulieren en adressen. Kom je hier niet uit, dan zak je – door het automatisch verrekenen van belastingen en toeslagen- , onherroepelijk onder het bestaansminimum.

In hoofdstuk twee hebben we aangegeven dat de Belastingdienst zich meer proactief moet opstellen. Een proactieve Belastingdienst zorgt ervoor dat op toegankelijke wijze een betalingsregeling kan worden getroffen. Voorwaarde hiervoor is dat de verschillende regelingen goed op elkaar zijn afgestemd, elkaar niet doorkruisen, en op eenvoudige wijze kunnen worden aangevraagd. Dat dat nu niet het geval is bespreken we in dit hoofdstuk.

### 4.1. De burger heeft slecht één betalingscapaciteit

Burgers kunnen hun geld maar één keer uitgeven. Ze beschikken immers slechts over één betalingscapaciteit. De Belastingdienst houdt echter geen rekening met dit uitgangspunt. Elke zaak die binnen komt, wordt als afzonderlijke zaak behandeld.

Daar komt bij dat de Belastingdienst, verantwoordelijk voor de inning van belastingen en premies, en de Belastingdienst-Toeslagen gescheiden organisaties zijn, met eigen wettelijke kaders die niet goed op elkaar aansluiten. Zo gaat, ondanks dat de berekening van de betalingscapaciteit per jaar hetzelfde is, de Belastingdienst uit van een betalingsregeling over een periode van maximaal 12 maanden en de Belastingdienst-Toeslagen van een periode van maximaal 24 maanden. Dit leidt ertoe dat een burger dikwijls alleen een betalingsregeling voor de Inkomstenbelasting krijgt als de burger om een betalingsregeling voor zowel een schuld bij de inkomstenbelasting als ook een toeslagenschuld vraagt. Over de toeslagenschuld wordt in de reactie van de belastingdienst vaak met geen woord gerept. Je kunt er donder op zeggen dat hierdoor verrekeningen van de lopende toeslagen ontstaan, omdat de burger ook niet gewaarschuwd wordt, wat hij of zij dan met betrekking tot de toeslagenschulden moet doen (behalve betalen, wat ze juist niet kunnen).

Maar ook binnen de Belastingdienst en binnen de Belastingdienst-Toeslagen vindt onvoldoende afstemming plaats. Wanneer een burger bij de Belastingdienst - Toeslagen voor een terug te betalen toeslag om een persoonlijke betalingsregeling heeft gevraagd of om toepassing beslagvrije voet heeft verzocht en er wordt daarna over een ander jaar een toeslagenschuld vastgesteld, dan vindt geen samenvoeging, maar een *gescheiden* invordering plaats. Daarmee wordt het gegeven dat de burger slechts één betalingscapaciteit heeft opnieuw genegeerd.

#### Voorbeeld

Vincent (31 jaar) komt in 2014 naar de Sociaal Raadslieden met een terugvordering van de Belastingdienst van huur- en zorgtoeslag 2012. Vincent heeft in mei 2012 vanuit een bijstandsuitkering werk gevonden maar wist niet dat hij het geschatte inkomen moest aanpassen. In april 2013 is hij werkloos geworden en na een korte periode WW heeft hij weer een bijstandsuitkering gekregen. Omdat Vincent inmiddels een minimuminkomen heeft, vraagt de raadsman een 'persoonlijke betalingsregeling' aan. Vincent kan met zijn bijstandsuitkering immers niet in 24 maanden alles terugbetalen (standaard betalingsregeling). De Belastingdienst beslist op de aanvraag dat Vincent niets hoeft terug te betalen omdat er geen betalingscapaciteit is. Een maand later komt er een nieuwe terugvordering voor huur- en zorgtoeslag 2013. In 2013 heeft Vincent nog een paar maanden gewerkt en drie maanden WW gehad, en dus ook in dat jaar een hoger inkomen gehad dan het minimum. Vincent moet nu opnieuw een regeling aanvragen. Doet hij dat niet dan zal de Belastingdienst de vordering volledig verrekenen met de lopende huur- en zorgtoeslag. Vincent is echter geheel aangewezen op deze toeslagen, omdat hij alleen een inkomen op bijstandsniveau heeft. Hoewel de Belastingdienst weet wat de financiële situatie is van Vincent, wordt daar bij een nieuwe vordering geen rekening mee gehouden en moet Vincent opnieuw in actie komen om verrekening te voorkomen.

Deze werkwijze is hoogst verwonderlijk. Vincent heeft al een persoonlijke betalingsregeling aangevraagd. De Belastingdienst-Toeslagen kan met één druk op de BSN-knop zijn situatie uit het systeem halen zou je denken, De betalingscapaciteit is bekend. Het zou dan toch duidelijk moeten zijn dat in deze situatie naast de betalingsregeling niet nog een extra toeslagenschuld terugbetaald kan worden. Waarom wordt de toeslagenschuld niet samengevoegd met de lopende regeling? De Belastingdienst werkt nu volgens het systeem van een *zaakgerichte* invordering. Een nieuw opgelegde belastingaanslag of toeslagenschuld volgt een standaardroute. De LOSR vindt dat,

wanneer de burger eerder al voor een bepaalde aanslag of toeslagschuld een regeling heeft gevraagd, de Belastingdienst moet overstappen naar een *persoonsgerichte* invordering. De burger moet dan met z'n betalingscapaciteit centraal staan.

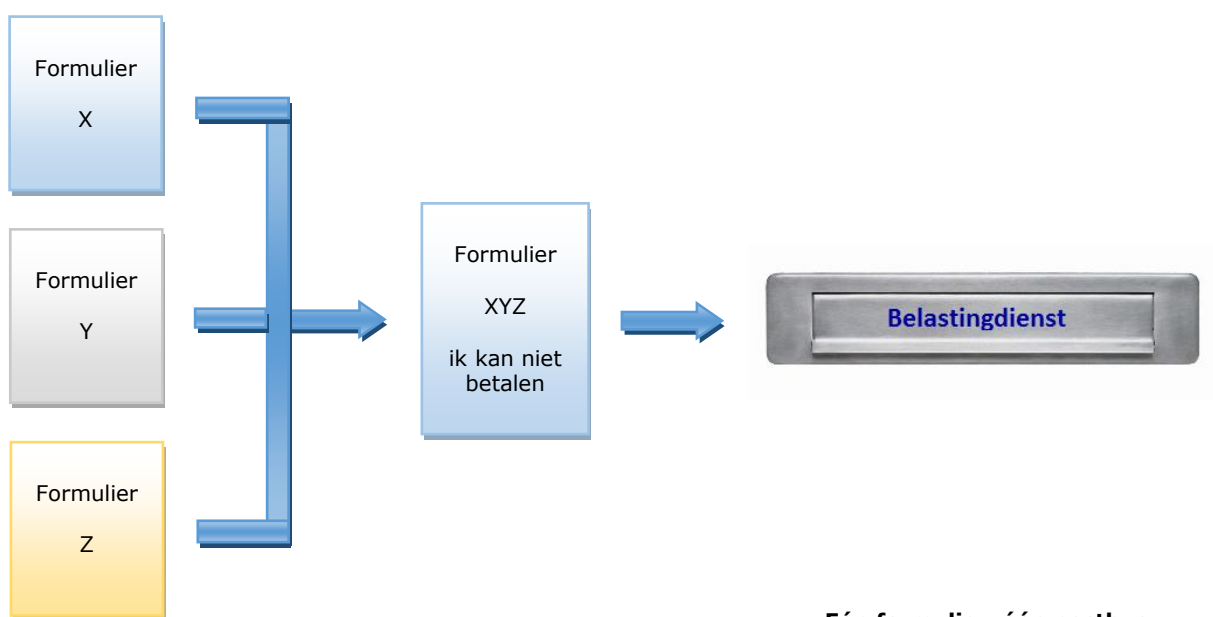
#### 4.2. Naar één formulier en één postbus

Er is onvoldoende afstemming intern bij de Belastingdienst en de Belastingdienst\Toeslagen en tussen beide diensten. Daar komt bij dat de burger zelf ook nog eens moet uitzoeken op welke regeling hij een beroep kan doen. De volgende tabel laat zien welke regelingen er zijn.

Belastingdienst	Belastingdienst-Toeslagen
Kwijtschelding	Standaard betalingsregeling binnen 24 maanden, minimaal € 20 per maand.
Betalingsregeling op basis van betalingscapaciteit in 12 maanden en daarna buiten invorderingstelling.	Persoonlijke betalingsregeling op basis van betalingscapaciteit in 24 maanden en daarna buiten invorderingstelling.
Beslagvrije voet tot schuld is voldaan.	Beslagvrije voet tot schuld is voldaan.

De burger die een belastingaanslag, een toeslagschuld of beide moet betalen, moet zelf uitzoeken voor welke regeling hij in aanmerking kan komen, welk formulier hij daarvoor moet invullen en naar welke postbus dit gestuurd moet worden. De Belastingdienst beoordeelt niet of je als burger de juiste keus maakt. Als de burger kiest om in geval van een toeslagschuld om toepassing van de beslagvrije voet te vragen, weet hij dus niet of hij wellicht ook voor de veel gunstigere persoonlijke betalingsregeling in aanmerking had kunnen komen.

Wanneer betrokkene om een persoonlijke betalingsregeling heeft verzocht en deze wordt afgewezen omdat de schuld ontstaan is door opzet of grove schuld, wordt niet ambtshalve beoordeeld of betrokkene voor toepassing beslagvrije voet in aanmerking kan komen. De Belastingdienst-Toeslagen gaat dan over tot volledige verrekening van alle toeslagen. Het gaat vaak om grote vorderingen. De Belastingdienst beschikt door de aanvraag om de persoonlijke betalingsregeling over alle gegevens om de beslagvrije voet zo te kunnen berekenen. Als de Belastingdienst ambtshalve de beslagvrije voet zou vaststellen, zou zo voorkomen kunnen worden dat burgers door de verrekening van de toeslagen willens en wetens onder het bestaansminimum terechtkomen.



**Eén formulier, één postbus**

Een dienstbare overheid die de burger centraal zet moet beter kunnen presteren. Duidelijk is dat de betreffende burger niet kan betalen en we mogen toch aannemen dat hij de meest gunstige regeling wil. De Belastingdienst kan zelf ambtshalve het beste bepalen voor welke regeling de burger in aanmerking kan komen. Dat voorkomt ook maatschappelijke kosten in geval van schulden.

***Aanbeveling 1***

*Harmoniseer de verschillende regels die gelden voor de invordering van belasting- en toeslagschulden.*

***Aanbeveling 2***

*Neem als uitgangspunt dat de burger één betalingscapaciteit heeft. Wanneer de betalingscapaciteit voor de terugbetaling van een belasting- of toeslagschuld is vastgesteld en er ontstaat een nieuwe belasting- of toeslagschuld, voeg deze schulden dan samen. Schakel in dat geval over naar een persoonsgerichte invordering.*

***Aanbeveling 3***

*Neem als uitgangspunt één formulier, één postbus. Ga er ambtshalve vanuit dat de burger de meest gunstige regeling wil. Wanneer de burger hiervoor niet in aanmerking komt beoordeel dan ambtshalve of betrokkene voor de minder gunstige regeling in aanmerking komt.*



## 5. De beslagvrije voet als absolute ondergrens

Wanneer een belasting- of toeslagschuld niet in één keer kan worden terugbetaald, zijn er verschillende regelingen mogelijk, variërend van de meer gunstige persoonlijke betalingsregeling waarbij de betalingscapaciteit wordt vastgesteld, tot aan het rekening houden met de beslagvrije voet. De beslagvrije voet is het absolute bestaansminimum, waar de burger niet onder mag komen. Gebeurt dit wel dan ontstaan er onherroepelijk nieuwe schulden. De praktijk laat zien dat de burger bij de inning van belasting- en toeslagschulden toch onder de beslagvrije voet komt.

### 5.1. Proactief verrekenen met oog voor bestaansminimum

Belastingsschulden worden verrekend met de voorlopige teruggaaf belastingen over een periode van 12 maanden. Toeslagschulden worden verrekend met uit te betalen toeslagen over een periode van 24 maanden, met een minimum van € 20 per maand.

Bij hoge belasting- en toeslagschulden heeft deze werkwijze tot gevolg dat er geen voorlopige teruggaaf of toeslag meer wordt uitbetaald. De burger moet zelf in actie komen om dit te herstellen (piepsysteem). In hoofdstuk 2 hebben we al aangegeven dat veel burgers hiertoe niet in staat zijn.

Om te voorkomen dat burgers door deze manier van verrekenen ver onder het bestaansminimum terecht komen zou de Belastingdienst zich meer proactief moeten opstellen. Dit kan door gebruik te maken van informatie waarover de Belastingdienst al beschikt: het inkomen van de burger.

In plaats van standaard maximaal te verrekenen zou de Belastingdienst de hoogte van het te verrekenen bedrag kunnen afstemmen op de hoogte van het fiscaal inkomen van betrokkene. Zo zou bijvoorbeeld bij een fiscaal inkomen tot 120% van de toepasselijke bijstandsnorm het te verrekenen bedrag gemaximeerd kunnen worden tot maximaal de helft van de toeslag.

#### **Aanbeveling 4**

*Zorg er voor dat de Belastingdienst bij het verrekenen rekening houdt met de inkomensgegevens waarover ze kan beschikken. Maximeer bij lage inkomens het bedrag dat op de toeslagen wordt verrekend, tot bijvoorbeeld de helft van de toeslag. Introduceer een vergelijkbaar systeem voor het verrekenen van de voorlopige teruggaaf belastingen.*

### 5.2. Geen beslagvrije voet bij verrekenen kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget

Bij terug te betalen toeslagen is het in bepaalde situaties mogelijk om een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen. Wanneer de Belastingdienst van mening is dat de toeslagschuld is ontstaan door opzet of grove schuld, zal het verzoek worden afgewezen<sup>7</sup> en de toeslagschuld volledig worden verrekend. Indien aangetoond wordt dat men niet meer over de teveel ontvangen toeslag beschikt, zal de Belastingdienst op verzoek bij het verrekenen rekening houden met de beslagvrije voet. Dit kan vreemd genoeg alleen bij het verrekenen met de huur- en zorgtoeslag en niet bij het verrekenen met de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget.<sup>8</sup>

Op dit moment wordt – vooral bij hoge terugvorderingen van Kinderopvangtoeslag – de hele lopende kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget verrekend, met alle gevolgen van dien. Omdat de kosten voor kinderopvang vrij hoog zijn, leidt de verrekening van de kinderopvangtoeslag er doorgaans toe dat de burger deze kosten niet meer op kan opbrengen, gedwongen wordt om de kinderen van de kinderopvang te halen en vaak moet stoppen met werken. Met als gevolg dat betrokkene:

- minder betalingscapaciteit heeft en daarom minder aan de terugvordering van de Belastingdienst kan aflossen, en;
- uit het arbeidsproces wordt gehaald, mogelijk een uitkering moet aanvragen met alle extra kosten voor de maatschappij.

Over het niet hanteren van de beslagvrije voet bij het verrekenen van toeslagen zijn Kamervragen gesteld door respectievelijk de Kamerleden Karabulut en Merkies en de Kamerleden en Schouten en Kuzu. In het antwoord op beide Kamervragen stelt staatssecretaris Wiebes voorop:

<sup>7</sup> Zie [art. 7 lid 6 Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen](#).

<sup>8</sup> Zie [art. 79.5a Leidraad invordering 2008](#)

*"Er bestaat geen verschil van mening over dat de beslagvrije voet zowel bij de terugvordering van te hoge toeslagvoorschotten als bij de invordering van belastingaanslagen dient te worden gerespecteerd."*<sup>9</sup>

Maar dat verschil van mening is er wel degelijk: bij het verrekenen van het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag wordt de beslagvrije voet niet gerespecteerd.

De Rechtbank Rotterdam heeft overigens vastgesteld dat het uitsluiten van de mogelijkheid van een betalingsreling volgens de betalingscapaciteit, c.q. het niet toepassen van de beslagvrije voet, bij toeslagschulden die het gevolg zijn van opzet of grove schuld, in strijd is met de wet.<sup>10</sup> Dit zou toch een belangrijk signaal moeten zijn aan de staatssecretaris dat de regeling niet deugt.

### **Wet hervorming kindregelingen**

Vanaf 1 januari 2015 zal vanwege het van kracht worden van de Wet hervorming kindregelingen<sup>11</sup> het verrekenen van het kindgebonden budget tot nog grotere problemen leiden. Vanaf dat moment zal de hogere bijstandsnorm voor de alleenstaande ouder verdwijnen. De bijstandsnorm wordt dan gelijk getrokken met die van een alleenstaande (hetzelfde geldt voor de Toeslagenwet). Het hierdoor gemiste inkomen voor alleenstaande ouders zal worden vervangen door een hoger kindgebonden budget (de zogenaamde alleenstaandeouderkop). Bij een alleenstaande ouder met één kind zal het kindgebonden budget zo'n 320 euro per maand bedragen. Als in geval van terugvordering dit bedrag volledig met een toeslagschuld wordt verrekend, zal dit bij mensen gegarandeerd tot grote problemen leiden.

Het is in ieder geval van belang dat in de Leidraad Invordering 2008 geregeld wordt dat bij het verrekenen van het kindgebonden budget op verzoek rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet.

Aangezien het kindgebonden budget zo'n belangrijk onderdeel van het totale inkomen vormt, is het aan te bevelen om het kindgebonden budget alleen te verrekenen wanneer er geen andere toeslagen zijn waarmee verrekend kan worden.

#### **Aanbeveling 5**

*Maak het mogelijk dat de beslagvrije voet ook toegepast kan worden bij het verrekenen van kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget.*

#### **Aanbeveling 6**

*Het kindgebonden budget vormt een belangrijk inkomensbestanddeel voor met name alleenstaande ouders. Verreken toeslagschulden alleen met het kindgebonden budget, wanneer betrokkene geen andere toeslagen ontvangt om mee te verrekenen.*

### **5.3. Geen beslagvrije voet bij het lopende jaar verrekenen**

Soms vordert de Belastingdienst toeslagen al gedurende het lopende jaar terug. Dat kan het gevolg zijn van stopzetting vanwege van fraude (bijvoorbeeld de 'Bulgarenfraude') maar meestal gaat het om onschuldige situaties, zoals een terugvordering huurtoeslag na een echtscheiding. Het klinkt waarschijnlijk heel vreemd dat huurtoeslag naar aanleiding van een echtscheiding teruggevorderd kan worden, maar dit doet zich regelmatig voor als een echtpaar dat gezamenlijk een inkomen op bijstandsniveau heeft, uit elkaar gaat, en een van beiden of allebei als gevolg van het uit elkaar gaan een bijstandsuitkering moet aanvragen. Degene op wiens naam de huurtoeslag stond, toen ze samenwoonden of getrouwd waren, wordt dan geconfronteerd met een terugvordering, omdat het inkomen dat de partner na de breuk ontvangt doorwerkt in de periode voor de breuk<sup>12</sup>. Als deze persoon in staat is de terugvordering in een keer of in het kader van een standaard-betalingsregeling af te lossen, is er geen probleem. Als dat echter niet lukt, gaat de Belastingdienst-Toeslagen gedurende het lopende toeslagjaar over tot verrekening. De praktijk leert dat het dan niet lukt om de Belastingdienst-Toeslagen te overtuigen om bij deze verrekening rekening te houden met de beslagvrije voet. De Belastingdienst-Toeslagen verrekent dan bijvoorbeeld de in de laatste maanden nog te ontvangen huurtoeslag 2014 met de terugvordering over de eerdere maanden 2014 en houdt bij die verrekening geen rekening met de beslagvrije voet.

<sup>9</sup> Zie [aanhangsel handelingen II 2013\14, nr. 2478](#) en [aanhangsel handelingen II 2013\14, nr. 2470](#)

<sup>10</sup> Rb Rotterdam 17 april 2014, [ECLI:NL:RBROT:2014:2804](#).

<sup>11</sup> Wet hervorming kindregelingen. [Kamerstuknummer 33716](#), [Stb. 2014, nr. 227](#) en [Stb. 2014, nr. 271](#).

<sup>12</sup> Zie hierover het eerder verschenen rapport: André Moerman, Hannah Oberzaucher en Thea Runhaar "Toeslag of tegenslag? Knelpunten in regelgeving en uitvoering van de Awir" Utrecht LOSR/MOgroep december 2009 en "Uitkeringsgerechtigden lopen toeslagen mis. Verroer je niet!", Sociaal Bestek, december 2009.

De Belastingdienst-Toeslagen ziet namelijk het niet of nog maar gedeeltelijk uitbetalen van de (huur-) toeslag in het lopende jaar niet als een verrekening, maar als een aanpassing van het voorschotbedrag. Dit terwijl de burger, bijvoorbeeld met een inkomen op bijstandsniveau, wel aangewezen is op het maandelijks ontvangen van de toeslagen, ook over de resterende maanden van het jaar.

#### **Aanbeveling 7**

*Sta ook bij een verrekening gedurende het lopende jaar, dus bij een verrekening van een toeslag over het lopende jaar met een terugvordering uit hetzelfde jaar een beroep op de beslagvrije voet toe. Als dit systeemtechnisch niet mogelijk is, omdat dit formeel geen verrekening is, maar alleen een aanpassing van het voorschotbedrag, maak de toepassing van het verzoek op de beslagvrije voet dan wel systeemtechnisch mogelijk.*

### **5.4. Doorgaan met verrekenen ondanks toegekende 'persoonlijke betalingsregeling'**

Wanneer de uit te betalen toeslagen met een toeslagschuld worden verrekend en betrokkene daardoor onvoldoende overhoudt om nog rond te kunnen komen, kan om een 'persoonlijke betalingsregeling' worden gevraagd. De Belastingdienst-Toeslagen stelt dan aan de hand van de verstrekte gegevens de betalingscapaciteit van betrokkene vast. Als er dan geen of slechts een beperkte betalingscapaciteit is dan moet de maandelijks verrekening van de toeslagen worden gestopt of aangepast.

Uit het onderzoek onder sociaal raadslieden komt naar voren dat het vaak voor komt dat de verrekening niet wordt aangepast. Wij zien bijvoorbeeld dat de Belastingdienst mededeelt "uw betalingscapaciteit is € 0,-" en vervolgens toch doorgaat met het verrekenen van huur- of zorgtoeslag, terwijl de Belastingdienst zelf al heeft vastgesteld, dat de burger deze toeslagen niet kan missen. Als we hier achteraan bellen krijgen we dikwijls te horen, dat de verrekening niet teruggedraaid kan worden omdat al voor het hele lopende jaar is verrekend.

In het onderzoek onder sociaal raadslieden verwoordt een sociaal raadsman het als volgt:  
*"Heel vaak te horen gekregen dat de verrekening nu eenmaal heeft plaatsgevonden voor het hele jaar en dat de vordering niet meer bestaat of dat de verrekening niet kan worden stopgezet. Het feit dat er per maand wordt verrekend en niet per jaar (want dat is alleen SYSTEEMTECHNISCH!) is volslagen onbekend bij de Belastingdienst en moet telkens weer worden uitgelegd aan de hand van het artikel in de Leidraad."*

De sociaal raadsman doelt op de volgende passage uit de Leidraad invordering:  
*"De verrekening wordt altijd geacht op basis van termijnen (niet ineens) plaats te vinden."<sup>13</sup>*

Dit betekent dat - ook al is de toeslagschuld in z'n geheel verrekend met toekomstige termijnen - de betalingsregeling op elk moment moet kunnen ingaan en de toeslagen dan weer tot uitbetaling moeten komen.

#### **Aanbeveling 8**

*Maak bij de medewerkers van de Belastingdienst (toeslagen) duidelijk dat art. 79.6 Leidraad Invordering echt betekent dat de verrekening in termijnen, dus per maand en niet per jaar, plaatsvindt en dus ook op elke willekeurig tijdstip beëindigd kan worden. Indien er systeemtechnische beperkingen zijn de verkeerde werkwijze veroorzaakt, los dit dan op.*

### **5.5. Ten onrechte lagere beslagvrije voet notoire wanbetalers**

De Invorderingswet kent de mogelijkheid om bij de invordering van belastingen en toeslagen een lagere beslagvrije voet vast te stellen bij notoire wanbetalers. In plaats van 90% wordt de beslagvrije voet met 10% verlaagd. Dit komt neer op 81% van de toepasselijke bijstandsnorm.

---

<sup>13</sup> [Art. 79.6 Leidraad invordering 2008](#)



*"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."*<sup>17</sup>

Sociaal raadslieden krijgen de groep mensen te zien die door onjuiste toepassing van deze regeling juist onder de beslagvrije voet belanden. Ze hebben geen idee waarom dat gebeurt, en ook voor sociaal raadslieden is het steeds gissen, want de Belastingdienst kondigt dit niet aan. Dit in tegenstelling tot de werkwijze zoals voor de loonvordering vermeld staat in de Leidraad Invordering:

*"De vordering waarbij een beroep wordt gedaan op de verruimde beslagmogelijkheid vindt steeds separaat plaats en wordt vooraf schriftelijk aangekondigd aan de belastingschuldige, onder vermelding van het bijzondere karakter daarvan."*<sup>18</sup>

Maar ook indien er sprake is van een verrekening is het van belang dat de lagere beslagvrije voet aangekondigd en gemotiveerd wordt, zodat burgers zich daartegen kunnen verweren.

#### **Aanbeveling 9**

*Pas de lagere beslagvrije voet voor notoire wanbetalers alleen toe wanneer er sprake is van een 'niet-willer' en niet wanneer er sprake is van een 'niet-kunner'. Pas in lijn met de parlementaire geschiedenis de lagere beslagvrije voet voor notoire wanbetalers niet toe wanneer mensen met hun totale inkomen hierdoor onder de beslagvrije voet van 90% komen. Neem dit als instructie op in de Leidraad Invordering.*

#### **Aanbeveling 10**

*Instrueer de medewerkers van de Belastingdienst dat zij bij het toepassen van de lagere beslagvrije voet voor notoire wanbetalers een vooraankondiging doen conform art 19.1.6. van de Leidraad Invordering 2008.*

#### **Aanbeveling 11**

*Motiveer bij de vooraankondiging op grond waarvan de lagere beslagvrije voet voor notoire wanbetalers wordt gehanteerd. Pas hiervoor art. 19.1.6. Leidraad Invordering 2008 aan.*

### **5.6. Elk jaar beslagvrije voet opnieuw aanvragen**

Als er bij de Belastingdienst wordt verzocht om toepassing beslagvrije voet en deze wordt toegekend, dan geldt die beslagvrije voet slechts voor één jaar. Dit vormt een extra drempel voor burgers om het bestaansminimum te garanderen. Zeker tegen de achtergrond, dat:

- het voor de eerste keer aanvragen van een beslagvrije voet al veel tijd in beslag kan nemen (zie paragraaf 6.1);
- het risico bestaat dat een nieuwe belasting- of toeslagschuld de lopende regeling doorkruist (zie paragraaf 4.1).

Uit ons onderzoek onder sociaal raadslieden komt naar voren dat zij slechts sporadisch een brief van de Belastingdienst onder ogen hebben gekregen waarin staat aangegeven dat na een jaar een nieuwe aanvraag moet worden ingediend. En daar waar dit wel in de toekenning van de toepassing beslagvrije voet op de verrekening aangegeven is, is het cryptisch geformuleerd: "de beslagvrije voet is voor maximaal 12 maanden vastgesteld". De gemiddelde toeslagschuldenaar, die een beroep op de beslagvrije voet moet doen, zal niet begrijpen wat van hem verwacht wordt, namelijk dat hij vóór die tijd opnieuw de toepassing beslagvrije voet moet aanvragen.

Wanneer er geen informatie wordt verstrekt en de Belastingdienst gaat plotseling weer volledig verrekenen, staat de burger voor een raadsel.

---

<sup>17</sup> [Kamerstukken I 2006-2007, 30322, nr. D, p. 4](#)

<sup>18</sup> Zie [art. 19.1.6. van de Leidraad Invordering 2008](#)

### **Praktijkvoorbeeld de heer Oemar**

De Belastingdienst-Toeslagen heeft op 30 mei 2013 eindelijk de toepassing beslagvrije voet op de verrekening van alle toeslagen met openstaande toeslagenschulden toegekend, zonder dat er verdere voorwaarden gesteld werden. Dat gebeurde na veel aanvragen en klachten door Sociaal Raadslidenwerk en zelfs een interventie van De Nationale Ombudsman.

In september 2014 komt de heer Oemar (getrouwd, twee kinderen) bij de Raadsman terug omdat de Belastingdienst een brief heeft gestuurd "dat de Belastingdienst de verrekening zal hervatten, behalve als hij de openstaande terugvordering in hooguit zes maanden terugbetaalt". De inkomenssituatie van de heer Oemar is echter helemaal niet veranderd en hij kan dus de openstaande terugvordering ook niet in 6 maanden terugbetalen (zijn inkomen is een bijstandsuitkering; de Belastingdienst zou dat ook kunnen weten via SUWInet).

De Raadsman vermoedt dat de brief een uitwerking is van het beleid van de Belastingdienst dat stelt dat een toegezegde toepassing beslagvrije voet maar één jaar geldig is. De Raadsman neemt hierover contact op met de Belastingdienst. Dan blijkt dat de toepassing beslagvrije voet opnieuw moet worden aangevraagd. Voor de heer Oemar is dit echter volstrekt onbegrijpelijk: eerst wordt hem toegezegd dat de beslagvrije voet bij de verrekening van huur- en zorgtoeslag gerespecteerd zal worden, maar anderhalf jaar later deelt de Belastingdienst mee dat de verrekening weer opgestart zal worden (tenzij hij de hele schuld binnen zes maanden terugbetaalt), zonder ook maar met een woord in te gaan op de eerder toegekende toepassing beslagvrije voet.

Het is op zich begrijpelijk dat de Belastingdienst periodiek wil controleren of de financiële situatie nog hetzelfde is. Een termijn van een jaar is dan wel kort, gezien al het werk dat dit met zich mee brengt, ook voor de Belastingdienst. Een periode van twee jaar ligt meer in de rede.

Bovendien mag van de Belastingdienst, in lijn met de eerste aanbeveling uit dit rapport, meer initiatief worden verwacht. Dit kan door tweejaarlijks een hercontroleformulier naar betrokkene te sturen. Bovendien kan de Belastingdienst selectief hercontroles verrichten aan de hand van de inkomensgegevens waarover ze toch al beschikt; stuur alleen bij een gewijzigd inkomen een hercontroleformulier op.

#### ***Aanbeveling 12***

*Hanteer een periode van twee jaar in plaats van één jaar voor de geldigheid van de beslagvrije voet.*

#### ***Aanbeveling 13***

*Geef op de website, het aanvraagformulier en de toekenningsbrief aan dat de beslagvrije voet voor twee jaar geldt.*

#### ***Aanbeveling 14***

*Stuur tweejaarlijks een hercontroleformulier naar betrokkene, met de mogelijkheid om het formulier verkort in te vullen wanneer de situatie niet is gewijzigd. Of nog beter, stuur de hercontroleformulieren alleen naar diegene bij wie de inkomenssituatie is gewijzigd, volgens de gegevens van de Belastingdienst.*

## 6. Onverwijld met terugwerkende kracht

De voorlopige teruggaaf belastingen en de toeslagen vormen voor burgers een belangrijke bron van inkomen. In hoofdstuk twee hebben we uitgelegd dat wanneer uitkeringen worden verrekend, dit alleen mag wanneer rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet. Anders komen burgers onder het bestaansminimum met alle gevolgen van dien.

Bij de invordering van belastingen en toeslagen is hierop een uitzondering gemaakt. De beslagvrije voet geldt alleen indien door de burger daarom wordt verzocht. Gezien het grote aantal terugvorderingen is deze werkwijze voor te stellen, maar in ruil daarvoor moet de Belastingdienst dan wel zeer adequaat en snel op verzoeken om betalingsregelingen en toepassing beslagvrije voet reageren en deze zo nodig met terugwerkende kracht toepassen.

In dit hoofdstuk laten we zien dat de Belastingdienst zich daar niet aan houdt, met als gevolg dat mensen soms maandenlang tot uitschieters van bijna een jaar op hun rechtmatige toeslagen moeten wachten. Dat betreft dan nog de mensen die de weg naar de sociaal raadslieden gevonden hebben. Je recht halen in deze is een taaie strijd.

### 6.1. Afhandeling verzoek tot betalingsregeling en beslagvrije voet duurt veel te lang

Uit het onderzoek onder sociaal raadslieden komt naar voren dat de afhandeling van verzoeken om een betalingsregeling en om toepassing beslagvrije voet veel te lang duurt. Het duurt gemiddeld ongeveer acht weken voordat de Belastingdienst een beslissing neemt op een verzoek om toepassing van een persoonlijke betalingsregeling of beslagvrije voet. Vervolgens duurt het gemiddeld nog een maand voordat de betalingsregeling of beslagvrije voet op de lopende verrekeningen wordt toegepast. Dit komt dus neer op een totale periode van drie maanden voordat mensen weer geheel of gedeeltelijk over hun toeslagen beschikken.

Er zijn echter ook extreme voorbeelden waarin het veel langer duurt, bijvoorbeeld 40 weken. Deze extreem lang durende probleemgevallen hebben we buiten de gemiddelde berekening gehouden.



Dat burgers gemiddeld drie maanden moeten wachten om weer over hun toeslagen te kunnen beschikken duurt veel te lang en leidt onherroepelijk tot problemen. Wanneer de Belastingdienst alle toeslagen en de voorlopige teruggaaf verrekent, zonder rekening te houden met de beslagvrije voet of de betalingscapaciteit, houden deze mensen een inkomen over, dat soms honderden euro's lager is, dan het voor hen geldende bestaansminimum.

De Belastingdienst hanteert overigens als 'officiële' afhandeldingsduur een periode van zes weken voor de afhandeling van een aanvraag beslagvrije voet<sup>19</sup>. Maar ook een periode van zes weken is nog veel te lang.

Ter vergelijking: Voor gewone schuldeisers gelden hele andere termijnen. Wanneer deurwaarders beslag op loon of uitkering hebben gelegd, dan moeten ze de beslagvrije voet onverwijld aanpassen en het teveel ingehouden bedrag terugbetalen<sup>20</sup>. Volgens de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders is zelfs binnen twee weken aanpassen van de beslagvrije voet niet onverwijld<sup>21</sup>.

Een gemiddelde afhandelingstermijn van de Belastingdienst van drie maanden voor het beslissen op het verzoek en vervolgens aanpassen van de lopende verrekening staat hiermee in schril contrast.

De lange afhandeldingsduur wordt soms ook veroorzaakt doordat het verzoek om een betalingsregeling of toepassing beslagvrije voet zoek raakt. Deels is de oorzaak hiervan gelegen in het feit dat het formulier naar het verkeerde adres is gestuurd (bijvoorbeeld naar Enschede in

<sup>19</sup> Deze afhandelingstermijn van 6 weken staat vermeld op [www.Belastingdienst.nl](http://www.Belastingdienst.nl)

<sup>20</sup> In [art. 475d lid 7 Rv](#) staat: "Met wijziging van omstandigheden die de beslagvrije voet verhogen, moet de beslaglegger onverwijld rekening houden. (...)"

<sup>21</sup> Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 27 februari 2007, [ECLI:NL:RBAMS:2007:YB0090](#). Zie ook o.a. Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 22 januari 2008, [ECLI:NL:RBAMS:2008:YB0103](#), Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 15 april 2008, [ECLI:NL:RBAMS:2008:YB0064](#).

plaats van het regiokantoor). Maar zelfs als dat het geval is dan zou het formulier intern doorgestuurd moeten worden naar het juiste adres.

***Aanbeveling 15***

*Voer een termijn in van maximaal twee weken voor het beslissen op een verzoek om een betalingsregeling en een verzoek om toepassing beslagvrije voet, inclusief de aanpassing van de lopende verrekeningen.*

*Zorg voor besef bij de medewerkers waarom zo'n korte afhandelingstermijn noodzakelijk is.*

***Aanbeveling 16***

*Leg binnen de Belastingdienst centraal vast dat een verzoek om een betalingsregeling of toepassing beslagvrije voet is binnen gekomen.*

## **6.2. Ook klachten worden te traag afgehandeld**

Niet alleen het verzoek om een betalingsregeling of toepassing beslagvrije voet moet snel worden afgehandeld, uiteraard ook eventuele klachten hierover.

Sociaal raadslieden beschikken over een email-adres, waar klachten over de Belastingdienst Toeslagen rechtstreeks ingediend kunnen worden. Uit het onderzoek onder sociaal raadslieden komt naar voren dat hier in eerste instantie snel op gereageerd wordt. Echter, de klacht wordt niet afgehandeld, maar neergelegd bij het onderdeel in de organisatie dat de beslissing heeft genomen, waartegen de klacht gericht is. En daar lijkt vervolgens weinig animo om de klacht voortvarend aan te pakken. Uit de ervaringen van sociaal raadslieden komt naar voren dat de afhandeling van de klacht zo'n zes tot acht weken duurt. En voordat de verrekeningen zijn gecorrigeerd duurt het wederom zo'n zes tot acht weken. In totaal duurt de klachtafhandeling inclusief het herstel drie à vier maanden. Dan hebben we uitschieters in de afhandelingsduur van 10 tot 12 maanden niet meegenomen.

In de vorige paragraaf gaven we al aan dat de afhandeling van een verzoek om toepassing beslagvrije voet en de persoonlijke betalingsregeling veel te lang duurt. Wanneer vervolgens de klachtafhandeling hiertegen traag verloopt hebben we dus te maken met een dubbel-trage afhandeling.

Frappant is het tijdsverschil in de afhandeling van klachten wanneer sociaal raadslieden de klacht rechtstreeks indienen bij de Belastingdienst, of wanneer ze de klacht indienen bij de Nationale ombudsman en hij een interventie pleegt. De afhandeling van de klacht bij de Belastingdienst duurt zo'n zes tot acht weken, terwijl een klacht bij de Nationale ombudsman binnen twee à drie weken tot een oplossing leidt, dus in de helft van de tijd.

Wij vinden het betreuenswaardig dat juist bij klachten in spoedeisende situaties, zoals bij het niet toepassen van de beslagvrije voet, de volle beslistermijn van zes weken of langer wordt gebruikt. Als een burger (ver) onder het bestaansminimum terechtkomt, moeten verzoeken om dat aan te passen en klachten hierover spoedig worden afgehandeld. Temeer omdat het na de beoordeling van de klacht ook nog enkele weken duurt, voordat de bestandscorrectie uitgevoerd is en het teveel ingehouden geld aan de burger uitbetaald wordt.

***Aanbeveling 17***

*Zorg ervoor dat de Belastingdienst spoedeisende klachten van de burger, bijvoorbeeld over de beslagvrije voet ook spoedig afhandelt. De officiële beslistermijn van zes weken is daarvoor te lang. Hanteer een termijn van twee weken.*

## **6.3. Ten onrechte beperking terugwerkende kracht**

Bij de totstandkoming van wetgeving die de beslagvrije voet regelt is door de wetgever nadrukkelijk bepaald dat de beslagvrije voet zo belangrijk is, dat deze bij een wijziging van omstandigheden die de beslagvrije voet verhogen niet alleen onverwijld, maar zo nodig met terugwerkende kracht moeten worden aangepast. In het Memorie van Antwoord staat:



*"Is in onwetendheid te veel aan de beslaglegger betaald, dan moet hij dat onverwijld teruggeven of verrekenen."*<sup>22</sup>

Deze interpretatie is zowel door de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders als de Nationale ombudsman overgenomen. Zo overweegt de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders:

*"Het is (...) de bedoeling van de wetgever om de wettelijk voorgeschreven beslagvrije voet zoveel mogelijk correct toe te passen wat met zich brengt dat de beslagvrije voet met terugwerkende kracht gecorrigeerd dient te worden indien achteraf alsnog de juiste gegevens voor toepassing van een hogere beslagvrije voet worden geleverd."*<sup>23</sup>

Volgens de tuchtrechter is het hanteren van een maximale termijn van een jaar voor het met terugwerkende kracht aanpassen van de beslagvrije voet een redelijke termijn<sup>24</sup>. In het Preadvies 'Naar een nieuwe beslagvrije voet' van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) wordt voorgesteld om een jaar terugwerkende kracht in de wet vast te leggen<sup>25</sup>.

Terwijl in het privaatrecht gemeengoed is om de beslagvrije voet met terugwerkende kracht aan te passen, hanteert de Belastingdienst afwijkende regels.

Voor de loonvordering (een vorm van vereenvoudigd loonbeslag) is in de Leidraad Invordering 2008 bepaald dat de beslagvrije voet alleen met terugwerkende kracht wordt aangepast indien de Belastingdienst voorafgaand aan de loonvordering bij betrokkene geen informatie heeft opgevraagd die nodig is om de beslagvrije voet vast te stellen<sup>26</sup>. In feite hanteert de Belastingdienst hiermee een strengere norm dan de wetgever wenst. Ook al is er informatie opgevraagd bij betrokkene, dan nog kan er sprake zijn dat in onwetendheid teveel aan de beslaglegger is afgedragen. Bij het begrip 'onwetendheid' gaat het ook om de persoon en omstandigheden van de schuldenaar. De Leidraad Invordering 2008, die slechts beleidsregels bevat, is hiermee in strijd zijn met de wet en wetsgeschiedenis<sup>27</sup>.

In tegenstelling tot de loonvordering geldt voor het verrekenen van de voorlopige teruggaaf heffingskortingen en het verrekenen van toeslagen dat de beslagvrije voet slechts op verzoek wordt toegepast<sup>28</sup>. De Leidraad Invordering 2008 regelt dat de beslagvrije voet slechts beperkt met terugwerkende kracht toegepast moet worden, namelijk "bij de laatste verrekening die plaatsvond vóór de indiening van het verzoek en bij de daaropvolgende verrekeningen"<sup>29</sup>. In feite komt dit neer op een terugwerkende kracht van slechts één maand.

De beperking voor de Belastingdienst in het met terugwerkende kracht aanpassen of toepassen van de beslagvrije voet is deels in strijd met de wet en de wetsgeschiedenis. Maar bovenal vormt deze werkwijze een schending van het gegeven dat de heffingskortingen en toeslagen voor veel burgers een noodzakelijke bron van inkomen vormen en dat het verrekenen zonder beslagvrije voet er toe kan leiden dat men ver onder het bestaansminimum wordt gezet.

---

<sup>22</sup> [Kamerstukken II 1986-1987, 17897, nr. 5, p. 13](#)

<sup>23</sup> [Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 20 mei 2003, 233.2002](#). Zie ook [Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 20 juli 2004, 67.2003](#) en Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 9 september 2014, [ECLI:NL:TGDKG:2014:158](#) en Rb Zeeland-West-Brabant 7 augustus 2014, [ECLI:NL:RBZWB:2013:6085](#)

<sup>24</sup> Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 18 oktober 2011, [ECLI:NL:RBAMS:2011:YB0730](#). Zie ook Rb Leeuwarden 14 maart 2012, [zaak-/rolnummer: 371218 CV EXPL i 1-5231](#)

<sup>25</sup> J. Rijsdijk, O.M. Jans en J. Feikema, *Naar een nieuwe beslagvrije voet. Vereenvoudiging in een tweetrapsraket*, Den Haag 2014, p. 298 en 312-313.

<sup>26</sup> Zie [art. 19.3.4. Leidraad invordering 2008](#).

<sup>27</sup> Volgens [art. 19 Invorderingswet 1990](#) dient bij de loonvordering de aanslag te worden betaald "voor zover één en ander vatbaar is voor beslag". Dit betekent dat de wetsgeschiedenis van art. 475d lid 7 Rv ook geldt voor de loonvordering. En uit de wetsgeschiedenis blijkt dat "Is in onwetendheid te veel aan de beslaglegger betaald, dan moet hij dat onverwijld teruggeven of verrekenen."

<sup>28</sup> De bevoegdheid om te verrekenen is voor de belastingen geregeld [art. 24 Invorderingswet 1990](#) en voor toeslagen in [art. 30 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen](#). Volgens beide bepalingen is de beslagvrije voet niet rechtstreeks op grond van de wet van toepassing bij het verrekenen. Wels is in de Leidraad Invordering 2008 geregeld dat de beslagvrije voet op verzoek toegepast kan worden.

<sup>29</sup> Zie voor de voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting [art. 24.1.1. Leidraad Invordering 2008](#) en voor toeslagen [art. 79.5a Leidraad Invordering 2008](#).

Aangezien de Belastingdienst de beslagvrije voet niet voorafgaand aan het verrekenen moet vaststellen, wat uitkeringsinstanties wel moeten doen bij het verrekenen van uitkeringen, mag juist van de Belastingdienst worden verwacht dat de beslagvrije voet voor een jaar met terugwerkende kracht wordt aangepast.

Het moet hierbij geen verschil maken of het gaat om toepassing beslagvrije voet of om een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling op grond van de betalingscapaciteit.

***Aanbeveling 18***

*Zorg er voor dat de beslagvrije voet die geldt voor de loonvordering op verzoek met terugwerkende kracht, tot maximaal een jaar, wordt verhoogd en het teveel geïnde wordt terugbetaald. Pas art. 19.3.4. Leidraad Invordering 2008 aan door de uitsluiting van het met terugwerkende kracht aanpassen van de beslagvrije voet indien informatie is opgevraagd te schrappen, aangezien deze beperking in strijd is met wet en wetsgeschiedenis.*

***Aanbeveling 19***

*Zorg er voor dat bij de verrekening van de voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting en de verrekening van toeslagen het met terugwerkende kracht toepassen van de beslagvrije voet niet beperkt is tot "de laatste verrekening die plaatsvond vóór de indiening van het verzoek". Zorg ook hier voor een jaar met terugwerkende kracht. Pas art. 24.1.1. en art. 79.5a Leidraad Invordering 2008 hiervoor aan.*

***Aanbeveling 20***

*Zorg er voor dat voor een verzoek om de persoonlijke betalingsregeling toeslagen dezelfde terugwerkende kracht geldt als bij een verzoek om toepassing beslagvrije voet. Dit voorkomt ook het indienen van dubbele verzoeken.*

## 7. Informatievoorziening en rechtsbescherming

Sociaal raadslieden hebben werk bij gratie van het feit dat veel burgers zelf niet in staat zijn om te communiceren met de Belastingdienst of andere instanties. Van de overheid mag verwacht worden dat zij haar burgers goed informeert over plichten en rechten. Goede informatie is toegankelijke informatie die de geadresseerde bereikt, en begrijpelijk is zodat geadresseerde kan handelen.

En als er besluiten genomen worden, zoals het al dan niet toepassen van de beslagvrije voet, dan moet het mogelijk zijn om hier bezwaar of beroep tegen aan te tekenen. De beslagvrije voet, de absolute ondergrens, is te belangrijk om deze hiervan uit te sluiten.

### 7.1. Verbetering informatievoorziening bij betalingsproblemen

De burger staan allerlei middelen ter beschikking wanneer hij een aanslag of terugvordering toeslagen niet kan betalen. Hij kan:

- kwijtschelding aanvragen (bij bepaalde belastingen, onder bepaalde voorwaarden);
- om een betalingsregeling verzoeken;
- om toepassing beslagvrije voet verzoeken.

In hoofdstuk twee hebben we al aangegeven dat dit voor veel mensen die het treft een te grote stap is. Maar voordat er überhaupt een stap gezet kan worden zal men eerst de regelingen moeten kennen. In de beschikking van de Belastingdienst wordt op regelingen gewezen, echter dit is voor de minder leesvaardige burger onvoldoende toegankelijk.

Het bijvoegen van een folder 'Als u het niet kunt betalen', en een apart gedeelte op de website [www.belastingdienst.nl/betalingsproblemen](http://www.belastingdienst.nl/betalingsproblemen) met daarop instructiefilmpjes en dergelijke zou het een en ander enigszins kunnen verbeteren.

Een behoefte aan verbetering van de informatievoorziening geldt zeker voor het instrument 'de overheidsvordering' waarmee bedragen rechtstreeks van de bankrekening worden afgeschreven. Twee keer per maand gedurende drie maanden (dus in totaal zes keer) probeert de Belastingdienst dan om de aanslag of toeslagnschulds te innen.

In hoofdstuk twee hebben we uitgelegd dat door het rapport Paritas Passé<sup>30</sup> het sinds 1 november 2013 mogelijk is geworden om achteraf een beroep op de beslagvrije voet te doen<sup>31</sup>. Een mogelijkheid die alleen zinvol is als er ook bekendheid aan wordt gegeven. Een effectieve manier om dit bijvoorbeeld te doen is om bij de afschrijving op de bankafschriften als tekst te vermelden: "Kijk bij betalingsproblemen voor meer informatie op [www.belastingdienst.nl/betalingsproblemen](http://www.belastingdienst.nl/betalingsproblemen)"

#### **Aanbeveling 21**

*Zorg voor verbetering van de informatievoorziening bij betalingsproblemen. Voeg bij toeslagbeschikkingen waarbij moet worden terugbetaald een informatiefolder. Maak op de website een aparte pagina met informatie over betalingsproblemen, met gebruikmaking van instructiefilmpjes.*

#### **Aanbeveling 22**

*Vermeld bij toepassing van de overheidsvordering bij de afschrijving op de bankafschrift dat bij betalingsproblemen meer informatie te vinden is op [www.belastingdienst.nl/betalingsproblemen](http://www.belastingdienst.nl/betalingsproblemen)*

### 7.2. Geen berekening beslagvrije voet en betalingscapaciteit bij toekenningsbrief

Wanneer de Belastingdienst een beslissing neemt op een verzoek om bij het verrekenen de beslagvrije voet toe te passen dan wordt deze zelden gemotiveerd. Ondanks eerdere toezeggingen om de berekening van de beslagvrije voet mee te sturen, blijkt uit het onderzoek onder sociaal raadslieden dat dit alleen sporadisch gebeurt.

<sup>30</sup> 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 incasso-bevoegdheden](#), Hogeschool Utrecht, LOSR/MOgroep, maart 2012, zie p. 105 e.v.

<sup>31</sup> Kabinetsstandpunt Paritas Passé: [Kamerstukken II 2012-2013, 24515, nr. 255](#) en [Wijziging Leidraad invordering 2008, Strc. 2013, nr. 29815](#).

De berekening moet controleerbaar zijn, zodat de burger bij eventuele onjuistheden om aanpassing kan verzoeken.

Hetzelfde geldt voor de vaststelling van de betalingscapaciteit naar aanleiding van een verzoek om een betalingsregeling of kwijtschelding belastingen en een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling toeslagen. Ook de berekening van de betalingscapaciteit moet voor de burger inzichtelijk zijn.

### **Aanbeveling 23**

*Stuur bij de beslissing op een verzoek om toepassing beslagvrije voet, en bij de beslissing op een verzoek om een betalingsregeling of kwijtschelding altijd een berekening mee van respectievelijk de beslagvrije voet en de betalingscapaciteit.*

## **7.3. Geen bezwaar mogelijk tegen onjuiste vaststelling van de beslagvrije voet**

Het verrekenen van belastingen en toeslagen grijpt diep in op het bestaansminimum van mensen. Wanneer om toepassing beslagvrije voet wordt verzocht en deze wordt afgewezen c.q. onjuist berekend, dan dient hier gezien het belang, een rechtsvoorziening tegen open te staan. Bij de verrekening van belastingen wordt dit uitgesloten<sup>32</sup>. Bij de verrekening van toeslagen wordt dit in de praktijk ook vaak uitgesloten, al is het hier wel discutabel of de regels juist worden toegepast<sup>33</sup>.

Tegen een afwijzing van een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling toeslagen staat wel bezwaar en beroep open.

### **Aanbeveling 24**

*Pas de wet aan en zorg er voor dat er bezwaar en beroep open staat tegen beslissingen op een verzoek om toepassing beslagvrije voet.*

## **7.4. Motiveer de afwijzing persoonlijke betalingsregeling toeslagen**

Bij de invordering van toeslagen kan om toepassing beslagvrije voet worden gevraagd, maar in bepaalde gevallen ook om een persoonlijke betalingsregeling. Deze persoonlijke betalingsregeling is veel gunstiger dan een verzoek om toepassing beslagvrije voet:

- de persoonlijke betalingsregeling gaat uit van de betalingscapaciteit. De rekensystematiek van de betalingscapaciteit is gunstiger en leidt tot een lagere maandelijkse aflossing dan wanneer om toepassing van de beslagvrije voet wordt gevraagd;
- bij de persoonlijke betalingsregeling wordt na 24 maanden betalen, het restant buiten invordering gesteld. Dit is niet het geval bij een verzoek om toepassing beslagvrije voet.

De persoonlijke betalingsregeling is echter niet mogelijk indien de toeslagnschuld is ontstaan door opzet of grove schuld<sup>34</sup>.

Juist omdat er zo veel voordelen aan deze regeling zitten, dient een afwijzing goed onderbouwd te worden. De mededeling 'vanwege een hoge mate van verwijtbaarheid wordt uw verzoek afgewezen' volstaat dan niet. De Belastingdienst hoort aan te geven, waarom zij ervan uitgaat dat de burger verwijtbaar heeft gehandeld bij het ontstaan van de toeslagnschuld, omdat de burger alleen dan de situatie kan toelichten en enige nuance in het veronderstelde verwijtbare handelen aan kan brengen. Soms is de situatie namelijk niet zo eenduidig als ze lijkt.

Het 'standaardvoorbeeld' waarbij de Belastingdienst verwijtbaarheid constateert en vervolgens een 'persoonlijke betalingsregeling' afwijst, is 'geknoei' met de Kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst wijst het verzoek om een persoonlijke betalingsregeling echter ook dan af, als de kinderopvanginstelling waar het kind geplaatst was de regels heeft overtreden (en vervolgens failliet is gegaan, zodat daar ook niets meer te halen is), en niet de burger.

In deze situatie moet aan de burger op zijn minst de mogelijkheid geboden worden om aan te geven, waarom hij vindt dat hij niet verwijtbaar heeft gehandeld – en dat kan alleen maar als de

<sup>32</sup> Voor de invordering van belastingen is dit geregeld in bijlage 2 Algemene wet bestuursrecht. Daar staat dat er geen beroep mogelijk is tegen besluiten gebaseerd op de Invorderingswet 1990 (met uitzondering van de artikelen 30, 49 en 62a).

<sup>33</sup> De uitsluiting van bezwaar en beroep bij de verrekening van toeslagen is vermoedelijk er op gebaseerd dat art. 12 Awir bezwaar tegen het verrekenbesluit uitsluit. Dit is echter discutabel nu een afwijzing van een verzoek om een beslagvrije voet niet het zelfde is als het verrekenbesluit.

<sup>34</sup> Zie [art. 7 lid 6 Uitvoeringsregeling Awir](#).

Belastingdienst motiveert waarom er sprake is van opzet of grove schuld.

Uit het onderzoek onder sociaal raadslieden komt naar voren dat slechts zeer sporadisch 'opzet of grove schuld' nader wordt gemotiveerd.

***Aanbeveling 25***

*Zorg voor een toereikende motivering wanneer een verzoek om een 'persoonlijke betalingsregeling' wordt afgewezen. Motiveer waarom de Belastingdienst van mening is dat er sprake is van opzet of grove schuld.*

## **Aanbevelingen op een rij**

### **Aanbeveling 1**

*Harmoniseer de verschillende regels die gelden voor de invordering van belasting- en toeslagschulden.*

### **Aanbeveling 2**

*Neem als uitgangspunt dat de burger één betalingscapaciteit heeft. Wanneer de betalingscapaciteit voor de terugbetaling van een belasting- of toeslagschuld is vastgesteld en er ontstaat een nieuwe belasting- of toeslagschuld, voeg deze dan samen. Schakel dan over naar een persoonsgerichte invordering.*

### **Aanbeveling 3**

*Neem als uitgangspunt één formulier, één postbus. Ga er ambtshalve vanuit dat de burger de meest gunstige regeling wil. Wanneer de burger hiervoor niet in aanmerking komt beoordeel dan ambtshalve of betrokkene voor de minder gunstige regeling in aanmerking komt.*

### **Aanbeveling 4**

*Zorg er voor dat de Belastingdienst bij het verrekenen rekening houdt met de inkomensgegevens waarover ze kan beschikken. Maximeer bij lage inkomens het bedrag dat op de toeslagen wordt verrekend, tot bijvoorbeeld de helft van de toeslag. Introduceer een vergelijkbaar systeem voor het verrekenen van de voorlopige teruggaaf belastingen.*

### **Aanbeveling 5**

*Maak het mogelijk dat de beslagvrije voet ook toegepast kan worden bij het verrekenen van kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget.*

### **Aanbeveling 6**

*Het kindgebonden budget vormt een belangrijk inkomensbestanddeel voor met name alleenstaande ouders. Verreken toeslagschulden alleen met het kindgebonden budget, wanneer betrokkene geen andere toeslagen ontvangt om mee te verrekenen.*

### **Aanbeveling 7**

*Sta ook bij een verrekening gedurende het lopende jaar, dus bij een verrekening van een toeslag over het lopende jaar met een terugvordering uit hetzelfde jaar een beroep op de beslagvrije voet toe. Als dit systeemtechnisch niet mogelijk is, omdat dit formeel geen verrekening is, maar alleen een aanpassing van het voorschotbedrag, maak de toepassing van het verzoek op de beslagvrije voet dan wel systeemtechnisch mogelijk.*

### **Aanbeveling 8**

*Maak bij de medewerkers van de Belastingdienst (toeslagen) duidelijk dat art. 79.6 Leidraad Invordering echt betekent dat de verrekening in termijnen, dus per maand en niet per jaar, plaatsvindt en dus ook op elke willekeurig tijdstip beëindigd kan worden. Indien er systeemtechnische beperkingen zijn de verkeerde werkwijze veroorzaakt, los dit dan op.*

### **Aanbeveling 9**

*Pas de lagere beslagvrije voet voor notoire wanbetalers alleen toe wanneer er sprake is van een 'niet-willer' en niet wanneer er sprake is van een 'niet-kunner'. Pas in lijn met de parlementaire geschiedenis de lagere beslagvrije voet voor notoire wanbetalers niet toe wanneer mensen met hun totale inkomen hierdoor onder de beslagvrije voet van 90% komen. Neem dit als instructie op in de Leidraad Invordering.*

### **Aanbeveling 10**

*Instrueer de medewerkers van de Belastingdienst dat zij bij het toepassen van de lagere beslagvrije voet voor notoire wanbetalers een vooraankondiging doen conform art 19.1.6. van de Leidraad Invordering 2008.*

### **Aanbeveling 11**

*Motiveer bij de vooraankondiging op grond waarvan de lagere beslagvrije voet voor notoire wanbetalers wordt gehanteerd. Pas hiervoor art. 19.1.6. Leidraad Invordering 2008 aan.*

**Aanbeveling 12**

Hanteer een periode van twee jaar in plaats van één jaar voor de geldigheid van de beslagvrije voet.

**Aanbeveling 13**

Geef op de website, het aanvraagformulier en de toekenningsbrief aan dat de beslagvrije voet voor twee jaar geldt.

**Aanbeveling 14**

Stuur tweejaarlijks een hercontroleformulier naar betrokkene, met de mogelijkheid om het formulier verkort in te vullen wanneer de situatie niet is gewijzigd. Of nog beter, stuur de hercontroleformulieren alleen naar diegene bij wie de inkomenssituatie is gewijzigd, volgens de gegevens van de Belastingdienst.

**Aanbeveling 15**

Voer een termijn in van maximaal twee weken voor het beslissen op een verzoek om een betalingsregeling en een verzoek om toepassing beslagvrije voet, inclusief de aanpassing van de lopende verrekeningen.

Zorg voor besef bij de medewerkers waarom zo'n korte afhandelingstermijn noodzakelijk is.

**Aanbeveling 16**

Leg binnen de Belastingdienst centraal vast dat een verzoek om een betalingsregeling of toepassing beslagvrije voet is binnen gekomen.

**Aanbeveling 17**

Zorg ervoor dat de Belastingdienst spoedeisende klachten van de burger, bijvoorbeeld over de beslagvrije voet ook spoedig afhandelt. De officiële beslistermijn van zes weken is daarvoor te lang. Hanteer een termijn van twee weken.

**Aanbeveling 18**

Zorg er voor dat de beslagvrije voet die geldt voor de loonvordering op verzoek met terugwerkende kracht, tot maximaal een jaar, wordt verhoogd en het teveel geïnde wordt terugbetaald. Pas art. 19.3.4. Leidraad Invordering 2008 aan door de uitsluiting van het met terugwerkende kracht aanpassen van de beslagvrije voet indien informatie is opgevraagd te schrappen, aangezien deze beperking in strijd is met wet en wetsgeschiedenis.

**Aanbeveling 19**

Zorg er voor dat bij de verrekening van de voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting en de verrekening van toeslagen het met terugwerkende kracht toepassen van de beslagvrije voet niet beperkt is tot "de laatste verrekening die plaatsvond vóór de indiening van het verzoek". Zorg ook hier voor een jaar met terugwerkende kracht. Pas art. 24.1.1. en art. 79.5a Leidraad Invordering 2008 hiervoor aan.

**Aanbeveling 20**

Zorg er voor dat voor een verzoek om de persoonlijke betalingsregeling toeslagen dezelfde terugwerkende kracht geldt als bij een verzoek om toepassing beslagvrije voet. Dit voorkomt ook het indienen van dubbele verzoeken.

**Aanbeveling 21**

Zorg voor verbetering van de informatievoorziening bij betalingsproblemen. Voeg bij toeslagbeschikkingen waarbij moet worden terugbetaald een informatiefolder. Maak op de website een aparte pagina met informatie over betalingsproblemen, met gebruikmaking van instructiefilmpjes.

**Aanbeveling 22**

Vermeld bij toepassing van de overheidsvordering bij de afschrijving op de bankafschrift dat bij betalingsproblemen meer informatie te vinden is op [www.belastingdienst.nl/betalingsproblemen](http://www.belastingdienst.nl/betalingsproblemen)

**Aanbeveling 23**

Stuur bij de beslissing op een verzoek om toepassing beslagvrije voet, en bij de beslissing op een verzoek om een betalingsregeling of kwijtschelding altijd een berekening mee van respectievelijk de beslagvrije voet en de betalingscapaciteit.

**Aanbeveling 24**

*Pas de wet aan en zorg er voor dat er bezwaar en beroep open staat tegen beslissingen op een verzoek om toepassing beslagvrije voet.*

**Aanbeveling 25**

*Zorg voor een toereikende motivering wanneer een verzoek om een 'persoonlijke betalingsregeling' wordt afgewezen. Motiveer waarom de Belastingdienst van mening is dat er sprake is van opzet of grove schuld.*