

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Invorderingswet 1990 en enkele andere wetten in verband met een vereenvoudiging van de beslagvrije voet (Wet vereenvoudiging beslagvrije voet)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Algemeen

1. Inleiding
2. Aanleiding
3. Vereenvoudiging berekening beslagvrije voet
 - 3.1 Huidige berekeningswijze
 - 3.2 Randvoorwaarden vereenvoudiging berekening beslagvrije voet
 - 3.3 Nieuwe berekening beslagvrije voet
 - 3.4 Onderscheid naar leefsituaties
 - 3.5 Onderscheid naar inkomen
 - 3.6 Berekening van het vaste bedrag
 - 3.7 Compensatiekop
 - 3.8 De beslagvrije voet voor inkomens onder of gelijk aan de voor de desbetreffende leefsituatie geldende bijstandsnorm: '5%-regeling'
 - 3.9 Belastbaar inkomen
 - 3.10 Verlaging van de beslagvrije voet (artikel 475db Rv)
 - 3.11 Vaststelling afwijkende beslagvrije voet (artikel 475e)
4. Proces vaststelling beslagvrije voet
 - 4.1 Algemeen proces
 - 4.2 Transparantie
 - 4.3 Afstemming
 - 4.4 Ruimte voor maatwerk
5. Benodigde gegevens berekening beslagvrije voet
 - 5.1 BRP: Leefsituatie
 - 5.2 Polisadministratie: inkomensgegevens
6. Inkomenseffecten
7. Gevolgen
 - 7.1 Uitvoeringskosten
 - 7.2 Regeldrukeffecten
8. Ontvangen commentaren en adviezen
 - 8.1 Algemeen
 - 8.2 Aandachtspunten consultatie
 - 8.2.1 Bijzondere incasso-instrumenten, beslagverbod en bankbeslag
 - 8.2.2 Overige punten: hardheidsclausule, hoge woonlasten en kosten derdenbeslag
 - 8.3 Reactie van de Belastingdienst
 - 8.4 Reactie van het UWV
9. Inwerkingtreding en overgangsrecht
10. ARTIKELSGEWIJS

Algemeen

1. Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen die de leden van de fracties van VVD, PvdA, SP, CDA, SGP en ChristenUnie hebben gesteld over het hierboven genoemde wetsvoorstel en van de opvattingen die de leden over dit wetsvoorstel hebben. Het voorliggende wetsvoorstel bevat een sterk vereenvoudigd model om de beslagvrije voet te berekenen en een aangepast proces van beslaglegging zodat beslagleggende partijen beter van elkaars incassoactiviteiten op de hoogte zijn. De beslagvrije voet zorgt ervoor dat mensen met schulden voldoende middelen overhouden om in de (basale) kosten van levensonderhoud te voorzien. De huidige berekening van de beslagvrije voet is complex en weinig transparant. Hierdoor wordt de

beslagvrije voet in de praktijk veelal te laag vastgesteld. Dit is een onwenselijke situatie. Daarom heeft het kabinet besloten de regels rond de beslagvrije voet te vereenvoudigen.

In deze nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde aangehouden van het verslag, waarbij voor de leesbaarheid soms vragen zijn gebundeld. De regering behandelt in de hoofdstukken 1 en 2 de vragen en opmerkingen over het algemeen deel van de wet en de aanleiding. In hoofdstuk 3 gaat zij in op vragen en opmerkingen over de nieuwe vereenvoudigde berekening van de beslagvrije voet. In de hoofdstukken 4 en 5 gaat zij in op vragen over het proces van de vaststelling van de beslagvrije voet en de benodigde gegevens voor de berekening van de beslagvrije voet. In de hoofdstukken 6 en 7 gaat zij in op vragen over de inkomenseffecten, uitvoeringskosten en regeldruk. In de laatste hoofdstukken 8, 9 en 10 gaat zij in op vragen over de ontvangen reacties en adviezen, de inwerkingtreding en de artikelsgewijze toelichting.

De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennis genomen van de voorgestelde Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), de Invorderingswet 1990 (IW 1990) en enkele andere wetten in verband met een vereenvoudiging van de beslagvrije voet (Wet vereenvoudiging beslagvrije voet). Deze leden hebben nog enkele vragen over dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PvdA verwelkomen het onderhavige wetsvoorstel zeer. Deze leden ondersteunen de visie van de regering dat vereenvoudiging van de beslagvrije voet wenselijk is voor onder andere de schuldenaar, de schuldeiser en de deurwaarder. Deze leden zijn dan ook bijzonder te spreken over onderhavig wetsvoorstel. Zij maken van de gelegenheid gebruik om hun vragen te stellen.

De leden van de fractie van de SP hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel. Deze leden constateren dat met dit voorstel getracht wordt om er zorg voor te dragen dat schuldenaren voldoende middelen overhouden om van te kunnen leven.

De leden van de fractie van het CDA hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot vereenvoudiging van de beslagvrije voet en zijn verheugd dat dit wetsvoorstel er nu eindelijk ligt. Vanwege de huidige complexiteit van de berekening van de beslagvrije voet en de vele problemen die dit voor zowel schuldenaren als schuldeisers in de praktijk met zich meebrengt hebben deze leden meermalen om deze noodzakelijke herziening en vereenvoudiging van de beslagvrije voet gevraagd. Zij vinden het belangrijk dat de beslagvrije voet beter wordt beschermd en waarden dan ook de inzet van de regering om met dit wetsvoorstel de regels rond de beslagvrije voet sterk te vereenvoudigen, zodat mensen met schulden uiteindelijk genoeg overhouden om van te leven, waardoor ze niet verder in de problemen komen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel vereenvoudiging beslagvrije voet. Zij vinden het heel erg belangrijk dat mensen met schulden, die te maken krijgen met beslagleggingen, in de basiskosten van hun levensonderhoud kunnen blijven voorzien. Daarom moet de beslagvrije voet worden gerespecteerd door innende partijen. Deze leden hopen dat het onderhavige wetsvoorstel daaraan zal bijdragen. Zij hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de fractie van de SGP hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar het verschil in de informatiepositie tussen de gerechtsdeurwaarder en de belastingdeurwaarder. Op grond van de fiscale wetgeving en de toeslagenwetgeving beschikt de Belastingdienst over aanvullende informatie zodat de leefsituatie van de schuldenaar nauwkeuriger kan worden vastgesteld. Wat betreft de inkomensgegevens gaan de belastingdeurwaarder en de gerechtsdeurwaarder uit van de polisadministratie. In dit opzicht verschilt hun informatiepositie dus niet.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering nader kan ingaan op het vaststellen van de leefsituatie waarbij een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd maar waar geen sprake is van schuldenaren die gehuwd zijn, dan wel een geregistreerd partnerschap hebben. Deze vraag wordt beantwoord in paragraaf 3.1.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe binnen het voorliggende voorstel de balans wordt bewaard tussen enerzijds de verantwoordelijkheden van de schuldeiser(s) en anderzijds de grote eigen verantwoordelijkheid bij het aangaan van schulden door de schuldenaar? Uitgangspunt in ons rechtssysteem is dat mensen aan hun financiële verplichtingen moeten voldoen. Als dat niet gebeurt, mag een schuldeiser die beschikt over een executoriale titel met dwang incasseren. De schuldeiser mag zijn vordering op alle goederen van de schuldenaar verhalen, tenzij de wet of overeenkomst anders bepaalt. Dit uitgangspunt blijft onverkort overeind. Mensen moeten echter wel in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Daarvoor dient de beslagvrije voet. De deurwaarder treedt bij de tenuitvoerlegging van de executoriale titel op namens de schuldeiser en vormt zo bij beslag de intermediair tussen de schuldeiser en de schuldenaar. Hij moet zorgen voor een juist berekende beslagvrije voet. Door dit wetsvoorstel wordt dat eenvoudiger en dat is in het belang van zowel de schuldenaar als de schuldeiser.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering nader kan toelichten wat onder bijzondere incasso-instrumenten wordt verstaan en hoe de preferente positie van overheidsorganisaties hierin een rol speelt.

Bijzondere incasso-instrumenten zijn bevoegdheden die door de wetgever zijn toegekend aan specifieke (overheids)schuldeisers. Hierdoor kunnen zij hun vorderingen op een eenvoudigere manier innen dan andere schuldeisers of op inkomensbronnen (toeslagen) die voor andere schuldeisers niet vatbaar zijn voor beslag. Dit draagt bij aan een effectieve en efficiënte manier van invorderen van (overheid)schulden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de mogelijkheid van het CAK om de bestuursrechtelijke premie bij een betalingsachterstand van zes maanden zorgpremie rechtstreeks in te houden op het inkomen (broninhouding), de overheidsvordering waarbij de Belastingdienst onder voorwaarden geautomatiseerd een schuld kan innen van de betaalrekening van de belastingschuldige, vereenvoudigd derdenbeslag en de uitzonderingen op het beslagverbod op toeslagen voor in de wet bepaalde schuldeisers.

Overheidsorganisaties als zodanig genieten niet bepaalde preferenties. Preferenties zijn verbonden aan specifieke vorderingen. Zo is de vordering van het UWV om ten onrechte verstrekte uitkeringen terug te vorderen preferent. Een preferentie is niet van invloed op de hoogte van de beslagvrije voet, maar speelt slechts een rol bij de verdeling van de opbrengst van een executoriaal beslag als er meerdere schuldeisers betrokken zijn bij een beslag. Het geeft de rangorde van de vorderingen van schuldeisers aan in het geval er meerdere schuldeisers zijn.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering nader kan toelichten waarop de conclusie is gebaseerd dat wijzigingen in de uitvoering van bijzondere incasso-instrumenten nog niet nodig lijken. Kan de regering de voorlopige resultaten van het onderzoek naar bijzondere incasso-instrumenten nog voor de plenaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel naar de Kamer sturen?

De verschillende departementen hebben de bijzondere incasso-instrumenten van de onder hen ressorterende overheidsorganisaties onderzocht en vervolgens is bezien of gerichtere inzet van de incasso-instrumenten mogelijk is. De Kamer is daarover in de hoofdlijnennotitie van 23 december 2015 geïnformeerd.¹ Toegezegd is dat de beslagvrije voet zal worden gerespecteerd. De resultaten van het onderzoek zijn verwerkt in onderhavig wetsvoorstel dat interdepartementaal is voorbereid. In verband met de reeds beschikbare informatie en aanwezige expertise is een nader onderzoek (door een extern bureau) niet nodig geacht.

Bijzondere incasso-instrumenten zijn veelal effectief en efficiënt om schulden in te vorderen. Deze incasso-instrumenten kunnen worden ingezet als betaling uitblijft en tot dwangincasso wordt overgegaan. Het is aan schuldeisers zelf om te bepalen hoe zij vorderingen incasseren en welke incasso-instrumenten worden ingezet. Wel heeft het kabinet herhaaldelijk benadrukt dat schuldeisers met bijzondere incasso-instrumenten zich moeten realiseren welke ingrijpende gevolgen incassomaatregelen voor iemand kunnen hebben. Dergelijke ingrijpende incasso-instrumenten moeten dan ook gepaard gaan met extra aandacht van de schuldeiser voor een transparante en zorgvuldige uitvoering. De bijzondere incasso-instrumenten vervullen een functie bij een effectieve invordering van bepaalde vorderingen. Wel is duidelijk geworden dat bepaalde instrumenten scherpe kanten hebben die vragen om een gerichtere inzet van het instrument en bewustheid bij de schuldeiser van deze kanten.

¹ Kamerstukken II 2015/16, 24 515, nr. 324.

Met name de samenloop van verschillende (bijzondere) incasso-instrumenten kan er voor zorgen dat de scherpe kanten van het instrument naar boven komen en mensen onder de beslagvrije voet terecht komen. Dat is eerder onder meer geconstateerd in het onderzoek Paritas Passé, debiteuren en crediteuren in de knel.² Incasserende (overheids)partijen hebben onvoldoende zicht op de verschillende incassotrajecten die onafhankelijk van elkaar lopen, waardoor zij ook onvoldoende zicht hebben op het daadwerkelijke beroep dat op de afloscapaciteit wordt gedaan. Dit probleem wordt ook gesignaleerd in de Rijksincassovisie.³ Tegelijkertijd geeft het kabinet aan dat overheidspartijen meer moeten samenwerken, zodat er beter rekening gehouden wordt met de mogelijkheden en omstandigheden van iemand met schulden.⁴

De vereenvoudiging van de beslagvrije voet en op termijn ook een verbreed beslagregister stellen overheidsorganisaties, ook bij de inzet van bijzondere incasso-instrumenten, in staat om daaraan invulling te geven. Daarmee wordt aan de belangrijkste voorwaarden voldaan om de beslagvrije voet beter te waarborgen. Gezien het vorenstaande is het vooralsnog niet noodzakelijk om deze instrumenten af te schaffen of verder aan te passen. Dit is ook in lijn met de aanbeveling op dit punt uit het onderzoek Paritas Passé.

Ook de leden van de fractie van de SGP vragen een reactie op de inschatting dat een wijziging van de regelgeving ten aanzien van de (bijzondere) incasso-instrumenten niet nodig lijkt. Dit in het licht van het feit dat verschillende betrokkenen, zoals VNG en Divosa, juist wel bijzondere knelpunten zien in de regelgeving.

Een gerichtere inzet van bijzondere incasso-instrumenten die het kabinet voorstaat betekent dat rekening wordt gehouden met mogelijkheden en omstandigheden van de schuldenaar. Dit vergt inzicht in deze omstandigheden. Dat leidt ook tot een betere bescherming van de beslagvrije voet. Daartoe strekt dit wetsvoorstel. Het creëert voor incasserende partijen de mogelijkheid ook in geval van bijzondere incasso-instrumenten beter rekening te houden met de beslagvrije voet omdat de berekeningswijze wordt vereenvoudigd en wordt gebaseerd op gegevens die de schuldeiser zelf kan raadplegen. Op termijn draagt ook de verbreding van het beslagregister daar aan bij.

De leden van de fractie van de PvdA vragen wanneer de rekentool van de regering beschikbaar komt en of de regering bereid is om de rekentool nu al online te zetten zodat gebruikers er aan kunnen wennen. Aangezien het wetsvoorstel nog niet is aangenomen en daarmee de rekenregels nog niet vast staan, is het niet opportuun om een dergelijke rekentool nu al online te zetten. De regering zal geruime tijd vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de rekentool beschikbaar stellen aan deurwaarders en andere organisaties die de beslagvrije voet moeten kunnen berekenen, zodat deze partijen genoeg tijd hebben om de rekentool in hun processen op te nemen. Ook zal er tijdig een rekentool beschikbaar komen die geschikt is voor schuldenaren. Daarnaast zal er door middel van verschillende communicatiemiddelen aandacht komen voor de wijzigingen van het wetsvoorstel voor alle betrokkenen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe het staat met de aansluiting van overheidsorganisaties op het beslagregister. Is de regering bereid om nog voor de plenaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel een update te sturen naar de Kamer betreffende de aansluiting van overheidsorganisaties op het Landelijke Beslagregister?

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de Kamer op 2 december 2016 schriftelijk geïnformeerd over de uitkomsten van de nadere verkenning van Atos Consulting naar de verbreding van het beslagregister en wat dit betekent voor de verdere voortgang om tot verbreding van het beslagregister te komen.⁵ Het rapport laat zien dat verbreding een complexe exercitie is, bijvoorbeeld vanwege de eisen die vanuit privacybescherming worden gesteld. Voor een verantwoorde realisatie is meer informatie nodig om beleidskeuzes te maken over de reikwijdte en welke stappen gefaseerd gezet moeten worden. Op basis van uitvoeringsscans, die zijn gevraagd bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale verzekeringsbank (SVB), simulaties en verdere verkenning stelt het kabinet een beleidsvoorstel op.

² Kamerstukken II 2012/13, 24 515, nr. 255.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 24 5151, nr. 336.

⁴ Zie voetnoot 3

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 24 515, nr. 382.

In hiervoor genoemde brief is toegezegd de Kamer medio 2017 te informeren over de eerste uitgangspunten van verbreding. Als er relevante nieuwe informatie beschikbaar is, zal het kabinet u die toesturen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in welke mate de regering verwacht dat de beslagvrije voet in het nieuwe systeem nog te laag zal worden vastgesteld. Daar waar in het huidige systeem de beslagvrije voet in de praktijk veelvuldig te laag wordt vastgesteld, verwacht de regering dat in het nieuwe systeem de beslagvrije voet in het overgrote deel van de gevallen juist wordt vastgesteld. Dat wordt bewerkstelligd door de eenvoudige berekeningswijze in combinatie met een verbeterde informatievoorziening voor de deurwaarder, de verplichte jaarlijkse herberekening van de beslagvrije voet en het terugbrengen en verduidelijken van het aantal situaties waarin de schuldenaar aanvullende informatie moet aanleveren.

2. Aanleiding

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering te reflecteren op de lange aanloop naar dit wetsvoorstel.

De huidige regeling rond de beslagvrije voet is door de jaren heen zeer complex geworden. Dat komt onder meer door het streven om zoveel mogelijk recht te doen aan de individuele omstandigheden ('maatwerk'). Deze complexiteit van regels en de verwevenheid met andere beleidsterreinen maakte dat een simpele oplossing voor alle gesignaleerde problemen niet snel voorhanden was. Er was een breed gedragen wens tot vereenvoudiging van de regels te komen maar over hoe dit dan gerealiseerd moest worden, bestond geen eenduidig beeld. Ook het preadvies van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) 'Naar een nieuwe beslagvrije voet' gaf een mooi overzicht met interessante handvatten, maar geen pasklaar antwoord dat in de Nederlandse praktijk kon worden ingevoegd.

De maatschappelijke en politieke belangstelling voor het onderwerp is groot. Dit maakte dat er een intensief afstemmings- en voorbereidingsproces aan voorliggend wetsvoorstel vooraf ging. Veel partijen zijn dan ook uitgenodigd kritisch mee te denken met de voorgenomen plannen. Tijdens een rondetafel over de uitwerking van het nieuwe systeem waren circa 30 partijen aanwezig variërend van deurwaarders, uitvoeringsorganisaties tot maatschappelijke - en cliëntenorganisaties. Al deze partijen zijn steeds betrokken bij en meegenomen in de vervolgstappen die zijn gezet. Hierdoor is een breed draagvlak gecreëerd. Maar ook dit kost tijd. De impact van wijzigingen in de regels van de beslagvrije voet zijn groot voor schuldenaren en schuldeisers, ook daar waar het de uitvoering in de praktijk betreft. Daarom is tijdens het gehele voorbereidingsproces getoetst of de plannen een wezenlijke vooruitgang betekenden respectievelijk uitvoerbaar zijn. Een dergelijk proces waarbij zoveel partijen en belangen betrokken zijn rechtvaardigen een zorgvuldige voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel.

3. Vereenvoudiging berekening beslagvrije voet

3.1. Huidige berekeningswijze

De leden van de fractie van het CDA hebben nog wel vragen over de formule die nu gehanteerd wordt bij de beslagvrije voet. De beslagvrije voet mag dan van minder factoren afhankelijk zijn en voor een schuldenaar is de beslagvrije voet misschien makkelijk te berekenen met de rekenmodule, maar de formule blijft zeer ingewikkeld. De leden van de fractie van het CDA vragen de regering hierop te reflecteren.

Met de voorgenomen nieuwe berekeningswijze van de beslagvrije voet worden belangrijke knelpunten in het huidige systeem weggenomen. Dit is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het huidige systeem. Aan de hand van de leefsituatie en het inkomen van de schuldenaar (en zijn eventuele partner) kan in principe in alle gevallen de beslagvrije voet worden berekend. Hoofdreël is dat de beslagvrije voet een vast bedrag is voor schuldenaren met een inkomen boven de toeslagengrens. Voor de groep mensen die recht hebben op toeslagen geldt echter een meer specifieke berekening. In die gevallen moet de in de wet vastgestelde formule worden toegepast. Dat maakt de berekening weliswaar minder eenvoudig maar leidt wel tot acceptabelere uitkomsten voor de schuldenaar. Hierdoor sluit de hoogte van de nieuwe beslagvrije voet beter aan bij de huidige beslagvrije voet en daarmee bij de individuele omstandigheden. Dit heeft voor de regering zwaarder gewogen dan de eenvoud.

Ook in geval de rekenformule moet worden toegepast, kan de beslagvrije voet aan de hand van twee gegevens worden berekend. De deurwaarder moet wanneer hij beslag legt, de beslagvrije voet, inclusief de gegevens die hij daarvoor heeft gebruikt aan de schuldenaar communiceren. De benodigde gegevens zijn voor de schuldenaar eenvoudig te controleren. Dat maakt dat de schuldenaar of zijn hulpverlener de formule kan toepassen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering nader kan onderbouwen op welke gronden zij meent dat de huidige hoogte van een juist berekende beslagvrije voet inderdaad het bedrag is waarmee mensen voldoende kunnen voorzien in de basale kosten voor levensonderhoud. Deze vraag wordt beantwoord in paragraaf 3.2.

Zowel de leden van de fractie van de VVD als ook de ChristenUnie hebben vragen met betrekking tot de wijze waarop de leefsituatie met informatie vanuit de BRP kan worden vastgesteld. Vooropgesteld moet worden wanneer er sprake is van een enkele alleenstaande met of zonder eigen minderjarige kinderen de basisregistratie persoonsgegevens (BRP) duidelijkheid biedt over de leefsituatie. En dat ditzelfde geldt voor gehuwden dan wel geregistreerd partners met of zonder eigen minderjarige kinderen die op hetzelfde adres staan ingeschreven.

Uitgangspunt van de wetgeving is daarnaast dat daar waar de BRP geen volledig uitsluitel geeft over de leefsituatie aangenomen wordt dat betrokkene is aan te merken als alleenstaande. De beslaglegger heeft dan wel nog de mogelijkheid om gebruikmakend van hem op andere wijze bekende informatie, toch tot de vaststelling te komen dat de schuldenaar als gehuwd kan worden aangemerkt. Denk daarbij aan de gemeente die op basis van bijstandsverstrekking kennis kan hebben van het feit of sprake is van een gezamenlijke huishouding.

Daarnaast geldt net als nu dat de deurwaarder de schuldenaar zelf kan vragen om meer duidelijkheid met betrekking tot zijn leefsituatie. Op basis van artikel 475g, eerste lid, Rv is de schuldenaar gehouden hierover informatie te verstrekken. Daarnaast is de schuldenaar gehouden om, zo hij constateert dat in de op basis van artikel 475i Rv aan hem verstrekte informatie onjuistheden zitten dit aan de deurwaarder te melden.

In reactie op de vraag van de leden van de fractie van de VVD of kwaadwillende schuldenaren op deze wijze niet te makkelijk schijnconstructies kunnen opzetten, merkt de regering op dat het ook ten voordele van de schuldenaar is indien hij zijn schuld naar vermogen en dus op de voor hem kortst mogelijke termijn (lees: met een juiste beslagvrije voet) kan voldoen. Een systeem waarbij op de deurwaarder een onderzoeksplicht ligt om de eventuele mogelijkheid van een gezamenlijke huishouding daar waar nodig te onderzoeken, vraagt ten opzichte van het te dienen doel, een dusdanige inzet van middelen dat dit onwenselijk is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de wijze waarop de leefsituatie wordt vastgesteld zich verhoudt tot de praktische bezwaren die kleven aan toepassing van de kostendelersnorm?

In antwoord hierop wijst de regering op de uitvoeringstoets die de Belastingdienst op verzoek van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2015 heeft uitgevoerd naar invoering van de kostendelersnorm. De Belastingdienst kwam daarin tot het oordeel dat de introductie van een kostendelersnorm binnen de berekening van de beslagvrije voet de regeling onuitvoerbaar zou maken. In de uitvoeringstoets worden de praktische bezwaren die kleven aan de toepassing van de kostendelersnorm in de berekening van de beslagvrije voet beschreven. Dit oordeel heeft uiteindelijk ook tot gevolg gehad dat de kostendelersnorm als zodanig niet in de huidige regeling is geïntroduceerd.⁶

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat voor jong volwassenen en pensioengerechtigden dezelfde bijstandsnorm gaat gelden als voor de groep daartussen en vragen of de regering cijfermatig kan aangeven wat deze wijziging voor die groepen zal betekenen? Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 6.

⁶ Brief van de Staatssecretaris van SZW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 9 juni 2015, Kamerstukken II 2014/2015, 24 515, nr. 307.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering heeft overwogen het recht vast te leggen voor de schuldenaar met een bijstandsuitkering om zelf een keuze te maken tussen het aflossen van 5% van hun inkomen via de vakantietoelage of via de maandelijkse betaling en of gemeenten de ruimte hebben een dergelijke keuzemogelijkheid te introduceren. Deze vraag wordt beantwoord in paragraaf 3.8.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke beleidsopties de regering heeft overwogen voor een radicalere vereenvoudiging en waarom deze zijn afgefallen? In het preadvies van de KBvG dat als vertrekpunt heeft gediend voor het onderhavige wetsvoorstel, spreekt de KBvG haar voorkeur uit voor een progressief staffelmodel, zoals dit in de ons omringende landen (België, Frankrijk en Duitsland) wordt gehanteerd. Binnen de eerste oriëntatie zijn daarom verschillende mogelijkheden bezien om tot een staffelmodel te komen. Daarnaast is ook een model bezien waarbij de beslagvrije voet zoveel mogelijk terug was herleid tot één bedrag.

Bij de doorrekening van de verschillende modellen werd steeds duidelijker dat de beslagvrije voet zoveel mogelijk moet aansluiten op de toeslagsystematiek om onwenselijke effecten, zoals de armoedeval, te voorkomen. Dit is de reden waarom uiteindelijk toch is gekozen voor een model dat in zijn uitwerking zo nauw mogelijk de toeslagsystematiek volgt.

Verschillende vormen van radicalere vereenvoudiging zijn dus wel overwogen, maar zijn uiteindelijk ter zijde geschoven, omdat zij – als het aan de schuldenaar toekomende recht op toeslagen werd meegenomen – tot gevolg hadden, dat schuldenaren door kleine veranderingen in inkomen juist veel meer of juist veel minder te besteden kregen. Het betrof fluctuaties die in geen verhouding stonden tot de mate van verandering in het inkomen en daarmee onwenselijk waren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering of er bij de invoering van de wet ondersteuning beschikbaar komt voor de schuldenaar over de rechten en plichten die ze hebben. Bij de implementatie van dit wetsvoorstel is ook aandacht voor de communicatie om schuldenaren voor te bereiden op de geplande wijzigingen. Onderdeel van dit communicatieplan is de rekentool maar daarnaast zal er samen met maatschappelijke organisaties gekeken worden hoe schuldenaren het beste bereikt en geïnformeerd kunnen worden. Het idee van de 'beslagtelefoon' zal ook meegenomen worden in de ontwikkeling van het communicatieplan.

De leden van de fractie van de CU vragen hoe met dit wetsvoorstel de beslagvrije voet voor zzp'ers en ondernemers wordt vereenvoudigd? In reactie hierop merkt de regering op dat de regeling van de beslagvrije voet is geënt op beslag op periodiek inkomen en in die zin niet één op één toepasbaar is op zzp'ers die niet over een regulier inkomen beschikken. Dat laat onverlet dat het doel van de beslagvrije voet is om zeker te stellen dat de schuldenaar ondanks zijn schuldensituatie kan blijven beschikken over een inkomen om in de basale kosten van levensonderhoud te voorzien. Dit principe is ook leidend indien de schuldenaar alleen over een inkomen dat in hoofdzaak vanuit zzp-werkzaamheden is opgebouwd beschikt. De bescherming die artikel 475f Rv mogelijk maakt is hiervoor specifiek bedoeld.

Als beslag wordt gelegd bij een opdrachtgever van de zzp'er is voor de vraag of de beslagvrije voet bij dit beslag gerespecteerd dient te worden bepalend in hoeverre de schuldenaar voor zijn basale levensonderhoud (mede) van het beslagen zzp-inkomen afhankelijk is. Wellicht heeft de zzp'er verschillende opdrachtgevers en dus nog andere bronnen van inkomen. De toepassing van de beslagvrije voet is alleen nodig daar waar het totale, resterende niet beslagen inkomen voor de zzp'er onvoldoende is om in zijn basale levensonderhoud te voorzien. In dat geval kan hij de rechter verzoeken om op de verschillende periodieke betalingen van deze opdrachtgever de beslagvrije voet van toepassing te laten verklaren.

Overigens moet wel worden opgemerkt dat beslag op zzp-inkomen niet erg voor de hand ligt. Dit houdt verband met het feit dat de beslaglegger veelal onbekend is met de identiteit van de opdrachtgever(s) van de zzp'er en hij daardoor feitelijk niet over de mogelijkheid beschikt om beslag bij deze inkomensverstrekker te leggen. Het zzp-inkomen uit opdrachten is namelijk niet opgenomen in de polisadministratie van UWV. Het beslag bij de desbetreffende opdrachtgever ziet daarbij alleen op betalingen die voortvloeien uit ten tijde van het beslag reeds bestaande rechtsverhoudingen, betalingen op basis van later overeengekomen opdrachten vallen wederom niet onder het beslag. Het beslag heeft daardoor een zeer tijdelijk karakter.

Van de zijde van de gerechtsdeurwaarders wordt dan ook aangegeven dat zij bij zzp'ers vrijwel geen gebruik maken van de mogelijkheid tot beslag bij de opdrachtgever, maar dat zij veeleer – voor zover de mogelijkheid hiertoe aanwezig is kiezen voor een beslag op de bankrekening van de schuldenaar. Dit is geen ideale situatie. Zoals bekend kleven er nadelen aan een bankbeslag omdat de beslagvrije voet daarbij niet geldt. In combinatie met de gebrekkige informatiepositie van de schuldeiser en de noodzaak dat de zzp'er zelf een verzoek doet bij de kantonrechter vraagt dit onderwerp om nader onderzoek in de toekomst voor betere oplossingen.

Zowel de leden van de fractie van de PvdA als van de CU vragen naar de in de toelichting toegezegde nadere verkenning van de positie van de zzp'er. Deze verkenning is noodzakelijk, nu duidelijke informatie over het inkomen van de zzp'er, de periodiciteit daarvan en informatie over de opdrachtgevers ontbreekt. De KBvG heeft aangegeven in het preadvies inzake bankbeslag, dat is genoemd in het nader rapport behorend bij dit wetsvoorstel, ook de positie van de zzp'er te betrekken. Die link is logisch nu meerdere betrokken partijen hebben aangegeven dat als het gaat om dwangincasso bij zzp'ers, veelvuldig juist voor het instrument bankbeslag wordt gekozen. Het kabinet wil de uitkomsten van dit preadvies dan ook graag bij de toegezegde nadere verkenning betrekken. Publicatie van het genoemde preadvies van de KBvG is in de tweede helft van 2017 voorzien.

3.2. Randvoorwaarden vereenvoudiging berekening beslagvrije voet

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kan aangeven in welke mate en in welke gevallen met de 5%-regeling ook invulling wordt gegeven aan de wens van de leden van de fractie van de VVD om de kostendelersnorm ook van toepassing te laten zijn op de beslagvrije voet. De hoogte van de beslagvrije voet binnen de voorgestelde regeling is gekoppeld aan de hoogte van het inkomen van de schuldenaar. Indien een kostendelerssituatie gevolgen heeft voor de hoogte van de door de schuldenaar ontvangen uitkering heeft de kostendelerssituatie aldus ook gevolgen voor de hoogte van de beslagvrije voet. Anders dan binnen het huidige systeem wordt via de 5% regeling gerealiseerd dat ook schuldenaren in deze situatie enige prikkel ervaren om aan hun betalingsverplichtingen te voldoen.

De leden van de fractie van de PvdA en de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering nader kan toelichten wat er verstaan wordt onder 'een reëel minimum', waar dit op wordt gebaseerd, hoe de hoogte van beslagvrije voet zich hier tot verhoudt, en op welke gronden zij meent dat de huidige hoogte van een juist berekende beslagvrije voet inderdaad het bedrag is waarmee mensen voldoende kunnen voorzien in de basale kosten voor levensonderhoud.

Onder het reëel minimum wordt het minimuminkomen verstaan waarover iedereen moet kunnen blijven beschikken om in zijn basale levensbehoeften te voorzien. Bij de ontwikkeling van de nieuwe berekeningswijze is voor de uitkomsten (de hoogte van de beslagvrije voet) zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de uitkomsten van de huidige berekening van de beslagvrije voet. Dit is gedaan, omdat de hoogte van een op basis van het huidige systeem juist berekende beslagvrije voet niet of nauwelijks ter discussie staat. Met de beslagvrije voet moeten mensen in hun bestaan kunnen voorzien, maar er moet ook een prikkel zijn om financiële verplichtingen na te komen. De regering meent dat de voorgenomen regeling, inclusief de mogelijkheden voor maatwerk en de hardheidsclausule een voldoende reëel minimum biedt. Niet vergeten mag worden dat een schuldenaar niet plotseling wordt geconfronteerd met een nieuwe financiële situatie als gevolg van het beslag. Daar is een periode aan voorafgegaan waarin hij tot betalingsafspraken met schuldeisers kan komen en zijn uitgaven zo veel mogelijk aan zijn financiële situatie moet aanpassen, ook als hem dat moeite of inspanningen kost.

De bijstandsnormen uit de Participatiewet zijn een belangrijke component in de vaststelling van de voorgestelde beslagvrije voet. Bijstand voorziet in de noodzakelijke kosten van bestaan. De beslagvrije voet is lager en voorziet in de basale kosten van bestaan. De beslagvrije voet voor mensen met een inkomen dat gelijk of lager is dan de bijstandsnorm voor alleenstaande of gehuwden, bijvoorbeeld omdat zij een lagere uitkering hebben in verband met de kostendelersnorm, is 95% van het inkomen. De regering heeft er expliciet voor gekozen om alle inkomens een afloscapaciteit van 5% van het inkomen te geven.

De NVVK hanteert het percentage van 95% van het inkomen in een minnelijke schuldregeling, indien de schuldenaar op basis van het voor hem geldende vrij te laten bedrag (een afgeleide van de beslagvrije voet) niet over afloscapaciteit blijkt te beschikken.

De leden van de fractie van de PvdA vragen toe te lichten waarop gebaseerd is dat de hoogte van een op basis van het huidige systeem berekende beslagvrije voet niet of nauwelijks ter discussie staat.

In het verleden bestond wel twijfel over de hoogte van de beslagvrije voet, maar in de latere literatuur zijn daarover geen opmerkingen meer terug te vinden. Dat geldt ook voor het preadvies 'Naar een nieuwe beslagvrije voet' van de KBvG. Het preadvies geeft onder meer een overzicht van de kritiek die in de loop der jaren is geuit op het huidige systeem. Het resultaat is een kleurrijke bloemlezing die inzicht geeft in de weerbarstige praktijk van het loonbeslag, aldus het preadvies.⁷ De problematiek bij het vaststellen van de huidige regeling is teruggebracht tot twee kernproblemen. Ten eerste is door de introductie en uitbreiding van het toeslagenstelsel de toepassing van de beslagwetgeving en berekening van de beslagvrije voet complex en welhaast ondoorgrondelijk geworden. Ten tweede is de deurwaarder voor de informatie die hij nodig heeft voor het berekenen van de beslagvrije voet afhankelijk van de medewerking van de schuldenaar. Deze afhankelijkheid en bijgevolg niet eenduidige beschikbaarheid van informatie die nodig is voor de berekening, maakt het er niet eenvoudiger op.

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke maatschappelijke organisaties betrokken zijn geweest en wat deze organisaties van de hoogte van de beslagvrije voet vinden.

In het preadvies van de KBvG komen onder andere de opvattingen van de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR) en de Nationale ombudsman aan bod.

Het wetsvoorstel heeft opengestaan voor (internet)consultatie. Dit heeft tot reacties geleid van onder meer de LOSR/Sociaal Werk Nederland, KBvG, NVVK, VNG/Divosa en de Nationale ombudsman. In de reacties is de hoogte van de beslagvrije voet (vrijwel) niet als probleem aangedragen. Wel vraagt een aantal partijen zich af of de beslagvrije voet toereikend is voor mensen met hoge woonlasten. In het voorgenomen systeem wordt rekening gehouden met redelijke woonlasten van de schuldenaar en is voorzien in een beter afgestemde woonkostencorrectie en de introductie van de mogelijkheid om de beslagvrije voet in geval van hoge woonlasten tijdelijk hoger vast te stellen (artikel 475da, vijfde lid, Rv). Tevens is een aparte regeling getroffen voor de schuldenaar die een eigen woning bezit (artikel 475e, derde lid, Rv).

3.3. Nieuwe berekening beslagvrije voet

Zowel de leden van de fractie van de CU als van de PvdA vragen een nadere toelichting in welke uitzonderingsgevallen de schuldenaar wel informatie moet aanleveren. De regering wil benadrukken dat het nieuwe systeem niet inhoudt dat op de schuldenaar geen informatieplicht meer rust. Op basis van artikel 475g, eerste lid, Rv blijft hij verplicht de deurwaarder te informeren over zijn inkomstenbronnen en alle benodigde gegevens voor de vaststelling van de beslagvrije voet, voor zover de deurwaarder deze informatie niet kan halen uit de voor hem ter beschikking staande bronnen. Feitelijk zal dit tot gevolg hebben dat de deurwaarder op basis van artikel 475i, tweede lid, Rv de schuldenaar inzicht geeft in de hem ter beschikking staande informatie op basis waarvan hij de beslagvrije voet heeft berekend, waarna de schuldenaar, indien hij onjuistheden of onvolkomenheden in deze informatie constateert, op basis van artikel 475g, eerste lid gehouden is de deurwaarder hierop (beargumenteerd) te wijzen.

Daarnaast creëert het wetsvoorstel een zeer beperkt aantal situaties waarbij de beslagvrije voet afwijkend kan worden vastgesteld op basis van door de schuldenaar aan te leveren informatie. Het gaat dan om:

- a. de in een inrichting verblijvende: gegevens over de prijs die betrokkene is verschuldigd voor verzorging dan wel verpleging;
- b. de schuldenaar die een vaste woon- of verblijfplaats buiten Nederland heeft: gegevens over zijn leefsituatie en verdere inkomen;
- c. de woningeigenaar met een inkomen waarbij er op basis van dat inkomen recht zou zijn op huurtoeslag: gegevens over de woonkosten;
- d. de schuldenaar waarbij de beslagvrije voet gelijk is aan het voor zijn leefsituatie geldende vaste bedrag, die woonlasten heeft die de rekenuur als opgenomen in artikel 13, eerste

⁷ Zie J. Rijdsdijk, O.M. Jans & J. Feikema, *Naar een nieuwe beslagvrije Voet, vereenvoudiging in een tweetrapsraket*, juni 2014, blz. 117 e.v.

lid, onderdeel a, Wet op de huurtoeslag met meer dan 10% ontstijgen – gegevens over de woonkosten.

In het op basis van artikel 475i, tweede lid, Rv vast te stellen modelformulier zal de schuldenaar expliciet erop worden gewezen dat van hem in deze situaties wordt verwacht dat hij de genoemde gegevens verstrekt alvorens dit meegenomen wordt bij de berekening van de beslagvrije voet.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe groot naar verwachting de groep schuldenaren is die in het nieuwe systeem informatie moeten aanleveren. Er zijn geen exacte cijfers bekend over de grootte van de verschillende groepen schuldenaren die in het nieuwe systeem informatie moeten aanleveren. Het gaat hier om inrichting verblijvenden, in buitenland verblijvenden, eigenwoningbezitters en huishoudens met hoge woonlasten. Er kan wel een grove indicatie gegeven worden van het percentage voor de verschillende groepen op basis van het onderzoek Profielschets beslagenen⁸ en cijfers van het CBS. Op basis van gegevens van het CBS bevindt 1% van de mensen die in een WSNP- traject zitten zich in een inrichting. Het aantal mensen in een inrichting dat te maken heeft met loonbeslag is niet bekend. Op basis van het onderzoek Profielschets beslagenen is het deel woningbezitters naar schatting maximaal 6% van het totaal aantal beslagenen. Op basis van hetzelfde onderzoek komt maximaal 2% van het totaal aantal beslagenen in aanmerking voor een tijdelijke verhoging van de beslagvrije voet in verband met hogere woonkosten.

Voor het aantal in het buitenland verblijvende beslagenen is ook een globale indicatie te geven op basis van cijfers van de SVB. Gezien de regelingen die de SVB uitvoert, is de SVB een van de beslagleggende partijen die het meest te maken heeft met deze groep beslagenen. De SVB heeft in 2016 bij circa 3000 in het buitenland wonende klanten beslag gelegd op de uitkering. Als men uitgaat van 400.000 individuele beslagenen per jaar, is het aandeel in het buitenland verblijvende beslagenen minder dan 1% van het totaal.

De leden van de fractie van de PvdA vragen in hoeverre de regering van mening is dat mensen die in het nieuwe systeem nog informatie dienen aan te leveren dat ook daadwerkelijk zullen doen. De huidige praktijk laat zien dat schuldenaren niet of nauwelijks reageren. Dit is dan ook een van de belangrijkste redenen dat deurwaarders in het nieuwe systeem de belangrijkste gegevens uit de polisadministratie en de BRP kunnen halen. In situaties waarin de noodzakelijke gegevens in de beschikbare registraties ontbreken of niet eenduidig zijn, is nog steeds uitvraag bij de schuldenaar nodig. Het is praktisch niet uitvoerbaar om in alle gevallen te komen tot een passende beslagvrije voet zonder informatie van de schuldenaar. Deze uitvraag bij de schuldenaar zal beperkt zijn tot een beperkte set van gegevens, die voor de schuldenaar herkenbaar en eenvoudig aan te leveren is. Artikel 475i, tweede lid, Rv bepaalt dat de deurwaarder uiterlijk ten tijde van de betekening van het beslagexploot (ingevolge het eerste lid dient dat binnen acht dagen na het leggen van het beslag te gebeuren) de schuldenaar schriftelijk de beslagvrije voet inclusief de gegevens waarop het bedrag is gebaseerd en de wijze waarop de beslagvrije voet is berekend moet mededelen. Bij deze mededeling dient de schuldenaar ook gewezen te worden op de situaties waarover hij informatie dient aan te leveren voor een afwijkende berekening van de beslagvrije voet. Voor het doen van deze mededeling zal een formulier worden opgesteld waarvan de inhoud bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. Hierdoor zullen alle deurwaarders en beslagleggende partijen schuldenaren op dezelfde manier informeren. Het formulier wordt daardoor ook herkenbaar voor de schuldenaar, waardoor het voor hem ook gemakkelijker wordt om hem in te vullen. Daarnaast hoeft de schuldenaar indien er sprake is van meerdere beslagen bij dezelfde derde-beslagene de informatie alleen aan de coördinerende deurwaarder door te geven. Door deze maatregelen heeft de regering de verwachting dat meer mensen in vergelijking met het huidige systeem zullen reageren.

De leden van de fractie van de SP vragen de regering hoe groot de kans is dat mensen alsnog tussen wal en schip vallen als gevolg van het grofmazige karakter en de vier leefsituaties van het nieuwe rekenmodel.

⁸ I&O research, 'Profielchets beslagenen', maart 2016 (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/armoede-en-schulden/documenten/rapporten/2016/12/12/profielchets-beslagenen>).

In de praktijk wordt de huidige beslagvrije voet veelvuldig niet juist vastgesteld. Een te lage beslagvrije voet heeft voor schuldenaren die voor hun levensonderhoud afhankelijk zijn van beslagen inkomen nadelige gevolgen. Met de nieuwe berekeningswijze en het bijbehorende proces verwacht de regering dat de beslagvrije voet in het overgrote deel van de gevallen juist wordt vastgesteld. Daarmee wordt de beslagvrije voet weer een solide bodem zoals oorspronkelijk beoogd. Bovendien kent het nieuwe systeem op onderdelen ook ruimte voor maatwerk. De regering meent dat het daarmee mensen een voldoende waarborg biedt om de meest basale kosten van levensonderhoud te kunnen voldoen.

3.4. Onderscheid naar leefsituaties

De leden van de fractie van de VVD vragen of de gegevens beschikbaar via de BRP voldoende zijn voor een deurwaarder om een situatie van een gezamenlijke huishouding waarbij schuldenaren niet zijn gehuwd, of een geregistreerd partnerschap hebben, onomstotelijk vast te stellen, of kwaadwillende schuldenaren niet te gemakkelijk schijnconstructies kunnen opzetten en een dergelijke gezamenlijk huishouden aan het zicht onttrekken, en hoe de coördinerende deurwaarder met voorliggend voorstel voldoende gegevens kan achterhalen om bovengenoemde situatie vast te stellen? Deze vragen zijn beantwoord in paragraaf 3.1.

De leden van de fractie van de SP vragen in hoeveel procent van de beslagleggingen er sprake is van meer dan twee minderjarige kinderen in het huishouden en welke gevolgen de nieuwe rekenmethode heeft voor deze groep. Het onderzoek Profielschets beslagenen geeft aan dat 51% van de groep beslagenen kinderen heeft. Waarvan 27% alleen minderjarige kinderen (0-17) en 24% zowel minderjarige als meerderjarige kinderen. Het is niet bekend bij hoeveel huishoudens er sprake is van meer dan twee minderjarige kinderen.

Voor de ouder met een inkomen hoger dan € 20.109,- (op jaarbasis – cijfers 2017) geldt dat het kindgebonden budget wordt afgebouwd. Deze afbouw bedraagt op jaarbasis 6,75% van het bedrag waarmee zijn inkomen de € 20.109,- ontstijgt. Binnen de compensatiekop wordt rekening gehouden met deze afbouw in die zin dat de beslagvrije voet vanaf een inkomen ad. € 20.109,- in verband met de afbouw van het kindgebonden budget met een aan de afbouw gelijk bedrag stijgt. Daarbij vindt wel een aftopping plaats. Die aftopping gebeurt bij een inkomen van € 39.659,-. Dit is het inkomen waarbij de bij dit inkomen horende normhuur gelijk is aan de maximale rekenuur van artikel 13 Wet op de Huurtoeslag (€ 710,68 – cijfers 2017). Voor huishoudens met (meerdere) minderjarige kinderen en een inkomen hoger dan € 39.659,- wordt het kindgebonden budget voor zover dit boven dit inkomen nog verder afbouwt, niet verder meegenomen in de dan geldende beslagvrije voet, zijnde het vaste bedrag dat is opgenomen in artikel 475da, eerste lid, Rv. Op basis van de Profielschets beslagenen heeft minder dan 4% van alle beslagenen te maken met een inkomen dat hoger is dan € 39.659,-.⁹ Circa de helft van deze 4% heeft minderjarige kinderen en een deel daarvan (alleenstaande ouders en gehuwden met 2 of meer kinderen) heeft bij dit inkomen nog te maken met een recht op kindgebonden budget. Voor deze groep wordt de afbouw binnen het kindgebonden budget boven de € 39.659,- niet gecompenseerd. Gezien de zeer beperkte afbouwfactor gaat het dan om een bedrag van ca. € 5,50 per maand per € 1000,- waarmee het inkomen de bovengrens van € 39.659,- ontstijgt. De afbouw van het kindgebonden budget loopt in dit geval door, terwijl de afbouw niet gecompenseerd wordt in de compensatiekop. Hierdoor heeft de schuldenaar met een inkomen boven de bovengrens €5,50 per €1000 minder te besteden.

Gezien de bovengenoemde percentages doet zich dit effect bij minder dan 1% van alle beslagen voor.

3.5. Onderscheid naar inkomen

De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering in beeld kan brengen hoe sterk de drie onderscheiden inkomensgroepen de afgelopen jaren bij de beslagleggingen vertegenwoordigd zijn geweest. Het onderzoek Profielschets beslagenen geeft inzicht in de grootte van de inkomensgroepen. In de tabel hieronder is de verdeling in beeld gebracht voor alleenstaanden. Uit het onderzoek Profielschets beslagenen blijkt over het geheel genomen geen verschil in inkomen

⁹ I&O Research, 'Profielchets beslagenen', maart 2016

tussen huishoudens van verschillende samenstelling (naast alleenstaande betreft dit: alleenstaande ouder, samenwonend, samenwonend met kinderen).

Grootte van de drie onderscheiden inkomensgroepen bij alleenstaanden		
Inkomens groepen	Enquête onder beslagene	Informatie van gerechtdeurwaarders
Groep a (vast bedrag)	4%	5%
Groep b (formule)	54,5%	52,5%
Groep c (5%-regeling)	41,5%	42,5%
Totaal	100%	100%

Tabel 1. Grootte van de drie onderscheiden inkomensgroepen bij alleenstaanden.

3.6. Berekening van het vaste bedrag

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering bereid is om de tabellen aan te passen met de bedragen die gelden vanaf 1 januari 2017. De tabel in hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting is opgenomen om inkomenseffecten te laten zien voor de verschillende leefsituaties en verschillende inkomensgroepen als gevolg van het nieuwe systeem. Het aanpassen van de bedragen voor 2017 leidt niet tot andere inkomenseffecten en heeft daarom weinig meerwaarde. Bijlage 1 van de memorie van toelichting geeft een getalsmatige uitwerking van de groepen a, b en c voor 2016. De regering heeft in onderstaande tabel deze bedragen aangepast voor 1 januari 2017.

Alleenstaande		
Groep	Belastbaar jaarinkomen	Berekening netto beslagvrije voet
A	> € 30.303,-	€ 1.525,85
B	€ 15.030,- - € 30.303,-	95% bijstandsnorm (incl. vakantiebijslag) + (belastbaar jaarinkomen - 20.109) x 0,1346 / 12 + (0,000000702729 x belastbaar jaarinkomen ²) + (0,002157297539 x belastbaar jaarinkomen) - 206,48
C	< € 15.030,-	95% van netto-inkomen incl. vakantiebijslag

Alleenstaande ouder		
Groep	Belastbaar jaarinkomen	Berekening netto beslagvrije voet
A	> € 39.659,-	€ 1.635,82
B	€ 15.030,- - € 39.659,-	95% bijstandsnorm (incl. vakantiebijslag) + (belastbaar jaarinkomen - 20.109) x 0,1346 / 12 + (0,000000399071 x belastbaar jaarinkomen ²) + (0,002092801553 x belastbaar jaarinkomen) - 206,48 + ((belastbaar jaarinkomen - 20.109) x 0,0675) / 12
C	< € 15.030,-	95% van netto-inkomen incl. vakantiebijslag

Gehuwde		
Groep	Belastbaar jaarinkomen	Berekening netto beslagvrije voet
A	> € 39.659,-	€ 2.007,98
B	€ 19.440,- - € 39.659,-	95% bijstandsnorm (incl. vakantiebijslag) + (belastbaar jaarinkomen 20.109) x 0,1346 / 12 + (0,000000399071 x belastbaar jaarinkomen ²) + (0,002092801553 x belastbaar jaarinkomen) - 206,48
C	< € 19.440,-	95% van netto-inkomen incl. vakantiebijslag

Gehuwde met kinderen		
Groep	Belastbaar jaarinkomen	Berekening netto beslagvrije voet
A	> € 39.659,-	€ 2.117,95
B	€ 19.440,- - € 39.659,-	95% bijstandsnorm (incl. vakantiebijslag) + (belastbaar jaarinkomen -20.109) x 0,1346 / 12 + (0,000000399071 x belastbaar jaarinkomen ²) + (0,002092801553 x belastbaar jaarinkomen) - 206,48 + ((belastbaar jaarinkomen - 20.109) x 0,0675) / 12
C	< € 19.440,-	95% van netto-inkomen incl. vakantiebijslag

Tabel 2. Inkomenseffecten verschillende leefsituaties en inkomensgroepen 2017.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering het eens is met de leden dat de rekentool te allen tijde up to date hoort te zijn. De regering is het eens met de leden van de fractie van de PvdA en heeft de beheerder van de huidige rekentool verzocht de tool op zeer korte termijn aan te passen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of de beoogde rekentool proefgedraaid heeft. Of maatschappelijke organisaties zoals de KBvG, NVVK, de LOSR hier al mee kunnen oefenen. En of de regering van plan is om deze organisaties door middel van een pilot proef te laten draaien in het overgangsjaar 2017 zodat de resultaten voor de beoogde inwerkingtreding in 2018 gedeeld kunnen worden. Het is belangrijk dat de berekening van de beslagvrije voet en het bijbehorende nieuwe proces van beslaglegging uitvoerbaar is voor de deurwaarders en de andere beslagleggende partijen. Een laagdrempelige rekentool voor schuldenaren zal ervoor zorgen dat schuldenaren hun beslagvrije voet zelf kunnen berekenen en controleren. Bij de ontwikkeling van deze tool zullen de maatschappelijke organisaties betrokken worden zodat ook zij goed kunnen werken met de rekentool. De regering beoogt de rekentool ruim voor de inwerkingtreding beschikbaar te hebben, zodat de betrokken organisaties maar ook schuldenaren genoeg tijd hebben om zich voor te bereiden.

3.7. Compensatiekop

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de beslagvrije voet elk half jaar opnieuw berekend dient te worden. De herberekening heeft tot doel dat de deurwaarder ook lopende het beslag periodiek de juistheid van de eerder vastgestelde beslagvrije voet toetst. Dit is nodig omdat het bestaansminimum zowel in het huidige als in het voorgestelde model in hoge mate gekoppeld is aan de bijstandsnorm en het eventuele recht op toeslagen. De deurwaarder en andere beslagleggende partijen zijn verplicht één keer per twaalf maanden een herberekening uit te voeren. Bij het bepalen van de termijn van herberekening is er een afweging gemaakt tussen een zo actueel mogelijke beslagvrije voet en het beperken van de administratieve lasten voor de uitvoering (en daarmee ook de kosten voor de schuldenaar). Bovendien gaat het om slechts kleine wijzigingen in de uiteindelijke bedragen. De bijstandsnorm wordt halfjaarlijks geïndexeerd en voor de toeslagen geldt dat deze jaarlijks aan wijzigingen onderhevig zijn.

Ongeveer 50% van alle beslagen heeft een looptijd die langer is dan een jaar.¹⁰ Daarom is dus in de wet vastgelegd dat de beslagvrije voet in ieder geval één keer in de twaalf maanden moet worden herberekend. Zo wordt gegarandeerd, dat bij langer lopende beslagen wijzigingen in de bijstandsnorm of wijzigingen in het recht op toeslagen, ook worden meegenomen in de berekening van de beslagvrije voet en steeds met een actuele beslagvrije voet wordt gewerkt. Door een jaarlijkse herberekening voor te schrijven is de deurwaarder niet verplicht tot herberekening van de beslagvrije voet bij wijzigingen van de bijstandsnorm of toeslagen behalve wanneer een schuldenaar hier expliciet om verzoekt (475d, derde lid, onderdeel b, Rv). De genoemde termijn van twaalf maanden kan bij een algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van SZW voor bepaalde soorten periodieke betalingen worden verkort. De plicht tot tussentijdse herberekening, verplicht de coördinerende deurwaarder om te controleren of er wijzigingen zijn die van invloed zijn op de hoogte van de beslagvrije voet. Daarnaast heeft de schuldenaar ook de mogelijkheid om de deurwaarder indien daartoe redenen bestaan om een herberekening te verzoeken. Denk hierbij aan bijvoorbeeld een structurele wijziging in de leefsituatie (chtscheiding, huwelijk of geboorte eerste kind).

De twaalf maanden termijn is een maximumtermijn. Het staat de deurwaarder vrij om eerder al een herberekening uit te voeren. Hij kan hier bijvoorbeeld ook voor kiezen zodra hij ziet dat de afdracht opvallend is gewijzigd ten opzichte van de oorspronkelijke inzet. Vanaf de herberekening gaat vervolgens een nieuwe termijn van twaalf maanden lopen.

Ten slotte is er voor gekozen om eveneens een verplichting tot herberekening te creëren voor de situatie dat de deurwaarder wordt geïnformeerd over wijzigingen van de omstandigheden die van invloed zijn op de hoogte van de beslagvrije voet. Hiertoe behoren ook meldingen van eerdere onjuistheden bij de berekening die de schuldenaar na afloop van de eerder genoemde vier weken termijn meldt. Dit is geen nieuwe verplichting. Ook in het huidige systeem geldt voor de deurwaarder de verplichting onverwijld rekening te houden met aan hem bekend gemaakte gewijzigde omstandigheden (artikel 475d, zevende lid, Rv).

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe schuldenaren op de hoogte worden gesteld van een wijziging van de beslagvrije voet als gevolg van een herberekening. In artikel 475i, vierde lid, Rv is bepaald dat het tweede en derde lid van hetzelfde artikel van overeenkomstige toepassing zijn bij een opnieuw vastgestelde beslagvrije voet als gevolg van een herberekening. Dit betekent dat in het geval van een herberekening de schuldenaar door de deurwaarder of beslagleggende partij, per omgaande doch uiterlijk voor afloop van de termijn van herberekening, geïnformeerd wordt over de nieuwe beslagvrije voet inclusief de gegevens waarop het bedrag is gebaseerd en de wijze waarop de beslagvrije voet is berekend. De inhoud van dit formulier wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de deurwaarder verantwoordelijk is voor de herberekening en wat er gebeurt als de deurwaarder hierin in gebreke blijft. De coördinerende deurwaarder is verantwoordelijk voor de herberekening van de beslagvrije voet. Het voorgestelde artikel 475d Rv verplicht hem dit te doen. De gerechtsdeurwaarder is aan tuchtrechtspraak onderworpen ter zake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk gerechtsdeurwaarder niet betaamt. Dit is geregeld in artikel 34 van de Gerechtsdeurwaarderswet. Als de deurwaarder in

¹⁰ I&O research, 'Profiel schets beslagene', maart 2016.

gebreke blijft, zal de herberekening op het moment dat dit gebrek aan het licht komt, alsnog door de coördinerend deurwaarder moeten worden uitgevoerd. Als deze herberekening leidt tot een hogere beslagvrije voet, zal de beslagvrije voet met terugwerkende kracht gecorrigeerd moeten worden. Als de herberekening leidt tot een lagere beslagvrije voet, zal de nieuwe beslagvrije voet vanaf het moment van herberekening gelden. Volledigheidshalve wordt ook verwezen naar het antwoord op de vraag van de fractie van de PvdA over de bescherming van de schuldenaar bij een te laag vastgestelde beslagvrije voet (paragraaf 4.2).

3.8. De beslagvrije voet voor inkomens onder of gelijk aan de voor de desbetreffende leefsituatie geldende bijstandsnorm: 5%-regeling

De leden van de fractie van de PvdA hebben meerdere vragen die in de kern zien op de vraag in hoeverre de 5%-regeling een reëel bestaansminimum borgt. In de toelichting op het wetsvoorstel is in dit kader erop gewezen dat met het voorgestelde percentage wordt aangesloten bij de norm die de NVVK hanteert binnen een minnelijke schuldregeling, indien de schuldenaar op basis van het voor hem geldende vrij te laten bedrag (een afgeleide van de beslagvrije voet) niet over afloscapaciteit blijkt te beschikken. Het gaat dan om een periode van drie jaren waarbinnen de schuldenaar minimaal 5% van zijn inkomen voor de aflossing van zijn schulden dient in te zetten. In aanvulling hierop moet worden opgemerkt dat de huidige beslagvrije voet bij een inkomen op bijstandsniveau, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende correcties, vergelijkbaar is met de uitkomsten van de 5%-regeling.

Voor zover de schuldenaar vanwege een kostendelersituatie over een lager inkomen beschikt, is het uitgangspunt dat het feit dat hij de kosten kan delen, met zich brengt dat hij een met de alleenwonende bijstandsgerechtigde vergelijkbaar deel van zijn uitkering (zijnde 5%) kan inzetten voor de aflossing van zijn schulden.

Zowel de leden van de fractie van de PvdA als van de fractie van de ChristenUnie hebben vragen met betrekking tot de wijze waarop gemeenten – zo sprake is van een bijstandsuitkering – de afdracht bij een beslag op de uitkering organiseren. In de memorie van toelichting is in dit kader beschreven dat gemeenten de afdracht verschillend organiseren. De regering meent dat dit tot de gemeentelijke beleidsvrijheid behoort en dat de gemeente daarin zelf een keuze mag maken. Het nettoresultaat van beide regelingen is voor de schuldenaar identiek.

De leden van de fractie van de SP vragen in hoeverre de hoogte van de bijstandsnorm van invloed is op de schuldproblemen van deze groep mensen. In hoeverre wordt hiermee de meest kwetsbare groep nog verder in het nauw gedreven, zo vragen de leden van de fractie van de SP. Het ontstaan van problematische schulden kent velerlei oorzaken en wordt met name bepaald door de persoonlijke omstandigheden van de schuldenaar waaronder de hoogte van het inkomen. Niet gesteld kan worden dat mensen met lage inkomens per definitie in problematische schuldensituaties terechtkomen. Dit wetsvoorstel draagt juist bij aan een betere bescherming van de beslagvrije voet en daar zijn alle schuldenaren bij gebaat.

De leden van de fractie van de SP vragen de regering of zij overwogen heeft om een ondergrens aan de verhouding tussen gemaakte kosten van schuldeisers en de aflossingscapaciteit vast te stellen, waardoor voorkomen wordt dat hogere kosten gemaakt worden dan er afgelost wordt op de oorspronkelijke schuld. Kan de regering aangeven of het kan voorkomen dat de schuld groeit als gevolg van hogere kosten dan de aflossingscapaciteit?

De regering vindt het belangrijk een signaal af te geven dat financiële verplichtingen moeten worden nagekomen en dat schuldenaren niet het gevoel moeten krijgen dat zij voor schuldeisers onaantastbaar zijn. De kosten van beslaglegging kunnen in bepaalde situaties hoger liggen dan de uiteindelijke aflossing. Het is aan de schuldeisers om een verantwoorde afweging te maken of zij in die situatie het beslag op het periodieke inkomen willen doorzetten. Overigens mag een gerechtsdeurwaarder die weet dat een beslag louter schuldenophogend werkt, een beslag niet zonder meer doorzetten.

3.9. Belastbaar inkomen

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af wanneer het onderzoek naar uniformering van het begrip belastbaar inkomen op de loonstrook afgerond zal worden.

Paragraaf 3.9 van de memorie van toelichting beschrijft dat de schuldenaar het belastbaar inkomen niet altijd gemakkelijk kan terug vinden op de loonstrook, omdat dit bedrag niet altijd belastbaar inkomen wordt genoemd. Er worden verschillende benamingen gehanteerd, onder meer sv-loon of loon voor loonheffing. Er wordt daarom gekeken of de wijze waarop het belastbaar inkomen op de loonstrook wordt omschreven meer kan worden geüniformeerd. Als op dit punt relevante informatie beschikbaar is, zal het kabinet u die toesturen.

De leden van de fractie van de SGP vragen de regering hoe zij zich rekenschap geeft van het feit dat het centraal stellen van het belastbaar inkomen voor eenverdieners een aanmerkelijke verslechtering kan opleveren. De regering wil er in deze op wijzen dat de door de fractie van de SGP bedoelde verslechtering optreedt binnen de overgang van bruto naar netto, in die zin dat een eenverdiener met een bruto inkomen dat gelijk is aan de gezamenlijke bruto inkomens van twee tweeverdieners er netto minder aan overhoudt dan de tweeverdieners gezamenlijk. Dit effect speelt niet binnen de beslagvrije voet, omdat de beslagvrije voet de bijstandsnorm als uitgangspunt neemt, waarbij het belastbaar inkomen verder alleen dient om de hoogte van de compensatiekop te bepalen. Deze compensatiekop vertegenwoordigt het bedrag dat de schuldenaar ten opzichte van iemand met een inkomen op minimumniveau niet aan toeslagen ontvangt. Die compensatiekop is gelijk ongeacht of het totale belastbaar inkomen een samenstel van twee tweeverdieners of een eenverdiener vormt. De beslagvrije voet is met andere woorden indien sprake is van een zelfde totaal belastbaar inkomen even hoog voor de eenverdiener als voor de tweeverdiener, met die kanttekening dat bij de tweeverdiener het netto inkomen van de niet beslagen tweeverdiener voor maximaal de helft van de berekende beslagvrije voet op deze voet in mindering kan worden gebracht.

3.10. Verlaging van de beslagvrije voet (artikel 475db Rv)

De leden van de fractie van de SGP vragen de regering waarom zij het wetsvoorstel niet heeft aangegrepen om de regeling voor verlaging van de beslagvrije voet op grond van het inkomen van de partner aan te passen. Deze leden vragen waarom de verlaging bij voorbaat wordt gemaximeerd tot de helft van het inkomen van de partner. Hoe is deze maximering vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid te legitimeren, bijvoorbeeld wanneer de schuldenaar zeer beperkte inkomsten heeft terwijl de partner een hoog inkomen geniet. Ten eerste dient genoemd te worden dat indien er sprake is van een partner met inkomen, de beslagvrije voet tot maximaal de helft van de beslagvrije voet wordt verlaagd, en niet met het inkomen van de partner zoals de leden van de fractie van de SGP veronderstellen. Ten tweede, een schuld is in beginsel persoonlijk. Uitgangspunt is dat iedereen alleen voor zijn eigen schulden verantwoordelijk is en niet voor de schulden van zijn of haar partner. Door het inkomen van de partner niet volledig mee te nemen, maar te maximeren tot 50% van de beslagvrije voet, blijft de beslagene beschikken over een minimumbedrag van waaruit hij zijn basale bijdrage aan het levensonderhoud van de gehuwden tezamen kan leveren. Dit voorkomt dat de partner gedwongen wordt om indirect mee te betalen aan de op naam van de beslagene staande schulden. Mocht de schuld op naam van beide partners staan en daarmee op beide partners te verhalen zijn, is de deurwaarder gerechtigd op beide inkomens beslag te leggen. De deurwaarder heeft dan ook de mogelijkheid om bij beide partners afzonderlijk beslag te leggen voor de desbetreffende vordering.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering de toegankelijkheid en inzichtelijkheid van applicaties ook als belangrijk speerpunt meeneemt. De regering is het eens met de SGP dat de rekentool die de regering zal maken voor de schuldenaar om zijn beslagvrije voet te berekenen en te controleren toegankelijk en inzichtelijk moet zijn. Hier zal ook aandacht voor zijn bij de ontwikkeling van deze rekentool.

3.11. Vaststelling afwijkende beslagvrije voet (artikel 475e)

Zowel de leden van de fractie van de PvdA als van de fractie van de ChristenUnie hebben vragen met betrekking tot de regeling van de beslagvrije voet voor dak- en thuislozen. De regering merkt in dat kader op dat zowel de huidige als de voorgestelde regeling geen specifieke regeling kent voor dak- en thuislozen. Reden hiervoor is dat dak- en thuislozen in beginsel niet als dusdanig identificeerbaar zijn. Zij vallen binnen de grotere groep van personen die binnen de BRP niet op een woonadres staan ingeschreven en indien sprake is van een registratie, alleen over een postadres beschikken. Op hen is daarom de regeling voor personen zonder vaste woon of

verblijfplaats van toepassing. Voor deze groep bedraagt de beslagvrije voet (maximaal) 47,5% van de gehuwdennorm.¹¹

In de memorie van toelichting is reeds aangegeven dat aan de keuze voor 47,5% de gedachte ten grondslag ligt dat het voor de deurwaarder bij personen zonder vaste woon- of verblijfplaats vrijwel niet mogelijk is om vast te stellen welke leefsituatie geldt. Dat laat onverlet dat de schuldenaar de mogelijkheid heeft om richting deurwaarder zijn leefsituatie aan te tonen. Gedacht moet dan worden aan het feit dat hij, naast dat hij op een door de gemeente voor dak- en thuislozen opengesteld postadres staat ingeschreven, ook kan aantonen dat hij regelmatig van (nacht)opvanginstellingen gebruik maakt. In die situatie is er geen belemmering om, zoals de leden van de fractie van de PvdA vragen, de normale regels voor de berekening van de beslagvrije voet op hem toe te passen.

4. Proces vaststelling beslagvrije voet

4.1. Algemeen proces

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de positie van coördinerende deurwaarder vraagt om professioneel optreden. Zij vragen welke middelen deurwaarders hebben om de coördinerende deurwaarder tot actie te manen en of de regering kan aangeven wat er gebeurt als zich tussen de betrokken partijen een verschil van inzicht voordoet?

De berekening van de basisnorm van de beslagvrije voet is in essentie afhankelijk van twee factoren (het belastbaar inkomen zoals dat blijkt uit de polisadministratie en de leefsituatie zoals deze blijkt uit de BRP). Alle beslagleggende partijen hebben gelijke toegang tot de polisadministratie en de BRP. Het aantal situaties waarbij deurwaarders op basis van uit een andere bron komende informatie tot een van elkaar afwijkende beslagvrije voet kunnen komen, is naar verwachting van de regering beperkt. Daar waar een latere beslagleggende partij op basis van deze haar ter beschikking staande extra informatie tot een andere beslagvrije voet komt, is het aan haar om de coördinerende deurwaarder er onder overlegging van ter zake doende stukken, hierop te wijzen.¹² De coördinerende deurwaarder zal dan vervolgens – onder medeneming van deze informatie – de beslagvrije voet kunnen herberekenen.

Ook de regering is zich ervan bewust dat hier de situatie kan ontstaan dat de coördinerende deurwaarder de mening is toegedaan dat de aangeleverde stukken onvoldoende zijn om tot herberekening over te gaan. Onderling overleg zou dan tot een oplossing moeten leiden. Mochten echter partijen hier uiteindelijk niet uitkomen, dan kunnen zij zich via een executiegeschil tot de rechter wenden, om tot een beslissing te komen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in relatie tot de toezegging dat nog gekeken wordt “hoe bijzondere incasso-instrumenten in de uitvoering gerichter kunnen worden ingezet” of de regering aan kan geven naar welke bijzondere incasso-instrumenten gekeken wordt.

Bij de uitwerking van de vereenvoudiging van de beslagvrije voet is geïnventariseerd en inzichtelijk gemaakt welke effecten (bijzondere) incasso-instrumenten op het voorgenomen systeem hebben. Daarbij is steeds in ogenschouw genomen hoe de inzet van het instrument in de berekening van de beslagvrije voet ingrijpt en wat het betekent voor het reële bestaansminimum (basale kosten van het levensonderhoud). Gekeken is onder meer naar de mogelijkheid van beslag op toeslagen en gedwongen verrekeningen van toeslagen, de overheidsvordering en het verhaal zonder dwangbevel van het CJIB en de hoogte en wijze van inning van de bestuursrechtelijke premie zorgverzekeringswet, regeling notoire wanbetalers, bankbeslag, loonvordering (ex. artikel 19 van de Invorderingswet 1990), verhaal zonder dwangbevel en vereenvoudigd derdenbeslag. In de hoofdlijnennotitie van 23 december 2015 is de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van deze verkenning.¹³ Uitkomst was dat de instrumenten een functie vervullen bij een effectieve invordering maar ook vragen om een gerichte inzet om het bestaansminimum te borgen en een bijzondere verantwoordelijkheid voor de schuldeiser meebrengen. Voor zover mogelijk zijn de resultaten meegenomen in onderhavig wetsvoorstel.

¹¹ De situatie kan zich voordoen dat de schuldenaar over een lager inkomen dan 50% van de bijstandsnorm voor gehuwden beschikt, dan is alsnog de 5%-regeling van toepassing.

¹² Denk hierbij ook aan door de schuldenaar zelf aan deze beslaglegger verstrekte informatie.

¹³ Kamerstukken II 2015/16, 24 515, nr. 324.

4.2. Transparantie

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de rol van de coördinerende deurwaarder in relatie tot een vordering op grond van artikel 19 Invorderingswet 1990 (IW 1990). Deze leden vragen waarom de gerechtsdeurwaarder niet ook in die situatie de regie voert.

Artikel 19 IW 1990 kent een vereenvoudigde vorm van derdenbeslag waarvoor ook de regels met betrekking tot de beslagvrije voet gelden. Deze vorm van vereenvoudigd derdenbeslag kan worden ingezet door de Belastingdienst en door de lokale belastinginnehmer (gemeenten, waterschappen en provincies). In de gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag ingediende nota van wijziging op het wetsvoorstel wordt voorgesteld het zevende lid van artikel 19 IW 1990 zo te wijzigen dat daar waar sprake is van een samenloop van een artikel 19-vordering met een beslag van een deurwaarder vanwege een vordering van gelijke of hogere rang, de regeling van artikel 478 Rv te doen gelden, wat inhoudt dat in deze situatie de coördinerende rol alsnog bij de deurwaarder terecht komt. Daar waar vereenvoudigd derdenbeslag is gelegd vanwege een vordering met de hoogste preferentie int de desbetreffende schuldeiser.

De coördinerende rol van de coördinerende deurwaarder bestaat daarbij uit twee elementen. Ten eerste de verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de beslagvrije voet en ten tweede de verantwoordelijkheid voor de verdeling van de opbrengst. Laatstgenoemde verdelingsfunctie leidt alleen bij samenloop van beslagen vanwege vorderingen van gelijke rang tot een uitkering aan twee of meer schuldeisers door de coördinerende deurwaarder. Als er sprake is van samenloop met een beslag voor een vordering met een hogere preferentie dan de overige vorderingen waarvoor beslag ligt, houdt de verdeling in dat de opbrengst dan volledig aan de beslaglegger vanwege de preferente vordering toekomt, totdat de preferente vordering is voldaan.

De Belastingdienst int momenteel zowel preferente belastingschulden als concurrente toeslagschulden. Met de inwerkingtreding van het onderdeel 'stroomlijnen van invorderingsregelgeving' uit de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 worden ook toeslagschulden preferent.¹⁴ Dit houdt in dat standaard bij een artikel 19-vordering vanwege een Rijksbelasting- dan wel toeslagschuld de verdeelfunctie niet tot uitkeringen aan meerdere schuldeisers leidt. Zou de inning dan bij de coördinerende deurwaarder blijven dan zou hij alleen een extra schakel vormen binnen het inningproces. Uiteraard is wel van belang dat de Belastingdienst de overige schuldeiser wel informeert wanneer de preferente vordering is voldaan en het beslag op de concurrente vorderingen weer tot repartitie onder de concurrente schuldeisers kan leiden. De verdeelfunctie speelt in samenloop situaties wel tot inwerkingtreding van het voornoemde onderdeel van de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 bij toeslagschulden en bij vorderingen van lokale overheden (die niet preferent zijn) een belangrijke rol. Het huidige wetsvoorstel voorziet er in dat in die situaties de verdelingstaak door de gerechtsdeurwaarder wordt uitgevoerd.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de vier weken termijn voor schuldenaren om onjuistheden over de gehanteerde gegevens door te geven, betekent voor de praktijk en wat de rol van de coördinerende deurwaarder na bijstelling zal zijn. Iedere deurwaarder die beslag legt, is gehouden uiterlijk bij de overbetekening van het beslag de schuldenaar te informeren over de door hem vast gestelde beslagvrije voet, almede de gegevens op basis waarvan en de wijze waarop hij tot deze beslagvrije voet is gekomen (artikel 475i, tweede lid, Rv). Op basis van artikel 475i, derde lid, Rv heeft de schuldenaar vier weken de tijd om aan de deurwaarder eventuele onjuistheden of onvolkomenheden in de gegevens die de deurwaarder heeft gebruikt voor de berekening van de beslagvrije voet door te geven. Wijzigingen die in deze periode worden doorgegeven aan de deurwaarder leiden tot een correctie van de beslagvrije voet vanaf het moment van beslaglegging. De schuldenaar heeft immers nog niet eerder de kans gehad om eerder eventuele onjuistheden of, onvolkomenheden binnen de berekening van de beslagvrije voet te melden. Het kan zijn dat de schuldenaar onjuistheden pas na afloop van de genoemde vier weken termijn meldt, in die situatie hoeft de deurwaarder hier ook pas vanaf de datum van die melding rekening mee te houden.¹⁵ Correctie van de beslagvrije voet met terugwerkende kracht speelt alleen daar waar de beslagvrije voet op basis van de melding van de schuldenaar hoger had dienen te worden vastgesteld. Om correcties met terugwerkende kracht zoveel mogelijk te beperken kan de deurwaarder er voor

¹⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 554, nr. 2.

¹⁵ Tenzij de deurwaarder de beslagvrije voet niet conform het bepaalde in artikel 475d tot en met artikel 475e Rv heeft vastgesteld. Dan dient wel gecorrigeerd te worden vanaf het moment waarop de "foutief" vastgestelde beslagvrije voet is gehanteerd, zo juiste vaststelling een hogere beslagvrije voet tot gevolg heeft.

kiezen om de beslagvrije voet inclusief de gegevens waarop de beslagvrije voet is gebaseerd eerder aan de beslagene te communiceren, zodat hij eventuele aanpassingen in de beslagvrije voet kan verwerken vooraleer een afdrachtverplichting bij de derde-beslagene ontstaat. Na eventuele bijstelling van de beslagvrije voet blijft de coördinerende deurwaarder verantwoordelijk voor de juiste vaststelling van die beslagvrije voet. In die zin ligt bij hem ook de verplichting om de beslagvrije voet zo nodig opnieuw vast te stellen en is hij ook degene tot wie partijen (schuldenaar, derde-beslagene, maar ook andere opvolgend beslagleggers bij dezelfde derde-beslagene) zich kunnen wenden bij vragen met betrekking tot de beslagvrije voet. Ook na herberekening komt aan de schuldenaar een vier weken termijn toe om de deurwaarder te wijzen op eventuele onjuistheden of onvolkomenheden binnen de dan uitgevoerde berekening.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het feit dat de beslagvrije voet uitsluitend met terugwerkende kracht wordt gecorrigeerd indien dit ten voordele is van de schuldenaar zich verhoudt met het uitgangspunt dat het wetsvoorstel oog dient te hebben voor de belangen van de schuldenaar als van de gezamenlijke schuldeisers. Daarnaast vragen de leden ook of de beslagvrije voet niet eveneens met terugwerkende kracht kan worden aangepast, indien dit ten voordele van de schuldeisers is.

In het voorgenomen systeem is het aantal situaties waarin de beslagvrije voet met terugwerkende kracht moet worden gecorrigeerd beperkt. Correcties met terugwerkende kracht gaan immers gepaard met hoge administratieve lasten voor de beslaglegger en de derde-beslagene. Dit is niet wenselijk. De regering heeft er daarom voor gekozen alleen terugwerkende kracht toe te kennen in de volgende situaties:

- a) de situatie dat de deurwaarder juiste gegevens verkeerd heeft toegepast bij de berekening van de beslagvrije voet. In deze situatie is hij ongeacht het moment waarop hij hierop wordt gewezen gehouden de beslagvrije voet te corrigeren indien dit ten voordele van de schuldenaar is;
- b) de situatie dat de schuldenaar binnen de vier weken termijn nadat aan hem de beslagvrije voet is medegedeeld de deurwaarder wijst op onjuistheden of onvolkomenheden in de gegevens op basis waarvan de deurwaarder de beslagvrije voet heeft vastgesteld, terwijl op basis van de juiste gegevens een hogere beslagvrije voet had moeten worden gehanteerd; en
- c) de situatie dat de deurwaarder informatie op basis waarvan hij gehouden is de beslagvrije voet te herberekenen niet tijdig verwerkt, terwijl op basis van deze informatie een hogere beslagvrije voet had moeten worden gehanteerd.

Van de deurwaarder mag verwacht worden dat hij juist handelt, waardoor de situatie van een mogelijke terugwerkende kracht in de praktijk voornamelijk in situatie a en b speelt. Alle partijen zijn hiermee gediend, doordat hen op korte termijn na vaststelling van de beslagvrije voet zekerheid wordt geboden.

De beslagvrije voet wordt niet met terugwerkende kracht gecorrigeerd wanneer hij te hoog is vastgesteld. Dit komt doordat een correctie van een te hoog vastgestelde beslagvrije voet alleen kan worden gerealiseerd, door de schuldenaar in de maand van de correctie te laten beschikken over een inkomen dat lager is dan zijn beslagvrije voet. Als voorbeeld; stel de schuldenaar heeft in de maanden januari en februari te maken gehad met een beslagvrije voet van € 1000,-, terwijl zo blijkt later, hij recht had op een beslagvrije voet van € 950,-. Om de beslagvrije voet met terugwerkende kracht te corrigeren zou de te weinig geïnde € 100,- in maart geïnd moeten worden door naast het nog steeds lopende beslag nog eens € 100,- extra te innen. Hierdoor zou de schuldenaar feitelijk die maand € 100,- onder de beslagvrije voet terecht komen en dat is onwenselijk. Een te lage beslagvrije voet, zo heeft de regering meermaals betoogd, maakt het risico op nieuwe schulden namelijk extra hoog. Dat is reden voor de regering om bij een te lage beslagvrije voet geen correctie met terugwerkende kracht toe te passen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de deurwaarder met het oudste executoriale beslag altijd de coördinerende deurwaarder is en in welke gevallen dit afwijkt.

In beginsel is de deurwaarder die het oudste executoriale beslag heeft gelegd tevens de coördinerende deurwaarder. Hier kan in een aantal situaties vanaf geweken worden. Ten eerste indien de executie door deze deurwaarder niet wordt voortgezet, dan is de coördinerende

deurwaarder de deurwaarder die volgend op de eerstgenoemde deurwaarder beslag heeft gelegd (artikel 475ab Rv, definitie van coördinerende deurwaarder, onderdeel a). Dit sluit aan bij de huidige regeling op grond waarvan bij een samenloop van beslagen wordt bepaald welke deurwaarder belast is met de inning. Ten tweede indien de coördinerende deurwaarder de inning overdraagt aan een andere deurwaarder (artikel 475ab Rv, definitie van coördinerende deurwaarder, onderdeel b). Ten derde kan de situatie ontstaan dat het beslag is gelegd op basis van een dwangbevel, waarbij de desbetreffende beslaglegger op basis van sectorale wetgeving het beslag kan uitvoeren zonder daarbij gebruik te maken van een deurwaarder (zie bijvoorbeeld artikel 60 Participatiewet). Deze beslaglegger vervult alleen de rol van de coördinerende deurwaarder indien deze beslaglegger de oudste executerende beslaglegger is en het beslag is gelegd vanwege een vordering met een hogere preferentie dan de daaropvolgende beslagen (artikel 478, tweede lid, Rv).¹⁶ Ten slotte bestaat nog de situatie van een samenloop met een artikel 19-vordering door de Belastingdienst bij de invordering van een preferente vordering. In deze situatie treedt de Belastingdienst als coördinerende deurwaarder op ingevolge artikel 19, vijfde lid, Rv, waarin de bepalingen rond de informatieverstrekking door de coördinerende deurwaarder (artikel 475i Rv) binnen artikel 19 IW 1990 van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe er zorg voor wordt gedragen dat de coördinerende deurwaarder de verschillende belangen van alle schuldeisers en de schuldenaar evenwichtig behartigt. En de leden vragen zich daarnaast af of deurwaarders elkaar gaan corrigeren op het moment dat er sprake blijkt te zijn van een te lage vaststelling van de beslagvrije voet. Het in dit wetsvoorstel opgenomen stelsel kent verschillende elementen die moeten borgen dat de schuldenaar niet met een te lage beslagvrije voet te maken krijgt. Naast de toetsing van de beslagleggende partijen onderling, speelt hier ook de relatief eenvoudige wijze waarop de schuldenaar zelf zijn beslagvrije voet kan controleren. En daar bovenop komt dan nog de verplichte herberekening binnen maximaal twaalf maanden.

Daarnaast verdient ook de specifieke positie van de gerechtsdeurwaarder binnen het Nederlandse systeem aandacht. De gerechtsdeurwaarder is een openbaar ambtenaar en dient naast de belangen van de beslaglegger als zijn opdrachtgever, ook rekening met de belangen van de schuldenaar. In die zin dient hij een correcte toepassing van de beslagvrije voet te borgen. Hij handelt tuchtrechtelijk verwijtbaar indien hij de beslagvrije voet te laag vaststelt terwijl hij kennis heeft van omstandigheden op basis waarvan de beslagvrije voet duidelijk aangepast had dienen te worden, terwijl hij dit heeft nagelaten of – in een situatie van samenloop – heeft nagelaten dit te melden aan de coördinerende deurwaarder.

De leden van de fractie van de PvdA vragen verder hoe de schuldenaar wordt beschermd als sprake is van een te lage vaststelling van de beslagvrije voet. Waar kan de schuldenaar terecht bij (vermoedens van) een te lage vaststelling van de beslagvrije voet?

De deurwaarder deelt aan de schuldenaar de beslagvrije voet en de gegevens waarop deze is gebaseerd mee. De schuldenaar kan binnen vier weken nadat de beslagvrije voet aan hem is medegedeeld de deurwaarder wijzen op onjuistheden of onvolkomenheden in de gegevens op basis waarvan de deurwaarder de beslagvrije voet heeft vastgesteld. Indien dit tot een hogere beslagvrije voet leidt moet de deurwaarder de beslagvrije voet met terugwerkende kracht corrigeren. Ook na afloop van de vier weken termijn kan hij zich tot de deurwaarder wenden indien hij van mening is dat de beslagvrije voet gewijzigd dient te worden. Alleen wordt de wijziging dan niet meer met terugwerkende kracht toegepast.¹⁷ Over de niet correcte vaststelling van de beslagvrije voet kan worden geklaagd bij de Ombudsman. Daarnaast kan de schuldenaar de

¹⁶ Een en ander heeft zijn beslag gekregen in het voorgestelde artikel 478, tweede lid, Rv. Hiermee wordt de zogenaamde U-bocht binnen het huidige recht ondervangen, De U-bocht ziet op de situatie dat een deurwaarder beslag legt voor een concurrente vordering bij een inkomen waar al sprake is van een beslag voor een preferente vordering, waarbij bij deze laatste sprake is van een beslag zonder dat daarbij gebruik is gemaakt van een deurwaarder. In de oude situatie zou dan eerst de derdebeslagene afdragen aan de niet-deurwaarder, om vervolgens na het beslag door de deurwaarder de afdracht te wijzigen naar de deurwaarder, terwijl deze het afgedragen bedrag weer volledig overmaakt aan de beslaglegger met de preferente vordering.

¹⁷ Hierop wordt alleen nog een uitzondering gemaakt indien de deurwaarder de beslagvrije voet niet conform de in de wet voorgeschreven regels heeft vastgesteld dan wel niet tijdig heeft herberekend.

deurwaarder tuchtrechtelijk aanspreken als hij van mening is dat de deurwaarder niet op een betamelijke wijze met de door hem afgegeven signalen is omgegaan. Als deurwaarder en schuldenaar het niet eens kunnen worden over de hoogte van de beslagvrije voet kan de schuldenaar via een executiegeschil de zaak voorleggen aan de rechter. Daarnaast kan hij de deurwaarder tuchtrechtelijk aanspreken als hij van mening is dat de deurwaarder niet op een betamelijke wijze met de door hem afgegeven signalen is omgegaan. De tuchtrechter kan, indien hij de schuldenaar in het gelijk stelt, de deurwaarder berispen maar niet bij hem afdwingen dat hij alsnog een juiste beslagvrije voet toepast. De executierechter kan dit wel.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de rekentool zo eenvoudig is dat schuldenaren dit zelf kunnen doen. Daarnaast vragen de leden van de fractie van de PvdA of ook maatschappelijke organisaties gebruik kunnen maken van deze rekentool en hoe het zit met de borging van de privacy van de schuldenaar. De nieuwe beslagvrije voet is afhankelijk van twee factoren:

- de leefsituatie van de schuldenaar (is hij getrouwd, heeft hij kinderen jonger dan 18 jaar);
- en het belastbaar inkomen van hem en zijn eventuele partner. Hierbij is dit belastbaar inkomen, zo is het streven van de regering, duidelijk te herleiden voor de schuldenaar op de door de schuldenaar maandelijks ontvangen salaris- of uitkeringsspecificatie.

De rekentool zal in eerste instantie ook alleen om deze twee gegevens vragen, waardoor hij ook eenvoudig voor een schuldenaar te gebruiken is. De rekentool wordt vrij toegankelijk beschikbaar gesteld op het internet, dus ook maatschappelijke organisaties kunnen er gebruik van maken. Schuldenaren dienen zelf hun inkomen en leefsituatie in te vullen en deze gegevens zullen niet bewaard, geregistreerd of met andere organisaties gedeeld worden. Er is daarbij dus geen risico wat betreft de privacy van de schuldenaar.

De leden van de fractie van de SP vragen in welke mate de situatie voorkomt waarin de schuldenaar te maken heeft met twee fluctuerende inkomens, waarbij op moment A inkomen X het hoogste inkomen uit loon is en op moment B inkomen Y. Vraag van hun zijde is daarbij tevens in hoeverre de nieuwe methode de situatie afdoende oplost voor deze groep mensen?

Het wetsvoorstel voorziet in een volgorde regeling op basis waarvan de deurwaarder indien sprake is van twee inkomstenbronnen van gelijke aard, op het hoogste inkomen beslag dient te leggen. Daarnaast is bij Nota van wijziging een nieuw vijfde lid in artikel 475c Rv opgenomen, wat specifiek voorziet in een regeling voor de door de SP genoemde situatie.

De leden van de fractie van de SP vragen daarnaast in welke mate zich deze situatie kan voordoen. Exacte getallen hierover ontbreken, maar uit een combinatie van aanwezige gegevens kan wel een inschatting worden gemaakt. Op basis van de Profielschets beslagenen ontstaat het beeld dat in ca. 30% van alle beslagen (waaronder ook artikel 19 Invorderingswet 1990 vorderingen worden verstaan) sprake is van een combinatie van 2 of meer beslagen.¹⁸ Daarnaast is vanuit een analyse uit de polisadministratie van UWV informatie bekend dat ca. 4% van alle binnen de polisadministratie geregistreerde personen inkomen heeft uit een combinatie van twee of meer inkomens uit loon. Naar schatting betekent dit dat net iets meer dan 1% van alle beslagen, sprake is van een combinatie van twee of meer beslagen waarbij de beslagene over twee of meer inkomens uit loon beschikt. Over de mate waarin in deze situatie sprake is van fluctuatie binnen deze inkomens, zoals door de SP beschreven, is helaas geen informatie beschikbaar.

Feit is daarbij dat als alle beslagleggende en invorderende partijen zijn aangesloten op het beslagregister (op dit moment zijn alleen de gerechtsdeurwaarders aangesloten), zij kennis hebben van het eerdere beslag/invordering en in die zin geen problemen zullen hebben om uitvoering te geven aan het bepaalde in artikel 475c, vijfde lid, Rv. Voor de partijen waarbij dit niet het geval is, zal het lastiger zijn om bekend te raken met het eerdere beslag. Hier zal het in eerste instantie toch de schuldenaar moeten zijn die de beslaglegger op het reeds lopende beslag wijst. Op basis van bovenstaande inschatting speelt dit in een zeer beperkt aantal situaties.

¹⁸ I&O Research, 'Profielchets beslagenen', maart 2017, blz.27.

Naast fluctuerend loon, kan ook een situatie bestaan van fluctuerende uitkeringen. Deze situatie treedt met name op bij combinaties van uitkeringen van het UWV. Omdat dan ongeacht welke combinatie, het UWV steeds de positie van derde-beslagene heeft, kan het UWV in deze duidelijkheid geven over het reeds lopende beslag, waardoor ook hier geborgd is dat de beslaglegger aan het bepaalde in artikel 475c, vijfde lid, Rv kan voldoen.

De leden van de fractie van de SP vragen of het beslagregister niet noodzakelijk is om volledig inzicht te krijgen.

De regering is zich er zonder meer van bewust dat als een verbreed beslagregister volledig operationeel is, dit het voor incasserende partijen veel gemakkelijker maakt om een volledig inzicht te krijgen zodat de beslagvrije voet beter geborgd kan worden. Helaas is dit niet zomaar gerealiseerd. Tot die tijd zullen partijen zich voor een goede afstemming meer moeten inspannen en afhankelijk zijn van gegevens die worden verstrekt door de coördinerende deurwaarder, de derde-beslagene dan wel de schuldenaar zelf.

4.3. Afstemming

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom ervoor is gekozen om de beslagvrije voet ook van toepassing te verklaren wanneer er beslag wordt gelegd op toeslagen. In reactie hierop wijst de regering erop dat toeslagen een essentieel onderdeel vormen van het basale inkomen waarover iemand moet kunnen beschikken. Bepaalde basisbedragen voor de woonlasten en de zorgverzekering zijn opgenomen binnen de bijstandsnorm zelf (de zogenaamde normhuur en normpremie), voor zover sprake is van hogere kosten worden deze echter vanuit de toeslagen gecompenseerd. Voor de kosten in verband met de zorg voor minderjarige kinderen geldt zelfs dat er geen basisbedrag in de bijstandsnorm zelf is opgenomen en dat specifiek het kindgebondenbudget hiervoor dient.

Met betrekking tot de beslagvrije voet is het streven dat de schuldenaar ondanks zijn schuldpositie kan blijven beschikken over een basaal inkomen om in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien. De toeslagen zijn daar gezien het bovenstaande zonder meer een onderdeel van. Het is correct – zoals de leden van de fractie van de VVD opmerken en de toelichting ook schetst – dat dit tot gevolg kan hebben dat een verhuurder bij wie de schuldenaar een huurschuld heeft deze bij een reeds lopend beslag op het inkomen, niet alsnog kan innen door beslag te leggen op de huurtoeslag. De verhuurder kan de voor hem gemaakte uitzondering op het beslagverbod op de huurtoeslag niet benutten wegens het lopende beslag. De schuldenaar leeft in deze situatie al van de beslagvrije voet en heeft de huurtoeslag in deze situatie nodig om zijn huur te kunnen blijven voldoen. Zou de verhuurder deze gebruiken voor de inning van zijn huurachterstand, zou dit alleen tot een verhoging van de huurschuld (in de vorm van de huur van de lopende maand) tot gevolg hebben. Dat is onwenselijk. Daarbij moet worden opgemerkt dat het de verhuurder natuurlijk vrij staat om wel aan te sluiten bij het lopende beslag op het loon om op die wijze voor de inning van de openstaande schuld zorg te (laten) dragen.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of het nog mogelijk is om te verrekenen indien de gehele afloscapaciteit van de schuldenaar wordt benut door beslag op een of meer inkomensbronnen, alsmede hoe de verschillende organisaties weet kunnen hebben van elkaars incasso-activiteiten. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hetzelfde kader wat de gevolgen zouden kunnen zijn voor het respecteren van de beslagvrije voet, in de situatie dat dit wetsvoorstel in werking is getreden maar de Belastingdienst nog niet is aangesloten op het beslagregister.

In antwoord op deze vragen is het goed om voor de verschillende mogelijke situaties inzichtelijk te maken, welke incasserende partij, in de vorm van beslagleggers, verrekenaars dan wel invorderaars op basis van een vordering ex artikel 19 IW 1990, met welke partij rekening dient te houden als sprake is van samenloopsituaties en hoe zij weet kan hebben van deze lopende incasso. Hieronder is per situatie een beschrijving opgenomen. Daarbij is steeds per situatie weer onderscheid gemaakt naar samenloop:

- bij een en dezelfde derde-beslagene; en
- bij twee (of meer) verschillende derde-beslagenen.

Situatie 1: Samenloop beslag met beslag

a. Meerdere beslagleggingen bij dezelfde derde-beslagene

Dit is de meest voorkomende situatie. Door de in artikel 475c Rv geïntroduceerde volgorde-regeling zal beslag zoveel mogelijk worden geconcentreerd bij een derde-beslagene. In deze situatie geldt de samenloopregeling van artikel 478 Rv, die inhoudt dat in principe de deurwaarder met het oudste executoriale beslag optreedt als coördinerende deurwaarder. Dit houdt in dat de derde beslagene aan hem dient af te dragen en dat de coördinerende deurwaarder zorg draagt voor de verdere verdeling van de opbrengst aan andere schuldeisers.

Van dit principe wordt in twee situaties afgeweken van het uitgangspunt dat de deurwaarder die het oudste executoriale beslag heeft gelegd de coördinerende deurwaarder is:

- a. indien het oudste beslag is gelegd zonder dat gebruik is gemaakt van een deurwaarder. Een beperkt aantal sectorale wetten biedt overheidsorganisaties de mogelijkheid om op deze wijze beslag te leggen. Ziet het beslag dat is gelegd zonder tussenkomst van de deurwaarder op een vordering met een hogere preferentie dan het latere beslag door een deurwaarder, dan zal de eerdere beslaglegger de rol coördinerende deurwaarder vervullen (artikel 478 tweede lid, Rv). De derde beslagene blijft aan die eerdere beslaglegger afdragen. Deze schuldeiser hoeft vanwege zijn hogere preferentie de opbrengst niet te verdelen omdat de totale afdracht totdat zijn preferente vordering is voldaan hem toekomt;
- b. indien er door de Belastingdienst een artikel 19-vordering wordt gedaan terwijl er al een executoriaal beslag ligt, mits de artikel 19- vordering een hogere preferentie heeft dan het reeds lopende beslag. Dit kan zich thans alleen voordoen bij een belastingvordering van de Belastingdienst. In deze situatie krijgt de Belastingdienst de functie van coördinerende deurwaarder en gaat de afdracht volledig naar de Belastingdienst. En ook hier hoeft de belastingdeurwaarder vanwege de hogere preferentie feitelijk niet tot verdeling over te gaan (artikel 19, zevende lid, IW 1990).

Partijen die zijn aangesloten op het beslagregister (op dit moment alleen gerechtsdeurwaarders) hebben reeds via het beslagregister weet van het lopende beslag gelegd door een gerechtsdeurwaarder. Voor niet op het beslagregister aangesloten partijen geldt dat zij de informatie over reeds lopende beslagen, waaronder ook vorderingen op basis van artikel 19, krijgen via het informatieverzoek aan de derde beslagene (artikel 475g, derde lid, Rv) dankzij de volgorde regeling

b. Meerdere beslagleggingen bij twee of meer verschillende derde beslagenen

Deze situatie zal met name optreden daar waar een mogelijk beslag op toeslagen samenvalt met beslag op loon of uitkering. Voor deze situatie is artikel 475c, vierde lid, Rv bepalend. Dit artikel houdt in dat de latere beslaglegger rekening houdt met het reeds lopende beslag. Legt een deurwaarder beslag op het loon en de afloscapaciteit volledig benut, dan kan een andere deurwaarder – voor zover daartoe gerechtigd – wel nog beslag leggen op de toeslag, maar kan hij geen afdracht verlangen gezien het feit dat door het reeds lopende beslag de volledige afloscapaciteit wordt benut. Andersom geldt hetzelfde. In die zin dat bij een eerder beslag op een van de toeslagen de latere beslaglegger op het loon rekening dient te houden met het reeds lopende beslag op de toeslag, zij het dat daar de kans op volledige uitnutting van de afloscapaciteit lager is omdat het toeslagbedrag veelal lager is dan het bedrag aan uitkering of loon. De resterende afloscapaciteit kan dan alsnog worden benut door de andere beslaglegger bij het loon- of uitkeringsbeslag.

Ook hier geldt dat partijen die zijn aangesloten op het beslagregister (op dit moment alleen gerechtsdeurwaarders) reeds via het beslagregister weet hebben van het lopende beslag op het andere inkomensbestanddeel. Voor niet op het beslagregister aangesloten partijen geldt dat voor hen specifiek de mogelijkheid moet worden gecreëerd om de Belastingdienst te bevragen op een eventueel reeds lopend beslag. In antwoord op vragen van de leden van de fractie van de VVD hierover wordt opgemerkt dat ook nu reeds een beperkte gegevensuitwisseling tussen gerechtsdeurwaarders en Belastingdienst plaatsvindt als het gaat om de vraag of een toeslag wordt verrekend dan wel er beslag op een toeslag ligt. Deze vorm van gegevensuitwisseling zal – in lijn met de in artikel 475g, tweede lid, Rv verbrede informatieplicht – voordat dit wetsvoorstel

inwerking treedt - worden uitgebreid, zodat ook partijen die niet specifiek gerechtigd zijn om beslag te leggen op een toeslag, informatie daarover kunnen ontvangen. Dit vraagt nog een aanpassing van de huidige gegevensuitwisseling en de uitvoeringspraktijk door de Belastingdienst.

Situatie 2: Samenloop beslag met verrekening

a. Bij een en dezelfde inkomensverstrekker

In het merendeel van de gevallen zal beslag en verrekening, door de volgorde-regeling van artikel 475c Rv bij een en dezelfde inkomensverstrekker voorkomen. Voor deze vorm van samenloop is artikel 6:130 Burgerlijk Wetboek (BW) bepalend. Uit artikel 6:130 BW volgt dat een derde-beslagene in weerwil van bij hem ten laste van de schuldenaar gelegd beslag gerechtigd is om een vordering te verrekenen indien de vorderingen die worden verrekend uit dezelfde rechtsverhouding voortvloeien of de te verrekenen vordering voor het moment van beslaglegging al opeisbaar was. In alle andere gevallen gaat het gelegde beslag voor. Voor deze situaties geldt dat de beslaglegger bekend raakt met de lopende verrekeningen door middel van het informatieverzoek bij de inkomensverstrekker (artikel 475g, tweede en derde lid, Rv), maar pas definitief uitsluitel krijgt door de derdenverklaring van artikel 476a Rv.

b. Bij verschillende inkomensverstrekkers

Hier moet onder meer gedacht worden aan de situatie dat er beslag ligt op het loon, terwijl de Belastingdienst wil overgaan tot verrekening van de toeslagen. Dit is ook de situatie waar de vraag van de VVD-fractie specifiek op ziet. Artikel 6:130 BW speelt hier niet. Hier is juist weer het bepaalde in artikel 475c, vierde lid, Rv bepalend, wat inhoudt dat de latere partij rekening dient te houden met de eerdere partij. Is, met andere woorden, sprake van loonbeslag, dan kan de in dit geval latere Belastingdienst zolang het beslag loopt niet tot verrekening overgaan. De afloscapaciteit van betrokkene is immers in beginsel reeds door het loonbeslag volledig benut. Andersom geldt hetzelfde. Loopt reeds een verrekening van de toeslag, dan kan de deurwaarder bij loonbeslag enkel enige afdracht verlangen zo de afloscapaciteit door de lopende verrekening nog niet volledig is benut.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie geldt voor de deurwaarder dat hij via de hierboven beschreven gegevensuitwisseling kennis kan hebben van een eventuele lopende verrekening bij de toeslagen. Andersom zal voor de Belastingdienst moeten worden gezien hoe de Belastingdienst eventueel het beslagregister kan bevragen, zodat zij ook bij een eventuele verrekening weet of er reeds een loonbeslag loopt. De regering is zich er van bewust dat niet uitgesloten kan worden dat ondanks deze maatregelen partijen geen weet hebben van elkaars incassomaatregelen. In die situatie is het aan de schuldenaar om partijen op de reeds lopende incassomaatregelen te wijzen. In het nog vorm te geven standaardformulier waarmee hij wordt geïnformeerd over de berekening van de beslagvrije voet zal de schuldenaar specifiek erop worden gewezen, dat hij eventuele reeds lopende incassomaatregelen dient te melden.

Situatie 3: Samenloop verrekening met verrekening

Hier is standaard sprake van verrekening bij verschillende inkomstenbronnen. Ook voor deze situatie geldt wat hierboven onder 2b is beschreven, wat inhoudt dat de latere partij rekening dient te houden met de eerdere partij.

Op dit moment is er nog geen gegevensuitwisseling tussen de verschillende verrekenende partijen. Het ligt hier daarom bij de schuldenaar om de latere partij op de reeds lopende verrekening te wijzen. De verschillende verrekenende overheidsorganisaties zullen worden verzocht om bij het voornemen om tot verrekening over te gaan, de schuldenaar duidelijk te wijzen op het feit dat hij hen over reeds lopende verrekeningen dient te informeren.

De leden van de fractie van de SP vragen of het niet zo is dat juist bij verrekening er vaak problemen ontstaan, waardoor mensen onder de beslagvrije voet uitkomen. Op welke wijze wordt geborgd dat ook verrekeningen zichtbaar zijn voor alle beslagleggers en verrekenaars? Verrekening wordt standaard toegepast door uitkeringsinstanties (UWV, SVB, gemeenten) bij de terugvordering van teveel uitbetaalde uitkeringen en door de Belastingdienst bij een terugvordering van toeslagen. De huidige berekening van de beslagvrije voet is dusdanig complex dat de Belastingdienst niet in staat is bij dwangverrekeningen vooraf rekening te houden met de beslagvrije voet. Om die reden is in het beleid van de Belastingdienst geregeld dat er na de

verrekening een herstelverzoek wegens aantasting van de beslagvrije voet kan worden ingediend. Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat de beslagvrije voet in het massale proces van de Belastingdienst geautomatiseerd en zoveel mogelijk conform de wet kan worden vastgesteld op grond van de informatie uit de polisadministratie en de BRP. Deze berekeningswijze stelt de Belastingdienst in staat om voorafgaand aan de gedwongen verrekening de beslagvrije voet te berekenen op basis van de beschikbare informatie uit de genoemde bronnen.

Om tot een betere bescherming van de beslagvrije voet te komen is het noodzakelijk om tot een betere afstemming tussen verschillende beslagleggende en verrekenende partijen te komen. Het beslagregister is een manier om deze gegevensverstrekking tussen schuldeisers te realiseren. Bij invoering van het wetsvoorstel zal de verbreding van het beslagregister of een alternatieve wijze voor afstemming nog niet gerealiseerd zijn. Grotendeels wordt dit ondervangen door de in het wetsvoorstel opgenomen regeling tot concentratie van beslaglegging bij één inkomstenbron, veelal de uitkeringsverstrekker of de werkgever, zodat de derde-beslagene de beslagleggende partij adequaat kan informeren over reeds lopende beslagen of verrekeningen. Voor verrekeningen door de Belastingdienst zal separaat informatie bij de belastingdienst moeten worden opgevraagd.

De leden van de fractie van de SP vragen de regering of de aansluiting van alle beslagleggende partijen op het beslagregister zo snel mogelijk verplicht moet worden gesteld, omdat dit de beste manier is om helder inzicht te krijgen.

De regering vindt het beslagregister een belangrijk instrument om tot een betere onderlinge afstemming van beslagleggende partijen te komen, waardoor de beslagvrije voet beter wordt geborgd. Dat vraagt dat ook overheidsorganisaties op het register aansluiten. Daartoe wordt een beleidsvoorstel voorbereid. Over de voortgang van de verbreding van het beslagregister heeft de Staatssecretaris van SZW de Kamer bij brief van 2 december 2016 geïnformeerd.¹⁹

De leden van de fractie van de SP vragen verder of in het huidige wetsvoorstel nog steeds sprake kan zijn van beslagen en verrekening die niet in beeld zijn.

Het kan inderdaad voorkomen dat bepaalde beslagen en verrekeningen niet in beeld zijn. Dit wordt grotendeels ondervangen door de in het wetsvoorstel opgenomen regeling tot concentratie van beslaglegging bij één inkomstenbron, zodat de derde-beslagene de beslagleggende partij adequaat kan informeren over de bij hem reeds lopende beslagen of verrekeningen (475c Rv). Daarnaast is het (verbrede) beslagregister een belangrijk instrument om tot een betere onderlinge afstemming te komen. Ten slotte zal ook het nog vorm te geven standaardformulier waarmee de schuldenaar wordt geïnformeerd over de berekening van de beslagvrije voet er aan bijdragen dat het voor de schuldenaar gemakkelijker wordt om reeds lopende incasso-maatregelen te melden.

De leden van de fractie van de SGP vragen een bevestiging dat de verplichte verhaalsvolgorde niets afdoet aan de bevoegdheid om verhaal te halen op alle inkomensbestanddelen, met inachtneming van de beslagvrije voet en reeds gelegde beslagen. Dit verzoek is voor de Staatssecretaris van SZW aanleiding om de werking van de volgorde regeling zoals opgenomen in artikel 475c, Rv van enige extra uitleg te voorzien.

Op basis van de volgorde regeling van artikel 475c, tweede lid, Rv is de beslaglegger gehouden om beslag te leggen op de inkomstenbron in de volgorde die artikel 475c, eerste lid, Rv aangeeft. Hij mag op grond van artikel 475db, Rv op de beslagvrije voet wel het netto niet beslagen inkomen zoals bedoeld in artikel 475c, eerste lid, Rv in mindering brengen, waardoor hij aldus toch via dit ene beslag rekening kan houden met alle in 475c, eerste lid genoemde inkomstenbronnen waarover de schuldenaar beschikt.

Een voorbeeld: de schuldenaar heeft een WW-uitkering (€ 400,- netto) hetgeen onder onderdeel b van artikel 475c, eerste lid, Rv valt en heeft daarnaast ook inkomen uit loon (€ 650,- netto) dat onder onderdeel e van artikel 475c, eerste lid, Rv valt. Zijn beslagvrije voet op basis van het aanwezige belastbaar inkomen bedraagt in dit voorbeeld € 950,-. Op basis van de volgorde regeling is de beslaglegger gehouden beslag te leggen op de WW-uitkering (nu onderdeel b voorgaat op onderdeel e). Bij de bepaling van de in acht te nemen beslagvrije voet mag hij ingevolge artikel 475db, onderdeel a, Rv het netto niet beslagen inkomen (€ 650,-) op de berekende beslagvrije voet (€ 950,-) in mindering brengen. Na aftrek van de niet onder beslag

¹⁹ Kamerstukken II 2016/17, 24 515, nr. 382.

liggende salaris mag hij met andere woorden een beslagvrije voet hanteren van € 300,-, waardoor – in dit geval – het UWV gehouden is aan hem maandelijks € 100,- af te dragen.

Op de verplichte verhaalsvolgorde wordt een uitzondering gemaakt, indien de afloscapaciteit van een schuldenaar niet volledig kan worden uitgenut bij beslag op de op basis van de volgorde regeling met het beslag te treffen inkomstenbron. Indien de opvolgende inkomstenbron wel de mogelijkheid biedt om met een beslag in een keer de volledige afloscapaciteit uit te nutten, staat het de beslaglegger vrij, in afwijking van de voorgeschreven volgorde, meteen beslag te leggen op deze tweede inkomstenbron. Dit zou in casu het geval zijn als de WW-uitkering minder dan € 100,- bedraagt.

Wellicht ten overvloede wordt nog opgemerkt dat voor beslagleggers die zich verhalen op toeslagen de volgorde regeling niet geldt. Dit omdat niet alle beslagleggers zich op dergelijke toeslagen kunnen verhalen, ingevolge artikel 45 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen is dit alleen aan bepaalde schuldeisers toegestaan. Denk aan de zorgverzekeraar die in uitzondering op het beslagverbod beslag mag leggen op de zorgtoeslag.

De leden van de fractie van de SGP vragen de regering om reactie op de constatering van betrokkenen dat de informatie lang niet in alle gevallen sluitend is en vragen waarom de regering het toepassen van de verhaalsvolgorde, met bijbehorende sanctie, reeds doorzet ondanks het feit dat de informatievoorziening niet sluitend is, terwijl ten aanzien van het bankbeslag wordt afgezien van een regeling onder verwijzing naar het gegeven dat een sluitende voorziening nog niet voorhanden is.

De polisadministratie geeft inzicht in alle lopende uitkerings- en salarisaanspraken zoals bedoeld in artikel 475c, onderdelen a tot en met g, Rv. De polisadministratie biedt derhalve voor het correct toepassen van de verhaalsvolgorde op deze periodieke vorderingen voldoende informatie. Indien de polisadministratie aangeeft dat de schuldenaar noch over loon, noch over enige uitkering beschikt, zal de schuldeiser bij de Belastingdienst kunnen nagaan of er sprake is van een voorlopige teruggaaf van inkomstenbelasting waarop beslag gelegd kan worden. Is er geen sprake van een dergelijke voorlopige teruggaaf, dan zal uit navraag bij de schuldenaar dienen te blijken of er sprake is van een uitkering tot levensonderhoud krachtens Boek 1 van het BW. Beslagen op dergelijke uitkeringen komen slechts bij hoge uitzondering voor. In de regel zal de schuldeiser daarom kunnen volstaan met het raadplegen van de polisadministratie voor het correct toepassen van de verhaalsvolgorde.

De leden van de fractie van de SGP vragen waarom gekozen is voor een zware sanctie bij de onjuiste toepassing van de verhaalsvolgorde en waarom het verkeerd toepassen van de verhaalsvolgorde volgens de regering op grond van artikel 3:40, tweede lid, BW niet als vernietigbaar zou kunnen worden aangemerkt.

De polisadministratie biedt in de meeste gevallen voldoende informatie om de verhaalsvolgorde correct te kunnen toepassen. Desalniettemin kan de regering zich vinden in de opmerking van de leden van de fractie van de SGP dat nietigheid een te zware sanctie vormt. Nietigheid zou inhouden dat het beslag zonder rechtsgevolg blijft ook in gevallen dat partijen zelf geen aanleiding zien om het beslag zonder rechtsgevolg te laten zijn. Om die reden wordt er bij nota van wijziging voorgesteld om aan het niet in acht nemen van de verhaalsvolgorde geen nietigheid maar vernietigbaarheid als sanctie te verbinden. In de nota van wijziging is deze wijziging opgenomen in onderdeel I.

4.4. Ruimte voor maatwerk

De leden van de fractie van de VVD vragen wanneer een situatie onder de hardheidsclausule zich kan voordoen. Wanneer kan sprake zijn van een zeer uitzonderlijke, individuele situatie. Een beroep op de hardheidsclausule is geen standaardcompensatie voor mensen die niet uitkomen met de voor hen geldende beslagvrije voet. Van mensen wordt verwacht dat zij hun uitgaven in overeenstemming brengen met hun gewijzigde financiële situatie. Ook als dit de nodige inspanningen en moeite vraagt. In de praktijk is het voorstelbaar dat een schuldenaar zodanige uitzonderlijke, onvermijdbare kosten heeft, die hij niet op andere wijze vergoed kan krijgen. Daarbij is vooral gedacht aan zeer bijzondere of omvangrijke zorgkosten. In de consultatieronde is expliciet gevraagd naar omstandigheden waarop de hardheidsclausule zou moeten zien. Dat heeft niet tot reacties geleid.

Zowel de leden van de fractie van de VVD als van de fractie van de PvdA hebben vragen met betrekking tot de ophoging van de beslagvrije voet bij hoge woonlasten voor een periode van maximaal zes maanden. De leden van de fractie van de VVD vragen de regering daarbij of zij van mening is dat dit voldoende tijd is om bijvoorbeeld een huis te verkopen en of de regering ook van mening is dat een schuldenaar zijn huis moet verkopen, als met de hogere beslagvrije voet de schuld binnen bijvoorbeeld negen maanden kan worden afbetaald.

Biedt de hardheidsclausule in dergelijke gevallen wellicht een uitkomst? De leden van de fractie van de PvdA vragen daarnaast een specifiek standpunt van de regering ten aanzien van het pleidooi van de LOSR om in deze gevallen geen maximale termijn te hanteren.

Algemeen standpunt van de regering is dat van elke schuldenaar mag worden verwacht dat hij zoveel mogelijk de tering naar de nering stelt. Daarbij merkt de regering op dat een beslag niet een maatregel is die direct na het uitblijven van betaling binnen de gestelde betalingstermijn volgt. Tussen het verzoek tot betaling en de uiteindelijke inning via een loonbeslag liggen in bijna alle gevallen zeker twee maanden zo niet beduidend meer. Dit is een periode waarbinnen ook verschillende momenten zijn ingebouwd om met de schuldeiser in contact te treden om aldus tot een - mede met het oog op lopende betalingsverplichtingen - reële betalingsregeling te komen. De in dit wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om nog zes maanden extra rekening te houden met hoge woonlasten, verlengt aldus de periode waarbinnen de schuldenaar stappen kan ondernemen om de tering naar de nering te zetten, voor zover dit noodzakelijk is. Opgemerkt wordt dat het onderzoek Profielschets beslagenees ook laat zien dat in 37% van alle beslagen de looptijd van het beslag korter is dan een half jaar en in meer dan 50% van alle gevallen het beslag korter duurt dan één jaar.²⁰ De geboden zes maanden termijn zal voor kortdurende beslagen veelal voldoende zijn om de beslagperiode zonder aanpassingen binnen de woonsituatie te doorstaan. Is sprake van een beduidend langer lopend beslag dan is de regering van mening dat woonlasten die niet in verhouding staan tot de aanwezige schuldsituatie niet via een verminderde afloscapaciteit afgewenteld dienen te worden op de schuldeiser. Van een schuldenaar die zich geconfronteerd ziet met een langdurend beslag op het inkomen, mag worden verwacht dat hij zijn leefsituatie ook op deze situatie aanpast. Het voorstel van de LOSR om de mogelijkheid tot ophoging van de beslagvrije voet vanwege hoge woonlasten niet in tijd te maximeren, past daar niet in. Op de vraag van de leden van de fractie van de VVD of na afloop van zes maanden met succes een beroep zou kunnen worden gedaan op de hardheidsclausule, is het antwoord in principe ontkennend. De hardheidsclausule is bedoeld voor niet binnen de wettelijke regeling verdisconteerde omstandigheden die bij onverkorte handhaving van de wettelijke regeling zouden leiden tot een situatie van kennelijke onevenredige hardheid voor de schuldenaar. Nu de wetgever een regeling heeft getroffen voor de woonlasten, gaat het hier in beginsel niet om een situatie waar de wetgever geen rekening mee heeft gehouden. De regering is zich bewust van het bestaan van dergelijke situaties en verlangt dat de schuldenaar hier ofwel zorgt dat hij tot betalingsafspraken met de schuldeiser komt waarbinnen hij wel zijn woonlasten kan blijven voldoen ofwel zijn uitgaven aanpast.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of het feit dat de hardheidsclausule alleen bij tussenkomst van een kantonrechter in werking gesteld kan worden niet leidt tot een complexe, dure en vertragende werking van de hardheidsclausule. Is de hardheidsclausule op deze manier voor elke schuldenaar toegankelijk, zo vragen zij.

Een beroep op de hardheidsclausule moet beperkt blijven tot uitzonderlijke, individuele situaties. Dit rechtvaardigt de keuze om de beoordeling aan de kantonrechter te laten. De kantonrechter is in principe een laagdrempelige voorziening, waarbij partijen zich niet hoeven te laten vertegenwoordigen door een advocaat.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe lang het duurt voordat de kantonrechter overgaat tot een uitspraak?

De termijn waarbinnen een rechterlijke procedure wordt afgehandeld is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Bij een verzoek om toepassing van de hardheidsclausule zal er veelal sprake zijn van spoedeisendheid zodat – indien de schuldenaar afdoende kan onderbouwen dat er sprake is van een onevenredige hardheid als bedoeld in artikel 475fa, Rv - er op korte

²⁰ I&O Research, 'Profielchets beslagenees', maart 2016, blz. 29.

termijn een voorlopige voorziening kan worden getroffen door de kantonrechter ingevolge artikel 254, vijfde lid, Rv.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom er gekozen is voor minstens een keer herberekenen in twaalf maanden terwijl er halfjaarlijks geïndexeerd wordt en waarom niet gekozen is voor minstens een keer herberekenen per half jaar? Deze vraag is beantwoord in paragraaf 3.7.

De leden van de fractie van de PvdA vragen wanneer de evaluatie van de wet zal plaatsvinden. Is de regering naast de speciale aandacht voor de uitvoering van herberekening bereid om extra aandacht te besteden aan de gevolgen voor het te laat berekenen van de beslagvrije voet voor de schuldenaar.

In het wetsvoorstel is bepaald dat de Minister van SZW binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Eerste en Tweede Kamer een verslag stuurt over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. De effecten voor de schuldenaar worden daarin betrokken.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering het eens is met de stelling dat een te late herberekening zou kunnen leiden tot een langere periode van een te lage beslagvrije voet waardoor mensen met schulden nog verder in de problemen kunnen komen.

Zoals ook reeds op vragen van de leden van de fractie van de PvdA in paragraaf 4.2 aangegeven kent het in dit wetsvoorstel opgenomen stelsel verschillende elementen die moeten borgen dat de schuldenaar niet met een te lage beslagvrije voet te maken krijgt. Naast de toetsing van de beslagleggende partijen onderling, speelt hier ook de relatief eenvoudige wijze waarop de schuldenaar zelf zijn beslagvrije voet kan controleren een belangrijke rol. En daar bovenop komt dan nog de verplichte herberekening binnen maximaal twaalf maanden.

Treden er wijzigingen van structurele aard op dan kan de schuldenaar te allen tijde bij de deurwaarder om een herberekening vragen. Gedacht moet dan worden aan een structurele inkomenswijziging of een wijziging in leefsituatie. De verplichte periodieke herberekening is daarbij vooral ingebouwd als extra vangnet, voor situaties dat de schuldenaar vergeet deze wijzigingen tijdig aan de deurwaarder door te geven.

Daarbij wordt nog opgemerkt dat indien een herberekening niet binnen de gestelde termijn wordt uitgevoerd, de deurwaarder verplicht is om – zo sprake is geweest van een te lage beslagvrije voet – de beslagvrije voet vanaf de uiterste datum voor een tijdige herberekening met terugwerkende kracht te corrigeren. Dat laat onverlet dat een te late herberekening in sommige situaties tot gevolg kan hebben dat de schuldenaar langere tijd met een te lage beslagvrije voet te maken kan krijgen. Dit is een onwenselijke situatie die indien mogelijk vermeden moet worden. Het hierboven beschreven stelsel biedt naar de mening van de regering voldoende prikkels om hiervoor zorg te dragen.

5. Benodigde gegevens berekening beslagvrije voet

5.1. BRP: Leefsituatie

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering een overzicht kan geven in welke gevallen een juiste berekening van de beslagvrije voet in de nieuwe situatie nog afhankelijk is van het aanleveren van gegevens door de schuldenaar. Deze vraag is beantwoord in paragraaf 3.3.

5.2. Polisadministratie: inkomensgegevens

De leden van de fractie van de PvdA vragen in hoeverre het niet (op tijd) bij de Belastingdienst doorgeven van wijzigingen in het loon door de schuldenaar gedurende het jaar een effect op de vaststelling van de beslagvrije voet heeft? In dat kader wordt erop gewezen dat de beslagvrije voet door de deurwaarder wordt vastgesteld op basis van de informatie in de polisadministratie van het UWV. De daar aanwezige gegevens zijn afkomstig van de inkomensverstrekker van de schuldenaar en niet van de schuldenaar zelf. In die zin heeft het te laat doorgeven van wijzigingen bij de Belastingdienst geen effect op de beslagvrije voet.

6. Inkomenseffecten

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat voor jong volwassenen en pensioengerechtigden dezelfde bijstandsnorm gaat gelden als voor de groep daartussen. Zij vragen daarom of de regering cijfermatig kan aangeven wat deze wijziging voor die groepen (jong

volwassenen en pensioengerechtigden) zal betekenen. De leden van de fractie van de VVD vragen de regering daarnaast inhoudelijk nader in te gaan op de wijzigingen voor jongvolwassenen. Waarom is er de keuze gemaakt om het op basis van leeftijd gelijk te trekken, in plaats van alleen op inkomen?

In antwoord op de vraag van de ChristenUnie zijn de inkomenseffecten voor jongvolwassenen in onderstaande tabel weergegeven. Hierbij zij nog opgemerkt dat in de memorie van toelichting opgenomen tabel 4 bij hoofdstuk 7 een rekenfout is geslopen. Met onderstaande tabel wordt beoogd tevens deze rekenfout te herstellen.

Tabel Inkomenseffecten voorbeeldhuishoudens voor 2016 (1 juli) voor jongeren.					
Huishoudtype	Inkomen	Nettohuurquote	Beslagvrije voet oud	Beslagvrije voet nieuw	Inkomenseffecten in percentages
21 jaar alleenstaande	bijstand	34,3%	€ 243,-	€229, -	-5%
21 jaar alleenstaande	WML	31,3%	€ 321,-	€ 1.035, -	222%
21 jaar alleenstaande	modaal	26,0%	€ 634,-	€ 1.486, -	134%

Tabel 3. Inkomenseffecten voorbeeldhuishoudens voor jongeren 2016.

De wijzigingen voor de pensioengerechtigden zijn te vinden in de tabel 3 van hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting. Daarnaast zij wat dit deel van de vraag betreft verwezen.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van de VVD, om nader in te gaan op de keuze om voor jongeren uit te gaan van dezelfde bijstandsnorm als 21-plusser, kan worden opgemerkt dat de bijstandsnorm voor jongeren (18 tot 21 jaar) niet zoals bij 21-plussers is gebaseerd op de hoogte van het minimumloon. De bijstandsnorm voor jongeren is lager (€ 242,60 op 1 januari 2017) omdat ouders een zorgplicht hebben voor hun kinderen tot 21 jaar. De regering vindt dit bedrag als basis voor de berekening van de beslagvrije voet echter niet reëel voor jongeren die werken en een inkomen van tenminste het minimumloon verdienen. Wanneer dit wel het geval zou zijn, zou een jongere met een inkomen van tenminste minimumloon een onevenredige inkomensachteruitgang ervaren ten opzichte van 21-plussers met een vergelijkbaar inkomen. Voor jongeren met een inkomen gelijk of lager dan de bijstandsnorm voor 21-plussers, geldt de 5%-regeling overeenkomstig de andere leeftijdsgroepen. De keuze om geen onderscheid te maken naar leeftijd is ook in lijn met het besluit om te gaan voor een grofmaziger en daardoor beter uitvoerbaar systeem. Wanneer de deurwaarder ook onderscheid moet maken in meerdere leeftijdscategorieën wordt het systeem ingewikkelder en daarmee de kans op fouten groter.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het denkbaar is dat mensen onder het bestaansminimum zouden kunnen geraken door de 5%-regeling. Deze vraag is beantwoord in paragraaf 3.8.

7. Gevolgen

7.1. Uitvoeringskosten

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het kan dat voor de Belastingdienst, die in een groot aantal gevallen van beslag de schuldeiser is, alleen kosten zijn opgenomen voor het uitvoeren van de nieuwe beslagvrije voet, en vragen wat de gevolgen zijn voor het kunnen invorderen door de Belastingdienst van belasting- en toeslagschulden en op welke wijze deze kosten in het wetsvoorstel zijn gedekt.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel onder het kopje 'Budgettaire gevolgen' is aangegeven dat het wetsvoorstel de hoogte van de beslagvrije voet gemiddeld genomen niet wijzigt. Ook is aangegeven dat de uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst wel wijzigt, wat mogelijke gevolgen heeft voor (het kasritme van) de ontvangsten op de begroting van de toeslagverstrekende departementen. De precieze effecten worden momenteel in kaart gebracht. Reserveringen in de Miljoenennota 2017 van hogere ontvangsten (op dezelfde begrotingsonderdelen) als gevolg van het stroomlijnen van invorderingsregelgeving belastingen en

toeslagen, zijn beschikbaar als dekking voor de mogelijk lagere ontvangsten als gevolg van dit wetsvoorstel.

7.2. Regeldrukeffecten

De leden van de fractie van de VVD vragen welke regeldrukeffecten het wetsvoorstel heeft voor deurwaarders en andere partijen die de beslagvrije voet moeten berekenen en vragen daarbij aandacht voor de verplichte jaarlijkse herberekening en de effecten voor de coördinerende deurwaarder. De regeldrukeffecten voor deurwaarders en andere partijen die de beslagvrije voet moeten berekenen worden in paragraaf 8.3 van de memorie van toelichting uiteengezet. In deze paragraaf komt naar voren dat het kunnen opvragen van gegevens uit de polisadministratie van het UWV en de BRP tot een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten voor de deurwaarder zal leiden. De verplichte jaarlijkse herberekening zorgt voor meer lastendruk voor de deurwaarder ten opzichte van het oude systeem. Deze toename blijft echter beperkt, omdat 50% van de beslagen korter dan een jaar loopt. Daarbij dient ook vermeld te worden dat ook in het oude systeem bij wijzigingen in de leefsituatie of inkomenssituatie van de schuldenaar de beslagvrije voet herberekend zou moeten worden. Het wetsvoorstel regelt dat de coördinerende deurwaarder het aanspreekpunt wordt voor de hoogte van de beslagvrije voet en de verdeling van de afloscapaciteit bij een en dezelfde derde-beslagene. Eventuele andere beslagleggende partijen die ook beslag hebben liggen bij deze derde-beslagene nemen de door de coördinerende deurwaarder vastgestelde beslagvrije voet over, inclusief eventueel tussentijdse herberekeningen. Dit is in lijn met de sinds kort door de KBvG voor gerechtsdeurwaarders geïntroduceerde werkwijze.²¹ Het sluit ook aan bij de aanbeveling in het preadvies van de KBvG om de deurwaarder die de leiding heeft bij de inning in geval van samenloop van beslagen bij dezelfde derde-beslagene met de vaststelling van de beslagvrije voet ten behoeve van de andere beslagleggers die een beslag hebben lopen bij die derde-beslagene te belasten.²²

Deze voorgestelde werkwijze zal voor alle partijen in de praktijk tot minder regeldruk leiden. Hoewel de wet ook thans al aangeeft dat de deurwaarder met het oudste executoriale beslag voor de gezamenlijke beslagleggers int, communiceren nu bij samenloop van beslagen, de verschillende beslagleggende partijen ieder de door hen zelf vastgestelde beslagvrije voet richting schuldenaar en derde-beslagene. Hierbij is het momenteel ook aan de derde-beslagene en de schuldenaar om alle verschillende beslagleggende partijen van alle informatie te voorzien voor de vaststelling van de beslagvrije voet. In de huidige regeling kan daarom om verschillende redenen discussie ontstaan tussen de verschillende beslagleggende partijen en vaak de derde-beslagene en schuldenaar over de hoogte van de beslagvrije voet. In de voorgestelde regeling is het aan de latere beslaglegger om de coördinerende deurwaarder te verzoeken op basis van de nieuwe informatie tot herberekening van de beslagvrije voet over te gaan. Deze werkwijze zal naar verwachting leiden tot minder discussie en onduidelijkheid over de te hanteren beslagvrije voet.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de bedragen van de eenmalige regeldruk tot stand zijn gekomen. De structurele effecten en eenmalige kosten voor bedrijven zijn geraamd op basis van schattingen, aangezien exacte cijfers over bijvoorbeeld het aantal beslagen dat jaarlijks gelegd wordt, ontbreken.

Geschat wordt dat het onder de huidige regelgeving drie uren vergt voor werkgevers om een beslaglegging te verwerken.²³ Door het vereenvoudigde proces, waar de derde-beslagene (werkgever) eigenlijk alleen nog te maken heeft met de coördinerende deurwaarder, gaan wij ervan uit dat dit onder de nieuwe regels nog één uur kost. In 34% van de gevallen wordt het beslag bij een werkgever gelegd, in de overige gevallen wordt er beslag gelegd bij een uitkeringsinstantie.²⁴ Bij een totaal van 650.000 beslagen per jaar betekent dit 187.000

²¹ Artikel 7, zevende lid, Verordening digitaal beslagregister voor gerechtsdeurwaarders.

²² J. Rijdsdijk, O.M. Jans & J. Feikema, 'Naar een nieuwe Beslagvrije Voet, vereenvoudiging in een tweetrapsraket', juni 2014, blz. 332.

²³ Nibud, 'Schuldhelpverlening in bedrijf', 2012.

²⁴ I&O research, 'Profiel schets beslagene', maart 2016.

derdenbeslagen bij een werkgever.²⁵ Met een tarief van € 40,- per uur komt de structurele besparing uit op een bedrag van afgerond € 14 miljoen.²⁶

Voor de eenmalige kosten voor bedrijven (werkgevers) wordt geschat dat gedurende het eerste jaar het per beslag 2 uren tijd vergt om kennis te nemen van het nieuwe proces van beslaglegging. Met 187.000 beslagen en een uurtarief van € 40,- komen de eenmalige kosten op een bedrag van afgerond € 15 miljoen.

8. Ontvangen commentaren en adviezen

8.1. Algemeen

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de regering kijkt naar de suggestie van de LOSR om de maximale termijn van zes maanden af te schaffen voor verhoging van de beslagvrije voet vanwege hoge woonkosten. Deze vraag is beantwoord in paragraaf 4.4.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de inbreng van de LOSR en hun suggestie om inzage te verschaffen in de hypotheekrente bij de Belastingdienst. Dit moet voorkomen dat de belanghebbende, zijnde een eigen woningbezitter, zelf een verzoek moet doen om verhoging van de beslagvrije voet wegens hogere woonkosten op grond van artikel 475e, derde lid, Rv. De suggestie van de LOSR heeft als voordeel dat belanghebbende niet zelf een verzoek moet doen en zo beschermd wordt tegen een te lage beslagvrije voet. Dit verdient uiteraard de voorkeur boven een verzoek door de belanghebbende zelf. Echter, de hypotheekrente biedt onvoldoende informatie om de hogere woonkosten (zoals bedoeld in artikel 475ab Rv) te kunnen vaststellen. Een hoge hypotheekrente alleen zegt onvoldoende over de totale woonkosten, bijvoorbeeld omdat er maandelijks ook kan worden afgelost op de hypotheek. Bovendien gaat het om een beperkte groep belanghebbenden (minder dan 6% van het totaal aantal beslagenen), terwijl een bestandskoppeling met de Belastingdienst een grote impact heeft op systemen en privacy. Tot slot beschikt de Belastingdienst niet over actuele informatie rondom de hypotheekrente maar alleen over informatie uit de belastingaangifte van het jaar ervoor.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af hoe de regering kijkt naar de suggestie van de LOSR om de terugwerkende kracht te wijzigen naar een termijn van een jaar na beslaglegging. Naar aanleiding van de internetconsultatie heeft de regering de periode voor de schuldenaar om te reageren op de vastgestelde beslagvrije voet verdubbeld naar vier weken. Deze periode is een compromis tussen meer tijd voor de schuldenaar om te reageren en een uitvoerbaar systeem voor de partijen die dit moeten uitvoeren. Deurwaarders en andere beslagleggende partijen stellen de beslagvrije voet vast op basis van de gegevens van de polisadministratie en de BRP. Echter bestaat er een kans dat de beslagvrije voet op basis van deze gegevens niet correct zal zijn. De schuldenaar heeft uiteindelijk, als enige, de beschikking over alle gegevens om de beslagvrije voet in alle gevallen correct te kunnen berekenen. Daarom heeft de schuldenaar in het nieuwe systeem een controlerende functie wat betreft de vaststelling van de beslagvrije voet en het gebruik van de benodigde gegevens. De uitvoerende partijen dienen op een redelijke termijn echter wel enige zekerheid te hebben dat zij ervan uit mogen gaan dat ze de juiste gegevens hebben gebruikt en daarmee een correcte beslagvrije voet hebben vastgesteld. Een termijn van een jaar zou het systeem bijzonder lastig uitvoerbaar maken voor deurwaarders en beslagleggende partijen en daarnaast de prikkel voor schuldenaren wegnemen om op korte termijn te reageren. Daarnaast is de schuldenaar te allen tijde gerechtigd om de gegevens te corrigeren wanneer deze niet correct zijn, ook na de vier weken termijn. Alleen in deze situatie zal de beslagvrije voet gecorrigeerd worden vanaf de datum waarop de juiste gegevens zijn gecommuniceerd en niet met terugwerkende kracht tot en met de beslaglegging.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de gevolgen zouden kunnen zijn voor het respecteren van de beslagvrije voet, in de situatie dat dit wetsvoorstel in werking is maar de Belastingdienst nog niet is aangesloten op het beslagregister. Deze vraag is beantwoord in paragraaf 4.3.

²⁵ De Belastingdienst legt circa 150.000 keer beslag en de KBvG circa 400.000 keer. Ook het UWV en SVB leggen beslag zonder deurwaarder. De verwachting is daarom dat het bedrag hoger ligt dan 550.000. Er is daarom gerekend met 650.000.

²⁶ Bron: overheidstarieven 2016 schaal 8.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke andere maatregelen worden genomen om het respecteren van de beslagvrije voet door de overheid te garanderen. Naast de vereenvoudiging van de beslagvrije voet, is de aansluiting van overheidspartijen op het beslagregister een belangrijke maatregel. Daarnaast geeft de Rijksincassovisie aan hoe de samenwerking tussen overheidspartijen daar waar het gaat om de bescherming van de beslagvrije voet verbeterd kan worden. De vereenvoudiging van de berekening van de beslagvrije voet stelt overheidspartijen in staat om (bijzondere) incasso-instrumenten gericht in te zetten in die zin dat ze daarbij vooraf rekening kunnen houden met de beslagvrije voet. In de brief van 2 december 2016 heeft de Staatssecretaris van SZW de Kamer geïnformeerd over de nadere concretisering van de Rijksincassovisie en de stappen die daarin worden gezet.

De leden van de fractie van het CDA en de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar het moment van aansluiting op het beslagregister door de Belastingdienst en andere overheidspartijen. Deze leden adresseren daarmee een belangrijk punt. Naast vereenvoudiging van de beslagvrije voet waarin voorliggend wetsvoorstel voorziet, is een goede afstemming tussen beslagleggers nodig om het bestaansminimum te waarborgen. Afstemming door middel van een beslagregister is een van de manieren om dit te realiseren. Het beslagregister is ingericht door de KBvG, met een subsidie van de ministeries van SZW en Veiligheid en Justitie, om het inzicht van gerechtsdeurwaarders in lopende beslagen te bevorderen en is op 1 januari 2016 operationeel geworden voor gerechtsdeurwaarders. Om een verantwoorde aansluiting op het beslagregister door de Belastingdienst en andere overheidspartijen mogelijk te maken, is het nodig dat een wettelijke basis voor uitwisseling van gegevens tussen de Belastingdienst en het beslagregister wordt gecreëerd, waarin de privacyaspecten goed worden geregeld. Daarnaast zijn er technische aanpassingen noodzakelijk in het beslagregister zelf en in de systemen van de aansluitende organisaties. Tot slot roept het creëren van een wettelijke basis en aansluiting van overheidspartijen nieuwe vragen op die eerst moeten worden beantwoord. Denk aan vragen over eigenaarschap, kosten en welke gegevens precies opgenomen moeten worden in het register. Om deze vragen te beantwoorden, wordt een interdepartementale werkgroep ingesteld die alle genoemde aspecten van de verbreding van het beslagregister uitwerkt. Het is de bedoeling uw Kamer medio 2017 te informeren over de eerste uitgangspunten van verbreding van het beslagregister.²⁷

8.2. Aandachtspunten consultatie

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering of het voorstel van Actal om een 'beslagtelefoon' in te voeren door de regering wordt overgenomen en zo ja wanneer. Actal merkt terecht op dat de praktijk laat zien dat er groepen burgers zijn die niet goed met moderne hulpmiddelen, zoals een rekentool, overweg kunnen. Zij geven aan dat er voor deze groep meer nodig is om de controle op de berekende beslagvrije voet en de daarbij gebruikte gegevens goed uit te kunnen voeren. Actal stelt daarom voor om een informatienummer (de 'beslagtelefoon') te introduceren. De regering vindt dit een sympathiek idee. Bij de implementatie van dit wetsvoorstel zal ook aandacht zijn voor de communicatie om schuldenaren voor te bereiden op de geplande wijzigingen. Het idee van een 'beslagtelefoon' zal meegenomen worden in het communicatieplan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wanneer de opdracht is gegeven voor het inzetten van de verkenning rond het bankbeslag. Op welke wijze is dat gebeurd?

De verkenning rond het bankbeslag maakt onderdeel uit van de vervolgstappen die gezet moeten worden om het systeem te vervolmaken. Deze verkenning werken de betrokken departementen uit. Daarbij vormt het afzonderlijke preadvies over bankbeslag dat de KBvG in voorbereiding heeft belangrijke input. De KBvG heeft daartoe zelf het initiatief genomen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen wanneer de nadere verkenning ten aanzien van zzp'ers afgerond zal worden en of dit voor de plenaire behandeling is van onderhavig wetsvoorstel. Deze vraag is beantwoord in paragraaf 3.1.

²⁷ Kamerstukken II 2016/17, 24 515, nr. 382.

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering kan aangeven in welke mate rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van mensen met AOW, die vaak meer dan gemiddeld gebruik moeten maken van zorg en daar eigen bijdragen voor moeten betalen. De beslagvrije voet houdt rekening met het moeten betalen van de zorgpremie en het gemiddelde eigen risico door de 'standaardpremie' als een vast component in de beslagvrije voet op te nemen.²⁸ De beslagvrije voet houdt geen rekening met specifieke zorggerelateerde omstandigheden, zoals het wel of niet hoeven te betalen van een eigen bijdrage. Dit zou de eenvoud en daarmee de werking van de nieuwe beslagvrije voet niet ten goede komen. Er bestaan veel specifieke omstandigheden waarvoor dan een zelfde overweging zou gelden. Ten algemene wordt opgemerkt dat gemeenten veel mogelijkheden hebben om het eigen bijdragebeleid lokaal vorm te geven. Zo kunnen gemeenten de hoogte van de eigen bijdrage Wmo aanpassen voor bepaalde groepen, waaronder AOW-ers. Daarnaast geldt er een belastingaftrek van specifieke zorgkosten en kunnen gemeenten een meerkostenregeling aanbieden aan chronisch zieken dat vooral gebeurt voor de lagere inkomensgroepen. Voor meer informatie over deze mogelijkheden wordt verwezen naar de brief van de Minister en Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) van 3 november 2016.²⁹

De leden van de fractie van het CDA vragen een uitgebreide toelichting op de vraag in hoeverre de nieuwe regels voor de beslagvrije voet ook gaan gelden voor dak- en thuislozen. Deze vraag is beantwoord in paragraaf 3.11.

8.2.1. Bijzondere incasso-instrumenten, beslagverbod en bankbeslag

Bijzondere incasso-instrumenten

De leden van de fractie van de PvdA vragen een meer expliciete uitleg van de regering waarom er niet gekozen wordt voor afschaffing van bijzondere incasso-instrumenten zoals betoogd door verschillende partijen waaronder de VNG, Divosa, de NVVK, LOSR en de Nationale ombudsman. Zoals in antwoord op eerdere vragen van de PvdA reeds is aangegeven zijn bijzondere incasso-instrumenten in algemene zin effectief en efficiënt om vorderingen te incasseren. In geval van (problematische) schuldensituaties kan de inzet van deze instrumenten tot gevolg hebben dat de schuldenaar onder de beslagvrije voet terecht komt. Dat vindt de regering niet wenselijk. Met de vereenvoudiging van de beslagvrije voet en (de verbreding van) het beslagregister worden de voorwaarden gecreëerd dat ook in deze situaties de beslagvrije voet beter geborgd is. Overigens wordt in het rapport Paritas Passé het ook niet noodzakelijk gevonden om de bijzondere incasso-instrumenten af te schaffen.³⁰

De leden van de fractie van de PvdA vragen wanneer de nadere verkenning naar het bankbeslag afgerond zal zijn. Aan welke oplossing wordt er nu gedacht en hoe zijn bovenstaande partijen betrokken bij de totstandkoming van een oplossing? Zoals in het nader rapport in reactie op het advies van de Raad van State is aangegeven, vraagt een regeling waarbij ook voor bankbeslag standaard rekening wordt gehouden met een beslagvrije voet een nadere verkenning. Een belangrijk onderdeel van deze verkenning zal het preadvies van de KBvG zijn. Naar verwachting zal het preadvies in de zomer van 2017 gereed zijn. Hierbij zullen alle relevante partijen worden betrokken. Er zal in ieder geval gekeken worden naar de mogelijkheid om een betaalrekening aan te wijzen waarop en bepaald vast bedrag niet vatbaar is voor beslag. Een dergelijke regeling kent men in Duitsland ('Pfändungsschutzkonto').

De leden van de fractie van de SP vragen waarom voorstellen om de beslagvrije voet ook toe te passen bij (bijzondere) incasso-instrumenten niet zijn meegenomen in dit wetsvoorstel. De regering wil in reactie hierop wijzen op het feit dat in het wetsvoorstel wordt bepaald dat de beslagvrije voet ook bij beslag op toeslagen gaat gelden. Dit wetsvoorstel stelt de Belastingdienst,

²⁸ Regeling vaststelling standaardpremie 2017 en aanpassing bestuursrechtelijke premies, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0038756/2017-01-01/0>.

²⁹ Kamerstukken II 2016/2017, 29 538, nr. 231.

³⁰ Paritas Passé, debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden, N. Jungmann, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer en I. van den Berg, maart 2012.

met dank aan de vereenvoudigde berekeningswijze op basis van beschikbare informatiebronnen, in staat om bij dwangverrekeningen van belasting- en toeslagschulden vooraf rekening te gaan houden met de beslagvrije voet. In die zin is juist geregeld dat bij de toepassing van (bijzondere) incasso-instrumenten de beslagvrije voet wordt gerespecteerd.

De leden van de fractie van de SP vragen in welke mate de preferente positie van verschillende overheidsdiensten en dwangverrekening nog steeds kunnen leiden tot vergroting van de problemen bij schuldenaren.

Een preferentie die is verbonden aan een specifieke vordering is niet van invloed op de beslagvrije voet, maar speelt slechts een rol bij de verdeling van de opbrengst van een executoriaal beslag. Het geeft de rangorde van de vorderingen van schuldeisers aan in het geval er meerdere schuldeisers zijn. Daarnaast geldt dat dit wetsvoorstel het voor de Belastingdienst mogelijk maakt om bij dwangverrekening vooraf de beslagvrije voet vast te stellen en daarmee ook bij de eventuele inzet van dwangverrekening rekening te houden. Beide aspecten zouden daarom niet tot vergroting van de schuldenproblematiek moeten leiden.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom een algeheel beslagverbod op toeslagen als te verstrekkend wordt beschouwd.

Er geldt in principe een beslagverbod voor toeslagen. Toeslagen zijn immers belangrijke inkomensvoorzieningen. Ze zijn bedoeld als tegemoetkomingen in de kosten voor de zorgverzekering, huur of kind. Toeslagen worden verstrekt voor bepaalde kosten die worden gemaakt. Op het beslagverbod gelden drie uitzonderingen:

- de verhuurder kan vanwege een huurschuld beslag op de huurtoeslag leggen;
- de zorgverzekeraar kan vanwege een premieschuld voor de basisverzekering beslag op de zorgtoeslag leggen;
- een kinderopvanginstelling kan vanwege een kinderopvangschuld beslag op de kinderopvangtoeslag leggen.

Hierdoor heeft de partij die de prestatie heeft geleverd waarvoor de toeslag is verstrekt een extra betalingszekerheid. Gesproken wordt ook wel van een feitelijke preferentie. In het wetsvoorstel is geregeld dat de beslagvrije voet ook door deze partijen - met uitzondering van de kinderopvanginstelling - in acht genomen moet worden als zij beslag leggen op een van de toeslagen. Een algeheel beslagverbod is daarom niet noodzakelijk. Overigens geldt voor het kindgebonden budget wel een algeheel beslagverbod.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom geen maatregelen zijn genomen om de situatie te voorkomen dat een bankbeslag wordt gelegd, waarbij de schuldenaar onder de beslagvrije voet uit kan komen

De regering realiseert zich dat vereenvoudiging van de beslagvrije voet niet voldoende is om te borgen de een schuldenaar in geval van beslag over een basaal inkomen voor levensonderhoud kan blijven beschikken. Het is echter niet eenvoudig om door middel van een meer algemene wettelijke regeling bankbeslag onder de reikwijdte van de beslagvrije voet te brengen, omdat bankbeslag wezenlijk anders van aard is. Zoals in het nader rapport op het advies van de Raad van State inzake dit wetsvoorstel is aangegeven, is een simpele voor alle partijen uitvoerbare wettelijke regeling waarbij ook bij bankbeslag rekening wordt gehouden met een beslagvrije voet is op korte termijn niet voorhanden. Daarom heeft de regering er voor gekozen daarop niet te wachten, maar nu eerst de regels voor berekening van de beslagvrije voet te vereenvoudigen en ook het proces van beslaglegging aan te passen waardoor beslagleggende partijen beter van elkaars incassoactiviteiten op de hoogte zijn. De voorbereidingen om ook tot een regeling te komen voor beslag op een bankrekening lopen.

De leden van de fractie van de SP vragen naar de gevolgen van de mogelijkheid voor belastingdeurwaarders om af te wijken van de informatie uit de polisadministratie en de BRP. Deze leden vrezen dat de Belastingdienst vervolgens (te) strak de beslagvrije voet hanteert. Het wetsvoorstel gaat uit van informatievergaring vanuit de polisadministratie voor bepaling van het inkomen en de BRP voor vaststelling van de leefsituatie. Het is denkbaar dat de belastingdeurwaarder of de schuldeiser over aanvullende informatie beschikt. Zo kan de gerechtsdeurwaarder door informatie op te vragen bij de schuldenaar meer zicht hebben op de werkelijke leefsituatie en kan dit in een andere situatie doordat de informatie uit de BRP is verrijkt

met informatie over fiscaal partnerschap door de Belastingdienst. De gemeente kan vanwege de bijstandsverstrekking aanvullende informatie hebben over de leefsituatie. Op die manier kunnen zij in staat worden geacht om de leefsituatie nauwkeuriger vast te stellen. Deze aanvullende informatie wordt gebruikt om te voorkomen dat de belanghebbende zelf moet reageren om een onjuiste vaststelling van de beslagvrije voet te corrigeren. Een correcte beslagvrije voet die geen discussie met de belanghebbende oplevert is het doel van de betreffende regeling. Indien de belastingdeurwaarder de beslagvrije voet toch onjuist heeft vastgesteld, is de belanghebbende altijd in de gelegenheid om gegevens aan te leveren op basis waarvan de beslagvrije voet alsnog juist kan worden vastgesteld.

De leden van de fractie van het CDA vragen wanneer de gesprekken inzake een beslagvrije voet bij bankbeslag zijn afgerond en met wie deze gesprekken worden gevoerd.

De gesprekken worden met de meest betrokken partijen gevoerd waaronder de KBvG, de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en de Nationale ombudsman. Bij de uitwerking van een beleidsvoorstel wordt ook de input van andere partijen betrokken, zoals het dit jaar verwachte preadvies hierover van de KBvG en de uitkomsten van de rondetafelconferentie die de Nationale ombudsman in het eerste kwartaal van 2017 organiseert.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering kan garanderen dat de Belastingdienst op 1 januari 2019 is aangesloten op het beslagregister. Op deze vraag is in paragraaf 8.1 ingegaan.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de bescherming van de persoonsgegevens effectiever verzekerd zou kunnen worden bij levering aan een publieke instelling waarvan de taken in de wet zijn verankerd en of dit betekent dat de levering van gegevens via de SNG slechts van tijdelijke aard zal zijn.

Zowel voor de bestaande als de nieuw te creëren gegevensverstrekking geldt dat deze wordt vormgegeven op een wijze dat de garantie bestaat dat de deurwaarder alleen de noodzakelijke gegevens krijgt op het moment dat hij daartoe gerechtigd is en daartoe ook de noodzaak bestaat. Concreet houdt een en ander in dat voor de verstrekking vanuit de polisadministratie de gegevensverstrekking een dusdanige vorm gegeven zal worden dat controleerbaar is dat a) aan een eerste raadpleging de vereiste executoriale titel ten grondslag ligt en b) bij een hernieuwde raadpleging sprake is van een nog lopend beslag waarbij een hernieuwde raadpleging is vereist (denk aan een verplichte herberekening). De SNG zal, conform artikel 13 Wet Bescherming Persoonsgegevens, passende technische en organisatorische maatregelen moeten nemen.³¹ Zo zal de SNG bij het verwerken van gegevens ervoor moeten zorgen dat slechts een beperkt aantal mensen toegang heeft tot de gegevens. Ook zal de SNG ervoor moeten zorgen dat periodiek wordt gecontroleerd of gegevens worden gebruikt voor het doel waarvoor ze zijn verkregen zijn. Mocht de SNG of de individuele gerechtsdeurwaarder zich niet aan de Wet Bescherming persoonsgegevens houden dan kan de Autoriteit Persoonsgegevens, die toezicht houdt op de naleving van de Wet Bescherming Persoonsgegevens, een boete opleggen van maximaal € 820.000,-. De eisen van de Wet bescherming persoonsgegevens die gelden voor de SNG gelden ook voor een publieke instelling. De bescherming van persoonsgegevens zal bij een publieke instelling derhalve niet effectiever verzekerd kunnen worden en geen aanleiding vormen om de levering van gegevens via de SNG van tijdelijke aard te laten zijn.

8.2.2. Overige punten: hardheidsclausule, hoge woonlasten en kosten derdenbeslag

De leden van de fractie van het CDA hebben verschillende vragen met betrekking tot de werking van de zogenaamde compensatiekop. De compensatiekop is binnen de berekening van de beslagvrije voet geïntroduceerd om de inkomensafhankelijke werking van het toeslagenbeleid in de beslagvrije voet te verdisconteren. Zoals bekend neemt het recht op toeslagen af naarmate het inkomen van betrokkene stijgt. Is er echter sprake van een beslag op periodiek inkomen, dan wordt de desbetreffende schuldenaar teruggezet naar een inkomen op minimumniveau, terwijl bij bepaling van zijn recht op toeslagen zijn onbeslagen inkomen als uitgangspunt wordt genomen. Bij

³¹ Gedacht moet hierbij onder meer worden aan het toewijzen van beveiligingsverantwoordelijkheid, beveiligingsbewustzijn, toegangsbeveiliging, logging en controle alsmede incidenten- en continuïteitsbeheer.

bepaling van het recht op toeslagen wordt met andere woorden geen rekening gehouden met het feit dat de schuldenaar feitelijk slechts over een minimum inkomen kan beschikken.

Een en ander houdt in dat de compensatiekop speelt in inkomenssituaties waarbij de schuldenaar vanwege de hoogte van zijn inkomen niet de maximale toeslag toekomt, oftewel vanaf het moment dat het recht op toeslagen vanwege de hoogte van het inkomen wordt afgebouwd. Voor het kindgebonden budget en de zorgtoeslag is dit bij een jaarinkomen vanaf € 20.109,- in 2017. Voor de huurtoeslag is dat voor een eenpersoonshuishouden bij een jaarinkomen vanaf € 15.675,- en voor een meerpersoonshuishouden bij een jaarinkomen vanaf € 20.275,-.

De compensatiekop volgt daarbij nauwgezet de in de verschillende wetten vastgelegde afbouw van de desbetreffende toeslag. Doordat de in artikel 475da, tweede lid, Rv opgenomen formule steeds linkt naar de in de desbetreffende sectorale wet opgenomen factoren beweegt, zoals de leden van de fractie van het CDA ook vragen, de formule mee met de ontwikkelingen binnen het toeslagenbeleid. Bij wijzigingen van de toeslagenwetten wordt dit daarom ook meegenomen binnen de ramingen van de wijzigingen. Een uitgebreide beschrijving inclusief rekenvoorbeelden van de berekening van de compensatiekop is te vinden in paragraaf 3.6 van de memorie van toelichting.

8.3. Reactie van de Belastingdienst

De leden van de fractie van de VVD vragen of de noodzakelijke gegevensuitwisseling met de Belastingdienst bij invoering van deze wet op 1 januari 2018 voldoende is geregeld. Deze vraag is beantwoord in paragraaf 4.3.

8.4. Reactie van UWV

In reactie op de vraag van de leden van de fractie van de VVD of de in bijlage 3 van de memorie van toelichting opgenomen lijst voldoende is om voor alle leefsituaties de beslagvrije voet vast te stellen, merkt de Staatssecretaris van SZW op dat de in deze bijlage opgenomen onderdelen binnen de polisadministratie van het UWV de deurwaarder onder meer in staat stellen om (a) de hoogte van het belastbaar inkomen zo reëel mogelijk vast te stellen en (b) de netto hoogte van het niet beslagen inkomen van hemzelf en van zijn eventuele partner af te leiden. Bij vormgeving van de noodzakelijke lagere regelgeving zal worden nagegaan of een deugdelijke herleiding van het netto-inkomen met de opgenomen gegevens voldoende geborgd is.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering nader in kan gaan op de mogelijkheid dat uitkomsten van naast elkaar bestaande rekentools uiteen gaan lopen. De regering is het eens met de leden van de fractie van de VVD dat wanneer er meerdere rekentools naast elkaar bestaan, deze in uitkomsten niet uiteen mogen lopen. Het doel van de regering is om één rekentool te ontwikkelen die de verschillende partijen die de beslagvrije voet moeten kunnen berekenen, kunnen gebruiken. Deze tool moet echter wel passen in de infrastructuur en processen van deze partijen. Wanneer partijen dit wenselijk achten, kunnen zij ook zelf een tool ontwikkelen zoals het UWV heeft aangegeven (met gebruikmaking van dezelfde rekenregels). UWV en het Ministerie van SZW zullen in dat geval maatregelen treffen om te waarborgen dat er geen discrepanties kunnen ontstaan tussen de verschillende rekentools. Deze maatregelen zijn onder andere afspraken over onderhoud, beheer en beschikbaarheid van de rekenregels voor de rekentool. Daarnaast zal de regering een rekentool maken voor de schuldenaar. Bij deze rekentool zal in het bijzonder aandacht zijn voor de gebruiksvriendelijkheid en de communicatieboodschap voor de schuldenaar. Vanzelfsprekend moeten alle rekentools dezelfde uitkomsten geven.

9. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een nadere uitwerking van het overgangsjaar. Hoe zal het tijdpad er uit zien om het wetsvoorstel op 1 januari 2018 te laten ingaan. Welke stappen gaan er nog dit jaar worden genomen? Hoe kunnen partijen wennen aan de berekening van de beslagvrije voet?

Allereerst moet het wetsvoorstel worden behandeld en aangenomen door beide Kamers. De noodzakelijke aanpassingen van lagere regelgeving worden in 2017, gezamenlijk met de betrokken (uitvoerings)partijen, voorbereid. Ook zullen de rekentools voor berekening van de beslagvrije voet en de herleiding van het belastbaar inkomen naar netto-inkomen worden ontwikkeld. Daarmee zal na behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer worden gestart.

Dan zullen ook de formulieren die gebruikt zullen worden in de noodzakelijke communicatie tussen schuldenaar, derde-beslagene en deurwaarder nader worden bezien.

Uit de consultatie komt naar voren dat zorgvuldige implementatie enige tijd zal vragen. Noodzakelijk is in ieder geval dat de verschillende beslagleggende partijen toegang hebben tot de registraties waarin de voor de berekening van de beslagvrije voet gevraagde informatie is opgenomen en dat zij in staat kunnen worden geacht het gevraagde proces uit te voeren. De regering heeft een voorkeur voor een zo spoedig mogelijk als verantwoorde termijn van inwerkingtreding van het wetsvoorstel en zal partijen daarin waar nodig faciliteren. Wanneer het wetsvoorstel precies in werking zal treden kan op voorhand niet worden gezegd. Inwerkingtreding van het wetsvoorstel is voorzien voor 2018.

De leden van de fractie van de PvdA vragen wanneer de regering verwacht de lagere regelgeving te hebben afgerond en in hoeverre de Kamer over de uitwerking wordt geïnformeerd. Volgens planning wordt de lagere regelgeving de eerste helft van in 2017 uitgewerkt. De regering zal de Kamer hierover informeren.

10. ARTIKELSGEWIJS

Ten slotte is door de verschillende fracties nog een aantal vragen gesteld met betrekking tot specifieke bepalingen van het wetsvoorstel.

Zo stellen de leden van de fractie van de VVD met betrekking tot artikel 475a Rv de vraag of beslag mogelijk is op alle (bovenmatige) onkostenvergoedingen die niet per se nodig zijn voor de verwerving van inkomen.

Artikel 475a Rv bepaalt dat het beslag zich niet uitstrekt tot onkostenvergoedingen, tenzij deze fiscaal als loon of bezoldiging van de schuldenaar worden beschouwd. Bepalend is dus of de verstrekte onkostenvergoeding door de Belastingdienst als loon of bezoldiging van de schuldenaar wordt aangemerkt. Is dit het geval dan zal bij een eventueel beslag op loon ook deze onkostenvergoeding onder de werking van het beslag vallen.

Met betrekking tot artikel 475c, eerste lid, onderdeel j, Rv vragen eveneens de leden van de fractie van de VVD een reactie op hun standpunt dat een kinderopvanginstelling het recht op beslag van de kinderopvangtoeslag zou moeten behouden.

De regering deelt deze mening. Artikel 475c, eerste lid, Rv waarin de kinderopvangtoeslag wordt uitgezonderd, regelt alleen de verschillende periodieke betalingen waarbij bij beslag een beslagvrije voet in acht moet worden genomen. Voor beslag op de kinderopvangtoeslag geldt om in de toelichting bij artikel 475c, eerste lid, Rv opgenomen redenen geen beslagvrije voet. Het artikel tast daarmee dus niet de in artikel 45 Awir opgenomen mogelijkheid van de kinderopvanginstelling om beslag op deze toeslag te leggen aan.

De leden van de fractie van de SGP vragen in relatie tot artikel 475f, Rv een reactie van de regering op het voorbeeld uit de reactie van de KBvG op het wetsvoorstel, waar een tweede deurwaarder beslag wil leggen op andere periodieke inkomsten dan de eerste deurwaarder beslag heeft gelegd, maar waarop de beslagvrije voet door de kantonrechter van toepassing is verklaard. De KBvG gaat in haar voorbeeld in op de situatie dat er reeds beslag is gelegd op loon conform de volgorde regeling van artikel 475c Rv en er vervolgens beslag wordt gelegd op een niet in artikel 475c Rv opgenomen wekerende betaling. De voor internetconsultatie aangeboden versie van het wetsvoorstel voorzag niet in een regeling voor deze situatie. In reactie op het voorbeeld van de KBvG is in artikel 475f, tweede lid, Rv alsnog een regeling voor deze situatie opgenomen. Deze regeling houdt in dat indien sprake is van samenloop van een beslag op een periodieke betaling als bedoeld in artikel 475c Rv en een beslag op een wekerende betaling als bedoeld in artikel 475f, Rv waarvoor de kantonrechter de beslagvrije voet van toepassing heeft verklaard, de voor betrokkene geldende beslagvrije voet – gelijk de regeling voor de in artikel 475c, vijfde lid, Rv beschreven situaties - naar rato van de hoogte van de wekerende betalingen over beide beslagleggers wordt omgeslagen.

Ten slotte vragen zowel de leden van de fractie van de VVD, als de leden van de fractie van de SGP, wanneer de Tweede Kamer de aanpassing van de Wet SUWI over de gegevensuitwisseling voor de berekening van de beslagvrije voet mag verwachten.

Een wijziging van de Wet SUWI is niet noodzakelijk. De Wet SUWI biedt in samenhang met artikel 475ga Rv voor de noodzakelijke gegevensuitwisseling tussen partijen voldoende grondslag. Artikel

475ga Rv legt daarbij de wettelijke verplichting tot gegevensverstrekking door het UWV aan de deurwaarder vast, zoals deze op dit moment in artikel 5.9 Besluit SUWI is vormgegeven. In artikel 475ga, eerste lid, Rv is de aard van de te verstrekken gegevens nader beschreven. In het derde lid is aangegeven dat de gegevens bedoeld in het eerste lid bij ministeriële regeling nader zullen worden bepaald. De gedachte is om dit laatste binnen de Regeling SUWI vorm te geven. Daar waar binnen het wetsvoorstel wordt gesproken over "dat in het kader van de Wet SUWI de bevoegdheid van het UWV zal worden uitgebreid..." wordt bedoeld op aanpassing van deze lagere regelgeving. Om die reden is dan ook geen wijziging van de Wet SUWI zelf in het wetsvoorstel opgenomen. De voor de vereenvoudiging van de beslagvrije voet noodzakelijke aanpassingen van de lagere regelgeving, waaronder de Regeling SUWI, zullen in 2017 worden voorbereid. Daarbij zal de samenwerking en afstemming worden gezocht met de meest betrokken partijen, waaronder het UWV en de KBvG.

De leden van de fractie van de SGP hebben in verband met de vaststelling van het belastbaar inkomen zoals geregeld in artikel 475d Rv de vraag in hoeverre bij het bepalen van de laatste maand vereist is dat de inkomstenbron representatief is voor het inkomen? Kan de deurwaarder bijvoorbeeld als laatste maand hanteren de maand waarin één inkomstenbron bekend is en rust op de schuldenaar dan de verantwoordelijkheid om eventuele aanvullende gegevens te leveren? Het wetsvoorstel voorziet in een stelsel waarin de deurwaarder zicht krijgt op de verschillende in UWV-polis opgenomen inkomstenbronnen en het daarmee gegenereerde belastbare inkomen. Daarbij gaat het om het inkomen dat van de schuldenaar bekend is in de laatste drie meest recente binnen polis gevulde maanden. Het is vervolgens in eerste instantie aan de deurwaarder om op basis van deze informatie te bepalen of sec de informatie over de laatst beschikbare maand voldoende representatief is voor het inkomen van de schuldenaar als geheel. Is dit laatste het geval dan kan hij hiermee volstaan. Komt uit de registratie naar voren dat sprake is van duidelijk wisselende inkomsten of dat de laatste maand minder representatief is vanwege een incidentele betaling, dan zal de deurwaarder voor de vaststelling van het belastbaar inkomen ook de informatie uit de andere maanden moeten betrekken. In tegenstelling tot wat de vraag van de SGP lijkt te suggereren bepaalt de deurwaarder het belastbaar inkomen dus niet op basis van het laatst in polis bekende inkomen, maar op basis van het inkomen wat recent in polis is geregistreerd. Als voorbeeld, stel de deurwaarder raadpleegt begin februari de polisadministratie van UWV vanwege een voorgenomen beslag, dan zal hij de inkomensgegevens te zien krijgen van de maanden oktober, november en december. Op basis van deze gegevens moet hij, zoals boven beschreven het belastbaar inkomen vaststellen. Is in deze maanden geen inkomen geregistreerd, dan is er geen reëel belastbaar inkomen op basis van de polisadministratie van UWV vast te stellen en zal hij moeten overwegen welke andere instrumenten dan beslag op het periodiek inkomen hij in wil zetten om tot inning van de schuld te komen. Daarbij kan hij ook de schuldenaar zelf benaderen met de vraag om hem conform artikel 475g, eerste lid, Rv duidelijkheid te geven over zijn inkomstenbronnen.