



# Rapport

## Beslag op beslag

Een onderzoek naar de toepassing van de overheidsvordering door de Belastingdienst in de situatie dat al loonbeslag ligt op het inkomen van de schuldenaar.

### Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Belastingdienst: gegrond.

**Datum: 25 januari 2017**

**Rapport: 2017/004**

## WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker klaagt erover dat de Belastingdienst, bij het vaststellen van zijn beslagvrije voet in verband met een overheidsvordering, geen rekening heeft gehouden met het feit dat op zijn inkomen al loonbeslag ligt.

## WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Een deurwaarder heeft voor verschillende schuldeisers beslag gelegd op het loon van de heer H. Er is een beslagvrije voet vastgesteld; de heer H. houdt van zijn loon circa € 1.550,- netto over.

De heer H. heeft ook bij de Belastingdienst openstaande vorderingen; het gaat om naheffingsaanslagen wegens belasting. In juli 2016 staat hierop totaal nog € 2.193,- open. De Belastingdienst int hiervoor met een overheidsvordering € 1.066,- van de bankrekening van de heer H. Het gevolg hiervan is dat hij van zijn salaris nog maar zo'n € 480,- overhoudt voor die maand. Hij belt met het telefoonnummer dat bij de afschrijvingen is vermeld en hoort dan van de Belastingdienst dat hij een formulier 'verzoek berekening beslagvrije voet' kan invullen. De heer H. doet dat meteen.

Op het formulier staat dat de Belastingdienst met de beslagvrije voet ook achteraf een verrekening of overheidsvordering kan herstellen. Met het formulier kan hij de Belastingdienst verzoeken de overheidsvordering ongedaan te maken als hij beneden het bestaansminimum is gekomen. De heer H. vult het formulier in en geeft bij de ruimte voor opmerkingen aan, dat er loonbeslag op zijn loon ligt. Zijn echtgenote heeft geen inkomen. Door de overheidsvordering kan hij nu niet de huur en de energierekening betalen.

Hij geeft ook aan dat hij op dit moment in een schuldhulptraject zit en bezig is met de voorbereidingen van een WSNP-traject. Graag zou hij ten minste € 795,- terugkrijgen, zodat hij de huur kan betalen. Zijn schuldhulpmedewerker heeft hem ook geadviseerd dit verzoek te doen.

Op 10 augustus 2016 krijgt de heer H. bericht van de Belastingdienst. De beslagvrije voet is berekend, maar over het netto loon zonder het loonbeslag. Hij zal wel iets terugkrijgen: € 160,-. Dat bedrag wordt op 15 augustus bijgeschreven.

Hij belt met de Belastingdienst om een toelichting en krijgt uiteindelijk te horen dat de Belastingdienst preferent is en voor alles gaat. De Belastingdienst hoeft daarom geen rekening te houden met al gelegde loonbeslagen. De heer H. moet maar contact opnemen met de deurwaarder.

Dat doet de heer H. Hij stuurt een e-mail naar zijn contactpersoon bij de deurwaarder, mevrouw S. Hij legt haar de situatie voor en vraagt haar of het mogelijk is dat de deurwaarder het beslag voor de komende loonbetaling, die van augustus, één keer niet toepast zodat hij in ieder geval de huur en energie kan blijven betalen.

Mevrouw S. antwoordt dat zij begrip heeft voor zijn situatie, maar dat het helaas niet mogelijk is wat de heer H. vraagt. De deurwaarder kan geen rekening houden met gelegde en te leggen bankbeslagen. Bovendien int de deurwaarder op dat moment voor zes verschillende schuldeisers, waaronder één met een preferente vordering.

### **EEN KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN**

Op advies van zijn schuldhulpverlener dient de heer H. hierna een klacht in bij de Nationale ombudsman. Hij geeft aan dat de Belastingdienst zich naar zijn mening niet heeft gehouden aan de beslagvrije voet. Natuurlijk zijn de schulden zijn eigen verantwoordelijkheid, daarom heeft hij ook hulp gezocht bij de gemeente. Maar doordat de Belastingdienst geen rekening wil houden met het loonbeslag raakt hij nog verder in de problemen. Hij hoopt dat de Nationale ombudsman iets voor hem kan betekenen.

### **EEN INTERVENTIE DOOR DE NATIONALE OMBUDSMAN**

De Nationale ombudsman besluit de klacht voor te leggen aan de Belastingdienst en meer informatie te vragen. Hoe zit het bijvoorbeeld met de hoogte van de inhoudingen via een overheidsvordering; geldt daarvoor niet een maximum?

De Belastingdienst geeft hierop aan dat in artikel 1ce van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 is bepaald hoe een overheidsvordering wordt toegepast.

De overheidsvordering mag ten hoogste € 500,- bedragen en wordt gedaan bij een belastingaanslag met een openstaand bedrag van ten hoogste € 1.000,-, voor ten hoogste tweemaal in een kalendermaand per belastingaanslag. Ook wordt de overheidsvordering bij dezelfde belastingaanslag gedurende een aaneengesloten periode van ten hoogste drie kalendermaanden gedaan. De vordering kan worden gesplitst in deelvorderingen; dat is bij de heer H. ook gebeurd.

De overheidsvordering of deelvordering wordt uitgevoerd indien de bestedingsruimte op de betaalrekening op de uitvoeringsdatum toereikend is.

Omdat het ging om een preferente vordering hoefde de Belastingdienst geen rekening te houden met een al gelegd loonbeslag. De beslagvrije voet was door de Belastingdienst vastgesteld op € 1.684,- en daarom bedroeg de beslagruimte € 906,-. Omdat in het geval van de heer H. meer was ingehouden dan de beslagruimte toestond, is één deelvordering van € 160,- teruggedraaid.

Ook wijst de Belastingdienst erop dat tegen een overheidsvordering kan worden opgekomen door verzet te doen, dit op grond van artikel 17 Invorderingswet 1990.

## NADER ONDERZOEK DOOR DE NATIONALE OMBUDSMAN

De Nationale ombudsman besluit om nader onderzoek in te stellen naar de klacht van de heer H. Feit is immers dat de heer H. in de maand juli 2016 ruim onder de beslagvrije voet is uitgekomen. Dat is in ieder geval niet de bedoeling. Vraag is dan wie in deze situatie zou moeten wijken: de Belastingdienst of de deurwaarder.

Hij legt de klacht en nadere vragen voor aan de Belastingdienst. Ook stelt hij enkele vragen aan de betrokken deurwaarder.

## DE REACTIE VAN DE DEURWAARDER

De deurwaarder reageert al snel. Hij laat de Nationale ombudsman weten dat de Belastingdienst naar zijn mening had moeten zorgdragen voor het respecteren van de beslagvrije voet. Het lijkt hem daarbij ook niet uit te maken of loonbeslag is gelegd door een preferente schuldeiser of niet. De situatie laat zich enigszins vergelijken met de samenloop tussen loonbeslag en beslag op de bankrekening waarop het (resterende deel van het) loon wordt uitbetaald, zo geeft hij aan. In beginsel staan die twee beslagen los van elkaar en geldt slechts bij het loonbeslag ingevolge art. 475c Rv een beslagvrije voet. Bij een bankbeslag in principe niet. Ook daardoor kan het inkomen van een schuldenaar in een bepaalde maand onder de beslagvrije voet terechtkomen. Daarbij doen beide beslagleggers in beginsel niks verkeerd. De beslaglegger op het inkomen respecteert de beslagvrije voet. Dat deel van het salaris wordt dus door de werkgever op de bankrekening van de schuldenaar uitbetaald. Maar daar wordt het vervolgens getroffen door het beslag van een andere schuldeiser. In die gevallen is in de jurisprudentie uitgemaakt dat – onder bepaalde omstandigheden – de beslaglegger op de bankrekening toch ook de beslagvrije voet moet toepassen. Hij verwijst in dit verband naar een aantal rechterlijke uitspraken.<sup>1</sup>

De deurwaarder gaat ervan uit dat hier hetzelfde geldt. Het door de overheidsvordering van de Belastingdienst getroffen saldo is in feite de beslagvrije voet of althans omvat mede de beslagvrije voet die door de beslaglegger(s) op het loon juist is vrijgelaten. De Belastingdienst mag naar zijn mening niet in een gunstiger situatie komen te verkeren door het toepassen van de overheidsvordering, dan als zij ook (cumulatief) beslag op het loon had gelegd. In dat geval had zij immers ook de beslagvrije voet moeten respecteren. Waarschijnlijk had de Belastingdienst daarbij op grond van haar voorrecht wel de andere schuldeisers (tijdelijk) terzijde kunnen schuiven. In die situatie wordt de vraag naar de preferentie overigens wel relevant, zo gaf hij aan.

<sup>1</sup> Hof Den Bosch 21 april 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:1496; Rb Assen 19 februari 2010, ECLI:NL:RBASS:2010:BL4599; Rb Amsterdam 16 november 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BK3544; Rechtbank 's-Hertogenbosch 10 april 2008, ECLI:NL:RBSHE:2008:BC9363; Hof Amsterdam 24 mei 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BB3135.

Ten slotte wees de deurwaarder erop dat er voor de toekomst zicht is op beterschap, als ook de Belastingdienst, net als de gerechtsdeurwaarders, gebruik gaat maken van het Digitale Beslagregister en dan al op voorhand duidelijk zal zijn wie er beslag hebben gelegd en wie, welke beslagvrije voet hanteert.

## **DE REACTIE VAN DE BELASTINGDIENST**

De Belastingdienst gaf aan dat de overheidsvordering geen vordering is waarbij wettelijk rekening gehouden moet worden met een beslagvrije voet, zoals dat bij een vordering op het loon wel het geval is.

De Staatssecretaris van Financiën heeft echter onderkend dat er gevallen kunnen zijn, waarin het doen van een overheidsvordering maakt dat een belastingschuldige een lager bedrag overhoudt aan bestaansmiddelen dan overeenkomt met de voor hem geldende beslagvrije voet.

In art. 19.4 Leidraad invordering 2008 is een beleidsregel opgenomen die hieraan nadere invulling geeft. Hierin is onder meer het volgende opgenomen:

"Als de belastingschuldige aannemelijk maakt dat hij vanwege de toepassing van de overheidsvordering, bedoeld in artikel 19, vierde lid, van de wet, een lager bedrag aan bestaansmiddelen overhoudt dan overeenkomt met de voor hem geldende beslagvrije voet, maakt de ontvanger de overheidsvordering op verzoek van de belastingschuldige in zoverre ongedaan met inachtneming van hetgeen hierna volgt. Bij het verzoek verstrekt de belastingschuldige naast de gegevens die van belang zijn voor de vaststelling van de beslagvrije voet een overzicht van de banktegoeden, waaronder begrepen spaartegoeden, waarover de belastingschuldige onmiddellijk na de overheidsvordering kon beschikken.

Ongedaanmaking blijft beperkt tot de laatste overheidsvordering voorafgaand aan het verzoek van de belastingschuldige."<sup>2</sup>

Het initiatief tot ongedaanmaking van de overheidsvordering ligt bij belastingschuldige omdat de Belastingdienst op het moment van het doen van de overheidsvordering geen volledig inzicht heeft in de actuele inkomens- en vermogenssituatie van de belastingschuldige. Aan de hand van de actuele gegevens die de belastingschuldige verstrekt, kan de Belastingdienst de beslagvrije voet vaststellen en een vermogenstoets uitvoeren. Op basis hiervan kan besloten worden of, en in hoeverre, de overheidsvordering ongedaan gemaakt moet worden. In de casus van de heer H. speelt nog een ander probleem, zo geeft de Belastingdienst aan. Er zijn andere beslagleggers die beslag hebben gelegd op het loon. Daarbij wordt rekening gehouden met de beslagvrije voet. De ontvanger houdt ook, op verzoek, rekening met een beslagvrije voet. Zowel de ontvanger als de andere beslagleggers gaan bij de vaststelling van het netto-inkomen echter uit van dat inkomen zonder dat rekening wordt gehouden met het bedrag dat de andere partij int. Het voor beslag vatbare bedrag wordt op die manier tweemaal geïnd, waardoor belanghebbende

---

<sup>2</sup> Zie onder Achtergrond voor de volledige bepaling.

een bedrag overhoudt dat onder de voor hem geldende beslagvrije voet ligt. Beide partijen staan hier, wettelijk gezien, in hun recht. De beslaglegger op het periodiek inkomen hoeft geen rekening te houden met het verhaal op de bankrekening en de ontvanger hoeft bij zijn verhaal op de bankrekening geen rekening te houden met het beslag van de deurwaarder op het periodiek inkomen.

De Belastingdienst vindt dat dit een ongewenste situatie is, waarvan belanghebbende de dupe is. De vraag is nu wie in dit soort gevallen zou moeten terugtreden. De Belastingdienst is van mening dat hij – in het belang van de burger – in dit soort situaties de meest gereede partij is om terug te treden, ervan uitgaande dat er geen spaargeld aanwezig is om het tekort aan beslagvrije voet op te vangen. Enerzijds vanuit de gedachte dat hij niet wil dat burgers met hun inkomen onder de beslagvrije voet komen, anderzijds omdat in deze situaties het openstaande bedrag uiteindelijk toch geïnd kan worden. De Belastingdienst kan in het vervolgtraject immers alsnog een vordering doen op het periodiek inkomen.

Uitgangspunt zal voorlopig wel blijven dat de burger die dit aangaat zich zal moeten melden, nu de Belastingdienst dit soort gevallen niet zelfstandig en van te voren kan onderkennen. Het is de verwachting dat het wetsvoorstel Vereenvoudiging beslagvrije voet en het beslagregister hierin op termijn verbetering zullen brengen.

Desgevraagd laat de Belastingdienst weten dat nog een bedrag openstaat van € 1.127,-. Dat bedrag zal uiteraard weer hoger worden als er bedragen geretourneerd zullen worden omdat de beslagvrije voet was aangetast. Voor de openstaande schuld zal, zoals hiervoor al werd aangegeven, een vordering op het loon worden gedaan. Er zal contact worden gezocht met de heer H. om de consequenties van een eventuele correctie van de overheidsvordering met hem te bespreken.

Ten slotte geeft de Belastingdienst aan, de klacht van de heer H. gegrond te achten. De Belastingdienst zou in dit soort situaties moeten terugtreden, ervan uitgaande dat er geen spaargeld aanwezig is om het tekort aan beslagvrije voet op te vangen.

## WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

De heer H. heeft schulden. Een deurwaarder heeft beslag op zijn loon gelegd voor diverse schuldeisers; de Belastingdienst past hier bovenop nog een overheidsvordering toe. Het gevolg hiervan is dat de heer H. in de maand juli 2016 ver onder de beslagvrije voet komt; van zijn loon van die maand houdt hij maar zo'n € 480,- over. Hierdoor kan hij zijn vaste lasten niet kan betalen en raakt hij dus alleen maar verder in de schulden. De heer H. vraagt de Belastingdienst om alsnog een beslagvrije voet vast te stellen over juli 2016 en hierbij rekening te houden met het loonbeslag. De Belastingdienst gaat echter uit van zijn loon zónder loonbeslag. De heer H. krijgt nog wel € 160,- terug, maar meer niet. Hiermee is zijn probleem dus nog niet opgelost. De Belastingdienst vindt dat hij correct heeft gehandeld: zijn vordering is preferent.

Ook de deurwaarder kan de heer H. niet helpen; hij int voor maar liefst zes verschillende schuldeisers en één van die schuldeisers heeft bovendien ook een preferente vordering. Ten slotte komt de heer H. dan bij de Nationale ombudsman terecht.

De Nationale ombudsman toetst de gedraging van de Belastingdienst aan het vereiste van maatwerk. Dat vereiste van behoorlijk overheidsoptreden houdt in dat de overheid bereid moet zijn om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.

Tijdens het onderzoek door de Nationale ombudsman is gebleken dat er feitelijk geen verschil van inzicht bestaat over de situatie van de heer H. Zowel de deurwaarder als de Belastingdienst heeft aangegeven dat beide partijen in hun recht staan, maar dat ook duidelijk is dat de beslagvrije voet op deze manier wordt aangetast. Zoals de Belastingdienst heeft aangegeven betekent dit, dat één van beide partijen een stap terug zal moeten doen. In de vaststelling van de Belastingdienst dat hij daarvoor dan de meest gereede partij is, kan de Nationale ombudsman zich vinden. Met name het feit dat de Belastingdienst het belang van de burger hierbij voorop stelt, spreekt de Nationale ombudsman daarbij aan.

Ook spreekt daarbij voor zich dat er dan geen spaartegoeden moeten zijn en dat het aan betrokkene is om kenbaar te maken dat sprake is van een loonbeslag – in ieder geval totdat de Belastingdienst ook inzage heeft in het Beslagregister –.

Dat neemt niet weg dat de Belastingdienst in het geval van de heer H. in eerste instantie heeft gehandeld in strijd met het maatwerkvereiste.

De gedraging is niet behoorlijk.

## **CONCLUSIE**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst is gegrond wegens strijd met het maatwerkvereiste.

## **INSTEMMING**

De Nationale ombudsman heeft met instemming ervan kennisgenomen dat de Belastingdienst zijn standpunt heeft gewijzigd in die zin, dat de Belastingdienst in situaties zoals die van de heer H. de meest gerede partij is om ervoor zorg te dragen dat de beslagvrije voet alsnog wordt gerespecteerd. Ook heeft hij met instemming ervan kennisgenomen dat met de heer H. contact is opgenomen om te bespreken wat dat in zijn situatie betekent.

## **AANBEVELING**

De Nationale ombudsman beveelt de Belastingdienst aan om zijn gewijzigde standpunt vast te leggen in de Leidraad invordering 2008 en om de informatieverstrekking hierover, onder meer op het formulier 'verzoek berekening beslagvrije voet', aan te passen.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen



## ACHTERGROND/BIJLAGEN

"Leidraad Invordering 2008

### 19.4. Beslagvrije voet en overheidsvordering

Als de belastingschuldige aannemelijk maakt dat hij vanwege de toepassing van de overheidsvordering, bedoeld in artikel 19, vierde lid, van de wet, een lager bedrag aan bestaansmiddelen overhoudt dan overeenkomt met de voor hem geldende beslagvrije voet, maakt de ontvanger de overheidsvordering op verzoek van de belastingschuldige in zoverre ongedaan met inachtneming van hetgeen hierna volgt. Bij het verzoek verstrekt de belastingschuldige naast de gegevens die van belang zijn voor de vaststelling van de beslagvrije voet een overzicht van de banktegoeden, waaronder begrepen spaartegoeden, waarover de belastingschuldige onmiddellijk na de overheidsvordering kon beschikken.

Ongedaanmaking blijft beperkt tot de laatste overheidsvordering voorafgaand aan het verzoek van de belastingschuldige. Als sprake is van een belastingschuldige als bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de wet, berekent de ontvanger de beslagvrije voet met inachtneming van het bepaalde in artikel 19, eerste lid, laatste volzin van de wet. Het bepaalde in artikel 19.1.7 van deze leidraad is hierbij van toepassing. Voordat de ontvanger tot teruggaaf overgaat, gaat hij na of de belastingschuldige op het moment dat de overheidsvordering is gedaan, beschikte over banktegoeden, waaronder begrepen spaartegoeden. Als het totaal van de banktegoeden waarover de belastingschuldige onmiddellijk na de overheidsvordering kon beschikken groter is dan de voor hem geldende beslagvrije voet, vermindert de ontvanger de teruggaaf met het meerdere. "