

Vergaderjaar 2012–2013

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 255

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2013

Aanleiding

In deze brief bieden wij u de kabinetsreactie aan op het rapport «Paritas Passé – debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden»¹, zoals uw Kamer op 10 april 2012 heeft gevraagd². Bij deze reactie hebben wij ook het rapport van de Nationale ombudsman «In het krijt bij de overheid: verstandig invorderen met het oog op maatschappelijke kosten»³ betrokken. Dit rapport stelt dezelfde problematiek als het rapport Paritas Passé aan de orde: de rol van de overheid als schuldeiser en de wijze waarop de overheid schulden invordert.

Het rapport Paritas Passé bevat de bevindingen van een onderzoek naar de gevolgen voor debiteuren en crediteuren van de (samenloop van) verschillende incassobevoegdheden van schuldeisers. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van de Hogeschool Utrecht en de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden in opdracht van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG).

Uitgangspunten en eerste beschouwing

Het rapport schetst een nauwgezet beeld van de complexiteit van de bijzondere incassobevoegdheden van schuldeisers en geeft een indringend inzicht in de wijze waarop verhaalsmethoden (beslag, verrekening en incasso) in de praktijk uitwerken en de complexe situaties

¹ Het rapport Paritas Passé is gepubliceerd in maart 2012, door dr. N. Jungmann, mr. A.J. Moerman, mr. H.D.L.M. Schruer en mr. I. van den Berg.

² Bij brief van 28 juni 2012 heeft de toenmalige minister van SZW aangegeven de reactie op het rapport Paritas Passé over te laten aan een volgend kabinet.

³ Het rapport «In het krijt bij de overheid, verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten» is op 17 januari 2013 verschenen (rapportnummer: 2013/003).

die daardoor (kunnen) ontstaan voor de individuele debiteur en crediteur(en).

Conclusie van het rapport Paritas Passé is dat mensen steeds vaker onder het wettelijke bestaansminimum terechtkomen door een opeenstapeling van beslagleggingen en andere vormen van verhaal. Ook de Nationale ombudsman wijst hierop⁴.

Ons privaatrecht kent een gesloten stelsel van dwangmiddelen en middelen tot bewaring van (vorderings)recht. Uitgangspunt daarvan is dat schuldeisers een gelijk recht van verhaal hebben op het vermogen van de schuldenaar («paritas creditorum», ofwel gelijkheid van schuldeisers).

De wetgever heeft de afgelopen jaren aan diverse schuldeisers, waaronder de Belastingdienst, waterschappen, gemeenten en het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) bijzondere incassobevoegdheden gegeven. Hierdoor kunnen zij hun vordering op een eenvoudiger manier innen dan andere schuldeisers. Schuldeisers, zowel publiek als privaot, zoeken ieder voor zich naar optimale verhaalsmogelijkheden, maar een zekere coördinatie of totaalbeeld van alle incassoactiviteiten ontbreekt. De gegroeide realiteit van Paritas Passé – de gelijkheid voorbij – is wat het rapport heeft geagendeerd.

Het uitgangspunt in ons rechtssysteem is dat mensen hun financiële verplichtingen moeten nakomen. Als dat niet gebeurt, mag een schuldeiser met dwang incasseren. Dit staat niet ter discussie in het rapport. Het kabinet onderstreept dit uitgangspunt. Als een schuldenaar zijn verplichtingen niet nakomt, mag een schuldeiser zijn vordering op alle goederen van zijn schuldenaar verhalen, tenzij de wet of een overeenkomst anders bepaalt. Dit is een essentieel beginsel van privaatrecht en van vertrouwen in het handelsverkeer.

Mensen zijn zelf verantwoordelijk voor hun financiële beslissingen en de nakoming daarvan. Het kabinet wil niet tornen aan dit uitgangspunt. Ook als het moeite en extra inspanningen kost om die schulden af te lossen. Ook tussen schuldenaren onderling behoort gelijkheid te bestaan. Eventuele uitzonderingen op dit beginsel dienen beperkt en welomschreven afgebakend te worden, zoals dat gedaan is in het kader van de schuldhulpverlening en de wettelijke schuldsanering.

Mensen moeten echter wel in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Daarom is in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een beslagvrije voet opgenomen. Dit is het bedrag dat bij beslaglegging op inkomen niet onder het beslag valt en bedoeld is voor het minimale levensonderhoud. Gezien de beperkte omvang van dit bedrag, leidt iedere inbreuk hierop onherroepelijk tot het ontstaan van nieuwe schulden en mogelijke kosten als gevolg daarvan.

De wet bepaalt slechts in een beperkt aantal gevallen dat een schuldenaar onder de voor hem van toepassing zijnde beslagvrije voet mag zakken. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als een schuldenaar niet de gevraagde informatie verstrekt aan een gerechtsdeurwaarder of in geval van de terugvordering bij uitkeringsfraude. Een dergelijke situatie is in principe van beperkte duur. Herstel van de beslagvrije voet blijft tot de mogelijkheden behoren, bijvoorbeeld wanneer de schuldenaar de gevraagde informatie alsnog verstrekt. Het kabinet vindt het essentieel dat deze waarborg van het bestaansminimum gehandhaafd blijft.

In de uitvoeringspraktijk blijkt het zeer lastig om de beslagvrije voet te allen tijde te handhaven. Het rapport Paritas Passé beschrijft dat helaas

⁴ Zie o.a. pagina 11 en 12 van het Rapport «In het krijt bij de overheid»

ook in andere gevallen dan in de wet omschreven een schuldenaar onder de beslagvrije voet terecht kan komen. De economische conjunctuur, de stagnerende woningmarkt en maatschappelijke ontwikkelingen dragen er verder aan bij dat schuldeisers steeds vaker (bijzondere) incassobevoegdheden inzetten, omdat schuldeisers nu eenmaal willen dat schuldenaren hun schulden maximaal aflossen. Volgens de onderzoekers is er «al lang geen sprake meer van een eenvoudige rangorde tussen concurrente en preferente schuldeisers en duwen zelfs preferente schuldeisers elkaar steeds vaker opzij dankzij allerlei bijzondere bevoegdheden». Ook uit het onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt dat de handhaving van de beslagvrije voet in de uitvoeringspraktijk complex en weerbarstig is.

De inzet van (bijzondere) incassobevoegdheden draagt bij aan een effectieve en efficiënte manier van invorderen van schulden. Het kabinet is niet voornemens om bijzondere incassobevoegdheden ingrijpend te wijzigen. Wel vindt het kabinet het van belang dat schuldeisers met bijzondere incassobevoegdheden, zich realiseren welke ingrijpende consequenties deze incassomaatregelen voor iemand kunnen hebben. Dergelijke ingrijpende bevoegdheden moeten volgens het kabinet gepaard gaan met extra aandacht van de schuldeiser voor een transparante en zorgvuldige uitvoering. In die zin schept een bijzondere bevoegdheid tegelijk een bijzondere verantwoordelijkheid. Daarop wijst ook de Nationale ombudsman in zijn rapport «In het krijt bij de overheid»⁵. De overheid moet haar verhaalsmogelijkheden zorgvuldig en proportioneel inzetten. Een goede samenwerking tussen de verschillende schuldeisers en coördinatie van incassoactiviteiten is hierbij van groot belang.

Aanbevelingen Paritas Passé en vervolg

De onderzoekers doen vijf aanbevelingen voor aanpassing van de bestaande wet- en regelgeving, te weten: (1) het inrichten van een landelijk beslagregister, (2) het aanpassen van een aantal bijzondere incassobevoegdheden, (3) het uitbreiden van de lijst van goederen waarop geen beslag mag worden gelegd, (4) het ontwikkelen van een rijksincassovisie en (5) het invoeren van een incasso-effectrapportage.

Het kabinet heeft niet sneller kunnen reageren op de aanbevelingen vanwege het fundamentele karakter van het rapport en de demissionaire status van het toenmalige kabinet. De aanbevelingen uit het rapport zijn complex, raken principiële vraagstukken en vrijwel alle departementen zijn inhoudelijk betrokken.

Hieronder geven wij een reactie op de vijf aanbevelingen uit het rapport Paritas Passé. Deze reactie vraagt op onderdelen nog nadere uitwerking en concretisering. Wij zullen uw Kamer daarover in een later stadium berichten.

Aanbeveling 1: Richt een landelijk beslagregister in.

De onderzoekers bevelen aan om een landelijk beslagregister in te richten. Doel van het register is:

- onnodige kosten van (gerechtelijke) procedures en incassoacties voorkomen, en
- de beslagvrije voet beter kunnen handhaven.

⁵ Zie o.a. pagina 15 en 16 van het rapport «In het krijt bij de overheid».

Reactie op de aanbeveling

Het kabinet neemt deze aanbeveling over en gaat in overleg met de KBvG werk maken van een beslagregister⁶. Het onderschrijft de voordelen die een beslagregister voor zowel de debiteur als de crediteur(en) kan hebben. De Evaluatiecommissie Gerechtsdeurwaarderswet heeft hierop in zijn rapport «Noblesse Oblige» al gewezen. Naar aanleiding daarvan is reeds eerder aan de KBvG verzocht om een ontwerp van inrichting van een beslagregister te maken en te voorzien van een begroting van de kosten van de ontwikkeling- en de beheerskosten. Naar verwachting is deze prognose dit voorjaar gereed. Over de uitkomsten daarvan, zullen wij u informeren.

Op zichzelf is het begrijpelijk dat crediteuren hun openstaande vorderingen wensen te innen met alle middelen die hen rechtens ter beschikking staan, en dat zij daarbij primair naar hun eigen belang kijken en niet zozeer naar het belang van andere crediteuren of naar het belang van de debiteur. Iedere crediteur mag zijn eigen vordering trachten te innen en heeft recht op betaling. Bij een stapeling van incassomaatregelen kan, zoals het rapport Paritas Passé terecht constateert, een verdringingseffect ontstaan waarbij zowel de andere crediteuren als de debiteur in het gedrang kunnen komen. Dit kan twee verschillende effecten hebben: het kan de toch al onder druk staande gelijkheid van de crediteuren verder in gevaar brengen en het kan tegelijkertijd de handhaving van de beslagvrije voet bij de debiteur bemoeilijken. Ook bestaat het risico dat een crediteur nodeloos kosten maakt voor een procedure of een beslaglegging, omdat er toch weinig of niets te verhalen valt op deze debiteur.

Bij een beter inzicht in en overzicht van de actuele situatie van de debiteur kan een gerechtsdeurwaarder zijn opdrachtgever beter inlichten over de mogelijkheden en onmogelijkheden van verhaal. Dit kan zinloze verhaalsacties voorkomen die kostenverhogend werken voor opdrachtgevers en debiteuren. Het gaat echter niet alleen om het vermijden van onnodige kosten. Het gaat ook om een sterker aanwezige waarborg dat de debiteur zijn aanspraak behoudt op de wettelijke beslagvrije voet. Dit wettelijk verankerde bestaansminimum is niet bedoeld als een indicatief en vrijblijvend niveau waar debiteuren door allerlei omstandigheden geregeld onder kunnen geraken. Van de overheid mag in het bijzonder worden verwacht dat zij als crediteur de wettelijke beslagvrije voet respecteert, ongeacht het type incassomaatregel. Met behulp van een registratie van beslagen weten verhaalzoekende crediteuren beter welke beslagen er eventueel al liggen en wat het te incasseren bedrag dan maximaal kan zijn. Een centraal beslagregister lijkt derhalve een goed middel om een beter inzicht te krijgen in de verhaalspositie van de crediteur. Het vormt tegelijkertijd een zekere waarborg dat schuldeisers de bodem van de beslagvrije voet respecteren.

Mede door het rapport Paritas Passé en het rapport van de Nationale ombudsman «In het krijt bij de overheid» en de daarin geschetste problemen is het instellen van een centraal beslagregister weer actueel. Het huidige tijdperk vergt naar de overtuiging van het kabinet een Centraal Digitaal Beslagregister (CDB). Het CDB is onder meer bedoeld om onnodige kosten te voorkomen door gelegde beslagen per debiteur inzichtelijk te maken en daarnaast om de beslagvrije voet te bewaken. Alle gerechtsdeurwaarders moeten dan volgens opgave van de KBvG verplicht beslagen op roerende zaken (inboedel, motorvoertuigen, overige zaken),

⁶ Daarmee wordt ook uitvoering gegeven aan de (aangehouden) motie van het lid Hamer (PvdA), Kamerstuk 24 515, nr. 233.

onroerende zaken en (periodiek en niet-periodiek) derdenbeslag aanmelden bij dit centrale register.

Het CDB zou raadpleegbaar moeten zijn via een beveiligde internetsite. Deze internetsite moet in ieder geval toegankelijk zijn voor gerechtsdeurwaarders en bepaalde geselecteerde instanties. Het ligt daarbij voor de hand om de beslagen per Burgerservicenummer (BSN) te registreren. Beslaglegging geschiedt in het algemeen door de gerechtsdeurwaarder. De gerechtsdeurwaarder is een openbaar ambtenaar; hij is onderworpen aan de wettelijke bepalingen van de Gerechtsdeurwaarderswet, de verordeningen van de publiekrechtelijke beroepsorganisatie waar hij verplicht deel van uitmaakt en het regime van de tuchtrechter. Gerechtsdeurwaarders zijn een afgebakende beroepsgroep met voldoende waarborgen dat zij zorgvuldig omgaan met privacygevoelige gegevens. Een CDB kan alleen goed functioneren als de deelnemers hun gegevens tijdig aanleveren en tijdig actualiseren. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (V en J) is hierover reeds met de KBvG in overleg getreden.

De letter B van CDB duidt aan dat de KBvG – om de opstart- en inrichtingsfase werkbaar te houden – vooralsnog alleen beslagleggingen in het register opneemt. Dit was overigens ook de strekking van de aanbeveling uit het rapport Paritas Passé. Dit levert evenwel een niet compleet beeld op van het geheel aan incassomaatregelen die ook langs andere lijnen kunnen verlopen. Het is wel een goede eerste stap om een beter inzicht en overzicht te verkrijgen in de beslagleggingen. De wens om van meet af aan een allesoverkoepelend register te bouwen zou daarbij vertraging in de hand werken. Het lijkt niettemin aan te bevelen om een CDB op termijn ook te gebruiken voor andere vormen van incasso dan uitsluitend de beslaglegging. Dergelijke uitbreiding doet beter recht aan de achterliggende gedachte van onderlinge coördinatie en maakt dat de situatie over één debiteur in een oogopslag duidelijk is. Hiermee is het mogelijk kostbare en achteraf onnodige procedures te voorkomen en de beslagvrije voet makkelijker te handhaven.

Aanbeveling 2: Pas een aantal bijzondere incassobevoegdheden aan

Het rapport Paritas Passé besteedt nadrukkelijk aandacht aan de overheidsvordering en de bronheffing. De overheidsvordering betreft een vorm van vereenvoudigd derdenbeslag op de bestedingsruimte op een bankrekening die wordt gehanteerd door de belastingdienst, waterschappen, provincies en gemeenten. Bronheffing houdt in dat in opdracht van het College voor zorgverzekeringen (CVZ) een werkgever, pensioenfonds of uitkeringsinstantie op het loon, het pensioen of de uitkering van een wanbetaler met een premieschuld ter hoogte van minimaal zes maanden nominale premie, een bestuursrechtelijke premie inhoudt en afdraagt aan het CVZ.

Deze instrumenten zijn volgens de onderzoekers voor huishoudens zonder problematische schulden effectieve incasso-instrumenten, maar zouden voor huishoudens met problematische schulden perverse effecten kunnen hebben.

De onderzoekers stellen niet voor om deze instrumenten af te schaffen, wel worden drie specifieke aanpassingen voorgesteld die de mogelijk optredende perverse effecten van de genoemde instrumenten zouden wegnemen:

- a. *Pas de overheidsvordering niet standaard toe maar maak een onderscheid in aard van de vordering of type debiteur;*
- b. *Heroverweeg welk deel van de (zorgverzekerings)premie via het inkomen en welk deel van de premie rechtstreeks bij de verzekeringnemer geïnd wordt zodat een apart bestuursrechtelijk premieregime*

niet meer nodig is. Als het bestuursrechtelijk premieregime in stand moet blijven, zorg er dan voor dat de extra verhoging van 30% aangewend wordt om de premieachterstand mee te betalen;

- c. *Voer een algeheel beslagverbod op toeslagen in en geef verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen een zelfstandig recht om bij een betalingsachterstand zonder vonnis de toeslag voor de lopende betalingsverplichting direct te innen bij de Belastingdienst.*

Reactie op de aanbevelingen

- a. *Pas de overheidsvordering niet standaard toe maar maak een onderscheid in aard van de vordering of type debiteur;*

Het rapport Paritas Passé geeft aan dat de overheidsvordering geen efficiënt invorderingsinstrument is voor huishoudens met problematische schulden. Voor deze mensen kan de overheidsvordering ingrijpende gevolgen hebben zoals aantasting van de beslagvrije voet. Het rapport beveelt aan de overheidsvordering niet toe te passen bij mensen die wel willen maar niet kunnen betalen.

Het kabinet onderkent dat de inzet van de overheidsvordering potentiële ingrijpende gevolgen voor mensen kan hebben zoals aantasting van de beslagvrije voet. Daar staat tegenover dat het een voordelig en efficiënt incasso-instrument is waardoor de overheid (relatief) geringe schulden kan incasseren die anders oninbaar zouden zijn.

Het voorstel om de overheidsvordering niet toe te passen bij mensen die wel willen maar niet kunnen betalen, is sympathiek. Het is in de praktijk echter niet mogelijk om onderscheid te maken naar type debiteur. Vanwege de massaliteit van de processen bij de Belastingdienst is het onmogelijk om belastingschuldigen stuk voor stuk te kwalificeren. Daarmee zouden alle voordelen van de overheidsvordering verloren gaan.

Uit de informatie van de Belastingdienst blijkt dat de enkele toepassing van de overheidsvordering in de praktijk nauwelijks tot problemen leidt. Denkbaar is echter dat zich in individuele gevallen problemen voordoen, bijvoorbeeld door een samenloop van incassomaatregelen. Het kabinet is van mening dat de oplossing in deze situaties beter bereikt kan worden door een bereidwillige houding van overheidsinstanties, die daarbij het belang van de individuele schuldenaar betrekken.

Op het moment dat zich op grote schaal ongewenste neveneffecten voordoen, gaat het kabinet er vanuit dat de Belastingdienst, gemeenten, waterschappen en provincies die maatregelen nemen die dat tegengaan. Als partijen (onverhoopt) deze verantwoordelijkheid niet nemen, zal het kabinet maatregelen overwegen.

Hieronder treft u een uitgebreidere reactie aan.

Toepassing door de Belastingdienst

De Belastingdienst past de overheidsvordering vanaf 2009 toe. Daar is een zorgvuldig invoeringstraject aan vooraf gegaan. Op dit moment wordt de overheidsvordering door de Belastingdienst alleen toegepast op de motorrijtuigenbelasting en openstaande aanslagen inkomstenbelasting. De Belastingdienst gaat zeer zorgvuldig om met de overheidsvordering. Voordat zij daartoe overgaat, is er al een heel proces van informatie en aanmaningen aan de belastingschuldige aan vooraf gegaan. Tot op heden zijn bij de Belastingdienst vrijwel geen signalen bekend dat mensen door toepassing van de overheidsvordering door de Belastingdienst in financiële problemen terechtkomen. De Belastingdienst heeft geen (direct) zicht op invorderingsmaatregelen die andere schuldeisers nemen. Bij een

signaal van een belastingschuldige dat hij (al dan niet) door samenloop van verschillende invorderingsmaatregelen in een problematische schuldensituatie verkeert, stelt de Belastingdienst zich zoveel als mogelijk coöperatief op. Zo biedt het geldende beleid mogelijkheden om een betalingsregeling op maat te treffen of kwijtschelding te verlenen.

Naast toepassing van de overheidsvordering bij aanslagen motorrijtuigenbelasting en openstaande aanslagen inkomstenbelasting, gaat de Belastingdienst de overheidsvordering in een pilot ook toepassen bij andere belastingsoorten en toeslagvorderingen. De Belastingdienst onderkent dat het denkbaar is dat deze bredere toepassing tot financiële problemen bij mensen kan leiden. Daarom heeft de pilot uitdrukkelijk tot doel om te onderzoeken hoe kan worden gedifferentieerd naar de hoogte van de overheidsvordering. Op die manier moeten ongewenste neveneffecten van de overheidsvordering worden voorkomen. Ten tweede wordt de informatievoorziening verbeterd, op de betalingsherinnering, de aanmaning en de kennisgeving die wordt verstuurd na uitvoering van de overheidsvordering. Tot slot wordt het mogelijk gemaakt om (een vorm van) de beslagvrije voet achteraf toe te passen.

Toepassing van de overheidsvordering door gemeenten en waterschappen

De overheidsvordering wordt bij wijze van pilot sinds 1 januari 2012 door in totaal negen organisaties toegepast. Het gaat om vier gemeenten en vijf gemeenschappelijke belastingkantoren van waterschappen of waterschappen en gemeenten. Gedurende de pilot wordt de overheidsvordering op relatief beperkte schaal toegepast. Tot nu toe is in totaal naar schatting enkele honderden keren van het instrument gebruik gemaakt. Er zijn geen klachten ontvangen door de betreffende organisaties, met uitzondering van één organisatie. In een aantal gevallen hebben burgers wel telefonisch om nadere informatie gevraagd.

Het soort belasting dat in de overheidsvordering wordt betrokken, varieert per betrokken organisatie. Er zijn gemeenten die de overheidsvordering gedurende de pilot alleen op de parkeerbelasting toepassen, weer andere gemeenten passen het instrument op de gecombineerde gemeentelijke belastingaanslag (onroerende zaakbelasting, rioolheffing en afvalstoffenheffing) toe. Bij de waterschappen gaat het in de regel ook om de gecombineerde belastingaanslag bestaande uit watersysteemheffing en zuiveringsheffing.

De pilot wordt naar verwachting in het derde kwartaal van dit jaar geëvalueerd. Bij die evaluatie wordt gekeken naar het slagingspercentage van de overheidsvordering, correctie van foutief uitgevoerde overheidsvorderingen en ontvangen klachten. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie zal – in nauw overleg met het ministerie van Financiën – door de Belastingdienst bekeken worden of de overheidsvordering landelijk zou kunnen worden toegepast en onder welke voorwaarden.

- b. *Heroverweeg welk deel van de premie via het inkomen en welk deel van de premie rechtstreeks bij de verzekeringnemer geïnd wordt zodat een apart bestuursrechtelijk premieregime niet meer nodig is. Als het bestuursrechtelijke premieregime in stand moet blijven, zorg er dan voor dat de extra verhoging van 30% aangewend wordt om de premieachterstand mee te betalen;*

In het rapport Paritas Passé wordt een aantal aanbevelingen gedaan om het hoog oplopen van premieschulden zorgverzekering te voorkomen.

Reactie op de aanbeveling

Het kabinet is van mening dat wanbetaling premie ziektekostenverzekering moet worden voorkomen, enerzijds omdat mensen zich op deze wijze onttrekken aan de solidariteit van de sociale ziektekostenverzekering, anderzijds omdat mensen daardoor onverzekerd kunnen raken. Een bestuursrechtelijk premieregime is daarvoor in de ogen van het kabinet noodzakelijk. De hoogte van de bestuursrechtelijke premie bedraagt thans 130% van de standaardpremie. De aanbeveling om het bestuursrechtelijke premieregime af te schaffen en het anders inzetten van 30% van de bestuursrechtelijke premie voor het «inlopen van de premieachterstand bij de zorgverzekeraar» gaat daar tegen in en wordt daarom niet door het kabinet overgenomen. Hieronder treft u een uitgebreidere reactie aan.

Werking van het bestuursrechtelijk premieregime

De hogere bestuursrechtelijke premie heeft een afschrikwekkende werking op mensen die een betalingsachterstand hebben en door de verzekeraar worden gewezen op de gevolgen van het oplopen van een betalingsachterstand. Het achterwege laten van de opslag zou er voor wanbetalers die al in het bestuursrechtelijk premieregime zitten, toe leiden dat er voor hen geen enkele prikkel meer is om terug te keren naar het normale premieregime.

Ook wanneer de opslag een bijdrage zou zijn aan aflossing van bestaande schulden, zou er voor de wanbetaler geen prikkel meer zijn om terug te keren naar het normale premieregime.

Verbetering (uitvoering) wanbetalerswet

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft bij brief van 4 november 2011 aan de Tweede Kamer, naar aanleiding van een evaluatie van de Wet structurele maatregelen wanbetalers in 2011, aangekondigd maatregelen te nemen die de effectiviteit van de uitvoering zullen verbeteren⁷. Thans is een wetsvoorstel in voorbereiding dat tot doel heeft verbeteringen te realiseren in de uitvoering van de Wet structurele maatregelen wanbetalers en dat naar verwachting dit voorjaar aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Dat wetsvoorstel voorziet onder meer in een verruiming van de mogelijkheden voor de wanbetaler om uit het bestuursrechtelijk premieregime te stromen, zoals de totstandkoming van een betalingsregeling tussen een zorgverzekeraar en een wanbetaler⁸. Dit sluit aan bij de aanbeveling in het rapport dat het mogelijk moet worden gemaakt voor de wanbetaler om na de totstandkoming van een betalingsregeling met de zorgverzekeraar terug te keren naar het normale premieregime.

Daarnaast zal de minister van VWS, in overleg met de staatssecretaris van SZW, de komende maanden vertegenwoordigers van zorgverzekeraars en gemeenten bij elkaar brengen om te bevorderen dat arrangementen worden gerealiseerd op het terrein van schuldpreventie die wanbetaling zorgkosten meer effectief bestrijden. Uit het bij brief van 9 januari 2013 aan de Tweede Kamer aangeboden onderzoek «Wanbetaling zorgkosten: voorkomen is beter dan genezen!»⁹ volgt dat wanbetaling zorgkosten niet op zichzelf staat, maar onderdeel is van een bredere schuldenproble-

⁷ Kamerstuk 33 077, nr. 1.

⁸ De Wet structurele maatregelen wanbetalers schrijft thans voor dat een zorgverzekeraar een wanbetaler dient af te melden bij het College voor zorgverzekeringen (CVZ) in het geval door tussenkomst van een schuldhulpverlener een (minnelijke) schuldregeling met de wanbetaler is gesloten of een stabilisatieovereenkomst tot stand is gebracht.

⁹ Kamerstuk 33 077, nr. 5.

matiek bij huishoudens. Bij een goede en vroege aanpak van betalingsachterstanden kan de betaal- en afloscapaciteit van de schuldenaar zo optimaal mogelijk worden ingezet om problematische schulden te voorkomen dan wel op te lossen. Deze maatregel zal naar verwachting van het kabinet een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen en bestrijden van een hoge oploop van premieschulden zorgverzekering¹⁰.

- c. *Voer een algeheel beslagverbod op toeslagen in en geef verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen een zelfstandig recht om bij een betalingsachterstand zonder vonnis de toeslag voor de lopende betalingsverplichting direct te innen bij de Belastingdienst.*

Het rapport Paritas Passé beveelt aan om een algeheel beslagverbod op toeslagen in de wet op te nemen. Voorts wordt aanbevolen de verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen een zelfstandig recht te geven om bij betalingsachterstand zonder vonnis de toeslag voor de lopende verplichting te innen. Wanneer deze aanbevelingen niet worden overgenomen, dan bevelen de onderzoekers aan om te bepalen dat geïnde bedragen alleen aangewend mogen worden voor de lopende betalingsverplichtingen en niet voor schulden.

Reactie op de aanbeveling

Het kabinet neemt deze aanbeveling niet over. De voornaamste redenen daarvoor zijn dat:

- een algeheel beslagverbod niet past bij de aard en de systematiek van toeslagen, en
- het betalingsrisico een bedrijfsrisico is dat bij de verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen ligt en het niet wenselijk is dat dit door de overheid wordt overgenomen.

De aanbeveling in het rapport doelt op artikel 45 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) waarin een beslagverbod is opgenomen ten aanzien van toeslagen. Daarop is een uitzondering gemaakt voor een beslag waar het gaat om een betalingsverplichting wegens een geleverde prestatie waar de toeslag voor bedoeld is en daarmee worden de kinderdagverblijven, de verhuurders en de zorgverzekeraars bedoeld.

Een toeslag is een tegemoetkoming van het Rijk voor de te maken kosten in verband met huur, ziektekostenverzekering of kinderopvang. Omdat die toeslag specifiek voor deze kosten bedoeld is, is er alleen voor verhuurders, ziektekostenverzekeraars en kinderopvanginstellingen een uitzondering gemaakt op het beslagverbod in artikel 45 van de Awir. Een algeheel beslagverbod is niet te billijken ten aanzien van deze organisaties.

De aanbeveling om zonder vonnis de toeslag te kunnen innen, vindt het kabinet eveneens onwenselijk. Daarbij past voor deze marktpartijen een gerechtvaardigd incassotraject met als sluitstuk een gang naar de rechter. Als de overheid rechtstreeks een toeslag zonder beslag zou overmaken aan de betreffende marktpartijen zou dat betekenen dat de overheid een groot deel van het debiteurenrisico van voornoemde bedrijven overneemt. Dat is niet de bedoeling van de toeslagensystematiek, het gaat om een tegemoetkoming in de kosten die de aanvrager nog moet gaan maken.

¹⁰ Overigens maken veel gemeenten gebruik van de mogelijkheid om een collectieve zorgverzekering af te sluiten voor met name hun bijstandontvangers; dit voorkomt ontstaan van een betalingsachterstand.

De aanbeveling strookt ook niet met het kabinetsbeleid dat de Belastingdienst toeslagen (alsmede teruggaven inkomstenbelasting) vanaf 2014 alleen nog maar uitbetaalt op één bankrekening die op naam van de belanghebbende zelf staat. Deze maatregel moet systeemfraude tegengaan en tevens de uitvoering vereenvoudigen. Alleen onder strikte voorwaarden kan hier een uitzondering voor gelden en kan de toeslag worden uitbetaald op de bankrekening van een derde. Een zelfstandig recht voor verhuurders, ziektekostenverzekeraars en kinderopvanginstellingen om de toeslag te innen bij betalingsachterstand holt de werkingskracht van de één bankrekening-maatregel uit en kan leiden tot oneigenlijk gebruik.

De terugvaloptie die in het rapport wordt geboden door te bepalen dat de betreffende sectoren geïnde toeslagen dan alleen mogen gebruiken voor lopende betalingsverplichtingen en niet voor schulden aan die bedrijven, is niet reëel en komt de facto vaak neer op een beslagverbod. Een voorbeeld ter illustratie. Als een huurschuld in de loop van het jaar ontstaat en de huurder blijft vervolgens in gebreke om te betalen, dan is het jaar meestal al verstreken voordat de verhuurder uiteindelijk een vonnis krijgt om beslag te kunnen leggen. Aan het eind van het jaar resteert vaak dan nog een schuld die niet meer is in te vorderen door beslaglegging op de toeslag over datzelfde jaar.

Aanbeveling 3: Zorg voor een uitbreiding van de lijst van goederen waarop geen beslag mag worden gelegd.

Het rapport Paritas Passé stelt voor om de lijst van goederen waarop schuldeiser geen beslag mogen leggen uit te breiden, waardoor het beslag op de inboedel meer proportioneel van aard wordt.

Reactie op aanbeveling

Het kabinet kan zich vinden in deze aanbeveling. Het traject om tot een herziening van het beslagverbod op roerende zaken te komen, is reeds gestart (zie hieronder). De aanbeveling van de onderzoekers om te zorgen voor een uitbreiding van de lijst van goederen waarop schuldeisers geen beslag mogen leggen, maakt daar onderdeel van uit.

Een aanbeveling van deze strekking is eerder gedaan door de hiervoor reeds genoemde Evaluatiecommissie de Gerechtsdeurwaarderswet. Naar aanleiding van het rapport «Noblesse Oblige» heeft de KBvG het initiatief genomen om dit onderwerp inhoudelijk uit te diepen in een preadvies. Eind 2012 is dit preadvies aan de KBvG door een commissie van deskundigen uitgebracht («herziening van het beslagverbod roerende zaken: een achterhaalde regeling bij de tijd gebracht») en ook besproken in de Ledenraad van de KBvG. Onderwerp van onderzoek in het preadvies is de regeling van de beslagverboden in de artikelen 447 en 448 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Het onderzoek mondt uit in een aantal alternatieve voorstellen als het gaat om een modernisering van het beslagverbod.

De KBvG heeft een voorkeur geuit voor een meer generieke uitbreiding van de zaken die onder het beslagverbod vallen, waaronder de hoogstpersoonlijke zaken en datgene dat nodig is om voedsel te bewaren en te bereiden, speelgoed van kinderen en gezelschapsdieren. De KBvG pleit er ook voor om waarborgen te stellen zodat misbruik (door aanschaf van waardevolle zaken onder het beslagverbod, zoals een buitensporig dure koelkast of designfornuis) wordt voorkomen.

Daarnaast is als terechte randvoorwaarde genoemd dat een aanpassing van het beslagverbod de facto niet mag bijdragen aan het ontstaan van een groep «onaanraakbaren» wier inkomen en bezittingen niet meer zijn

te beslaan. Een dergelijke groep personen kan daardoor buiten de maatschappij komen te staan in die zin dat er geen enkele prikkel meer bestaat om hulp te zoeken, eenvoudigweg omdat de schuldsituatie niet meer als problematisch wordt ervaren of omdat het zoeken van hulp toch niet tot resultaat zou leiden. Teneinde dit ongewenste effect te voorkomen zou de voorwaarde gesteld kunnen worden dat de verruiming van het beslagverbod geldt op voorwaarde dat hulp wordt gezocht bij een schuldhulpverlener. De maatregelen die een gerechtsdeurwaarder neemt zetten een schuldenaar onder een zekere druk. Die druk is soms noodzakelijk om de schuldenaar tot naleving van een rechterlijke uitspraak te brengen, en/of om hem te doen inzien dat de problemen hem wellicht boven het hoofd groeien. Met andere woorden: een zekere prikkel om (schuld)hulp te zoeken is en blijft een noodzakelijk element, zeker bij een bepaalde groep schuldenaren die weinig of niets meer te verliezen hebben.

Dat een actualisering van de wetstekst gewenst is, is ook gebleken tijdens een hoorzitting die op initiatief van de Tweede Kamer werd gehouden op 7 februari 2013. Zo zou, meer specifiek dan thans het geval is, moeten worden aangegeven wat het toepassingsbereik van het beslagverbod roerende zaken is. Een daartoe strekkend wetsvoorstel zal worden voorbereid met inachtneming van de conclusies uit het preadvies.

Aanbeveling 4: Ontwikkel een integrale rijksincassovisie

Het rapport Paritas Passé stelt dat nieuwe incassowetgeving vaak niet in samenhang met het geheel aan bestaande incassobevoegdheden wordt behandeld. Daarom adviseren de onderzoekers een integrale rijksincassovisie te ontwikkelen waardoor er een breed ijkingskader ontstaat waar toekomstige incassowetgeving aan kan worden getoetst.

Reactie op aanbeveling

Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Karabulut c.s. van 5 februari 2012¹¹. Onze inzet is om tot een evenwichtige visie te komen waarin het kabinet voldoende recht doet aan de positie van de schuldenaar en de schuldeisers.

Het zou daarbij niet moeten gaan om een abstracte verwoording van het rijksincassobeleid. Een visie heeft juist meerwaarde als er concrete aanbevelingen kunnen worden ontwikkeld waaraan bestaande en toekomstige rijksincassotrajecten zouden moeten voldoen. De volgende uitgangspunten moeten daar bij in ieder geval een plek krijgen:

- Mensen moeten hun financiële verplichtingen nakomen, als zij dat niet doen mag een schuldeiser met de (dwang)middelen die hem ter beschikking staan incasseren.
- Schuldeisers moeten de beslagvrije voet respecteren. Dat principe geldt ook bij de samenloop van (bijzondere) incassobevoegdheden.
- Bijzondere incassobevoegdheden vragen een zorgvuldige en transparante uitvoering.
- Efficiënte en effectieve invordering door de overheid. Beter samenwerking en coördinatie tussen overheidsinstanties staat daarbij centraal. Door (bepaalde publiekrechtelijke) vorderingen op persoonsniveau te bundelen, ontstaat beter zicht op de totale schuldenlast van de betreffende burger. Hierdoor kan de beslagvrije voet eenvoudiger gehandhaafd worden. Een relevante ontwikkeling in dit kader is het project Clustering Rijksincasso. In dit project wordt nagegaan op welke wijze bepaalde incassomaatregelen van zes rijksorganisaties geclus-

¹¹ Kamerstuk 24 515, nr. 249

terd kunnen worden. Het gaat om de incasso die de desbetreffende uitvoeringsorganisaties door een deurwaarder laten uitvoeren bij het Centraal Administratiekantoor (CAK), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), het College voor zorgverzekeringen (CVZ), Dienst Regelingen (DR), Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Dit project is onderdeel van het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst.

De ontwikkeling van een rijksincassovisie vraagt nauwe afstemming met en betrokkenheid van alle departementen. De uitwerking van deze aanbeveling wordt daarom interdepartementaal opgepakt. Het kabinet verwacht u eind van dit jaar te kunnen informeren over de uitwerking en concretisering van onze visie op rijksincasso.

Aanbeveling 5: Voer een incasso-effectrapportage (IER) in als instrument.

Het rapport Paritas Passé beveelt aan bij nieuwe of gewijzigde bijzondere bevoegdheden een incasso-effectrapportage uit te voeren. Deze rapportage maakt de effecten van de voorgenomen wetgeving duidelijk.

Reactie op de aanbeveling

Wij vinden het nog te vroeg om over deze aanbeveling een uitspraak te doen. Het kabinet wil immers juist eerst een integrale rijksincassovisie ontwikkelen. Deze visie en de te ontwikkelen aanbevelingen ter invulling daarvan, zullen het gewenste toetsingskader kunnen vormen. Daarmee kan worden geborgd dat voorgenomen wetgeving over (bijzondere) incassobevoegdheden in overeenstemming met deze visie is.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven