

Beslag op de langdurigheidstoeslag, regel of uitzondering?

MR A. MOERMAN*

MR. H. VAN DEUTEKOM*

Eén van de noviteiten die de WWB ons heeft gebracht is de langdurigheidstoeslag: een toeslag op het inkomen voor langdurige minima zonder arbeidsperspectief. Als armoede-instrument absoluut authentiek, in zijn uitwerking echter omstreden. Van diverse zijden is forse kritiek geuit op de voorwaarden en de reikwijdte van de regeling zoals afgekaderd in art. 36 WWB. Dat heeft inmiddels geleid tot een toezegging van de staatssecretaris om de regeling te versoepelen¹. In het debat over de langdurigheidstoeslag is onderbelicht gebleven dat deze vatbaar is voor executoriaal derdenbeslag. In de aanloop naar de WWB is dat feit stilzwijgend aanvaard. Het standpunt van de regering was helder: de toeslag is een vorm van generieke, vrij besteedbare inkomensondersteuning en niet bedoeld voor specifieke kosten. Vanwege die ont koppeling is de toeslag evenals andere inkomensbestanddelen vatbaar is voor beslag. Het beslagverbod voor bijzondere bijstand, genoemd in art. 46 lid 2 WWB werd om die reden niet 'van overeenkomstige toepassing' verklaard.

Die realiteit bleek in de uitvoeringspraktijk al snel een aantal vragen op te roepen, zoals:

- Treft een op de periodieke bijstand liggend beslag automatisch een later toe te kennen langdurigheidstoeslag, of hangt dit af van het moment waarop beslag is gelegd?
- Als dat laatste het geval is, op welk moment dient dan beslag gelegd te worden? Al voor de toekenning van de langdurigheidstoeslag of pas erna?
- Valt de volledige toeslag onder het beslag?

Met dit artikel willen we deze praktijkvragen over de relatie tussen beslag en de langdurigheidstoeslag beantwoorden. Tevens willen we daarbij ingaan op de vraag welke rol de gemeente speelt bij beslag. Vervolgens zullen we nagaan in hoeverre een gemeente de toeslag kan verrekenen met een vordering op de rechthebbende en of de toeslag in de boedel valt bij wettelijke schuldsanering. Wij besluiten ons artikel met een pleidooi voor een beslagverbod op de langdurigheidstoeslag.

Inmiddels heeft de rechtbank Maastricht in een tweetal uitspraken ermee ingestemd dat de langdurigheidstoeslag aan een beslaglegger werd afgedragen op de grond dat er beslag op periodieke bijstand was gelegd.² Zoals we nog zullen beargumenteren betwijfelen wij de juistheid van die conclusie. Het geeft tevens aan dat de gestelde vragen van meer dan theoretisch belang zijn. Alvorens dieper daarop in te gaan is het voor een goed begrip nodig om een uitstapje te maken naar het beslagrecht, zoals geregeld in de art. 475 e.v. Wetboek Burgerlijke rechtsvordering.

WAT VALT ONDER BESLAG?

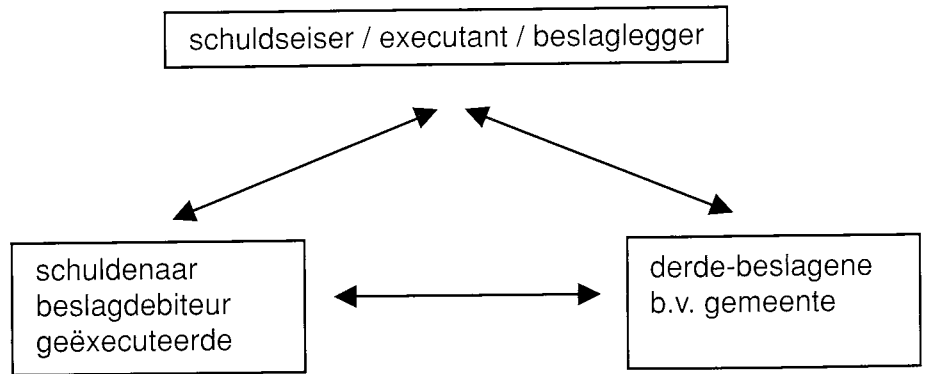
Een belangrijk instrument om vorderingen te innen is executoriaal derdenbeslag, verder kortweg beslag genoemd. Voor de reikwijdte van beslag is art. 475 Rv bepalend. Onder beslag vallen 'de vorderingen die de geëxecuteerde op derden mocht hebben of

1. Zie persbericht van SZW van 1 juli 2005, nr. 05/114 waarin een wijziging van de voorwaarde dat tijdens de referentieperiode geen inkomsten mogen zijn genoten in het vooruitzicht wordt gesteld. Bij de afronding van dit artikel was nog niet bekend op welke wijze die wijziging vormgegeven wordt.

2. Rb Maastricht 2 februari 2005, JWVB 2005/129 en Rb Maastricht 2 februari 2005, LJN: AS5440.

* André Moerman is afdelingsmanager sociaal raadslidenwerk Passade en mr Henk van Deutekom is juridisch adviseur gemeente Arnhem

uit een ten tijde van het beslag reeds bestaande rechtsverhouding rechtstreeks zal verkrijgen'.



Niet op alle vermogensbestanddelen kan beslag worden gelegd. Zo bepaalt art. 475a lid 1 Rv onder andere dat het beslag zich niet uitstrekt tot vorderingen of zaken die volgens de wet niet vatbaar voor beslag zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor sommige uitkeringen op grond van sociale zekerheidswetten, zoals kinderbijslag, huursubsidie en bijzondere bijstand.

Een belangrijke beperking van het beslag is verder geregeld in art. 475c Rv. Voor een aantal vorderingen tot periodieke betalingen geldt een beslagvrije voet. Alleen het gedeelte van het inkomen dat hoger is dan de beslagvrije voet valt onder het beslag.

Ten tijde van de beslaglegging reeds bestaande vorderingen vallen dus onder het beslag. Hiertoe behoren ook de vorderingen tot periodieke betalingen, zonder dat de schuldeiser telkens een tegenprestatie of een rechtshandeling moet verrichten om de aanspraak te verwerven.³ Voorbeelden hiervan zijn steeds terugkerende betalingen, zoals alimentatie, pensioenen en sociale zekerheidsuitkeringen. Zo heeft beslag op een bijstandsuitkering tot gevolg dat de maandelijkse betalingen, althans het meerdere dat de beslagvrije voet overstijgt, onder het beslag valt. Het moment van beslaglegging is overigens wel van belang. Wanneer er beslag wordt gelegd en betrokkene daarna pas een uitkering aanvraagt, valt deze uiteraard niet onder het beslag. Dat geldt ook voor een bijstandsuitkering waarop beslag is gelegd en die na een onderbreking van enkele maanden wederom wordt ingezet. In dat geval zal na de onderbreking opnieuw beslag moeten worden gelegd.

Niet alleen op vorderingen die ten tijde van de beslaglegging al bestaan is beslag mogelijk, maar ook op bepaalde toekomstige vorderingen. Art. 475 lid 1 Rv stelt als voorwaarde dat de betreffende vordering wordt verkregen uit een rechtsverhouding die al bestond ten tijde van het beslag. Het meest bekende voorbeeld is beslag op loon.⁴ Bij beslaglegging onder de werkgever zijn de salarisbetalingen die in de toekomst plaats zullen vinden, toekomstige vorderingen op de werkgever. Het zijn toekomstige vorderingen, omdat het ontstaan ervan afhangt van de tegenprestatie van de werknemer, namelijk het verrichten van arbeid. Geen arbeid geen loon, is immers het adagium in

3. L.P. Broekveldt, *Derdenbeslag*, Kluwer, Deventer, 2003, p.152.

4. In het Loonbeslag-arrest heeft de Hoge Raad het huidige criterium van art. 475 lid 1 Rv, dat toen nog niet in de wet was opgenomen, geformuleerd. HR 25 februari 1932, NJ 1932, p. 301.

het arbeidsrecht. De toekomstige salarisbetalingen vallen echter wel onder het beslag omdat deze rechtstreeks zijn verkregen uit een ten tijde van het beslag reeds bestaande rechtsverhouding, namelijk de arbeidsovereenkomst. Hetzelfde geldt voor beslag op inkomsten uit verhuur. Het toekomstige element is dan het verschaffen van het woongenot.

VALT DE LANGDURIGHEIDSTOESLAG AUTOMATISCH ONDER BESLAG OP EEN BIJSTANDSUITKERING?

Zoals we hebben gezien is art. 475 Rv bepalend voor de vraag of een op de periodieke bijstand liggend beslag automatisch een later toe te kennen langdurigheidstoelage treft. Cruciaal is het begrip 'rechtsverhouding'. Als de langdurigheidstoelage is aan te merken als een vordering die rechtstreeks wordt verkregen uit een rechtsverhouding die reeds bestond ten tijde van het beslag, dan valt deze onder het beslag dat eerder op de bijstand is gelegd. Als de rechtsverhouding waaruit de langdurigheidstoelage wordt verkregen echter een andere is dan die waaruit het recht op bijstand ontstaat, dan is opnieuw beslag vereist om de later toe te kennen toelage te treffen.

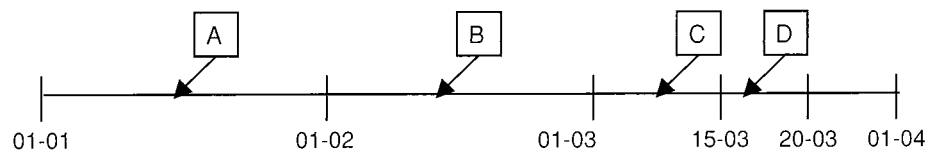
Van eenzelfde rechtsverhouding kan worden gesproken als er 'voldoende samenhang' tussen twee verbintenissen is. Daarvan is sprake als deze verbintenissen bezwaarlijk van elkaar te scheiden zijn. Dat kan bijvoorbeeld zo zijn bij twee tegenover elkaar staande verbintenissen uit een wederkerige overeenkomst. Toegespitst op de langdurigheidstoelage zijn wij van mening dat deze onvoldoende samenhang vertoont met bijstand om te kunnen spreken van dezelfde rechtsverhouding. De langdurigheidstoelage is geen bijstand. Beide inkomensvoorzieningen zijn los van elkaar verkrijgbaar en kennen verschillende criteria. Niet van belang is dat beide vorderingen hun grondslag vinden in de WWB. Dat suggereert wel enige samenhang, maar is in concreto onvoldoende om van dezelfde rechtsverhouding te kunnen spreken. Conclusie is dus dat een op de bijstand liggend beslag niet automatisch een later toe te kennen langdurigheidstoelage treft. In dat licht beschouwen we de eerdergenoemde uitspraken van de rechtbank Maastricht als onjuist en is de handelwijze van B&W die de langdurigheidstoelage afgedragen heeft aan de beslaglegger onrechtmatig.

OP WELK MOMENT VALT DE LANGDURIGHEIDSTOESLAG ONDER HET BESLAG?

Zoals uit het voorgaande voortvloeit is het moment van beslaglegging bepalend voor de vraag of de langdurigheidstoelage onder het beslag valt. Een voorbeeld ter verduidelijking:

De heer Jansen ontvangt een bijstandsuitkering. Op 1 februari vraagt hij de langdurigheidstoelage aan. Op 1 maart neemt de gemeente een beslissing, de langdurigheidstoelage wordt toegekend. Op 15 maart geeft de gemeente een betalingsopdracht aan de bank en op 20 maart is de betalingsopdracht niet meer in te trekken.

In schema ziet dit er als volgt uit:



01-01-2005 ingangsdatum bijstandsuitkering

01-02-2005 aanvraag ingediend voor langdurigheidstoeslag

01-03-2005 beslissing op aanvraag langdurigheidstoeslag

15-03-2005 betalingsopdracht aan bank

20-03-2005 betalingsopdracht niet meer ongedaan te maken

De letters A t/m D stellen verschillende beslagmomenten voor. We zullen deze achtereenvolgens bespreken.

- A. De heer Jansen ontvangt een bijstandsuitkering en er ligt beslag op zijn uitkering. Hij vraagt de langdurigheidstoeslag aan. Valt de langdurigheidstoeslag onder het beslag?

De langdurigheidstoeslag zou in deze situatie alleen onder het beslag kunnen vallen wanneer deze uit een ten tijde van het beslag reeds bestaande rechtsverhouding rechtstreeks wordt verkregen. Zoals we al gezien hebben is dat niet het geval. De langdurigheidstoeslag mag dus niet aan de beslaglegger uitbetaald worden.

- B. Er is een langdurigheidstoeslag aangevraagd. Voordat de gemeente een beslissing op de aanvraag neemt wordt er beslag gelegd. Valt de langdurigheidstoeslag onder het beslag?

Voor deze situatie is het van belang vast te stellen wanneer de rechtsverhouding ontstaat. Is dat op het moment dat de aanvraag is ingediend of op het moment dat het besluit tot toekenning is genomen?

Van een rechtsverhouding is ons inziens sprake wanneer er tussen de gemeente en de belanghebbende rechten en verplichtingen ontstaan. Bij een overeenkomst ontstaat de rechtsverhouding op het moment van sluiten van de overeenkomst. Niet eerder. De ene partij doet een aanbod en pas bij aanvaarding van het aanbod ontstaat de overeenkomst en daarmee de rechtsverhouding. Pas dan ontstaan er op basis van de overeenkomst rechten en verplichtingen jegens elkaar.

In het bestuursrecht ontstaan er al rechten en verplichtingen jegens elkaar, op het moment dat een aanvraag wordt ingediend. Het bestuursorgaan is dan immers gehouden om een besluit te nemen. Dit zegt echter nog niets over de uitkomst van het besluit. Wanneer kan dan gezegd worden dat de vordering rechtstreeks wordt verkregen uit een ten tijde van het beslag bestaande rechtsverhouding? Hiervan is volgens ons alleen sprake wanneer ten tijde van de aanvraag min of meer vast staat wat de uitkomst van de aanvraag zal zijn. Dit is het geval wanneer aan een aantal criteria voldaan moet worden en het bestuursorgaan geen discretionaire bevoegdheid heeft.⁵

5. Vergelijk de conclusie van de AG bij het arrest HR 26 maart 1982, NJ 1982, 615. Dit arrest handelt over cessie van een toekomstige vordering. Onder oud BW gold voor cessie de voorwaarde dat de vordering rechtstreeks wordt verkregen uit een ten tijde van de cessie reeds bestaande rechtsverhouding.

Voor de langdurigheidstoelage gelden een aantal eenvoudig vast te stellen voorwaarden. Eén voorwaarde is echter afhankelijk van het oordeel van het college van B&W, namelijk dat betrokkene in de periode van 60 maanden voldoende heeft getracht algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en aanvaarden (art. 36 lid 1 onder c WWB). Gezien deze beoordelingsruimte is het standpunt verdedigbaar dat de rechtsverhouding niet direct ontstaat op het moment van indiening van de aanvraag. De uiteindelijke toekenning van de langdurigheidstoelage valt dan niet onder het beslag.

Veel gemeenten hebben de beoordelingsruimte echter met beleidsregels ingekaderd, door bijvoorbeeld te stellen dat niet aan de voorwaarde is voldaan als in de periode van 60 maanden een maatregel is opgelegd vanwege onvoldoende inzet in het verkrijgen en behouden van arbeid. Wanneer een dergelijke beleidsregel geldt staat op het moment van aanvraag al vast wat de uitkomst zal zijn. De langdurigheidstoelage zal dan rechtstreeks worden verkregen uit een ten tijde van het beslag (de aanvraagperiode) bestaande rechtsverhouding en valt daarmee onder het beslag.

- C. De langdurigheidstoelage is toegekend en voordat de betalingsopdracht is gegeven wordt er beslag gelegd.

Gezien het voorgaande hoeft dit geen verdere bespreking. De langdurigheidstoelage valt onder het beslag.

- D. Er is een betalingsopdracht aan de bank gegeven en daarna wordt beslag gelegd. Valt de langdurigheidstoelage onder het beslag?

Nadat de betalingsopdracht aan de bank is gegeven kan de langdurigheidstoelage toch nog onder het beslag vallen. De gemeente kan de betaling namelijk niet tegen de beslaglegger inroepen, tenzij hij heeft gedaan wat redelijkerwijs van hem kon worden gevergd om de betaling te voorkomen (art. 475h lid 1 Rv). De gemeente dient derhalve, tot het moment dat de rekening van de beslaglegger is gecrediteerd, te proberen de betalingsopdracht in te trekken.⁶

Voor de goede orde merken we nog op dat wanneer de schuldeiser op grond van bijzondere wetten executiemaatregelen neemt, zoals de belastingdienst op grond van art. 19 lid 1 Invorderingswet 1990, dezelfde regels gelden als onder A t/m D zijn vermeld.⁷

BEHOEDT DE BESLAGVRIJE VOET DE LANGDURIGHEIDSTOELAGE VOOR BESLAG?

Of de langdurigheidstoelage onder een gelegd beslag valt hangt af van het moment van beslaglegging. Als op het juiste moment beslag gelegd is, dient dan de gehele langdurigheidstoelage afgedragen te worden?

Om er voor te zorgen dat bij beslag op loon of uitkering de schuldenaar over voldoende inkomen blijft beschikken dient in bepaalde gevallen de beslaglegger rekening te houden met een beslagvrije voet. Art. 475c Rv bepaalt dat onder andere voor de volgende vorderingen tot periodieke betaling een beslagvrije voet geldt:

- loon;
- uitkeringen op grond van sociale zekerheidswetten (uitgezonderd kinderbijslag⁸);

6. Broekveldt 2003, p. 293-297.

7. Kamerstukken II 1987/88, 20 588, nr. 3, p. 57.

8. Hier geldt immers een beslagverbod voor. Zie art. 23 AKW.

- alimentatie;
- bezoldiging voor ambtenaren;
- voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting.

De langdurigheidstoeslag staat niet in dit rijtje. Het is immers geen vordering tot periodieke betaling. De wetgever heeft de beslagvrije voet echter van overeenkomstige toepassing verklaard (art. 36 lid 6 jo. 46 lid 3 WWB).

Berekening beslagvrije voet		€
90% van de bijstandsnorm		€ (A)
Premie particuliere ziektekostenverzekering		€
Premie aanvullende ziekenfondsverzekering (excl. nominale premie)		€ + €
Rekenhuur	€	
Normhuur (per 1 juli 2005)	<u>€ 192,82</u> -	
	€	
Huursubsidie, vangnetregeling, woonkostentoeslag	<u>€</u> -	
		- € + €
Periodiek inkomen echtgenoot / partner, incl. vt dat niet onder het beslag valt (max. helft A)		€ - €
Periodiek inkomen schuldenaar, waarop geen beslag ligt		<u>€</u> -
Beslagvrije voet		€

De hoogte van de beslagvrije voet is in beginsel 90 procent van de toepasselijke bijstandsnorm met een aantal verhogingen en verlagingen. Één van de verlagingen is het voor beslag vatbare periodieke inkomen van de schuldenaar waarop geen beslag ligt (art. 475d lid 6 Rv). Deze bepaling voorkomt dat de beslaglegger op alle inkomsten beslag zou moeten leggen om maximaal te kunnen verhalen.⁹ De langdurigheidstoeslag is geen periodiek inkomen. De beslaglegger mag dit dus niet in mindering brengen op de beslagvrije voet. Wanneer er bijvoorbeeld beslag ligt op een Anw-uitkering en de sociale dienst kent een langdurigheidstoeslag toe, dan mag deze niet in mindering worden gebracht op de beslagvrije voet die verbonden is aan de Anw-uitkering.

Er is weliswaar een beslagvrije voet verbonden aan de langdurigheidstoeslag, maar in de praktijk zal dit doorgaans geen extra bescherming bieden. Men beschikt immers, uitzonderingen daargelaten, over een inkomen op bijstandsniveau. Al hetgeen de beslagvrije voet overstijgt zal onder het beslag vallen en dat is dus inclusief de volledige langdurigheidstoeslag.

Een uitzondering waarbij de verbinding van de beslagvrije voet aan de langdurigheidstoeslag nog wel extra bescherming biedt is wanneer de uitkering lager is dan de beslagvrije voet. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een tijdelijke verlaging van de uitkering wanneer betrokkene als gevolg van het niet nakomen van een bepaalde verplichting

9. Kamerstukken II 1982/83, 17 897, nrs 1-3, p. 19 (art. 475b lid 6 in oorspronkelijk wetsvoorstel).

ting een maatregel opgelegd krijgt. Immers het feitelijk genoten inkomen valt onder het beslag.¹⁰ Dit kan dan tot gevolg hebben dat de langdurigheidstoelage vanwege de beslagvrije voet niet of slechts gedeeltelijk aan de beslaglegger afgedragen moet worden.

POSITIE GEMEENTE ALS DERDE-BESLAGENE

Beslaglegging heeft tot gevolg dat de gemeente ongevraagd betrokken wordt in een probleem tussen een schuldeiser en de uitkeringsgerechtigde. Wat is de positie van de gemeente als 'derde-beslagene'?

Het beslagexploot geeft met een 'bevel' de kern aan wat de gemeente moet doen, namelijk 'het verschuldigde of de zaken onder zich houden op straffe van onwaarde van elke in weerwil van het beslag gedane betaling of afgifte' (art. 475 lid 1 Rv). Wanneer de langdurigheidstoelage onder het beslag valt en de gemeente deze afdraagt aan de beslaglegger, heeft de gemeente bevrijdend betaald en kan niet door aanvrager van de toeslag aangesproken worden om deze nogmaals aan hem uit te betalen (art. 477b lid 1 Rv).

Anders is de situatie waarin de gemeente de langdurigheidstoelage ten onrechte aan de aanvrager of de beslaglegger betaalt. Een situatie die zich naar onze mening heeft voorgedaan in de zaak die tot de uitspraak van de rechtbank Maastricht heeft geleid. Wanneer de langdurigheidstoelage onder het beslag valt, maar de gemeente deze ten onrechte betaalt aan de aanvrager, kan de beslaglegger de gemeente nog steeds aanspreken het verschuldigde af te dragen (art. 475h lid 1 Rv). De gemeente kan deze betaling vervolgens verhalen op de aanvrager (art. 6:33 BW). Het omgekeerde geldt echter ook. Wanneer de langdurigheidstoelage niet onder het beslag valt, maar de gemeente betaalt deze ten onrechte aan de beslaglegger, dan kan de aanvrager de gemeente alsnog aanspreken de langdurigheidstoelage uit te betalen. Dit kan door een executiegeschil aanhangig te maken (art. 438 Rv), maar dit kan ook door bij de gemeente een bezwaarschrift in te dienen. Een brief met de vermelding dat de gemeente de langdurigheidstoelage zal afgedragen aan de beslaglegger is op rechtsgevolg gericht, betrokkene krijgt immers niets uitbetaald, met het gevolg dat de administratieve rechtsgang openstaat¹¹. Volgens de CRvB heeft een bestuursorgaan in zijn positie als derde-beslagene slechts te beoordelen of het beslag conform het beslagexploot wordt uitgevoerd. Het is aan de burgerlijke rechter voorbehouden de geldigheid van het beslag te beoordelen. De toetsing van de bestuursrechter strekt volgens de CRvB niet verder dan het beantwoorden van de vraag of het bestuursorgaan bij het nemen van de betalingsbeslissing gebleven is binnen het kader van het beslag.¹² Dit betekent dat de gemeente ervan moet uitgaan dat het beslag geldig is gelegd en de beslagvrije voet correct is berekend. Er rest slechts een marginale toetsing. De toetsing omvat ons inziens wel de beoordeling of de langdurigheidstoelage, vanwege het moment waarop

10. Kamerstukken II 1986/87, 17 897, nr. 5, p. 2.

11. Als gezegd is het ook denkbaar dat aanvrager reeds een toekenningsbeschikking heeft gekregen, maar daarna toch besloten wordt de toeslag aan een beslaglegger uit te betalen, zonder dit schriftelijk mede te delen aan betrokkene. Ook daartegen is bezwaar mogelijk, gelet op art. 79 WWB (bezwaar tegen een uitvoeringshandeling die afwijkt van een eerder genomen besluit). De complicaties die dit verder kan opleveren, laten we verder onbesproken.

12. CRvB 21 maart 2002, JB 2002/131 en CRvB 31 juli 2002, USZ 2002/273.

beslag is gelegd, onder het beslag valt. Het is immers aan de gemeente om middels het verklaringsformulier aan te geven welke vorderingen en zaken door het beslag zijn getroffen (artt. 475 lid 2, 476a en 476b Rv). Wanneer de langdurigheidstoeslag niet door het beslag is getroffen, en de gemeente deze wel uitbetaalt aan de beslaglegger, dan is de betalingsbeslissing niet binnen het kader van het beslag gebleven.

Er zijn aanwijzingen dat de burgerlijke rechter op dit punt mogelijk anders tegen de rol van de gemeente aankijkt dan de bestuursrechter. In een uitspraak van de Kantonrechter Leiden¹³ stond de vraag centraal stond of de derde-beslagene (i.c. UWV) zo 'lijdelijk' is dat hij de in het beslagexploot vermelde beslagvrije voet blindelings moet toepassen, ook indien hij weet of indien achteraf blijkt, dat de in het beslagexploot vermelde beslagvrije voet te laag is. De beslaglegger vorderde van de UWV een bedrag omdat er te weinig was afgedragen. De UWV beriep zich echter erop dat de beslagvrije voet zoals vermeld in het beslagexploot onjuist was en dat deze was gecorrigeerd. De beslagvrije voet was namelijk gehalveerd vanwege het niet verstrekken van informatie over de gezinssamenstelling (art. 475g lid 2 Rv). Volgens de kantonrechter brengt een redelijke uitleg van de betrokken wetsbepalingen met zich mee dat steeds zoveel mogelijk de juiste beslagvrije voet wordt toegepast en dat daarbij eventueel gemaakte fouten zo snel mogelijk worden gecorrigeerd. Een vergelijkbare uitspraak heeft de rechtbank Rotterdam gedaan¹⁴. Opmerkelijk is tenslotte dat ook de Nationale Ombudsman deze visie deelt¹⁵.

MOGELIJKHEDEN OM TE VERREKENEN

Gemeenten beschikken over een bijzonder effectief incasso-instrument om vorderingen op uitkeringsgerechtigden te innen: verrekening. Daarbij worden vorderingen die gemeente en uitkeringsgerechtigde over en weer hebben tegen elkaar weggestreept. Verrekening geeft gemeenten een betere positie dan beslagleggers. Het onttrekt zich bijvoorbeeld aan de voorrangsbepalingen van preferente schuldeisers en kan vaak ook worden toegepast als er reeds beslag ligt. Een kort uitstapje naar de mogelijkheden van verrekening van de langdurigheidstoeslag met gemeentelijke vorderingen kan daarom niet achterwege blijven.

Anders dan in de Abw zijn in de WWB geen afzonderlijke verrekeningsbepalingen opgenomen. Voor vorderingen die hun oorsprong vinden in de WWB moet de gemeente voor verrekening dus terugvallen op het burgerlijk recht, meer in het bijzonder de art. 6:127 e.v. BW. Er is wel beweerd dat verrekening van publiekrechtelijke vorderingen slechts mogelijk is als er een publiekrechtelijke grondslag bestaat, dat is echter niet de visie van de Hoge Raad. In zijn arrest van 28 mei 1993, NJ 1994/435 heeft de Hoge Raad uitdrukkelijk overwogen dat publiekrechtelijke vorderingen vatbaar zijn voor verrekening, tenzij uit de bijzondere wet het tegendeel blijkt¹⁶. Voor de WWB is dat niet zo, dus is verrekening mogelijk. Dat wordt overigens anders bij inwer-

13. Ktg Leiden 27 februari 2002, Prg 2002, 5857.

14. Uitspraak van 17 september 1998, Prg 1999/5095.

15. Rapport 2003/254.

16. Nadien bevestigd in verschillende arresten, bijvoorbeeld recent HR 29 oktober 2004, AB 2005/31, met instructieve noot van FvO. Idem CRvB 7 oktober 2003, USZ 2003/352.

kingtreding van de vierde tranche Awb. Op grond van art. 4.4.1.9. eerste lid Awb dient de bevoegdheid voor verrekening expliciet in de bijzondere wet opgenomen te zijn. Het is voor gemeenten dus te hopen dat tegelijkertijd een verrekeningsbepaling in de WWB wordt opgenomen.

Op dit moment zal vrijwel altijd aan de in art. 6:127 lid 2 BW vastgelegde voorwaarden voor verrekening van de langdurigheidstoeslag met WWB-vorderingen zijn voldaan. Gemeente en belanghebbende zijn immers elkaars schuldenaar (eerste voorwaarde), de schuld van de gemeente heeft hetzelfde karakter als zijn vordering op de belanghebbende (tweede voorwaarde), de gemeente is bevoegd zijn schuld te betalen (derde voorwaarde) en de gemeente is bevoegd de betaling van zijn vordering af te dwingen (vierde voorwaarde¹⁷). Ook vorderingen die reeds verjaard zijn kunnen trouwens worden verrekend. Art. 6:131 lid 1 BW bevat daartoe een uitzondering op de vierde voorwaarde.

Verrekening vindt plaats door middel van een afgelegde verklaring. Dat zal doorgaans een brief zijn. Ook als op een eerder moment dan die verrekeningsverklaring beslag is gelegd, kan veelal toch het beslag worden gepasseerd en verrekening plaatsvinden. Naast de eerdergenoemde voorwaarden zal doorgaans immers voldaan zijn aan de in art. 6:130 lid 1 BW vastgelegde aanvullende voorwaarde dat de vordering die de gemeente met de langdurigheidstoeslag wil verrekenen al opeisbaar was op het moment dat het beslag is gelegd.¹⁸

Voor de omvang van verrekening geldt dat de beslagvrije voet van toepassing is, zoals uit art. 6:135 onder a BW voortvloeit¹⁹. Zoals gezegd is aan de langdurigheidstoeslag een beslagvrije voet verbonden, maar zal dit de rechthebbende meestal niet baten omdat er doorgaans een ander inkomen is dat hoger is dan de beslagvrije voet. De gemeente kan de langdurigheidstoeslag in de regel dus ineens verrekenen met de openstaande vorderingen.

DE LANGDURIGHEIDSTOESLAG EN DE WSNP

Alle beslagen vervallen bij faillissement. Bij de wettelijke schuldsanering is dat niet anders. Wanneer een belanghebbende toegelaten is tot de WSNP rijst de vraag of een later toegekende langdurigheidstoeslag in de boedel valt of aan de belanghebbende zelf toekomt. Het uitgangspunt is helder: alle inkomsten vallen in de boedel, met uitzondering van een bedrag gelijk aan de beslagvrije voet, aldus art. 295 lid 2 Faillissementswet (Fw). Dit standpunt is op ons verzoek expliciet bevestigd door de voor-

17. Voor een vordering die onderworpen is aan een tijdsbepaling kan gelden dat niet verrekend kan worden. Dat kan bijvoorbeeld zo zijn bij de aflossing van leenbijstand. Uitsluitend de reeds vervallen termijnen zijn dan vatbaar voor verrekening.

18. Eveneens kan verrekend worden ondanks gelegd beslag als de vordering die de gemeente wil verrekenen met een vordering van de belanghebbende uit dezelfde rechtsverhouding voortvloeit. Zoals al betoogd is daarvan geen sprake als de vordering van de gemeente betrekking heeft op bijstand. In dat geval zijn er twee verschillende rechtsverhoudingen en kan dus niet tot verrekening worden overgegaan.

19. En de CRvB in zijn uitspraak van 23 juli 1999, 96/6723 AAW/WAO voor bestuursrechtelijke schulden heeft bevestigd

zitter van de rechtercommissarissen in faillissementen (Recofa). Uit praktijkervaringen van diverse bewindvoerders blijkt echter dat de soep niet altijd zo heet gegeten wordt. Soms stemmen rechters ermee in dat de toeslag aan de belanghebbende toekomt.

De gemeente kan een vordering tijdens de schuldsanering in beginsel niet verrekenen met de langdurigheidstoeslag. In beginsel, want art. 307 Fw kent een uitzondering op die regel. Als beide vorderingen zijn ontstaan voor de rechterlijke uitspraak tot toepassing van de schuldsaneringsregeling, mag alsnog tot verrekening worden overgegaan. Met andere woorden als zowel de aanspraak op langdurigheidstoeslag als de vordering van de gemeente zijn ontstaan voor de uitspraak, kan de gemeente verrekenen.

CONCLUSIE: NAAR EEN BESLAGVERBOD VOOR DE LANGDURIGHEIDSTOESLAG

Beslag op de langdurigheidstoeslag is mogelijk, maar bij een juiste toepassing van de geschetste wettelijke kaders zal dit niet vaak doel treffen. Een op de periodieke bijstand liggend beslag treft niet automatisch een later toe te kennen langdurigheidstoeslag. Het moment van beslaglegging is bepalend. Slechts wanneer de beslaglegging plaatsvindt in de betrekkelijk korte periode tussen aanvraag en uitbetaling van de langdurigheidstoeslag dient de gemeente de toeslag aan de beslaglegger af te dragen. Aangezien beslagleggers veelal geen aanwijzingen hebben over het moment van aanvraag en toekenning van de toeslag, speelt de geluksfactor een grote rol. Dit wordt uiteraard anders als gemeenten erop aansturen dat in een vaste korte periode een groot aantal aanvragen wordt ingenomen²⁰. Het zal ook duidelijk zijn dat naarmate de aanvraagprocedure langer duurt de kans op effectief beslag groter wordt. Bij een adequaat armoedebeleid past naar onze mening echter ook een vlotte afwerking van aanvragen, met als bijkomend voordeel dat de langdurigheidstoeslag minder kwetsbaar is voor beslag. Mocht de toeslag in een concreet geval toch onder beslag vallen, dan zal deze doorgaans in zijn geheel moeten worden afgedragen. De beslagvrije voet die aan de toeslag is verbonden, biedt in de praktijk vaak nauwelijks bescherming.

Speelt de kansfactor bij beslag op de langdurigheidstoeslag een grote rol, bij verrekening met schulden aan de gemeente is dat compleet anders. Bestaan er opeisbare vorderingen op de aanvrager, dan kan de gemeente deze in de regel verrekenen met de toeslag. Stelselmatig gebruik van deze bevoegdheid zal echter tot uitholling van de toeslag als armoede-instrument leiden. De doelgroep voor de langdurigheidstoeslag is immers veelal dezelfde als de groep met openstaande gemeentelijke schulden. Terughoudendheid is daarom aangewezen. Mede om die reden is na invoering van de WWB van diverse zijden kritiek geuit op het besluit om de langdurigheidstoeslag niet uit te zonderen van beslag. Zo heeft de Nederlandse vereniging voor volkskrediet (NVVK), de brancheorganisatie voor sociaal krediet en schuldhulp, ondersteund door de VNG, daartoe een klemmend verzoek aan staatssecretaris Rutte en minister Donner gericht²¹. Terecht heeft de VNG erop gewezen dat bijna de helft van alle mensen die langdurig

20. Een aantal gemeenten heeft ervoor gekozen om in een bepaalde periode van het jaar potentiële rechtshabbers actief te benaderen om aanvragen in te dienen. De afhandeling vindt dan in de tijd geconcentreerd plaats.

21. Zie brief VNG 16 juli 2004, te vinden op www.vng.nl.

op bijstandniveau moeten rondkomen te kampen heeft met schulden. Voor velen zal de langdurigheidstoelage geen soulaas bieden, omdat deze hetzij verrekend wordt, hetzij weggekaapt zal worden door beslagleggers. Gevolg daarvan is dat de toeslag niet als voorliggende voorziening kan worden ingezet voor bijstandsaanvragen en dat gemeenten vaker bijzondere bijstand moeten inzetten, terwijl het budget voor bijzondere bijstand nou juist was verlaagd vanwege het voorliggende karakter van de langdurigheidstoelage. In hun reactie op deze bespiegelingen hebben de bewindslieden echter aangegeven geen grond te zien om de toeslag van beslag uit te zonderen, zodat dit thans vooralsnog een gegeven is. Dat is jammer, want er zijn goede argumenten die voor een beslagverbod pleiten. Naast de reeds genoemde principiële zijn er ook een aantal beleidsmatige en praktische argumenten aan te voeren.

Allereerst is van belang dat de langdurigheidstoelage is ontstaan ter compensatie van de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand. Op die bijstand was geen beslag mogelijk. Omdat de bestemming van de langdurigheidstoelage in de regel dezelfde is als de afgeschafte categoriale regelingen, namelijk vervangingsuitgaven voor gebruiksgoederen, ligt het in de rede de langdurigheidstoelage ook van een beslagverbod te voorzien.

Daarnaast geldt dat de hoogte van de langdurigheidstoelage is gesteld op het verschil tussen de bijstandsnormen voor 65- en 65+. Doordat voor 65-plussers een hogere bijstandsnorm geldt, is de beslagvrije voet ook hoger. Dat heeft tot praktisch gevolg dat het meerdere in feite niet onder het beslag valt.

Tenslotte blijkt uit praktijkervaringen dat het met zekere regelmaat voorkomt dat zowel beslagleggers als gemeenten onvoldoende oog hebben voor de wettelijke kaders. Dat kan conflictstof én verschillen in de uitvoeringspraktijk opleveren. Het meest vervelende is nog dat het daardoor kan zijn dat de langdurigheidstoelage niet toekomt aan degene die er recht op heeft, zoals de genoemde uitspraken van de rechtbank Maastricht illustreren. Mede gelet op het feit dat bij een juiste toepassing van de wettelijke kaders de langdurigheidstoelage (veel) vaker niet dan wel onder beslag valt, ondersteunen wij ook van harte het pleidooi van de VNG om de langdurigheidstoelage alsnog onder een beslagverbod te brengen.