

Belastingdienst, een bron van armoede?

Over de invordering van belasting- en toeslagschulden

Conceptversie 30 november 2014

Belastingdienst, een bron van armoede?

Over de invordering van belasting- en toeslagschulden

Colofon

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

Uitgave

MOgroep / LOSR
Maliebaan 71H
3581 CG Utrecht
tel: 030 – 7210721
Info@mogroep.nl
www.mogroep.nl

Tekst

Landelijk Organisatie Sociaal Raadslieden LOSR/MOgroep

Commissie belastingen

Commissie toeslagen

Eindredactie

MOgroep / LOSR

Utrecht, december 2014

Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden

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

Voorwoord



Inhoudsopgave

1. Inleiding

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

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

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

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

2. Belastingdienst: bron van inkomen of armoede?

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

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

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

De Belastingdienst is de grootste invorderaar van schulden in Nederland. In 2011 moest meer dan 1,67 miljard worden terugbetaald aan toeslagen. De persoonlijke en maatschappelijk schade die ontstaat door de terugvordering van toeslagen en het direct verrekenen waardoor burgers onder het bestaansminimum belanden is enorm. Een deel van die schade ontstaat door terugvorderen van toeslagen. 2,5 miljoen mensen leeft onder de armoedegrens. 604.000 kinderen groeien op in die armoede. 1,1 miljoen Nederlanders heeft problematische betalingsachterstanden. Een huishouden met ernstige schuldenproblematiek kost de samenleving zo'n 100.000 euro aan afschrijvingen, hulpverlening, verzuim- en ziektekosten, verloren arbeidsuren, uitkeringen en huisuitzettingen (Nibud, 2014). Tel uit je winst.

2.1. Van inningsinstantie naar inkomensverstrekker

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

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

De tweede stap werd gezet in 2006 met de invoering van de toeslagen: de huurtoeslag, zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag. In 2008 aangevuld met het kindgebonden budget. Ook hier betreft het noodzakelijke bronnen van inkomen die mensen echt nodig hebben om op minimaal niveau rond te kunnen komen. Kenmerkend voor de toeslagen is dat ze vooraf worden aangevraagd op basis van een geschat jaarinkomen. De definitieve vaststelling vindt pas achteraf plaats, wanneer het jaarinkomen daadwerkelijk is vastgesteld.

Het schatten van het inkomen is ingewikkeld. Dat blijkt uit het hoge aantal beschikkingen waarbij een toeslag wordt teruggevorderd. De volgende tabel laat over 2011 zien dat ongeveer een derde van de voorlopige toekenningen weer worden teruggevorderd.¹

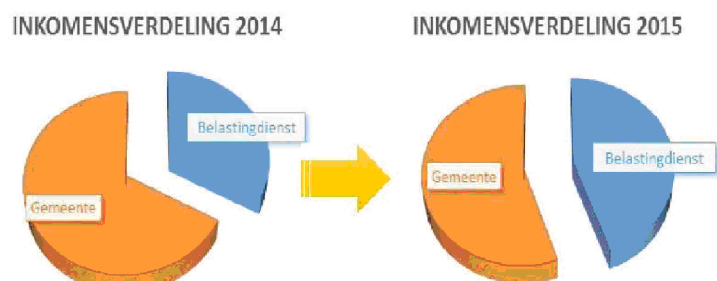
¹ Bijlage bij *Kamerstukken II 2013-2014*, 31066, nr. 198: *Halfjaarsrapportage Belastingdienst – maart 2014*, p. 15. Deze gegevens over 2011 zijn gebaseerd op het moment dat 91% van de toeslagbeschikkingen definitief zijn vastgesteld.

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

* kgb = kindgebonden budget kot = Kinderopvangtoeslag

Het totale achteraf terug te betalen bedrag over alle toeslagen in 2011 bedroeg 1,67 miljard. Met deze cijfers is het niet verbazingwekkend dat de Belastingdienst bij mensen met een problematische schuldsituatie de meest voorkomende schuldeiser is.²

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



Inkomen alleenstaande ouder nu en vanaf 1 januari 2015

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

2.2. Traag piepsysteem

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

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

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

Vroegsignalering moet en kan!, Social Force, p. 33.

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

Systeem van automatische verrekening

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

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

Een burger die toeslagen ontvangt, en zeker een burger die de maximaal mogelijke huurtoeslag ontvangt (omdat die een inkomen op minimumniveau heeft) is echt aangewezen op deze toeslagen om zijn vaste lasten daarmee te kunnen betalen. Als de Belastingdienst (toeslagen) nu zo'n maximale huurtoeslag van bijvoorbeeld € 250,- per maand plus de maximale zorgtoeslag van € 143,- per maand volledig verrekent, kan de burger zijn vaste lasten niet meer betalen (probeer maar eens om opeens van ca. € 400,- per maand minder rond te komen).

Overheidsinvordering

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



Paritas Passé www.schuldinfo.nl/belastingen

Onbekend pieprecht: Achteraf beroep op beslagvrije voet

In het gezamenlijk onderzoek Paritas Passé van de Hogeschool Utrecht en de LOSR/MOgroep, in opdracht van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) hebben deze partijen al tegen dit ingrijpende middel geageerd.³ Met dit instrument heeft de overheid snel haar

³ Paritas Passé, *Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevogdheden*, Hogeschool Utrecht, LOSR/MOgroep, maart 2012, zie p. 105 e.v.

Met opmerkingen Dat wordt aangekondigd in een brief.

Met opmerkingen Maar kan met een maand terugwerkende kracht worden hersteld.

Met opmerkingen Worden heffingskortingen verrekend?

Met opmerkingen Opm: Dat geldt voor dezelfde belastingaanslag. Dus als de overheidsinvordering niet lukt, mag je het gedurende drie maanden proberen. Overigens mag de openstaande belastingsschuld max € 1000 bedragen.

geld, maar veroorzaakt ze onherroepelijke nieuwe schulden. De overheid veroorzaakt zo een neerwaartse spiraal richting armoede. Als reactie op Paritas Passé heeft de overheid de scherpe kantjes van het instrument afgehaald door vanaf 1 november 2013 de mogelijkheid te geven om achteraf nog een beroep op de beslagvrije voet te kunnen doen.⁴ De eerste signalen hierover zijn positief: er wordt snel op een verzoek om toepassing beslagvrije voet gereageerd en het geld wordt teruggestort. Het is dan wel weer jammer dat vrijwel niemand van dit instrument op de hoogte is, hetgeen wellicht de snelheid van afhandeling kan verklaren. Vermoedelijk zijn het alleen burgers die geattendeerd door o.a. sociaal raadslieden hiervan op de hoogte zijn in staat hiervan gebruik te maken.

2.3. Waarom het piepsysteem niet werkt

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

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

Deze methode heeft echter veel nadelen:

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

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

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

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

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

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

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

Bovendien heeft het hebben van schulden een grote invloed op het denken en handelen van mensen. Zelfs als mensen weten dat ze te weinig toeslagen ontvangen kan het in actie komen en de juiste stappen zetten zeer moeizaam verlopen. Dit wordt bevestigd door recent wetenschappelijk onderzoek van [] Zij geven aan dat schaarste aan geld het denken van mensen beïnvloedt en de focus beperkt op de korte termijn, het hier en nu. Het neemt

⁴ Kabinetsstandpunt Paritas Passé: *Kamerstukken II 2012-2013, 24515, nr. 255* en *Wijziging Leidraad invordering 2008, Stcr. 2013, nr. 29815*.

⁵ [] *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Maven Publishing 2013. Zie ook [] *"Waarom arme mensen domme dingen doen"*, in *De Correspondent*, 17 december 2013.

Met opmerkingen [] Wanneer een burger een terugvordering toeslagen ontvangt, krijgt hij daarna ook automatisch een betalingsregeling aangeboden van 24 maanden. Kan hij niet aan het gestelde maandbedrag voldoen, kan hij een persoonlijke betalingsregeling vragen. Als hij niet reageert, wordt er verrekend met lopende toeslagen.

Met opmerkingen [] Niet waar. Bij toeslagen wordt bij iedere terugvordering, een betalingsregeling aangeboden van 24 maanden.

bandbreedte in beslag waardoor er geen ruimte is om datgene te doen wat eigenlijk nodig is om uit de situatie te komen.

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

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

2.4. Van passief naar proactief

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

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

Met een traag piepsysteem komen burgers immers onder het bestaansminimum terecht, waardoor nieuwe schulden ontstaan. Het is van groot belang dat de Belastingdienst dit op een proactieve manier zoveel mogelijk probeert te voorkomen. Gezien de massaliteit van het aantal terug te betalen belastingen en toeslagen, is het voor te stellen dat niet in alle gevallen vooraf de beslagvrije voet berekend wordt. Maar dan dient daar tegenover wel een uitvoeringspraktijk te staan waarbij:

De Belastingdienst:

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

De burger:

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

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

Met opmerkingen wat is onze reactie, hierop?

3. en de Belastingdienst

4. Eén betalingscapaciteit, één formulier, één postbus

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

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

4.1. De burger heeft slecht één betalingscapaciteit

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

Allereerst zijn de Belastingdienst, verantwoordelijk voor de inning van belastingen en premies, en de Belastingdienst\Toeslagen gescheiden organisaties, met eigen wettelijke kaders die niet goed op elkaar aansluiten. Zo gaat, ondanks dat de berekening van de betalingscapaciteit per jaar hetzelfde is, de Belastingdienst uit van een betalingsregeling over een periode van maximaal 12 maanden en de Belastingdienst\Toeslagen van een periode van maximaal 24 maanden.

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

VOORBEELD

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

Deze werkwijze is hoogst verwonderlijk. [] heeft al een persoonlijke betalingsregeling aangevraagd. De Belastingdienst\Toeslagen kan met één druk op de BSN-knop zijn situatie uit het systeem halen zou je denken. De betalingscapaciteit is bekend. Het zou dan toch duidelijk moeten zijn dat in deze situatie naast de betalingsregeling niet een ook nog extra toeslagschuld terugbetaald kan worden. Waarom wordt de toeslagschuld niet samengevoegd bij de lopende regeling?

De Belastingdienst werkt nu volgens het systeem van een *zaakgerichte* invordering. Een nieuw opgelegde belastingaanslag of toeslagschuld volgt een standaardroute. De LOSR vindt dat, wanneer de burger eerder al voor een bepaalde aanslag of toeslagschuld een regeling heeft gevraagd, de Belastingdienst moet overstappen naar een *persoonsgerichte* invordering. De burger moet dan met z'n betalingscapaciteit centraal staan.

Met opmerkingen [] Debitur gericht? Dat is stroomlijnen rood-blauw. Dat willen we als BD voorlopig niet omdat dit niet kan in de ICT-ontwikkelingsaanpak.

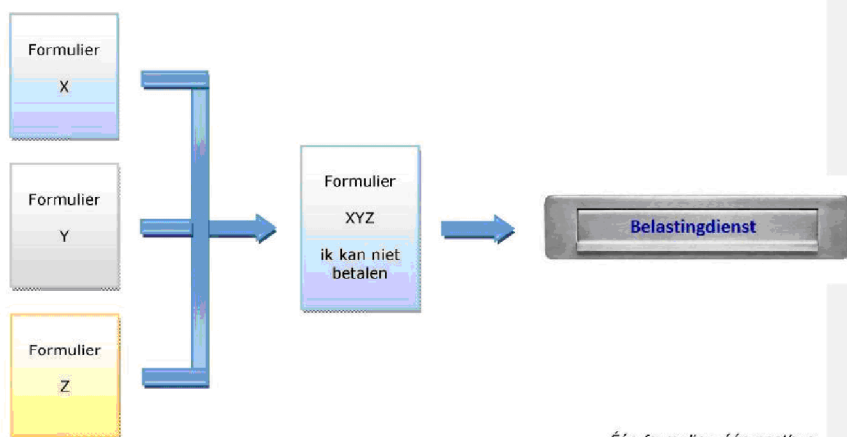
4.2. Naar één formulier en één postbus

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

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

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

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



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

schulden.

Aanbeveling 1

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

Aanbeveling 2

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

Aanbeveling 3

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

5. De beslagvrije voet als absolute ondergrens

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

5.1. Proactief verrekenen met oog voor bestaansminimum

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

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

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

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

Aanbeveling 4

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

5.2. Geen beslagvrije voet bij verrekenen kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget

Bij terug te betalen toeslagen is het in bepaalde situaties mogelijk om een persoonlijke betalingsregeling aan te vragen. Wanneer de Belastingdienst van mening is dat de toeslagschuld is ontstaan door opzet of grove schuld, zal het verzoek worden afgewezen⁶ en de toeslagschuld volledig worden verrekenend. Indien aangetoond wordt dat men niet meer over de teveel ontvangen toeslag beschikt, zal de Belastingdienst op verzoek bij het verrekenen rekening houden met de beslagvrije voet. Dit kan vreemd genoeg alleen bij het verrekenen met de huur- en zorgtoeslag en niet bij het verrekenen met de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget.⁷

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

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

Over het niet hanteren van de beslagvrije voet bij het verrekenen van toeslagen zijn Kamervragen gesteld door respectievelijk de Kamerleden Karabulut en Merkies en de Kamerleden en Schouten

⁶ Zie art. 7 lid 6 Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

⁷ Zie art. 79.5a Leidraad invordering 2009

Met opmerkingen

Maar dus niet het actuele

inkomen. Denkfout.

Met opmerkingen

Klopt. KOT is ook geen

inkomensvoorziening.

en Kuzu. In het antwoord op beide Kamervragen stelt staatssecretaris Wiebes voorop: "Er bestaat geen verschil van mening over dat de beslagvrije voet zowel bij de terugvordering van te hoge toeslagvoorschotten als bij de invordering van belastingaanslagen dient te worden gerespecteerd."⁹

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

De Rechtbank Rotterdam heeft overigens vastgesteld dat het uitsluiten van de mogelijkheid van een betalingsreling volgens de betalingscapaciteit, c.q. het niet toepassen van de beslagvrije voet, bij toeslagschulden die het gevolg zijn van opzet of grove schuld, in strijd is met de wet.³ Dit zou toch een belangrijk signaal moeten zijn aan de staatssecretaris dat de regeling niet deugt.

Wet hervorming kindregelingen

Vanaf 1 januari 2015 zal vanwege het van kracht worden van de Wet hervorming kindregelingen¹⁰ het verrekenen van het kindgebonden budget tot nog grotere problemen leiden. Vanaf dat moment zal de hogere bijstandsnorm voor de alleenstaande ouder verdwijnen. De bijstandsnorm wordt dan gelijk getrokken met die van een alleenstaande (hetzelfde geldt voor de Toeslagenwet). Het hierdoor gemiste inkomen voor alleenstaande ouders zal worden vervangen door een hoger kindgebonden budget (de zogenaamde alleenstaande ouder kop). Bij een alleenstaande ouder met één kind zal het kindgebonden budget zo'n 320 per maand bedragen. Als in geval van terugvordering dit bedrag volledig met een toeslagschuld wordt verrekend, zal dit bij mensen gegarandeerd tot grote problemen leiden.

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

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

Aanbeveling 5

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

Aanbeveling 6

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

5.3. Geen beslagvrije voet bij lopende het jaar verrekenen

Soms vordert de Belastingdienst toeslagen al gedurende het lopende jaar terug. Dat kan het gevolg zijn van stopzetting vanwege van fraude (bijvoorbeeld de 'Bulgarenfraude') maar meestal gaat het om onschuldige situaties, zoals een terugvordering huurtoeslag na een echtscheiding. Het klinkt waarschijnlijk heel vreemd dat huurtoeslag naar aanleiding van een echtscheiding teruggevorderd kan worden, maar dit gebeurt vrij regelmatig als een echtpaar dat gezamenlijk een inkomen op bijstandsniveau heeft, uit elkaar gaat, of indien een van beiden als gevolg van het uit elkaar gaan een bijstandsuitkering moet aanvragen. Degene op wiens naam de huurtoeslag stond, toen ze samen woonden of getrouwd waren, wordt dan geconfronteerd met een terugvordering, omdat het inkomen dat de partner na de breuk ontvangt doorwerkt in de periode voor de breuk.¹¹ Als deze persoon in staat is, om de terugvordering in een keer of in het kader van een standaard-betalingsregeling af te lossen, is er geen probleem. Als dat echter niet lukt, gaat de Belastingdienst toeslagen gedurende het lopende toeslagjaar over tot verrekening. De praktijk leert dat het dan niet lukt om de Belastingdienst\Toeslagen te overtuigen om bij deze verrekening rekening te houden met de beslagvrije voet. De Belastingdienst\Toeslagen verrekent dan bijvoorbeeld de in de laatste maanden nog te ontvangen huurtoeslag 2014 met de terugvordering over de eerdere

⁹ Zie *aanhangsel handelingen II 2013\14, nr. 2478* en *aanhangsel handelingen II 2013\14, nr. 2470*.

¹⁰ Rb Rotterdam 17 april 2014, *ECLI:NL:RBROT:2014:2804*.

¹¹ Wet hervorming kindregelingen. *Kamerstuknummer 33716, Stb. 2014, nr. 227* en *Stb. 2014, nr. 271*.

¹² Zie hierover het eerder verschenen rapport: [] "Toeslag of tegenslag? Knelpunten in regelageving en uitvoering van de Awir" Utrecht LOSR/MOgroep december 2009 en "Uitkeringsgerechtigden lopen toeslagen mis. Verloer je niet!", Sociaal Bestek, december 2009.

Met opmerkingen : O

Met opmerkingen : Wat is onze reactie?

Met opmerkingen Hebben we dit nu dus ondervangen?

maanden 2014 en houdt bij die verrekening geen rekening met de beslagvrije voet. De Belastingdienst\Toeslagen ziet namelijk het niet of nog maar gedeeltelijk uitbetalen van de (huur-) toeslag in het lopende jaar niet als een verrekening, maar als een aanpassing van het voorschotbedrag. Dit terwijl de burger, bijvoorbeeld met een inkomen op bijstandsniveau, wel aangewezen is op het ontvangen van de toeslagen ook over de resterende maanden van het jaar.

Aanbeveling 7

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

5.4. Doorgaan met verrekenen ondanks toegekende 'persoonlijke betalingsregeling'

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

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

Met opmerkingen

Echt waar?

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

De sociaal raadsman doelt op de volgende passage uit de Leidraad Invordering:
*"De verrekening wordt altijd geacht op basis van termijnen (niet ineens) plaats te vinden."*¹²

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

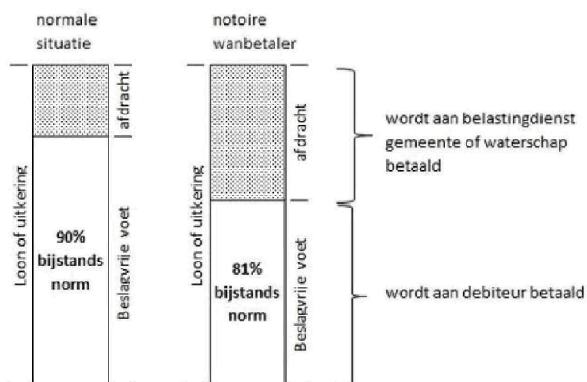
Aanbeveling 8

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

5.5. Ten onrechte lagere beslagvrije voet notoire wanbetalers

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

¹² Art. 79.6 Leidraad invordering 2008



© schuldinfo.nl

Versil tussen gewone beslagvrije voet en die voor notoire wanbetalers

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

- er meer dan één aanslag niet is betaald;
 - de laatste betalingstermijn minimaal twee maanden is overschreden, en;
 - men volgens gegevens Belastingdienst, niet in aanmerking komt voor uitstel of kwijtschelding.
- Het is hierbij niet van belang dat er ook daadwerkelijk om uitstel of kwijtschelding is gevraagd.

Deze definitie van notoire wanbetalers is te ruim geformuleerd. Zo ruim dat behalve de kwaadwillenden die de overheid voor ogen had bij deze formulering, ook de gewone niet-kwaadwillenden maar echt niet-kunners de dupe zijn. Uit de parlementaire behandeling blijkt immers heel duidelijk wie men als notoire wanbetaler voor ogen had bij deze formulering in de wet, namelijk mensen die wel kunnen betalen, maar niet willen betalen. Staatssecretaris De Jager gaf de volgende omschrijving van de notoire wanbetaler:

*"Het is niet makkelijk om deze groep aan te pakken die op papier soms over middelen beschikt, maar waar in werkelijkheid niets wordt aangetroffen. Er staan auto's op hun naam die wij nooit kunnen vinden. Zij wonen in enorme huizen die niet op hun naam staan en waarop dus geen beslag kan worden gelegd. Het is net alsof zij van de wind leven en daarom noemen wij hen ook wel windhappers. Er staan foto's op het nachtkastje waarop zij op een grote zeilboot zijn afgebeeld en wij weten dat zij in grote auto's rijden, maar iedere keer als de Belastingdienst komt controleren, is er niets."*¹³

De LOSR heeft al eerder via een brief aan de staatssecretaris aangekaart dat verschillende gemeenten en waterschappen deze lagere beslagvrije voet *standaard* zijn gaan toepassen indien twee aanslagen openstaan, met andere woorden zonder rekening te houden met de bedoeling van de wetgever.¹⁴ Naar aanleiding van deze brief zijn ook Kamervragen gesteld. Zowel uit antwoord op deze Kamervragen als uit de Verzamelbrief aan de gemeenten blijkt dat de lagere beslagvrije voet alleen toegepast moet worden bij mensen die niet willen betalen, maar dat wel zouden kunnen of wie het niet betalen anderszins kan worden verweten.¹⁵

Uit het onderzoek onder sociaal raadsleden blijkt dat ook de Belastingdienst te snel – zonder concrete aanwijzing dat er sprake is van een 'niet-willer' de lagere beslagvrije voet hanteert. Mensen komen dan met hun inkomen onder de beslagvrije voet en dat is niet de bedoeling van de lagere beslagvrije voet voor notoire wanbetalers. Immers, zoals staatssecretaris De Jager al aangaf:

¹³ *Handelingen I 2007-2008, nr. 1, p. 36*

¹⁴ Brief LOSR/MOgroep 15 mei 2013: *Onder bestaansminimum doordat gemeenten waterschappen standaard te lage beslagvrije voet hanteren bij twee of meer onbetaalde aanslagen.*

¹⁵ Zie *aanhangsel handelingen II 2012/13, nr. 2602* en *verzamelbrief gemeenten 2013-3, p. 5.*

*"Gezien het feit dat de beperking van de beslagvrije voet met zoveel woorden gericht is op belastingschuldigen die wel kunnen betalen maar niet willen betalen, zie ik geen probleem in het feit dat deze belastingschuldigen minder overhouden dan 90% van het wettelijk minimumloon. Materieel komen zij niet onder de 90%-grens vanwege andere inkomens die niet bij de fiscus bekend zijn."*¹⁶

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

*"De vordering waarbij een beroep wordt gedaan op de verruimde beslagmogelijkheid vindt steeds separaat plaats en wordt vooraf schriftelijk aangekondigd aan de belastingschuldige, onder vermelding van het bijzondere karakter daarvan."*¹⁷

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

Aanbeveling 9

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

Aanbeveling 10

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

Aanbeveling 11

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

5.6. Elk jaar beslagvrije voet opnieuw aanvragen

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

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

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

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

¹⁶ [Kamerstukken I 2006-2007, 30322, nr. D, p. 4](#)

¹⁷ [Zie art. 19.1.6. van de Leidraad Invordering 2008](#)

Het is op zich begrijpelijk dat de Belastingdienst periodiek wil controleren of de financiële situatie nog hetzelfde is. Een termijn van een jaar is dan wel kort, gezien al het werk dat dit met zich mee brengt, ook voor de Belastingdienst. Een periode van twee jaar ligt meer in de rede. Bovendien mag van de Belastingdienst, in lijn met de eerste aanbeveling uit dit rapport, meer initiatief worden verwacht. Dit kan door tweejaarlijks een hercontroleformulier naar betrokkene te sturen. Bovendien kan de Belastingdienst selectief hercontroles verrichten aan de hand van de inkomensgegevens waarover ze toch al beschikt: stuur alleen bij een gewijzigd inkomen een hercontroleformulier op.

Aanbeveling 12

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

Aanbeveling 13

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

Aanbeveling 14

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

Met opmerkingen Dat doen we toch ook al? De
BVV loopt toch gewoon over de jaarovergang heen?

6. Onverwijld met terugwerkende kracht

De voorlopige teruggaaf belastingen en de toeslagen vormen voor burgers een belangrijke bron van inkomen. In hoofdstuk twee hebben we uitgelegd dat wanneer uitkeringen worden verrekend, **dit alleen mag wanneer rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet**. Anders komen burgers onder het bestaansminimum met alle gevolgen van dien. Bij de invordering van belastingen en toeslagen is hierop een uitzondering gemaakt. De beslagvrije voet geldt alleen indien door de burger daarom wordt verzocht. Gezien het grote aantal terugvorderingen is deze werkwijze voor te stellen, maar in ruil daarvoor moet de Belastingdienst dan wel zeer adequaat en snel op verzoeken om betalingsregelingen en toepassing beslagvrije voet reageren en deze zo nodig met terugwerkende kracht toepassen. In dit hoofdstuk laten we zien dat de Belastingdienst zich daar niet aan houdt, met als gevolg dat mensen gemiddeld minstens maandenlang tot uitschieters van bijna een jaar op hun rechtmatige toeslagen moeten wachten. Dat betreft dan nog de mensen die de weg naar de sociaal raadslieden gevonden hebben. Je recht halen in deze is een taale strijd.

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

Uit het onderzoek onder sociaal raadslieden komt naar voren dat de afhandeling van verzoeken om een betalingsregeling en om toepassing beslagvrije voet veel te lang duurt. Het duurt gemiddeld ongeveer acht weken voordat de Belastingdienst een beslissing neemt op een verzoek om toepassing van een persoonlijke betalingsregeling of beslagvrije voet. Vervolgens duurt het gemiddeld nog een maand voordat de betalingsregeling of beslagvrije voet op de lopende verrekeningen wordt toegepast. Dit komt dus neer op een totale periode van drie maanden voordat mensen weer geheel of gedeeltelijk over hun toeslagen beschikken. Er zijn echter ook extreme voorbeelden waar het veel langer duurt, bijvoorbeeld 40 weken. Deze extreem lang durende probleemgevallen hebben we buiten de gemiddelde berekening gehouden.



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

De Belastingdienst hanteert overigens als 'officiële' afhandelingsduur een periode van zes weken voor de afhandeling van een aanvraag beslagvrije voet.¹⁸ Maar ook een periode van zes weken is nog veel te lang.

Ter vergelijking. Voor gewone schuldeisers gelden hele andere termijnen. Wanneer deurwaarders beslag op loon of uitkering hebben gelegd, dan moeten ze de beslagvrije voet onverwijld aanpassen en het teveel ingehouden bedrag terugbetalen.¹⁹ Volgens de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders is zelfs binnen twee weken aanpassen van de beslagvrije voet niet onverwijld.²⁰ Een gemiddelde afhandelingstermijn van de Belastingdienst van drie maanden voor het beslissen op het verzoek en vervolgens aanpassen van de lopende verrekening staat hiermee in schril contrast.

De lange afhandelingsduur wordt soms ook veroorzaakt doordat het verzoek om een betalingsregeling of toepassing beslagvrije voet zoek raakt. Deels is de oorzaak hiervan gelegen in

¹⁸ Deze afhandelingstermijn van 6 weken staat vermeld op www.Belastingdienst.nl

¹⁹ In art. 475d lid 7 Rv staat: "Met wijziging van omstandigheden die de beslagvrije voet verhogen, moet de beslaglegger onverwijld rekening houden. (...)"

²⁰ Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 27 februari 2007, [ECLI:NL:RBAMS:2007:YB0090](#). Zie ook o.a. Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 22 januari 2008, [ECLI:NL:RBAMS:2008:YB0103](#), Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 15 april 2008, [ECLI:NL:RBAMS:2008:YB0064](#).

dat het formulier naar het verkeerde adres is gestuurd (bijvoorbeeld naar Enschede in plaats van het regiokantoor). Maar zelfs als dat het geval is dan zou het formulier doorgestuurd moeten worden naar het juiste adres.

Aanbeveling 15

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

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

Aanbeveling 16

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

Met opmerkingen Volgens mij hebben we eerder gesteld dat we dit op dagelijkse basis verwerken.

6.2. Ook klachten worden te traag afgehandeld

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

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

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

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

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

Aanbeveling 17

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

6.3. Ten onrechte beperking terugwerkende kracht

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

*"Is in onwetendheid te veel aan de beslaglegger betaald, dan moet hij dat onverwijld teruggeven of verrekenen."*²¹

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

*"Het is (...) de bedoeling van de wetgever om de wettelijk voorgeschreven beslagvrije voet zoveel mogelijk correct toe te passen hetgeen met zich brengt dat de beslagvrije voet met terugwerkende kracht gecorrigeerd dient te worden indien achteraf alsnog de juiste gegevens voor toepassing van een hogere beslagvrije voet worden geleverd."*²²

Volgens de tuchtrechter is het hanteren van een maximale termijn van een jaar voor het met terugwerkende kracht aanpassen van de beslagvrije voet een redelijke termijn.²³ In het Preadvies 'Naar een nieuwe beslagvrije voet' van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) wordt voorgesteld om een jaar terugwerkende kracht in de wet vast te leggen.²⁴

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

Voor de loonvordering (een vorm van vereenvoudigd loonbeslag) is in de Leidraad Invordering 2008 bepaald dat de beslagvrije voet alleen met terugwerkende kracht wordt aangepast indien de Belastingdienst voorafgaand aan de loonvordering bij betrokkene geen informatie heeft opgevraagd die nodig is om de beslagvrije voet vast te stellen.²⁵ In feite hanteert de Belastingdienst hiermee een strengere norm dan de wetgever wenst. Ook al is er informatie opgevraagd bij betrokkene, dan nog kan er sprake zijn dat in onwetendheid teveel aan de beslaglegger is afgedragen. Bij het begrip 'onwetendheid' gaat het ook om de persoon en omstandigheden van de schuldenaar. De Leidraad Invordering 2008, die slechts beleidsregels bevat, is hiermee in strijd zijn met de wet en wetsgeschiedenis.²⁶

In tegenstelling tot bij de loonvordering geldt voor het verrekenen van de voorlopige teruggaaf heffingskortingen en het verrekenen van toeslagen dat de beslagvrije voet slechts op verzoek wordt toegepast.²⁷ De Leidraad Invordering 2008 regelt dat de beslagvrije voet slechts beperkt met terugwerkende kracht toegepast moet worden, namelijk "bij de laatste verrekening die plaatsvond vóór de indiening van het verzoek en bij de daaropvolgende verrekeningen."²⁸ In feite komt dit neer op een terugwerkende kracht van slechts één maand.

De beperking voor de Belastingdienst in het met terugwerkende kracht aanpassen of toepassen van de beslagvrije voet is deels in strijd met de wet en de wetsgeschiedenis. Maar bovenal vormt deze werkwijze een schending van het gegeven dat de heffingskortingen en toeslagen voor veel burgers een noodzakelijke bron van inkomen vormen en dat het verrekenen zonder beslagvrije voet er toe kan leiden dat men ver onder het bestaansminimum wordt gezet. Aangezien de Belastingdienst de beslagvrije voet niet voorafgaand aan het verrekenen moet vaststellen, hetgeen uitkeringsinstanties wel moeten doen bij het verrekenen van uitkeringen, mag

Met opmerkingen

Klopt

²¹ [Kamerstukken II 1986-1987, 17897, nr. 5, p. 13](#)

²² [Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 20 mei 2003, 233.2002](#). Zie ook [Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 20 juli 2004, 67.2003](#) en [Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 9 september 2014, ECLI:NL:TGDKG:2014:158](#) en [Rb Zeeland-West-Brabant 7 augustus 2014, ECLI:NL:RBZWB:2013:6085](#)

²³ [Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 18 oktober 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:YB0730](#). Zie ook [Rb Leeuwarden 14 maart 2012, zaak-/rolnummer: 371218 CV EXPL i 1-5231](#)

²⁴ [Naar een nieuwe beslagvrije voet. Vereenvoudiging in een tweetrapsraket](#), Den Haag 2014, p. 298 en 312-313.

²⁵ Zie [art. 19.3.4. Leidraad invordering 2008](#).

²⁶ Volgens [art. 19 Invorderingswet 1990](#) dient bij de loonvordering de aanslag te worden betaald "voor zover één en ander vatbaar is voor beslag". Dit betekent dat de wetsgeschiedenis van art. 475d lid 7 Rv ook geldt voor de loonvordering. En uit de wetsgeschiedenis blijkt dat "Is in onwetendheid te veel aan de beslaglegger betaald, dan moet hij dat onverwijld teruggeven of verrekenen."

²⁷ De bevoegdheid om te verrekenen is voor de belastingen geregeld [art. 24 Invorderingswet 1990](#) en voor toeslagen in [art. 30 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen](#). Volgens beide bepalingen is de beslagvrije voet niet rechtstreeks op grond van de wet van toepassing bij het verrekenen. Wels is in de Leidraad Invordering 2008 geregeld dat de beslagvrije voet op verzoek toegepast kan worden.

²⁸ Zie voor de voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting [art. 24.1.1. Leidraad Invordering 2008](#) en voor toeslagen [art. 79.5a Leidraad Invordering 2008](#).

juist van de Belastingdienst worden verwacht dat de beslagvrije voet voor een jaar met terugwerkende kracht wordt aangepast.
Het moet hierbij geen verschil maken of het gaat om toepassing van de beslagvrije voet of om een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling op grond van de betalingscapaciteit.

Aanbeveling 18

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

Aanbeveling 19

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

Aanbeveling 20

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

7. Informatievoorziening en rechtsbescherming

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

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

7.1. Verbetering informatievoorziening bij betalingsproblemen

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

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

In hoofdstuk twee hebben we al aangegeven dat dit voor veel mensen die het treft een te grote stap is. Maar voordat er überhaupt een stap gezet kan worden zal men eerst de regelingen moeten kennen. In de beschikking van de Belastingdienst wordt op regelingen gewezen, echter dit is voor de minder leesvaardige burger onvoldoende toegankelijk. Het bijvoegen van een folder 'Als u het niet kunt betalen', en een apart gedeelte op de website www.belastingdienst.nl/betalingsproblemen met daarop instructiefilmpjes en dergelijke zou het een en ander enigszins kunnen verbeteren.

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

In hoofdstuk twee hebben we uitgelegd dat door het rapport Paritas Passé²⁹ het sinds 1 november 2013 mogelijk is geworden om achteraf een beroep op de beslagvrije voet te doen.³⁰ Een mogelijkheid die alleen zinvol is als er ook bekendheid aan wordt gegeven. Een effectieve manier om dit bijvoorbeeld te doen is om bij de afschrijving op de bankafschriften als tekst te vermelden: "Kijk bij betalingsproblemen voor meer informatie op www.belastingdienst.nl/betalingsproblemen"

Aanbeveling 21

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

Aanbeveling 22

Vermeld bij toepassing van de overheidsvordering bij de afschrijving op de bankafschrift dat bij betalingsproblemen meer informatie te vinden is op www.belastingdienst.nl/betalingsproblemen

7.2. Geen berekening beslagvrije voet en betalingscapaciteit bij toekenningsbrief

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

²⁹ [Paritas Passé, Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoechtigheden](#), Hogeschool Utrecht, LOSR/MOgroep, maart 2012, zie p. 105 e.v.

³⁰ Kabinetssstandpunt Paritas Passé: [Kamerstukken II 2012-2013, 24515, nr. 255](#) en [Wijziging Leidraad invordering 2008, Stcr. 2013, nr. 29815](#).

Met opmerkingen : Niet compleet, zie andere opmerking.

raadslieden dat dit alleen sporadisch gebeurt.

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

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

Aanbeveling 23

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

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

Het verrekenen van belastingen en toeslagen grijpt diep in op het bestaansminimum van mensen. Wanneer om toepassing van de beslagvrije voet wordt verzocht en deze wordt afgewezen c.q. onjuist berekend, dan dient hier gezien het belang, een rechtsvoorziening tegen open te staan. Bij de verrekening van belastingen wordt dit uitgesloten.³¹ Bij de verrekening van toeslagen wordt dit in de praktijk ook vaak uitgesloten, al is het hier wel discutabel of de regels juist worden toegepast.³²

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

Aanbeveling 24

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

7.4. Motiveer de afwijzing persoonlijke betalingsregeling toeslagen

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

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

De persoonlijke betalingsregeling is echter niet mogelijk indien de toeslagenschuld is ontstaan door opzet of grove schuld.³³

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

Het 'standaardvoorbeeld' waarbij de Belastingdienst verwijtbaarheid constateert en vervolgens een 'persoonlijke betalingsregeling' afwijst, is 'geknoei' met de Kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst

³¹ Voor de invordering van belastingen is dit geregeld in bijlage 2 Algemene wet bestuursrecht. Daar staat dat er geen beroep mogelijk is tegen besluiten gebaseerd op de Invorderingswet 1990 (met uitzondering van de artikelen 30, 49 en 62a).

³² De uitsluiting van bezwaar en beroep bij de verrekening van toeslagen is vermoedelijk er op gebaseerd dat art. 12 Awir bezwaar tegen het verrekenbesluit uitsluit. Dit is echter discutabel nu een afwijzing van een verzoek om een beslagvrije voet niet het zelfde is als het verrekenbesluit.

³³ Zie art. 7 lid 6 Uitvoeringsregeling Awir.

wijst het verzoek om een persoonlijke betalingsregeling echter ook dan af, als de kinderopvanginstelling waar het kind geplaatst was de regels heeft overtreden (en vervolgens failliet is gegaan, zodat daar ook niets meer te halen is), en niet de burger. In deze situatie moet aan de burger op zijn minst de mogelijkheid geboden worden om aan te geven, waarom hij vindt dat hij niet verwijtbaar heeft gehandeld – en dat kan alleen maar, als de Belastingdienst motiveert waarom er sprake is van opzet of grove schuld. Uit het onderzoek onder sociaal raadslieden komt naar voren dat slechts zeer sporadisch 'opzet of grove schuld' nader wordt gemotiveerd.

Aanbeveling 25

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