

Aan de Staatssecretaris van  
Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Mevrouw drs. T. van Ark  
Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG

Datum  
5 februari 2018

ons kenmerk  
RvB.10/18/MS/ptb

telefoonnummer  
[REDACTED]

**Betreft: Uitvoeringstoets conceptbesluit en conceptregeling beslagvrije voet**

Mevrouw de Staatssecretaris,

Met uw brief van 7 december 2017, kenmerk 2017-0000186606, heeft u mij verzocht om het conceptbesluit en de conceptregeling beslagvrije voet te beoordelen op uitvoerbaarheid. Met deze brief voldoe ik aan uw verzoek.

#### Algemeen

De SVB onderschrijft van harte de noodzaak van maatregelen met als doel de beslagvrije voet van de burger beter te beschermen. Met de juiste beslagvrije voet kunnen burgers ook in schuldsituaties over voldoende inkomen blijven beschikken om te voorzien in de basale levensbehoeften voor zichzelf en hun gezinsleden. De huidige vaststelling van de beslagvrije voet wordt als complex en weinig transparant ervaren.

Met het conceptbesluit en de conceptregeling beslagvrije voet wordt beoogd een aantal onderdelen nader te regelen van de nog in werking te treden Wet vereenvoudiging beslagvrije voet. De SVB heeft op 2 september 2016 een uitvoeringstoets op een concept van deze wet uitgebracht. De SVB constateert dat het door het parlement goedgekeurde wetsvoorstel (inclusief latere wijzigingen) op een aantal onderdelen sterk afwijkt van het concept dat de SVB heeft getoetst op uitvoerbaarheid. Om deze reden heeft de SVB de uitvoerbaarheid van de wet opnieuw beoordeeld. Afwijkingen ten opzichte van de eerder uitgebrachte toets zijn meegenomen in deze uitvoeringstoets.

#### Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De SVB acht de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet, het conceptbesluit en de conceptregeling beslagvrije voet uitvoerbaar en handhaafbaar met de volgende kanttekeningen.

De SVB concludeert dat bij het inwerkingtreden van de wet en de lagere regelgeving de vaststelling van de beslagvrije voet niet of nauwelijks minder complex zal zijn. De voornaamste reden daarvan is het inkomensafhankelijkheid van de nieuwe beslagvrije voet, waarbij het inkomen waarmee rekening moet worden gehouden niet eenduidig is gedefinieerd in de wet, in het concept besluit en de conceptregeling. De SVB verzoekt het relevante inkomen eenduidig te definiëren. Daarnaast ziet de SVB nog andere juridische haken en ogen in het conceptbesluit en de conceptregeling. Een nadere toelichting en onderbouwing vindt u in Bijlage 1, onderdeel Juridische analyse.

Bij de vaststelling van het inkomen wordt in het ontwerpbesluit uitgegaan van het laatste in de Polisadministratie beschikbaar aangiftetijdvak.

De SVB betreft al inkomensgegevens uit de Polisadministratie voor het vaststellen van de hoogte van de aanvulling op grond van de Algemene inkomensvoorziening Ouderen (AIO). In de praktijk is gebleken dat de gegevens uit het meest recente tijdvak in veel gevallen onvoldoende betrouwbaar of compleet zijn. Om deze reden neemt de SVB steeds de gegevens over het tijdvak 'T-3 maanden' als uitgangspunt, ook als er recentere gegevens zijn. De SVB adviseert bij de vaststelling van de beslagvrije voet eveneens van het tijdvak 'T-3 maanden' uit te gaan.

#### Effect voor de klant

Het eerder door de SVB getoetste wetsvoorstel voorzagt (nog) niet in overgangsrecht. Met genoegen stelt de SVB vast dat de definitieve wet daar wel in voorziet. Daarmee wordt voorkomen dat bij het inwerkingtreden van de gewijzigde wet de beslagvrije voet bij alle lopende beslagen, terugvorderingen en verrekeningen opnieuw moet worden vastgesteld. Omdat de SVB verwacht dat de nieuwe beslagvrije voet lager wordt vastgesteld voor veel AOW-gerechtigden dan de nu nog geldende beslagvrije voet, gaat de SVB ervan uit dat het overgangsrecht een deel van het verwachte aantal reacties, klachten en bezwaarschriften van betrokken uitkeringsgerechtigden voorkomt.

Binnen een jaar zal de beslagvrije voet in de dan nog lopende overgangsgevallen alsnog moeten worden vastgesteld op het lagere bedrag. Het is mogelijk dat forse verlagingen van de beslagvrije voet in een aantal stappen moeten worden gerealiseerd. De SVB overweegt hiervoor beleid te ontwikkelen.

#### Haalbaarheid beoogde invoeringsdatum en termijn van implementatie

De beoogde invoeringsdatum van wet en lagere regelgeving is verschoven naar 1 januari 2019. De SVB verwacht ongeveer zeven maanden voorbereidingstijd nodig te hebben, omdat de SVB in lopende gevallen (mogelijke) verlagingen van de beslagvrije voet minimaal een halfjaar van te voren wil aankondigen. Indien het besluit en de regeling uiterlijk op 1 juni 2018 worden vastgesteld, is de beoogde implementatiedatum van 1 januari 2019 haalbaar voor de SVB.

#### Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten

In de uitvoeringstoets van 2 september 2016 heeft de SVB de uitvoeringskosten als volgt geraamd:

Enmalige invoeringskosten 2017	€ 190.000
Enmalige uitvoeringskosten 2017	€ 500.000
Structurele kosten 2018 ev.	€ 220.000

Deze kostenraming is op een aantal punten bijgesteld:

- Vanwege de uitstel van de invoering worden de activiteiten in latere jaren uitgevoerd. De uurtarieven zijn daarmee in overeenstemming gebracht.
- Sinds de uitvoeringstoets van 2 september 2016 heeft nadere afstemming plaatsgevonden met de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG) over de aanpassing van de bestaande gegevensuitwisseling tussen SVB en SNG. De nodige aanpassingen zijn omvangrijker dan aanvankelijk gedacht. De benodigde capaciteit wordt nu ingeschat op 1000 uur in plaats van 500 uur.
- Gezien de complexiteit van de verandering zullen meer medewerkers opgeleid moeten worden dan aanvankelijk geraamd.

- De geraamde eenmalige uitvoeringskosten van € 500.000 kunnen grotendeels vervallen vanwege het opnemen van overgangsrecht in de wet. Daardoor kunnen de initiële herberekeningen en een deel van de vervolgactiviteiten vervallen. Het aantal bezwaar- en beroepszaken tegen verlaging van de beslagvrije voet is naar beneden bijgesteld.
- De SVB verwacht een grotere toename van het aantal beslagleggingen dan eerder geraamd. Enerzijds vanwege de lagere beslagvrije voet voor ouderen, waardoor beslag vaker zinvol is. Anderzijds vanwege de verplichte volgorde voor beslag. Uitkeringen op grond van sociale zekerheid staan, na uitkeringen op basis van de Participatiewet, als tweede vermeld. Het is waarschijnlijk dat de SVB hierdoor vaker met beslagleggingen te maken krijgt. Het gaat dan om situaties waarin de deurwaarder nu beslag legt op een ander inkomen van de klant. Tenslotte is beslag ook vaker zinvol omdat op grond van de nieuwe regelgeving een afloscapaciteit bestaat van minimaal 5% van het inkomen. De stelpost voor deze toename is verhoogd van € 50.000 tot € 80.000.

De bijgestelde kostenraming wordt als volgt:

Enmalige invoeringskosten 2018	€ 270.000
Enmalige uitvoeringskosten 2018/2019	€ 97.000
Structurele kosten 2018 ev.	€ 250.000

Een nadere onderbouwing is opgenomen in bijlage 2.

#### Overige toetsingscriteria

De SVB heeft conceptbesluit en -regeling getoetst aan de overige toetsingscriteria welke genoemd zijn in uw verzoek om uitvoeringstoets. De uitkomsten daarvan wijken niet af van de uitkomsten zoals vermeld in de uitvoeringstoets van 2 september 2016.

Voor vragen over of een toelichting op de uitvoeringstoets kan contact opgenomen worden met

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest en stel het op prijs binnen 6 weken uw reactie te ontvangen.

Hoogachtend  
Sociale Verzekeringsbank



drs. M.R. Schurink  
voorzitter Raad van Bestuur

Bijlagen: 2

## **Bijlage 1. Nader algemeen commentaar en Juridische analyse.**

### **1. Algemeen**

Gevraagd is om een uitvoeringstoets van het conceptbesluit en de conceptregeling beslagvrije voet. Dit besluit en deze regeling vinden hun grondslag in de Tweede afdeling van de Tweede titel van Boek 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (RV), zoals dat luidt na de inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (Stb. 2017, 110).

Deze nieuwe wet is thans nog niet in werking getreden, maar herhaald ingrijpend aangepast. Zowel na de diverse uitvoeringstoetsen als na de publicatie. Laatstelijk bij de op 15 december 2017 (in Stb 2017, 484) gepubliceerde Verzamelwet SZW 2018.

De SVB benadrukt dat voor het goed functioneren van het door de wetgeving beoogde nieuwe systeem noodzakelijk is dat alle betrokken private en overheidsschuldeisers volledig in staat zijn om mee te werken. Dat betekent dat de implementatietermijn dient te zijn afgestemd op de partij waar de meeste tijd nodig is voor de benodigde aanpassingen in processen en systemen. In dat licht is het van belang om voortdurend bij het betrokken veld te monitoren of een inwerkingtreding per 1 januari 2019 niet te ambitieus (geworden) is.

De SVB maakt gebruik van deze gelegenheid om - ook in haar juridische analyse in deze bijlage - waar zij dat nodig of gewenst acht - ook alsnog aandacht te vragen voor vragen of mogelijke complicaties die al dan niet een gevolg zijn van bedoelde wijzigingen van het concept van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet die zijn aangebracht en dus ook gepubliceerd na het uitbrengen van de uitvoeringstoets op een eerdere (andere) versie van dat concept.

### **Aantal beslagen onder de SVB**

De nieuwe wetgeving leidt naar verwachting tot een aanzienlijk groter aantal loonbeslagen onder de SVB om meerdere redenen:

- Er is een nieuwe hoofdregel geïntroduceerd, dat in eerste instantie beslag moet worden gelegd op uitkeringen en pas daarna op ev. andere voor beslag vatbare periodieke inkomsten zoals lonen (art. 475c, lid 2 RV). Een en ander tenzij een andere volgorde leidt tot een lager aantal derden waaronder beslag nodig is (art. 475c, lid 3 RV). Omdat de SVB (naast de lonen voor haar medewerkers) ruim 3 miljoen voor beslag vatbare periodieke uitkeringen betaalt, zullen de beslagleggers zich voortaan bij voorrang tot de SVB moeten wenden in plaats van tot een werkgever of pensioenfonds.
- De SVB-uitkeringen bedragen (nagenoeg) nooit méér dan het sociaal minimum. Meestal gaat het om een van de ruim 3 miljoen gerechtigden tot een (eventueel op grond van de Participatiewet tot het sociaal minimum aangevuld) AOW-pensioen. Niettemin leidt de nieuwe Wet vereenvoudiging beslagvrije voet er toe dat voor de beslagleggers en schuldeisers (vooral) de SVB een aantrekkelijker derde-beslagene wordt omdat een loonbeslag onder de SVB ten opzichte van de huidige situatie:
  - sneller en grotere vruchten zal dragen omdat de beslagvrije voet op een zodanig andere wijze wordt vastgesteld dat deze met name bij de groep AOW-gerechtigden waarvoor de SVB de inhoudingsplichtige is - aanzienlijk lager zal zijn dan in de huidige situatie. Er valt dus sneller iets en ook meer te halen bij de SVB;
  - te allen tijde ook vrucht zal dragen en dus de moeite waard is als gevolg van de nieuwe regel in art. 475dc van de wet dat voortaan ook inhouding en afdracht vanwege een beslag voorschrijft indien de beslagvrije voet hoger is dan 95% van het "maandelijkse inkomen" (kennelijk exclusief de betalingen van de Belastingdienst Toeslagen en wat genoemd artikel daaronder ook moge verstaan want gedefinieerd is dat (zoveelste) inkomensbegrip nergens).

De SVB vraagt zich af waarom de volgorde van periodieke betalingen waarop beslag dient te worden gelegd bij overheidsvorderingen op grond van de Invorderingswet (IW) 1990 anders is. Evenals in art. 475c, lid 2 werd eveneens de volgorde van de inkomsten in de (per 1-1-2019 te verdwijnen) opsomming in art. 19, lid 1 IW 1990 aangepast maar die aanpassing ging in de IW 1990 niet eveneens gepaard met een voorschrift ten laste van welke van de (meerdere soorten) periodiek inkomen de overheidsvordering in beginsel in eerste instantie moet worden gelegd.

Daarnaast blijft naar het inzicht van de SVB onverminderd onvoldoende duidelijk wat onder "beslaglegger" in de zin van (bijv. artikel 475c, leden 2 en 3 RV) moet worden verstaan. Geldt dat uitsluitend bij een beslag (van een gerechts-, belasting- of gemeentedeurwaarder dan wel een bevoegde tot vereenvoudigd derdenbeslag)? Of geldt dat eveneens bij een overheidsvordering op grond van de IW 1990 en een verrekening (in meer dan één termijn). De SVB geeft andermaal in overweging hierover duidelijkheid te scheppen door opname van deze term in de definities van het nieuwe artikel 475ab. In het voetspoor daarvan verdient het in de optiek van de SVB aanbeveling om de term van "coördinerend deurwaarder" in de zin van (o.a.) de artikelen 475ab en 478 RV te vervangen door "coördinerend beslaglegger", althans indien het de bedoeling is dat (nog afgezien van tot verrekening bevoegde schuldeisers):

- de op jurisprudentie gebaseerde voorrang van voor (ook niet of minder preferente) overheidsvorderingen op grond van de IW 1990 ten opzichte van beslagen en op grond van ook bij
- ook de overheden gaan innen en verdelen en evenals de tot een vereenvoudigd derdenbeslag bevoegde bestuursorganen de zelfde rol krijgen op het gebied van innen, verdelen en het primaat voor vaststelling van de beslagvrije voet.

Uit het vijfde lid van artikel 475c RV leidt de SVB af, dat er per inkomen een afzonderlijke beslaglegger kan verschijnen ondanks dat er ook dan sprake is van samenloop, zoals bedoeld in het aangepaste art. 478 RV. Indien er bijv. 3 inkomens zijn maar meer dan 3 beslagleggers, genereert dat in theorie 3 "coördinerende deurwaarders" die elk een eigen beslagvrije voet kunnen vaststellen die men op elkaar moet afstemmen om de beslagvrije voet goed omgeslagen te krijgen in verhouding tot de verschillende inkomens. De SVB acht dat (te) gecompliceerd en daarom ongewenst.

## 2. Juridische analyse

### Inleiding

Na het uitbrengen van een uitvoeringstoets op een eerder (ander) concept van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet is deze wet in een andere - aangepaste vorm - gepubliceerd.

Ook in deze aangepaste vorm handhaaft de nieuwe wet het uitgangspunt dat na de inwerkingtreding de hoogte van de nieuwe beslagvrije voet niet langer onafhankelijk is van het inkomen (anders dan uit ev. huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget). De bedoeling is dat de beslagvrije voet voortaan inkomensafhankelijk is, want deze hangt af van de hoogte van het belastbaar inkomen van zowel de schuldenaar als diens eventuele (huwelijks)partner.

Volgens het nieuwe art. 475ab RV bestaat bedoeld belastbaar inkomen uit de som van de belastbare inkomsten genoemd in artikel 3.1, tweede lid, onderdelen a tot en met e van de Wet inkomstenbelasting (IB) 2001. Dat wil zeggen het totaal van de (tot Box 1 behorende) belastbare winst uit onderneming, het belastbare loon, het belastbare resultaat uit overige werkzaamheden, de belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen alsmede de belastbare inkomsten uit eigen woning (zoals dus ook hypotheekrente, huurwaardeforfait, opstalrecht, erfpachtrecht etc).

De SVB begrijpt dat aldus enerzijds wordt aangesloten bij het belastbaar inkomen zoals vastgesteld door de Belastingdienst overeenkomstig de wet IB 2001. Maar ook dat het nieuwe lid 1 van art. 475d RV zich zelf tegensprekt omdat anderzijds de schuldeiser of beslaglegger dat zelfde belastbaar inkomen (al eerder dan de Belastingdienst) zelf, en bovendien op een andere wijze moet vaststellen, namelijk:

- aan de hand van de gegevens in (het meest recente maandinkomen volgens) de polisadministratie; dus
- alsnog zonder rekening te houden met de belastbare winst uit onderneming, het belastbare resultaat uit overige werkzaamheden, de belastbare verstrekkingen, de belastbare inkomsten uit eigen woning alsmede de belastbare loon-, pensioen-, en uitkeringsbedragen uit het buitenland;
- dus op nihil indien er uitsluitend sprake is van dergelijke belastbare inkomsten die niet aan de loonheffing (loonbelasting en/of premies volksverzekeringen) zijn onderworpen, louter omdat deze niet in de polisadministratie zijn opgenomen.

De SVB voorziet complicaties omdat de wet steeds weer verschillende inkomensbegrippen als maatgevend vermeldt, namelijk

- a) eerst belastbaar inkomen;
- b) vervolgens weer niet het belastbaar inkomen maar het meest recente maandinkomen;
- c) dan ook niet het meest recente maandinkomen maar slechts het meest recente maandinkomen indien en voor zo ver dat uit de polisadministratie blijkt;
- d) vervolgens ook niet het meest recente uit de polisadministratie blijkende maandinkomen indien dat geen reële afspiegeling vormt van het belastbare inkomen.

Daarnaast hanteert artikel 475db RV in lid 1 onder a en b ook het begrip "(onbeslagen) vorderingen tot periodieke betaling inclusief vakantiebijslag" (dus exclusief extra maandbedragen en andere eindejaarsuitkeringen?) zonder aan te geven of daarvan het belastbaar, het bruto of het netto bedrag in mindering moet worden gebracht. Lid 2 van het zelfde artikel brengt daarin niet de ontbrekende duidelijkheid. Integendeel, daarin wordt aangegeven dat "de hoogte van het op basis" van eerdergenoemde bepalingen in mindering te brengen bedrag vervolgens moet worden "berekend op basis van het meest recente maandinkomen", wederom tenzij dat geen reële afspiegeling vormt. Ten slotte introduceert het conceptbesluit alweer een nieuw inkomensbegrip, namelijk "Loon LB/PH" in plaats van (al) het aan de loonheffing onderworpen belastbaar maandinkomen zoals geregistreerd in de polisadministratie.

De SVB concludeert dat de gekozen systematiek met de vele uiteenlopende inkomensbegrippen de vaststelling van de beslagvrije voet verre van vereenvoudigd maakt. De beslagvrije voet is daarbij niet zo zeer inkomensafhankelijk gemaakt maar (in beginsel) slechts "polisadministratieafhankelijk". Daardoor zal in een niet onaanzienlijk gevallen de aflossingscapaciteit waarmee de schuldeisers behoren te worden voldaan niet langer afhankelijk zijn van de feitelijke draagkracht (besteedbaar netto inkomen), maar slechts nog van de vraag of en hoeveel van het belastbaar inkomen in de polisadministratie is geregistreerd. Dat wil zeggen: aan de Nederlandse loonheffing is onderworpen en in de loonaangifte betrokken, dus daarmee ook afhankelijk van de vraag of en voor welk bedrag een (de inhoudingsplichtige) loonaangifte heeft gedaan.

De SVB vraagt zich af of daardoor schuldenaren die - evenals hun ev. (huwelijks)partner - uitsluitend moeten rondkomen van een in de polisadministratie geregistreerd belastbaar inkomen niet ongerechtvaardigd worden benadeeld ten opzichte van schuldenaren met hetzelfde of hoger (gezamenlijk) belastbaar inkomen. Naarmate er meer feitelijk besteedbaar Nederlands en buitenlands inkomen buiten beeld blijft bij de polisadministratie, is de mate van deze ongelijke behandeling meer significant.

De uitkomst komt dan des te verder af te liggen van het doel om de schuldenaar naar feitelijke draagkracht zijn schuldeisers te laten voldoen.

De schuldeiser of beslaglegger die de beslagvrije voet neerwaarts wenst aan te passen wegens beschikbare informatie over niet in de polisadministratie geregistreerd belastbaar inkomen (bijv. uit buitenland, als ZZP, uit winst of woning, althans in Box 1) komt voor de redelijk gecompliceerde taak te staan om een ander belastbaar inkomen vast te stellen nog voordat de daartoe aangewezen en deskundige Belastingdienst dat doet overeenkomstig de zelfde Wet Inkomstenbelasting 2001. Voor zo ver dat al is toegestaan want de reden dat het meest recente uit de polisadministratie blijkende (gezamenlijke) belastbare maandinkomen (regelmatig aldus nihil) vormt in al die gevallen weliswaar geen reële afspiegeling van het belastbare inkomen maar dat is niet veroorzaakt door een fluctuatie of incidentele betaling(en). Het nieuwe art. 475d, lid 1 RV staat immers uitsluitend een andere - bij AMvB vast te stellen - wijze van berekening van het belastbaar inkomen (dus een afwijking van a) t/m c) hierboven) toe, indien fluctuatie of incidentele betaling(en) de oorzaak vormde van het ontbreken van bedoelde reële afspiegeling.

Met andere woorden: de wet stelt enerzijds uit te gaan van het belastbaar inkomen maar beoogt anderzijds uit te gaan van slechts het in de polisadministratie opgenomen belastbaar inkomen (in Box 1). Is er geen sprake van fluctuatie of incidentele betaling(en), dan biedt de wet geen mogelijkheid om het belastbaar inkomen anders vast te stellen dan overeenkomstig de polisadministratie. Indien de schuldenaar of diens eventuele (huwelijks)partner uitsluitend andere belastbare inkomsten in Box 1 heeft (dan is opgenomen in de polisadministratie), zou dat impliceren dat wegens het ontbreken van fluctuatie of incidentele betaling(en) een belastbaar inkomen van nihil in acht zou moeten worden genomen.

De SVB vraagt zich af of dit wel juist is en om in dat geval de rechtvaardiging van deze kennelijk ongelijke behandeling te motiveren.

De SVB stelt vast dat met de herhaald gebruikte zinsnede "wordt berekend op basis van" op diverse plaatsen simpel bedoeld is en gelezen kan worden "is gelijk aan". Niet alleen in de wet (o.a. artikelen 475d en 475db) maar ook in het conceptbesluit. Ter wille van de duidelijkheid (er is geen berekening meer te maken) pleit de SVB voor dienovereenkomstige vervanging waar mogelijk.

Ten slotte rijst de vraag of in de artikelen 475c, lid 5, 475db (onderdelen a en b van lid 1) de verwijzing naar art. 475c, lid 1 onder a t/m i niet moet worden vervangen door een verwijzing naar art. 475c, lid 1 onder a t/m j. Dat is slechts niet aan de orde als voor toeslagen een uitzondering is bedoeld.

#### *De lagere regelgeving*

In het kader van de Tweede afdeling van de Tweede titel van Boek 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (RV), wordt momenteel bij AMvB vastgesteld:

- het model van de derdenverklaring (art. 475, lid 2, ongewijzigd) ;
- regels voor de registratie van elektronische adressen van de derde-beslagenen (art. 475, lid 4, ongewijzigd) ;
- regels m.b.t. de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van, de voorwaarden waaronder en de wijze waarop een beslagexploot elektronisch kan worden gelaten (art. 475, lid 4, ongewijzigd)2;
- de wijze waarop de derdenverklaring wordt gericht tot de beslaglegger (art. 476b, lid 1)1.

Na de inwerkingtreding van de diverse wijzigingen van deze afdeling vanaf 2017, geeft de wet daarnaast een grondslag om bij dan wel krachtens AMvB vast te stellen:

- a) de wijze waarop het belastbaar inkomen afwijkend dient te worden vastgesteld, uitsluitend in het geval de wet dat toestaat, dat wil zeggen als fluctuatie of incidentele betaling(en) er toe leidde(n) dat

het meest recente uit de polisadministratie blijvende maandinkomen geen reële afspiegeling vormt van het belastbare inkomen (art. 475d, lid 1 RV). Artikelen 2 en 3 van het conceptbesluit beogen hierin te voorzien;

- b) de categorie(ën) periodieke betalingen waarvoor, en de mate waarin vermindering plaatsvindt van de standaard geldigheidsduur (van twaalf maanden) waarvoor de beslagvrije voet geldt (art. 475d, lid 2 RV). Het conceptbesluit voorziet hierin (nog) niet;
- c) het bedrag waarmee op verzoek van woningeigenaren met een laag inkomen hun beslagvrije voet kan worden verhoogd (475da, lid 7). Artikel 4 van het conceptbesluit beoogt hierin te voorzien;
- d) de wijze waarop de hoogte met worden vastgesteld van het als eerste op de beslagvrije voet in mindering te brengen - en uitsluitend in de polisadministratie zichtbare - onbeslagen inkomen van de schuldenaar en diens eventuele (huwelijks)partner (475db, lid 2). Artikel 5 van het conceptbesluit beoogt hierin te voorzien;
- e) de (woonland)factor, waarmee de voor buiten Nederland wonende schuldenaren geldende beslagvrije voet wordt aangepast aan het niveau van de kosten van levensonderhoud in het woonland (475e, lid 3). Artikel 6 van het conceptbesluit beoogt hierin te voorzien;
- f) model voor de kennisgeving (berekenningswijze en gebruikte brongegevens) van de beslagvrije voet (art. 475i, lid 2 RV). Artikel 7 van het conceptbesluit beoogt hierin te voorzien.

#### ***Het concept van het Besluit beslagvrije voet***

##### **Algemeen**

Vanuit juridisch perspectief leidt zorgvuldige lezing van de concepttekst nog niet tot de conclusie dat het Besluit (goed) uitvoerbaar en handhaafbaar is. Daarvoor bevat het Besluit in de huidige conceptvorm (nog) nog te veel omissies en onduidelijkheden. Het conceptbesluit is redelijk technisch zonder dat daarbij rekening lijkt te zijn gehouden met andere (wets)technische aspecten. De daarmee gepaard gaande juridische haken en ogen zullen naar verwachting leiden tot complicaties, interpretatieverschillen en -geschillen. Deze zullen veeleer de beslaglegger nog verder afdrijven van de oorspronkelijk beoogde vereenvoudiging van (ten opzichte van de huidige vaststelling van) de beslagvrije voet.

Zo introduceert het Besluit naast de verschillende definities en inkomensbegrippen en nuanceringen daarop die de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet al invoerde, weer een eigen opsomming van definities met daarbij weer twee nieuwe inkomensbegrippen, namelijk "loon LB/PH" en "extra periode salaris". Ook vraagt de SVB af of de wet wel een grondslag biedt om in lagere wetgeving van het begrip belastbaar inkomen in de zin van art. 475ab RV ander in de polisadministratie opgenomen belastbaar (wereld)inkomen (dan lonen) alsnog uit te sluiten. Daarnaast geeft het conceptbesluit nergens blijk van het in acht nemen van de "gegevens over de vier meest recente maanden", zoals de wet in artikel 475d, lid 1 voorschrijft.

##### **Artikelsgewijs**

###### **Artikel 1:**

- Toevoegen in de alfabetische volgorde in lid 1:  
*inhoudingsplichtige: inhoudingsplichtige zoals bedoeld in de artikelen 6 tot en met 8a van de Wet op de loonbelasting 1964;*
- Bij de definitie van "aangiftetijdvak" de zinsnede "... aangifte op basis waarvan de ingehouden loonbelasting wordt afgedragen betrekking heeft of, indien de werkgever over een afwijkend..." beter vervangen door "loonaangifte van de inhoudingsplichtige betrekking heeft of, indien de inhoudingsplichtige over een ander...". Dit ter vereenvoudiging tot gangbare terminologie en bovendien hoeft er immers geen sprake te zijn van een feitelijke inhouding van loonbelasting (zie ook verderop);
- "extra periode salaris" vervangen door "extra periode inkomen" en de bijbehorende definitie vervangen door "de aan de loonheffing onderworpen bedragen die naast de per maand of vier



*weken betaalde periodieke betalingen in de zin van 475, lid 1 van de wet en de daarbij behorende vakantietoelagen worden betaald of opgebouwd*. Dit omdat het niet alleen om loon, wedde en salaris gaat dat aan de loonheffing is onderworpen en daarom is opgenomen in de polisadministratie. Niet uitgesloten is dat er ook een extra (13e, soms zelfs 14e) maanduitkering geldt bij (pensioen)uitkeringen;

- De definiëring van "loon LB/PH" laten vervallen en in de overige artikelen (of de bijbehorende definitie) vervangen door "de aan de (uitsluitend Nederlandse?) loonheffing onderworpen periodieke betalingen in de zin van 475, lid 1 van de wet". Loonheffing is immers de alom ingeburgerde verzamelterm voor de som van de eventueel bij voorheffing verschuldigde loonbelasting en premies volksverzekeringen. Deze onderwerping aan de loonheffing:
  - geldt - anders dan de term suggereert - niet alleen loon maar ook (pensioen)uitkeringen;
  - leidt tot registratie in de Polisadministratie hetgeen kennelijk als beslissend criterium is beoogd voor de vraag welke inkomsten nu bedoeld zijn. Dat is iets anders dan in de concepttekst van dit Besluit staat. Die beperkt zonder dat de wet daar een bevoegdheid voor verleent, de definitie tot "loon", dus sluit daarmee kennelijk onbedoeld (pensioen)uitkeringen uit van het in de wet bedoelde relevante deel van het belastbare inkomen. Bovendien suggereert het daarin gehanteerde begrip "berekend voor het aangiftetijdvak" ten onrechte dat aan de loonheffing onderworpen periodieke betalingen niet meetellen als die berekening niet heeft plaatsgevonden. Bijvoorbeeld omdat loonbelasting en/of premies volksverzekeringen wegvallen tegen de heffingskortingen of anderszins niet verschuldigd zijn (bijv. ontheffing, onderwerping aan buitenlandse belasting- en/of sociale wetgeving al dan niet met grensoverschrijdende aangifte- en afdrachtplicht werkgever). Met andere woorden: de onderwerping leidt niet altijd tot verschuldigdheid, inhouding, afdracht en daarom ook niet tot "berekening", terwijl de inkomsten wel als relevant dienen te worden verondersteld voor de vaststelling van de Nederlandse beslagvrije voet.

Op deze wijze worden niet alleen de (niet voor iedereen even duidelijke) afkortingen vermeden. Tevens wordt voorkomen dat pensioenen en uitkeringen worden uitgesloten. Hoewel geen "loon" zijn immers ook deze in de polisadministratie opgenomen periodieke betalingen onderworpen aan de loonheffing (zijnde de som). Daarbij rijst de vraag of de niet aan de loonheffing onderworpen alimentatie en toeslagen niet aan deze definitie moet worden toegevoegd.

- De definiëring van "inkomstenverhouding" is niet onmiddellijk duidelijk (geformuleerd) en kan wellicht beter vervallen of in de desbetreffende artikelen (zie daarvoor verderop) worden vervangen door "inhoudingsplichtige". Nu verwijst de definitie immers niet naar de - niet in de polisadministratie geregistreerde - periodieke betalingen van bijvoorbeeld buitenlands loon/pensioen/uitkering, alimentatie of toeslagen die eveneens in art. 475c, lid 1 RV zijn opgenomen. Bovendien wordt daarmee ook de (met de huidige formulering gewekte) schijn vermeden dat ook (een verzuim van een werkgever om over te gaan tot) registratie in de Polisadministratie tot bepalend criterium wordt verheven, althans de hoogte van de beslagvrije voet (mede) bepaalt. Volgens de is echter slechts bedoeld het onderworpen zijn van het belastbaar inkomen aan de Nederlandse loonheffing.

De zinsnede "*indien er sprake is van meerdere inkomensverhoudingen*" in de volgende artikelen kan wellicht (simpeler) vervangen worden door "*indien de schuldenaar of zijn echtgenoot belastbaar inkomen ontvangt van meer dan één inhoudingsplichtige (over verschillende aangiftetijdvakken)*".

- vereenvoudiging tot gangbare terminologie en bovendien hoeft er immers geen sprake te zijn van een inhouding "*dat naast het maandelijks of per vier weken betaalde bedrag wordt betaald of opgebouwd*". bedrag van de wet die de zinsnede daarbij vermelde definitie vervangen door "*extra periode salaris*" en de daarbij vermelde definitie vervangen door

## Artikel 2

De wet (art. 475d, lid 1 RV) schrijft voor dat de beslagvrije voet wordt afgeleid van het belastbaar inkomen. Vreemd genoeg echter niet zoals juist voor het eerst is gedefinieerd in art. 475ab, maar "berekend op basis van het meest recente maandinkomen". Vervolgens wordt van de wettelijke definitie al direct weer afgeweken omdat niet het volledige feitelijke belastbare maandelijkse (wereld)inkomen maatgevend is. Maar slechts voor zo ver dat èn is onderworpen aan de loonheffing èn zichtbaar is in de polisadministratie (dus door een inhoudingsplichtige is betrokken in een Nederlandse loonaangifte).

De wet stelt dat van dat laatste maandinkomen slechts mag worden afgeweken indien dat - uitsluitend als gevolg van fluctuatie of een incidentele betaling - niet (langer) representatief is, ofwel "geen reële afspiegeling vormt. De wet geeft daarbij niet aan wanneer daarvan al dan geen sprake is. Slechts dat de beoordeling daarvan plaatsvindt aan de hand van (uitsluitend het in de polisadministratie opgenomen deel van) de laatste vier maandinkomens. Hoe en aan de hand waarvan deze beoordeling plaatsvindt, blijkt nergens. De wet delegeert evenmin de bevoegdheid om dergelijke voorschriften in lagere regelgeving voor te schrijven.

Slechts zijn gedelegeerd voorschriften voor de wijze waarop het alternatieve belastbare inkomen wordt vastgesteld aan de hand van (uitsluitend het in de polisadministratie opgenomen deel van) de laatste vier maandinkomens. De SVB begrijpt dat artikel 2 van het conceptbesluit daarin beoogt te voorzien maar ontkomt niet aan de conclusie dat in het midden, althans onduidelijk blijft wanneer dat artikel kan en dient te worden toegepast. Daarvoor is eerst een duidelijk criterium in de wet zelf nodig aan de hand waarvan geconcludeerd dient te worden dat een "reële afspiegeling als gevolg van fluctuatie of een incidentele betaling in de laatste in de polisadministratie opgenomen maand" al dan niet ontbreekt.

Slechts staat vast dat zonder fluctuatie of een incidentele betaling artikel 2 van het conceptbesluit níet van toepassing kan zijn, dus dat dan ook geen indicatieperiode wordt vastgesteld. Niettemin suggereert de tekst van artikel 2 dat dit artikel ook dan - of zelfs te allen tijde - "voor het berekenen van het belastbaar inkomen, bedoeld in artikel 475d, eerste lid van de wet" toegepast moet worden. De SVB geeft in overweging om te nuanceren dat het Besluit niet ziet op de standaardberekening van artikel 475d, eerste lid RV gaat maar slechts om de in dat zelfde lid bedoelde alternatieve berekening voor de uitzonderlijke situatie waarbij een "reële afspiegeling ontbreekt als gevolg van fluctuatie of een incidentele betaling in de laatste in de polisadministratie opgenomen maand.

Een dergelijke fluctuatie kan ten slotte ook aanwezig worden geacht indien een schuldenaar direct na het beëindigen van de studie of een zelfstandig bedrijf of beroep (ZZP) in loondienst gaat werken en op het moment van het beslag pas één vast maandloon in de polisadministratie is opgenomen. De SVB ziet geen aanleiding of rechtvaardiging om dat enige maandloon vanwege de fluctuatie (vanaf nihil) dat loon òf te (ver)delen over de "vier meest recente maanden" zoals de wet voorschrijft. Ook niet om dan via artikel 2 en bijlage 2 van het Besluit uiteindelijk weer uit te komen bij de hoofdregel van de wet dat slechts het laatste belastbaar maandinkomen (voor zo ver in de polisadministratie opgenomen) in acht dient te worden genomen.

Lid 2 van artikel 2 is onduidelijk en te onbepaald. Met name waarom de "in lid 1 bedoelde" (maar in art. 1 al gedefinieerde) indicatieperiode niet vastgesteld wordt op basis van het gehele in de polisadministratie geregistreerde belastbaar maandinkomen maar uitsluitend op basis van het loon LB/PH"-deel daarvan hoe dan), is niet duidelijk. Dat geldt ook voor lid 3 waarin ineens weer regels worden gesteld voor een berekening van het "belastbaar inkomen" waarvoor de wet al een definitie en voorschriften stelt en geen afwijkingsbevoegdheid in lagere regelgeving heeft gedelegeerd.

**Bijlage 2 bij artikel 2.**

Het stroomschema heeft nog een taalkundige slag ("de verschillende loon LB/PH", "met in acht name") en is ook inhoudelijk niet optimaal consistent. Bij stap 1 moet - naar de SVB aanneemt afzonderlijk per partner die van meer dan één inhoudingsplichtige aan de loonheffing onderworpen inkomsten ontvangt - van dat belastbaar inkomen slechts het belastbare loon samengeteld over de 3 laatste aangiftetijdvakken. Zoals eerder aangehaald lijkt deze berekening onrechtmatig want in strijd met het wettelijk voorschrift (in lid 1 van art. 475d RV) dat de "gegevens over de laatste vier maanden" in acht moeten worden genomen. Vervolgens wordt pas daarna bij stap 2 gevraagd of er wel meerdere aangifteperioden zijn. Wat daaronder moet worden verstaan is onduidelijk want het conceptbesluit zelf onderscheidt slechts aangiftetijdvakken en indicatieperioden. Dit nieuwe begrip aangifteperioden wordt ook bij de volgende stappen gebruikt.

De SVB wijst er ten slotte op dat (mede door onduidelijke definiëring, zie bij art. 1) deze Bijlage 2 in elk geval niet in de situatie waarbij:

- de schuldenaar en/of diens ev. (huwelijk)partner zowel aan de (Nederlandse) loonheffing onderworpen loon ontvangt als een (pensioen)uitkering van verschillende inhoudingsplichtigen;
- de indicatieperiode voor de schuldenaar anders is dan voor de eventuele (huwelijks)partner;
- er geen aan de loonheffing, althans aan de Nederlandse loonheffing, onderworpen loon of (pensioen)uitkering tot het belastbare inkomen behoort.

**Artikel 3**

Zoals bij artikel 1 is aangegeven zijn er ook inkomensverhoudingen waarbij sprake is van een 14e maand. In deze situatie voorziet het artikel niet tenzij het wordt gewijzigd in het voorschrift dat het in de polisadministratie opgenomen belastbaar maandinkomen wordt verhoogd:

- met 8% indien er sprake is van opbouw van vakantiebijslag; en daarnaast
- met het percentage van een eventuele eindejaarsuitkering t opgebouwd; alsmede
- 8,8% voor elk maandinkomen dat wordt opgebouwd naast de 12 maandinkomens op jaarbasis.

Daarbij wijst de SVB er op dat de opgebouwde vakantie-uitkering in sommige situaties niet jaarlijks wordt betaald maar reeds inbegrepen is in de maandelijkse betalingen (bijvoorbeeld bij de ABP-pensioenen). Onduidelijk is hoe de in dit artikel beoogde oplossing met vakantiebijslag zich verhoudt tot dezelfde oplossing die ook al in 475db, lid 1 onder a en b is voorgeschreven.

**Artikel 4**

In lid 1, (uitsluitend) onder a, dienen beide woord "bedoeld" te worden vervangen door "genoemd".

**Artikel 5**

Voor de situatie waarbij het laatste in mindering te brengen maandinkomen geen reële afspiegeling vormt, sluit het tweede lid van art. 475db RV aan bij de systematiek van art. 475d, lid 1 waarop artikel 2 met bijlage 2 van dit concept Besluit betrekking heeft. De hierboven staande opmerkingen die daarop betrekking hebben, zouden grosso modo ook hier van toepassing zijn, ware het niet dat in artikel 5 om niet op voorhand duidelijke redenen wordt voorgeschreven dan bij artikel 2. Behalve voor de term "loon LB/PH" (met "extra periode salaris") pleit de SVB in de leden 1 en 2 ook voor vervanging van de termen "de ingehouden bijdrage Zorgverzekeringswet" en "de ingehouden loonbelasting volksverzekeringen". De eerste term maakt niet duidelijk om welke bijdrage(n) het gaat. Om de normaliter in te houden procentuele (inkomensafhankelijke) premie of verdragsbijdrage ex. art. 69 ZVW ofwel (tevens) om de eveneens aan de bron ingehouden nominale (meestal bestuursrechtelijke) premie. In de huidige situatie maken eerstgenoemde inhoudingen deel uit van het bruto-netto traject en komt laatstgenoemde (bron)inhouding ten laste van het netto bedrag (van de beslagvrije voet, vgl.e ook artikel 7, onder h). De tweede term is eenvoudig te vervangen door "de ingehouden loonheffing".

**Artikel 6**

Voorgesteld wordt om in het artikel zelf nader aan te geven van welke (soort) kosten het niveau relevant is.

**Artikel 7**

Onderzocht moet worden of het modelformulier, uitgereikt door een bestuursorgaan als schuldeiser en waarmee voor de schuldenaar immers rechtsgevolgen worden gecreëerd - al dan niet als een bestuursrechtelijk vatbaar besluit. Dat klemt - want leidt tot een ongewenste herkansing - in de situatie indien voordien al een terug- en invorderingsbesluit is genomen dat reeds (eventueel na bezwaar en (hoger) beroep of het onbenut verstrijken van de termijnen daarvoor) rechtens onaantastbaar is geworden.

**Toelichting**

De toelichting op het Besluit heeft het (slechts) over de deurwaarder zodat onduidelijk blijft of en in hoeverre het Besluit zich slechts richt tot de (gerechts- belasting- en gemeente)deurwaarder of tot elke beslaglegger en bovendien tot overheden die anders int dan door middel van beslag (door middel van verrekening of een vordering op grond van de IW 1990). Het is aan te bevelen hierover ook juridisch duidelijkheid te verschaffen.

***Het concept van de Regeling Beslagvrije voet***

Vanuit juridisch perspectief geen commentaar m.b.t. de uitvoerbaarheid of anderszins.

**Bijlage 2. Bijgesteld overzicht eenmalige en structurele uitvoeringskosten**

<b>Eenmalige invoeringskosten 2018</b>	<b>Uren</b>	<b>Prijs (€)</b>	<b>Totaal (€)</b>
Aanpassen systemen en gegevensuitwisseling	1217	€ 98	€ 119.266
Aanpassen werkinstructies	200	€ 98	€ 19.600
Ontwikkelen/aanpassen Wizard en klantproducten	270	€ 98	€ 26.460
Inbreng gebruikers/testen	176	€ 71	€ 12.496
Ontwikkelen en verzorgen opleiding	220	€ 83	€ 18.260
Volgen opleiding	1000	€ 71	€ 71.000
<b>Totaal (afgerond)</b>			<b>€ 270.000</b>

<b>Eenmalige uitvoeringskosten 2018/2019</b>	<b>Aantal</b>	<b>Normtijd (uren)</b>	<b>Prijs (€/uur)</b>	<b>Totaal (€)</b>
Afhandeling bezwaarzaken verlagings bv	200	6,0	€ 71	€ 85.200
Afhandelen beroepszaken verlagings bv	20	6,0	€ 98	€ 11.760
<b>Totaal (afgerond)</b>				<b>€ 97.000</b>

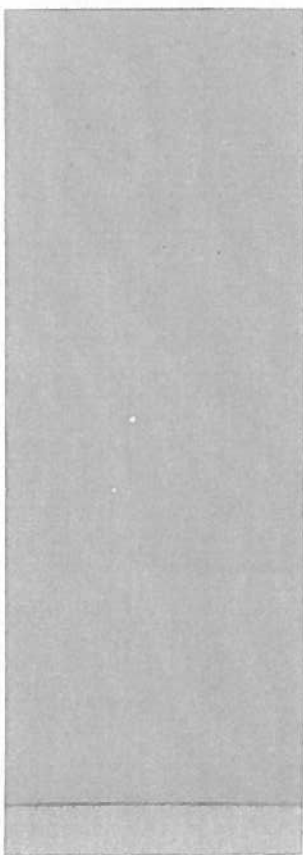
<b>Structurele kosten 2019 ev.</b>	<b>Aantal</b>	<b>Normtijd (uren)</b>	<b>Prijs (€/uur)</b>	<b>Totaal (€)</b>
Verwerken jaarlijkse aanpassing beslagvrije voet	15.000 derdenbeslagen	0,2	€ 71	€ 213.000
Besparing eenvoudiger vaststelling aflossingscapaciteit	3.500 vorderingen	-/- 0,167	€ 71	-/- € 41.500
Verwachte extra derdenbeslagen als gevolg van verplichte volgorde en lagere beslagvrije voet.	Nog niet te bepalen. Stelpost.			€ 80.000
<b>Totaal (afgerond)</b>				<b>€ 250.000</b>



Sociale Verzekeringsbank

Raad van Bestuur

Postbus 1100, 1180 BH Amstelveen



PostNL  
Port Betaald  
Port Payé  
Pays-Bas

ONTVANGEN OP  
- 6 FEB. 2018

A0800 M5B11K0X:AD00#00000001

9807-EN 06 08

**Is deze post niet voor u?**

Volgt u dan alstublieft deze drie stappen

**1 De geadresseerde**

- is niet bekend op dit adres
- is overleden
- is verhuisd naar

Straat en huisnummer \_\_\_\_\_

Postcode en plaats \_\_\_\_\_

**2. Schrijf voorop de envelop 'retour afzender'**

**3 Stop de envelop in een brievenbus**

Bedankt voor uw moeite!