

Beantwoording van de Kamervragen en toelichting op de processen rondom verrekenen Toelichting

In de situatie van verrekening van toeslagen in het kader van de standaard betalingsregeling is ten onrechte *geen* rekening gehouden met de beslagvrije voet, met als gevolg dat mensen onder het bestaansminimum kunnen komen. Sinds 18 december 2020 worden er als gevolg van de uitvoering van de motie Azarkan geen verrekeningen meer gestart.¹ Er is nog wel een groep mensen bij wie de verrekening in het kader van de standaard betalingsregeling voor 18 december 2020 was gestart. In november 2020 zijn deze lopende verrekeningen doorgezet naar het volgende jaar. De voorschotten voor 2021 zijn in november 2020 vastgesteld en direct verlaagd met het nog te verrekenen bedrag dat openstond. De voorschotten die in 2021 maandelijks worden uitgekeerd, zijn door de verrekening in november 2020 verlaagd of geheel komen te vervallen.

Toeslagen biedt eenieder die een terugvordering ontvangt de mogelijkheid aan om, zonder bijzondere voorwaarden, het verschuldigde bedrag in termijnen te voldoen. Dit wordt de standaard betalingsregeling genoemd, omdat wordt uitgegaan van betaling van het volledige bedrag zonder rekening te houden met de betalingscapaciteit van de burger. Deze regeling wordt aangeboden zodat mensen de soms hoge terugvordering niet in één keer maar in termijnen kunnen voldoen. De burger krijgt in de terugvorderingsbeschikking de volgende mogelijkheden aangeboden om ineens of in termijnen te betalen:

- a) het verschuldigde bedrag van de terugvorderingsbeschikking in één keer voldoen;
- b) het verschuldigde bedrag op grond van een standaard betalingsregeling voldoen. In de beschikking staat het maandtermijnbedrag van de aangeboden standaard betalingsregeling vermeld. Dit termijnbedrag bedraagt minimaal EUR 20. Is het verschuldigde bedrag hoger dan EUR 480 dan bedraagt het termijnbedrag het verschuldigde bedrag gedeeld door 24 maanden.

De burger accepteert het aanbod voor de standaard betalingsregeling:

- 1. door de afbetaling te starten door het in de beschikking genoemde termijnbedrag zelf over te maken, óf
- 2. door niets te doen (dus door niet te betalen of door niet om de onder c) beschreven persoonlijke betalingsregeling te verzoeken), waarna Toeslagen, als de burger op dat moment recht heeft op een voorschot, de afbetaling start door het termijnbedrag te verrekenen met het voorschot voor dezelfde toeslagsoort.

- c) Omdat niet iedereen in staat is om in 24 termijnen het volledige bedrag te voldoen, heeft de burger de mogelijkheid om een persoonlijke betalingsregeling te treffen, waarbij hij zelf de aflossingsbedragen moet overmaken aan Toeslagen. Deze persoonlijke betalingsregeling kan ook verzocht worden nadat de (verrekening in het kader van) standaard betalingsregeling is gestart. Bij de persoonlijke betalingsregeling wordt rekening gehouden met de betalingscapaciteit van de burger, waarbij gewaarborgd wordt dat hij niet onder het bestaansminimum komt.² De betalingscapaciteit wordt op een andere wijze berekend dan de beslagvrije voet en biedt de burger meer (nooit minder) financiële ruimte.³ Indien na 24 maanden blijkt dat het verschuldigde bedrag niet volledig kan worden afbetaald, vinden er in beginsel⁴ geen verdere invorderingsactiviteiten meer plaats om het restbedrag te innen. Hierdoor kan de persoonlijke betalingsregeling voor de burger voordeliger uitpakken dan de standaard betalingsregeling.

Deze betaalmogelijkheden, inclusief verrekening in het kader van een standaard betalingsregeling (zoals beschreven bij b.2.), zijn gebaseerd op de wet- en regelgeving die betrekking heeft op verrekening en op uitstel van betaling.⁵

¹ Kamerstuk 25295, nr. 820.

² Artikel 7 lid 5 Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en artikel 79.8 Leidraad Invordering 2008.

³ [Betalingscapaciteit als u een toeslag moet terugbetalen \(belastingdienst.nl\)](https://belastingdienst.nl)

⁴ Een uitzondering hierop is dat het bedrag verrekend kan worden als er binnen 3 jaar een eenmalige nabetaling van een toeslag of een teruggaaf inkomstenbelasting wordt vastgesteld.

⁵ Artikel 3:94 Awb en artikel 30 lid 1 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, artikel 31 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen artikel 7 Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

Naast de verrekening die de burger met Toeslagen als betaalmethode kan overeenkomen kent Toeslagen ook de zogenoemde 'dwangverrekening'. Toeslagen oefent deze bevoegdheid zonder instemming van de burger uit als hij zijn betalingsverplichtingen zoals hierboven genoemd, na een herinnering en een aanmaning niet nakomt. Voor de aanmaning en het eventuele dwangbevel worden kosten in rekening gebracht en wordt er - met inachtneming van de beslagvrije voet - verrekend tot het volledige bedrag betaald is. Toeslagen is op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) bevoegd tot het doen van deze verrekeningen.⁶

Beantwoording kamervragen

Hierna zijn achtereenvolgens opgenomen:

1. Antwoorden op vragen van het lid Lodders (VVD) aan de staatssecretaris van Financiën over het bericht 'Schuldenbeleid van Belastingdienst onder vuur' (ingezonden 10 maart 2021)
2. Antwoorden op vragen van de leden Omtzigt, Peters (beiden CDA), Lodders (VVD), Edgar Mulder (PVV), Van Weyenberg (D66), Snels (GroenLinks), Nijboer (PvdA), Bruins (ChristenUnie), Van Raan (PvdD), Azarkan (Denk), Van Haga (FvD), Van Otterloo (50PLUS), Leijten (SP), Stoffer (SGP) en Van Kooten-Arissen (Van Kooten-Arissen) aan de staatssecretarissen van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het bericht dat de Belastingdienst de beslagvrije voet niet hanteert bij de verrekening van toeslagen (ingezonden 10 maart 2021).
3. Antwoorden op vragen van de leden Jasper van Dijk en Leijten (beiden SP) aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretarissen van Financiën over falend schuldenbeleid van de Belastingdienst (ingezonden 10 maart 2021)

en artikel 79.7 Leidraad Invordering 2008.

⁶ Artikel 30 lid 1 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

**1. Antwoorden op vragen van het lid Lodders (VVD) aan de staatssecretaris van Financiën over het bericht 'Schuldenbeleid van Belastingdienst onder vuur' (ingezonden 10 maart 2021)
2021Z04390**

Vraag 1

Wat is uw reactie op het artikel 'Schuldenbeleid van de Belastingdienst onder vuur'?⁷

Antwoord 1

Zoals toegelicht in de brief bij de beantwoording van deze Kamervragen doet de situatie zich inderdaad voor dat er bij verrekening van toeslagen in het kader van de standaard betalingsregeling geen rekening is gehouden met de beslagvrije voet, met als gevolg dat mensen onder het bestaansminimum kunnen komen.

Met de gebruikte werkwijze is niet vast te stellen of er al dan niet is ingestemd met het aflossingsbedrag. Met deze werkwijze is mogelijk inbreuk gemaakt op de beslagvrije voet. Gezien het doel en de strekking van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (Wet vBVV) concludeer ik nu met Toeslagen en de Belastingdienst dat deze werkwijze niet had mogen worden toegepast. Op 25 maart en op 23 april jl. heb ik, samen met Toeslagen en de Belastingdienst met de Nationale ombudsman (No) en de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR) gesproken over deze uitermate vervelende situatie. Ik heb aan hen toegelicht hoe dit heeft kunnen ontstaan, welke oplossingen Toeslagen en de Belastingdienst kunnen bieden en welke oplossingsrichtingen er onderzocht worden voor de langere termijn. Dit heb ik ook uitgewerkt in de bijgaande brief. Afgesproken is dat ik hierover in contact blijf met hen.

Vraag 2

Klopt het bericht dat de Belastingdienst te weinig rekening houdt bij het verrekenen van toeslagen of mensen voldoende geld overhouden om van te leven?

Antwoord 2

Voor een antwoord op deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op vraag 1 en de meegezonden brief. Naast de verrekening als vorm van betaling in het kader van de (veronderstelde) tweezijdig overeengekomen standaard betalingsregeling, kan er ook sprake zijn van de eenzijdig door Toeslagen toegepaste 'dwangverrekening'. Bij de verrekening in het kader van de standaard betalingsregeling is verondersteld dat de verrekening plaatsvindt met (stilzwijgende) instemming en ten behoeve van de burger. Bij de 'dwangverrekening' maakt Toeslagen zonder instemming gebruik van zijn wettelijke verrekeningsbevoegdheid en past hij de beslagvrije voet actief toe.⁸ Beide vormen van verrekening zijn sinds 18 december 2020 niet meer opgestart als gevolg van de uitvoering van de motie Azarkan.

Vraag 3

Hoeveel mensen worden hierdoor geraakt?

Antwoord 3

Het is niet eenvoudig vast te stellen hoeveel mensen onder het bestaansminimum komen door de verlaging van het maandelijkse voorschot als gevolg van de verrekening in het kader van de standaard betalingsregeling. In 2020 maakten ongeveer 697.000 mensen bij een terugvordering gebruik van de standaard betalingsregeling en bij ongeveer 300.000 mensen werd de terugvordering verrekend met de in dat jaar te ontvangen voorschotten op de toeslagen.⁹ In 2020 waren er naar schatting 58.000 mensen bij wie een verrekening in het kader van de standaard betalingsregeling is afgesloten en van wie het huishoudinkomen onder de EUR 21.000 per jaar is of van wie het huishoudinkomen onbekend is. Bij een deel van deze groep loopt de verrekening dit jaar nog door. Deze mensen worden op dit moment met een verdiepende data-analyse op individueel niveau, per BSN, in beeld gebracht. De verwachting is dat die data-analyse medio juli afgerond is zodat daarna contact met hen kan worden gezocht. Pas na contact met de betreffende

⁷ NOS, 09-03-2021; <https://nos.nl/artikel/2371888-schuldenbeleid-van-belastingdienst-onder-vuur.html>

⁸ Artikel 79.5a Leidraad Invordering 2008.

⁹ Dit zijn zowel mensen bij wie verrekeningen zijn gestart op eigen verzoek als mensen bij wie dit is gestart na stilzwijgende instemming.

mensen uit deze groep kan vastgesteld worden of hun beslagvrije voet is geschonden door de verrekeningen.

Vraag 4

Kunt u toelichten waarom hier geen rekening mee gehouden wordt?

Antwoord 4

Zoals toegelicht in de meegezonden brief werd door Toeslagen ten onrechte de beslagvrije voet niet toegepast en concluderen Toeslagen en de Belastingdienst nu dat gezien het doel en de strekking van de Wet vBVG zowel bij de voorbereiding op de implementatie van die wet als bij de verrekeningen in november 2020 onvoldoende rekening is gehouden met mensen voor wie het aangeboden aflossingsbedrag te hoog is waardoor zij onder het bestaansminimum kunnen komen. De werkwijze waarbij zij achteraf kunnen verzoeken om de verrekening te stoppen door een persoonlijke betalingsregeling te starten waarbij wel rekening wordt gehouden met de betalingscapaciteit sluit niet in alle gevallen aan bij hun doenvermogen. Daarom wordt aan hen de in de meegezonden brief beschreven oplossing aangeboden en wordt in de zomer gezocht naar een meer sluitende oplossing.

Vraag 5

Klopt het dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging beslagvrije voet op bladzijde 49 letterlijk staat dat "door het wetsvoorstel het voor overheidspartijen makkelijker wordt om bij de inzet van bijzondere incasso-instrumenten, zoals de dwangverrekening, actief rekening te houden met de beslagvrije voet"?¹⁰

Vraag 6

Kunt u toelichten waarom er ondanks deze aanpassing in de wet toch is gekozen voor de huidige werkwijze?

Antwoord 5 en 6

Het klopt dat de aangehaalde tekst in de memorie van toelichting staat. De werkwijze waarbij de beslagvrije voet niet wordt gehanteerd, is tot stand gekomen door het onderscheid dat Toeslagen maakt tussen de standaard betalingsregeling waarbij door de burger betaald wordt door middel van verrekening en haar bevoegdheid tot dwangverrekening.

In het geval van verrekening in het kader van de standaard betalingsregeling veronderstelden Toeslagen en de Belastingdienst – achteraf gezien onterecht – dat de burger instemde met de hoogte van het aflossingsbedrag en de wijze van betaling, namelijk door verrekening met het voorschotbedrag.

Bij de uitoefening van haar verrekeningsbevoegdheid dient de Belastingdienst altijd de beslagvrije voet toe te passen. In geval van dwangverrekening passen Toeslagen en de Belastingdienst sinds de implementatie van de Wet vBVG per 1 januari jl. de beslagvrije voet daarom op eigen initiatief toe. In genoemde brief en antwoord 4 is dit meer uitgebreid toegelicht.

Vraag 7

Kunt u ingaan op het in het NOS-artikel aangehaalde voorbeeld van Ronald bij wie de huurtoeslag dit jaar werd stopgezet terwijl er in de nota naar aanleiding van het verslag van de eerder genoemde wetsvoorstel is vermeld dat er in principe een beslagverbod geldt voor toeslagen (bladzijde 41) omdat, zoals u in deze nota naar aanleiding van het verslag schrijft, "[t]oeslagen (...) immers belangrijke inkomensvoorzieningen [zijn]. Ze zijn bedoeld als tegemoetkoming in de kosten voor zorgverzekering, huur of kind. Toeslagen worden verstrekt voor bepaalde kosten die worden gemaakt. Op het beslagverbod gelden drie uitzonderingen: verhuurder (...) huurschuld (...) huurtoeslag, zorgverzekeraar (...) premieschuld (...) zorgtoeslag en kinderopvanginstelling (...) kinderopvangschuld (...) kinderopvangtoeslag"?¹¹

Vraag 8

¹⁰ Kamerstuk 34 628, nr. 3

¹¹ Kamerstuk 34 628, nr. 6

Deelt u de mening dat de Belastingdienst vanuit dit beslagverbod geen toeslagen mag inhouden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kunt u een uitgebreide toelichting geven waarom dit toch gebeurt?

Antwoord 7 en 8

De wettelijke verrekeningsbevoegdheid is - net als de in vraag 7 aangehaalde uitzonderingen op het beslagverbod - een bijzonder incasso-instrument. Door verrekening kunenschuldeisers hun vorderingen op een eenvoudigere manier innen. Toeslagen is op grond van de Awir bevoegd tot verrekening van een door de burger verschuldigd bedrag aan terugvordering van een toeslag met een aan hem uit te betalen tegemoetkoming of voorschot daarop.¹² Dit mag ongeacht de inkomensafhankelijke regeling die het betreft en ongeacht het berekeningsjaar. Deze wettelijke bevoegdheid tot dwangverrekening valt niet onder het door u genoemde beslagverbod noch onder de uitzonderingen daarop.

Op deze verrekeningsbevoegdheid is wel het beslagverbod van publiekrechtelijke schulden van artikel 3:94 lid 4 Awb van toepassing.

Vraag 9

Klopt het dat het doel van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet was om de beslagvrije voet te verbeteren en tegelijkertijd ook drastisch te vereenvoudigen en de mensen beter te beschermen om van een minimumbedrag rond te kunnen komen? Deelt u de mening dat mensen die hier mee te maken hebben van de regen in de drup zijn gekomen, nu het lijkt dat de Belastingdienst/Toeslagen geen uitvoering geeft aan de wet? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

Ja, dit klopt. Ik vind het erg vervelend dat mensen ervaren van de regen in de drup te zijn gekomen. De Wet vBVV is bedoeld om de bescherming die de beslagvrije voet moet bieden aan mensen op wiens inkomen beslag wordt gelegd of met wiens inkomen wordt verrekend te verbeteren, door de regels rond de berekening van de beslagvrije voet te vereenvoudigen. De wet regelt bijvoorbeeld dat mensen in beginsel geen gegevens meer hoeven aan te leveren voor de berekening van de beslagvrije voet, maar dat deze berekening plaatsvindt op basis van gegevens uit reeds bestaande registraties, te weten de Polisadministratie en de Basisregistratie Personen. De Belastingdienst en Toeslagen geven uitvoering aan de Wet vBVV bij de uitvoering van hun beslagleggende activiteiten, waaronder de dwangverrekening.

Vanwege de veronderstelde stilzwijgende instemming met de hoogte van het aflossingsbedrag en de verrekening als betaalmethode, heeft Toeslagen de beslagvrije voet voor de standaard betalingsregeling niet meegenomen bij de implementatie van de Wet bvv en is de werkwijze van vóór de invoering van de Wet vBVV gecontinueerd.

Vraag 10

Komt de situatie zoals beschreven in het artikel voor bij alleen 'toeslagen' of komt deze situatie ook voor bij de Belastingdienst 'blauw'?

Antwoord 10

Deze situatie doet zich niet voor bij verrekeningen van belastingen. Verrekenen van belastingen vindt alleen plaats bij een voorlopige teruggave inkomstenbelasting en daarbij wordt proactief rekening gehouden met de beslagvrije voet.

Vraag 11

Kunt u op korte termijn in overleg treden met de Nationale ombudsman en de Sociaal Raadslieden en de Kamer hierover binnen twee maanden informeren?

Antwoord 11

Op 23 maart en op 25 april jl. heb ik overleg gehad met Toeslagen, de Belastingdienst, de No en de LOSR. Ook op medewerkersniveau vinden er gesprekken met hen plaats. Ik heb aan hen toegelicht waardoor er nu een groep mensen is die wordt geconfronteerd met verlaagde maandelijkse voorschotten door verrekeningen van terugvorderingen, waarbij geen rekening is gehouden met de

¹² Artikel 30 lid 1 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

beslagvrije voet. Er is gesproken over de onwenselijkheid van deze situatie en de noodzaak om dit op te lossen.

Tevens is toegelicht dat er op dit moment in het kader van de tussenoplossing gewerkt wordt aan het in kaart brengen van de omvang van de betreffende groep tot op individueel niveau, zodat persoonlijk contact met hen opgenomen kan worden. Uit de gesprekken met de No en de LOSR komt naar voren dat de dienstverlening en de informatieverstrekking via de Belastingtelefoon, de schriftelijke communicatie naar aanleiding van verzoeken om een berekening van de beslagvrije voet en de informatie op de Belastingdienst website over verrekeningen van toeslagen verbeterd kan worden. Toeslagen en de Belastingdienst werken daar op dit moment aan. Voor de verbeteringen op de website wordt actief samengewerkt met de LOSR. Toeslagen zal nu en in de toekomst inzetten op samenwerking met diverse stakeholders om de betreffende groep beter te bereiken en hen te activeren om contact op te nemen met de Belastingtelefoon. De aankomende weken zal gewerkt worden aan het opstellen en uitvoeren van een communicatiestrategie. Onderdeel hiervan is een gezamenlijke boodschap die de No en verschillende stakeholders via hun informatiekanalen kunnen verspreiden.

De No en de LOSR hebben tevens gevraagd of de hoogte van de toeslag van vóór of ná de verrekening wordt doorgegeven als een gerechtsdeurwaarder, in het kader van een van de uitzonderingen op het beslagverbod, beslag wil leggen op een toeslag. Voor het bepalen van de beslagruimte verstrekt Toeslagen het toeslagbedrag na verrekening aan de gerechtsdeurwaarder. De gerechtsdeurwaarder kan dan in principe beslag leggen op het resterende deel van de toeslag, voor zover de beslagvrije voet dit toelaat. De gerechtsdeurwaarder berekent vervolgens zelf de beslagvrije voet. In deze berekening worden verrekeningen niet standaard meegerekend. Als een gerechtsdeurwaarder Toeslagen verzoekt om deze informatie te verstrekken, geeft Toeslagen het bedrag dat verrekend wordt aan de gerechtsdeurwaarder door.

Met de No en de LOSR is afgesproken dat er contact blijft plaatsvinden over de oplossingsrichtingen. Ik dank hen voor het signaal dat zij hebben afgegeven en de gesprekken die zij hierover met mij, Toeslagen en de Belastingdienst voeren. Dat is ontzettend belangrijk om voor de betreffende mensen snel tot een oplossing te komen en problemen in de toekomst te voorkomen.