

Inleiding

Voor u ligt de Rijksincassovisie. De visie heeft tot doel om overheidsinstanties meer samen te laten werken, zodat er beter rekening wordt gehouden met de mogelijkheden en omstandigheden van iemand met schulden. Het onnodig oplopen van schulden moet worden voorkomen en de visie dient te leiden tot een betere bescherming van de beslagvrije voet en een besparing op bijkomende kosten verbonden aan de inning van de vorderingen. De visie is geschreven vanuit het perspectief van de schuldenaar. Immers, iedereen heeft slechts één afloscapaciteit, ook als er verschillende schuldeisers aan de deur kloppen.

De visie is – voortvloeiend uit de aanbevelingen in het rapport *Paritas Passé, Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*¹ - specifiek gericht op de borging van het bestaansminimum binnen de Rijksincasso² en haakt aan bij het Kabinetstandpunt dat de beslagvrije voet, zeker wanneer een overheidspartij de schuldeiser is, gerespecteerd dient te worden. Met deze visie verwoordt het kabinet de wijze waarop het dit standpunt binnen de verschillende vormen van incasso verder vorm wil geven.

De beslagvrije voet speelt in situaties waarbij sprake is van dwangincasso (incasso door middel van de wettelijk toegekende dwangmiddelen), de situatie waarin de betaling aan de schuldenaar wordt opgelegd en er niet langer sprake is van een vrijwillige betaling. Vanwege de focus op de borging van de beslagvrije voet is de Rijksincassovisie in hoofdzaak gericht op deze dwangincasso, zonder dat uit het oog wordt verloren dat reeds veel in het voortraject kan worden ondernomen om te voorkomen dat de beslagvrije voet onder druk komt te staan.

Bij Rijksincasso gaat het niet om één instantie of om één proces. Er zijn verschillende instanties die ieder binnen hun eigen domein hun incasso op hun eigen manier vorm hebben gegeven. Als hieronder gesproken wordt over de Rijksincasso of het Rijksincassoproces wordt bedoeld op deze verscheidenheid aan instanties en processen die te maken hebben met de Rijksincasso. De visie treedt daarbij niet in de autonomie van deze verschillende instanties, noch in de aan de verschillende partijen (zie bijlage³) toegekende preferenties, maar vraagt de verschillende instanties wel binnen hun eigen kaders invulling te geven aan de hieronder beschreven uitgangspunten. Een invulling die past binnen de eigen werkwijze en die is toegespitst op het eigen karakter van het vorderingenbestand.

Uitgangspunt binnen de visie blijft dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor het nakomen van hun financiële verplichtingen. Die eigen verantwoordelijkheid betekent ook dat van de schuldenaar in eerste instantie verlangd mag worden dat hij zo nodig zelf in actie komt, bijvoorbeeld om een regeling te treffen of om kwijtschelding te verzoeken. Schulden moeten worden betaald en blijft betaling uit, dan is een schuldeiser met inachtneming van de voor hem geldende procedure gerechtigd over te gaan tot dwangincasso. Een zekere dwang kan soms ook behulpzaam zijn om de schuldenaar tot actie te laten komen en/of tot een hulpvraag te bewegen. Uitstel van handelen en de zaken op zijn beloop laten is immers een belangrijke schuldverhogende factor. Indien sprake is van beslag op, dan wel verrekening met, periodiek inkomen dient de schuldeiser daarbij wel rekening te houden met de beslagvrije voet.⁴

De Rijksoverheid is een van de grotere schuldeisers in Nederland. De massale processen die dit met zich meebrengt worden met een hoge mate van efficiëntie en effectiviteit uitgevoerd zodat de maatschappelijke kosten die incasso meebrengt, zoveel mogelijk worden beperkt. In het merendeel van de gevallen vindt betaling binnen de gestelde betalingstermijn(en) plaats. Slechts in een beperkt aantal situaties moet tot dwangincasso worden overgegaan en bij een klein percentage

¹ Het rapport *Paritas Passé* is gepubliceerd in maart 2012, door dr. N. Jungmann, mr. A.J. Moerman, mr. H.D.L.M. Schruer en mr. I. van den Berg.

² Met Rijksincasso wordt bedoeld op de incasso door of namens het Rijk, zowel het reguliere proces als het proces van dwangincasso?

³ De bijlage vormt een invulling van de toezegging gedaan tijdens het 30-leden debat van 4 februari 2016 om in een bijlage bij de Rijksincassovisie inzicht te geven in de verschillende preferenties en hoe zij zich tot elkaar verhouden.

⁴ Op dit beginsel kan slechts in uitzonderingsgevallen bij wet een uitzondering op worden gemaakt. Deze (ingrijpende) bevoegdheid om een lagere beslagvrije voet te gebruiken dan wel de regeling buiten toepassing te laten is specifiek gecreëerd voor bepaalde situaties en van de incasserende partij wordt dan ook verwacht dat hij bij de inzet van deze bevoegdheid rekening houdt met het specifieke doel waarvoor de bevoegdheid is gegeven.

vorderingen daarvan geeft de incasso ook problemen. Gezien de omvang van alle incassoactiviteiten van de overheid, staat een klein percentage voor relatief veel burgers.

Het rapport *Paritas Passé* wijst op situaties waarin de Rijksincasso ongewenste effecten kan hebben. Situaties waarin de schuldenaar onder de beslagvrije voet – het minimumbedrag waar iedere schuldenaar over moet kunnen blijven beschikken – terecht kan komen. Hij mist dan de middelen om (zonder nieuwe schulden te maken) in zijn bestaan te voorzien. Het risico op een negatieve spiraal - waarin een steeds zwaardere schuldsituatie ontstaat - neemt in deze situaties reële vormen aan en roept tevens het risico op van verhoogde maatschappelijke kosten op velerlei terrein. Het kabinet is zich er terdege van bewust dat een effectieve incasso ook inhoudt dat de wijze van inning niet nieuwe hogere maatschappelijke kosten met zich mee mag brengen. In de onderhavige visie vindt dit bewustzijn zijn vertaling, waarbij extra aandacht is voor de uitoefening van bijzondere incasso-instrumenten. De bijzondere incasso-instrumenten die de overheid in veel gevallen heeft, brengen immers ook een bijzondere verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde Rijksincasso met zich mee.

Visie

Het kabinet wil naar een proces van Rijksincasso dat de burger centraal stelt en dat werkt vanuit het bewustzijn dat een burger slechts één afloscapaciteit heeft. Problemen ontstaan vaak doordat incassotrajecten onafhankelijk van elkaar lopen en elkaar soms ook beconcurreren, waardoor bij de verschillende betrokken partijen onvoldoende zicht bestaat op het daadwerkelijke beroep op de afloscapaciteit. Met een goede uitvoering die door wetgeving wordt ondersteund, kan in veel gevallen voorkomen worden dat de beslagvrije voet van mensen onder druk komt te staan. Dit vergt transparantie richting de burger, afstemming tussen de verschillende incasserende organisaties en ruimte voor maatwerk waar nodig, alsmede aandacht voor het voorkomen van onnodige verhogingen van de schuldenlast door het gevolgde Rijksincassoproces.

Hieronder worden deze vier thema's nader uitgewerkt. Juist omdat de visie een diversiteit aan incasserende instanties raakt, maar voor allen herkenbaar moet blijven, kent de uitwerking een relatief hoog abstractieniveau. Om toch een beeld te geven van de wijze waarop elementen concreet vorm kunnen krijgen, wordt elk thema afgesloten met een kader waarin samenvattend is weergegeven wat dit deel van de visie van de incasserende instanties verlangt.

Transparantie: helderheid over de procedure

Iedere overheidsorganisatie kent zijn eigen incassotraject, vormgegeven met het oog op een zo efficiënt mogelijke incasso die past bij de specifieke kenmerken van die uitvoeringsorganisatie en de schuld die de betrokkene bij die organisatie heeft. Maar dat betekent ook dat er verschillen zijn in de vorm van incasso en het moment waarop gekozen wordt voor een bepaald instrument. Die diversiteit vraagt om duidelijkheid richting de schuldenaar. Een schuldenaar moet weten in welke fase het incassoproces zit, wat de vervolgstappen en eventueel daaraan verbonden kosten zullen zijn indien hij niets doet en wat hij – naast algehele of gedeeltelijke betaling van de vordering - kan ondernemen om (verdere) dwangincasso te voorkomen.

Ieder afzonderlijk incassotraject moet transparant zijn voor de schuldenaar. Maar daarnaast moet een schuldenaar ook een totaalplaatje kunnen krijgen. Een schuldenaar moet kunnen zien welke (verschillende) schulden hij in totaal bij een overheidsorganisatie en uiteindelijk ook bij alle overheidsorganisaties samen heeft openstaan en in welk stadium van incasso deze schulden zijn.

Een goed voorbeeld in deze is het Burgerportaal van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB), waarin de zogenaamde Mulder-boetes ('een boete voor een verkeersovertreding') zijn ontsloten. Via het Burgerportaal kan de burger een overzicht opvragen van openstaande zaken. Het overzicht maakt tevens inzichtelijk in welke fase de zaak zich bevindt. Ook het CAK hoopt uiterlijk in 2017 een gelijksoortig klantportaal te lanceren.

De schuldenaar moet ook op een laagdrempelige en transparante manier de overheidsorganisatie zo nodig kunnen wijzen op zijn (beperkte) afloscapaciteit. De overheidsorganisatie kan hier dan rekening mee houden en op deze wijze voorkomen dat de beslagvrije voet onder druk komt te staan.

Het bovenstaande is eens te meer het geval indien bijzondere incasso-instrumenten worden ingezet⁵. Zoals reeds aangegeven in de kabinetsreactie op het rapport Paritas Passé⁶, vraagt de inzet van bijzondere incassobevoegdheden extra aandacht van de schuldeiser voor een transparante en zorgvuldige uitvoering. In die zin schept een bijzondere bevoegdheid tegelijkertijd een bijzondere verantwoordelijkheid, zeker als het om de transparantie richting schuldenaar gaat.

Samenvattend:

Transparantie speelt een rol binnen de algehele communicatie met de burger. Heldere communicatie over welk bedrag hij verschuldigd is, binnen welke termijn dit voldaan moet zijn en welke mogelijkheden hij heeft wanneer de voldoening van de vordering hem voor problemen plaatst, horen daarbij.

Daarnaast vraagt transparantie van de verschillende incasserende instanties dat zij de schuldenaar ook een zo goed mogelijk inzicht verschaffen in zijn lopende schuldpositie, zodat hij zo veel mogelijk vanuit zelfredzaamheid zijn eigen financiële belangen verantwoord kan beheren. Concreet kan dit bijvoorbeeld vorm krijgen door de inrichting van een Burgerportaal zoals boven beschreven.

In gelijke zin mag van de incasserende organisatie worden verwacht dat zij een laagdrempelige mogelijkheid voor de burger creëert om zo nodig zijn beperkte afloscapaciteit inzichtelijk te maken. Gedacht moet dan worden aan een eenvoudige mogelijkheid om een (zo nodig op de situatie toegesneden) betalingsregeling aan te vragen, zoals de Belastingdienst die nu aanbiedt.

In het kader van transparantie zij nog opgemerkt dat het kabinet werkt aan een vereenvoudiging van de beslagvrije voet. De hoofdlijnen hiervan hebt u (inmiddels) separaat ontvangen.⁷ De huidige berekening van de beslagvrije voet beoogt zo veel mogelijk recht te doen aan de individuele situatie van de schuldenaar, maar blijkt in zijn uitwerking vaak te complex, waardoor het beoogde maatwerk niet van de grond komt. De beslagvrije voet moet een schuldenaar in staat stellen om in zijn levensonderhoud te kunnen blijven voorzien. De berekening van de beslagvrije voet is nu afhankelijk van een dusdanig aantal factoren dat het voor de schuldenaar en voor de schuldeiser ondoorzichtig is. Daardoor wordt de beslagvrije voet in de praktijk vaak te laag vastgesteld. Doel is te komen tot een solide bodem. Transparant richting schuldenaar, zodat hij weet waar hij recht op heeft, maar ook transparant voor de schuldeiser, zodat hij met de voor hem beschikbare (dan wel beschikbaar te stellen) informatie, kan bepalen in hoeverre de schuldenaar over afloscapaciteit beschikt. Daarbij zij opgemerkt dat ook de andere thema's binnen de visie (afstemming, maatwerk en het voorkomen van onnodig oplopende kosten) leidend zullen zijn bij de inrichting van het proces dat bij deze vereenvoudigingsoperatie hoort. Van een groot aantal factoren afhankelijke berekeningen en complex recht zijn conflictgevoeliger dan een helder en inzichtelijk systeem.

Afstemming Rijksoverheid

Het inkomen van veel Nederlanders bestaat uit verschillende inkomstenbronnen. Iemand ontvangt loon, een uitkering en/of een sociale voorziening. Bij mensen met een laag inkomen wordt dat vaak nog aangevuld met inkomensafhankelijke regelingen, zoals de huurtoeslag, zorgtoeslag of het kindgebonden budget. De verschillende overheidsorganisaties die functioneren als verstrekker van deze verschillende inkomstenbronnen (buiten loon) hebben allen hun eigen mogelijkheden om hun incasso vorm te geven bij teveel uitbetaalde toeslagen, uitkeringen of studiefinanciering. Teveel ontvangen huurtoeslag kan bijvoorbeeld verrekend worden door de Belastingdienst, terwijl het Zorginstituut Nederland een eventuele bestuursrechtelijke premie⁸ direct int bij de werkgever of de uitkeringverstrekker.

⁵ Met bijzondere incasso instrumenten wordt bedoeld op andere dan de iedere schuldeiser toekomende bevoegdheid om zo hij over een titel beschikt bijvoorbeeld beslag te leggen op periodieke inkomsten. Bij bijzondere incasso instrumenten kan gedacht worden aan de bevoegdheid tot het verrekenen van dan wel het beslag leggen op toeslagen, het verhaal zonder dwangbevel en de bronheffing.

⁶ TK 24 515, nr. 255.

⁷ Brief van staatssecretaris Klijnsma inzake Hoofdlijnennotitie vereenvoudiging beslagvrije voet, TK 24515, nr. 324.

⁸ Deze premie wordt bij de verzekeringsplichtige in rekening gebracht zodra hij 6 maanden of meer achterstand heeft op de betaling van zijn zorgverzekeringpremie.

Elke burger beschikt in beginsel slechts over één afloscapaciteit. Het totale beroep dat op deze afloscapaciteit wordt gedaan, blijft buiten beeld indien incasso op verschillende inkomensbestanddelen plaatsvindt. Om zicht te houden op die totale afloscapaciteit is daarom zowel interne (binnen de betreffende overheidsorganisatie) als externe (met andere overheidsorganisaties en private partijen) afstemming wenselijk. Ook een (drastisch) vereenvoudigde beslagvrije voet verandert dit niet.

Een voorbeeld van interne afstemming is terug te vinden in het streven naar debiteurgericht werken bij de Belastingdienst. Debiteurgericht werken maakt het voor de medewerker mogelijk om alle vorderingen ten aanzien van de belastingschuldige in beeld te krijgen en op die manier zo nodig tot één betalingsregeling voor alle schulden (belastingen en toeslagen) bij de Belastingdienst te komen. Dit voorkomt dat betrokkene - door onafhankelijk van elkaar getroffen betalingsregelingen - te weinig overhoudt. Op dit moment worden de benodigde aanpassingen in de automatisering verder uitgewerkt.

Een voorbeeld van afstemming tussen verschillende overheidsorganisaties is de persoonsgerichte incasso waar in het project clustering Rijksincasso naartoe wordt gewerkt. Door alle gerechtsdeurwaardertrajecten via het CJIB te laten lopen, ontstaat ten aanzien van de samenwerkende partijen zicht op het totaal aan openstaande vorderingen en wordt meer persoonsgericht werken mogelijk. Naast het feit dat dit voor partijen efficiëntievoordelen oplevert, kan de ten uitvoerleggende gerechtsdeurwaarder hierdoor ook het risico beperken op onderlinge doorkruising van incassotrajecten en rekening houden met de draagkracht van betrokkene. Anderzijds heeft de burger ook nog maar te maken met 1 gerechtsdeurwaarder in plaats van verschillende gerechtsdeurwaarders per overheidsorganisatie.

Ook het vanaf 1 januari 2016 operationele Beslagregister levert een belangrijke bijdrage als het om afstemming gaat. Gerechtsdeurwaarders beschikken via het register over een goed beeld of en zo ja welke beslagen reeds bij een bepaalde schuldenaar liggen. Zij kunnen op deze wijze bij los van elkaar lopende beslagen de te hanteren beslagvrije voet beter op elkaar afstemmen en hebben een beter beeld van de aflosmogelijkheden van de schuldenaar. Zoals reeds in mijn brief van 12 december 2014⁹ aangegeven streeft het kabinet er naar om ook de verschillende overheidsorganisaties op het Beslagregister te laten aansluiten, zodat in breder verband de afstemming kan worden gezocht en een nog beter beeld van de aflosmogelijkheden van een schuldenaar kan worden verkregen.

Bovenstaande vormen van afstemming zijn erop gericht om al vóór signalen van de schuldenaar reeds tot een goed beeld van de totale afloscapaciteit van de schuldenaar te komen. Ook kan – zodra betaling uitblijft - afstemming met de schuldenaar zelf worden gezocht. Zo zoekt het CAK telefonisch contact met de schuldenaar zodra betaling uitblijft, om te achterhalen waarom er sprake is van een betaalachterstand en maakt het op basis van de hieruit verkregen informatie zo nodig op de afloscapaciteit van de schuldenaar afgestemde betaalafspraken. Ook de Belastingdienst zoekt in sommige gevallen na verzending van de aanmaning telefonisch contact. Telefonisch kan er dan bijvoorbeeld een betalingsregeling worden afgesproken.¹⁰

De wenselijkheid van afstemming speelt vanaf het moment dat betaling binnen de geldende betalingstermijn uitblijft en de schuldenaar ook geen gebruik heeft gemaakt van de eventueel aanwezige mogelijkheden om tot een betalingsregeling te komen. Afstemming kan dan een eerste beeld geven van de aflossingsmogelijkheden dan wel schuldbalans van de schuldenaar op basis waarvan zo nodig de incasso kan worden aangepast. Streven moet zijn om van de mogelijkheden tot afstemming gebruik te maken direct nadat is duidelijk geworden dat betaling niet binnen de geldende termijn heeft plaatsgevonden. Het gaat hier om een streven omdat zeker bij massale incassoprocessen met afstemming een zeer hoge inzet van middelen gemoeid kan zijn. Het is dan aan de incasserende organisatie om te bezien op welk moment binnen het incassoproces de in verband met afstemming gevraagde inzet van middelen in verhouding staat tot het daarmee te dienen doel. Het spreekt voor zich dat laatstgenoemde belang zwaarder weegt zodra bijzondere

⁹ TK 24515, nr. 297.

¹⁰ Ook binnen de Handreiking bestuursrechtelijke geldschulden die dit voorjaar beschikbaar komt, wordt de waarde van informeel, persoonlijk contact met de schuldenaar benadrukt. De Handreiking vormt een van de maatregelen om bestuursorganen meer handelingsperspectieven te bieden bij de invordering van schulden en om de bekendheid van de regeling inzake bestuursrechtelijke geldschulden binnen de Algemene wet bestuursrecht (de in juli 2009 in werking getreden titel 4 van boek 3 van de Awb) te vergroten.

incassobevoegdheden in het spel zijn en dat in die situaties dan ook eerder in het proces de afstemming zal moeten worden gezocht, bijvoorbeeld door deze bevoegdheden op basis van de beschikbare informatie gericht in te zetten. Ook het specifiek benoemen van doelgroepen waarbij een bepaald incassotraject onder voorwaarden wordt stopgezet, zoals geregeld in de wet inzake wanbetalers zorgverzekeringpremie, die in december 2015 door de Eerste Kamer is aangenomen, is hiervan een voorbeeld.

Samenvattend:

Het thema afstemming vraagt van de verschillende incasserende instanties dat zij signalen organiseren die een indicatie geven van de aflosmogelijkheden van de schuldenaar. Het verkrijgen van signalen kan bijvoorbeeld door koppeling van incassotrajecten zoals binnen de Clustering Rijksincasso of door aansluiting te zoeken bij het beslagregister dan wel vroegtijdig contact te zoeken met de schuldenaar.

Streven moet zijn om die afstemming met de schuldenaar zo vroeg mogelijk in het incassoproces te plaatsen, zodat zoveel mogelijk voorkomen kan worden dat bij schuldenaren de afloscapaciteit langdurig onder druk komt te staan. Bij massale incassotrajecten zal daarbij wel steeds een afweging moeten worden gemaakt, op welk moment binnen het incassoproces afstemming reëel is.

Maatwerk waar nodig

De organisaties die zich bezighouden met de incasso van overheidsschulden proberen dit uiteraard zo effectief mogelijk te doen om de maatschappelijke kosten laag te houden¹¹. Een hoge effectiviteit kenmerkt zich door een beperkt aantal niet te incasseren vorderingen. De mogelijkheid dat ondanks bovengenoemde afstemming en communicatie iemand in een situatie terecht komt dat hij niet langer over voldoende middelen beschikt om in zijn bestaan te voorzien, blijft echter aanwezig. Het is daarom noodzakelijk dat zowel de wetgeving als het uitvoeringsproces de mogelijkheid biedt om de incasso zonodig op de situatie van betrokkene af te stemmen. Dit kan door bijvoorbeeld de betalingsverplichting - door middel van een betalingsregeling - aan te passen aan de beperkte draagkracht, de betalingsverplichting tijdelijk op te schorten of in het uiterste geval de schuld (gedeeltelijk) kwijt te schelden.

Verschillende Rijksinstanties (CAK/DUO/Belastingdienst) beschikken reeds over relatief ruime mogelijkheden om de incasso af te stemmen op de betaalmogelijkheden van de schuldenaar. Het CJIB biedt sinds 1 juli 2015 de mogelijkheid om initiële beschikkingen vanaf € 225,- in termijnen te betalen. Vanaf 1 juli 2016 kunnen ook boetes die na verhoging € 225,- of meer bedragen in termijnen worden betaald.

Daarnaast conformeert zich de Belastingdienst aan een minnelijk schuldhelpverleningstraject indien (een namens) de gemeente (opererende organisatie) hierom heeft verzocht en lopen er op dit moment bij DUO pilots om te bezien in hoeverre betalingsachterstanden ook in een minnelijk traject mee kunnen. Ik zal u hierover samen met de minister van OCW nog voor de zomer berichten.

Ook bij maatwerk speelt onderlinge afstemming een grote rol. Het effect van het geboden maatwerk moet niet teniet gedaan worden door een daaropvolgende incassomaatregel van een andere (Rijks)dienst of van die maatwerk biedende (Rijks)dienst zelf. De Belastingdienst heeft in dat kader ervoor gekozen de berekening van de beslagvrije voet verder te centraliseren. Streven is om een centraal berekende beslagvrije voet vast te zetten in het systeem, waardoor hiermee bij de inning van nieuwe vorderingen rekening kan worden gehouden. Op vergelijkbare wijze heeft het UWV afspraken gemaakt met de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) om – indien verschillende beslagen zijn gelegd – te voorkomen dat zij (als derde-beslagene) gehouden zijn de laagste gecommuniceerde beslagvrije voet te hanteren en daarmee wellicht door een andere beslaglegger verricht maatwerk te niet te doen.

Zeker indien een problematische schuldsituatie speelt, is afstemming alleen niet voldoende en kan vaak alleen een integrale oplossing soelaas bieden. Samenwerking met de gemeentelijke schuldhelpverlening is dan essentieel, omdat bij deze organisatie de opdracht ligt om bij een

¹¹ Gericht op een uitvoering met beperkte kosten en een hoge incassoratio.

problematische schuldsituatie een integrale oplossing te bezien. Een groot aantal overheidsorganisaties (Zorginstituut Nederland, CAK, DUO, CJIB UWV, SVB en Belastingdienst) hebben hierover dan ook afspraken/convenanten met de Nederlandse Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK).

Naast de beleidsmatige vrijheid om maatwerk te kunnen bieden en de mogelijkheden om eventueel geleverd maatwerk te behouden, is ook steeds de vraag hoe de incasserende instantie signalen opvangt waaruit hij kan opmaken dat maatwerk is geboden. De reagerende schuldenaar is daarbij uitgangspunt. Hij is immers zelf verantwoordelijk voor zijn financiële situatie. Het komt echter te vaak voor dat een schuldenaar - indien hij kampt met betalingsproblemen - in het geheel niet reageert. Het kan dan zowel gaan om een zogenoemde 'niet-willer' - hij die niet reageert, wel kan betalen, maar dat niet wil - als een 'niet-kunner' - hij die niet reageert, omdat hij simpelweg geen mogelijkheden ziet om aan zijn betalingsverplichtingen te voldoen of om andere redenen niet in staat is te reageren (denk aan verslaafden of personen met ernstige psychische problemen).

Juist voor de 'niet-kunner' is het essentieel dat de overheidsorganisatie een structureel contact met hulpverlenende partijen opbouwt en onderhoudt. Op deze manier kan zij inzicht krijgen in situaties waarbij het uitblijven van betaling gelegen is in een betalingsonmogelijkheid en kan ook gezamenlijk met de hulpverlenende partijen naar een oplossing worden gezocht. Een goed voorbeeld hiervan was de pilot Warme Frontoffice, waarbij de gemeentelijke hulp- en dienstverlening cassussen kon aandragen, waarvoor gezamenlijk met de aangesloten incasserende partijen een maatwerkoplossing kon worden gezocht. Ook de juist gestarte proeftuinen binnen de G4 zijn erop gericht het contact tussen gemeentelijke hulp- en dienstverlening en het CJIB en de Belastingdienst te verbeteren als het gaat om het afgeven van signalen en het gezamenlijk werken aan een maatwerk oplossing. Bedoeling is dat de uit deze proeftuinen voortvloeiende werkafspraken (gereed in het laatste kwartaal van 2016) ook landelijk kunnen worden uitgerold.

Samenvattend:

Het thema maatwerk vraagt om het bewustzijn dat binnen de niet (tijdig) betalende groep schuldenaren, zowel sprake is van "niet-willers" als "niet-kunners". Vanuit dat bewustzijn is het vervolgens zaak dat (a) de mogelijkheid tot het bieden van maatwerk aanwezig is, (b) de uitvoerende instanties zich ook ontvankelijk tonen voor signalen dat sprake is van een "niet-kunner" en (c) deze instanties er ook voor zorgdragen dat hen deze signalen binnen een bepaalde structuur bereiken, zodat zij in goede samenwerking met gemeentelijke hulp- en dienstverlening aan een oplossing kunnen werken.

Voorkomen (onnodige) schuldoploop

Aan (dwang)incasso zijn kosten verbonden. Deze incassokosten hebben tot gevolg dat elke incassohandeling de schuld van de schuldenaar doet toenemen. De kosten die een incasseerder in rekening mag brengen voor incassohandelingen zijn gereguleerd. De kosten beogen dekking te bieden voor de te verrichten handelingen en de schuldenaar aan te sporen om eventuele incassohandelingen te voorkomen door tijdige betaling. Bij een bovenmatig beroep op de afloscapaciteit van de schuldenaar, waardoor de schuldenaar niet in de positie verkeert om tot tijdige betaling over te gaan, hebben met name de in rekening gebrachte extra incassokosten, een schuld ophogend effect, zonder dat zij de betaling van de vordering dichterbij brengen.

Een goede Rijksincasso voorkomt dit laatste. In eerste instantie door zelf als incasserend orgaan voorafgaand aan een incassohandeling waaraan voor de schuldenaar kosten zijn verbonden een afweging te maken of dit wel opportuun is, maar ook door eventueel ingeschakelde derden (denk aan deurwaarders die in opdracht handelen) de mogelijkheid van eenzelfde afweging te bieden en daar bij een eventuele aanbesteding rekening mee te houden.

Reeds eerder werd erop gewezen dat het CAK en de Belastingdienst zo nodig telefonisch contact zoeken met de schuldenaar wanneer betaling uitblijft. De Belastingdienst doet dit na verzending van de aanmaning. Op basis van dit contact kan gekeken worden welke betalingsmogelijkheden de schuldenaar heeft en op basis daarvan eventueel een betalingsregeling worden getroffen. In de praktijk voorkomt dit de verzending van dwangbevelen met de bijbehorende kosten.

Ook de Verwijsindex Schuldhulpverlening (VISH) vormt een goed instrument om een afweging te maken inzake verdere incassohandelingen. In VISH kunnen op dit moment

gerechtsdeurwaarders zien of de schuldenaar een schuldhulpverleningstraject bij een van de aangesloten gemeenten heeft lopen. Op basis daarvan kan de opdrachtgevende schuldeiser worden geadviseerd om voor het moment incasso-activiteiten op te schorten, waardoor onnodige kostenophogingen worden voorkomen.

Tenslotte kan ook hier worden gewezen op het vanaf 1 januari 2016 landelijk operationele Beslagregister. Het Beslagregister kan de incasserende instantie inzicht bieden in de mate waarin de afloscapaciteit van de desbetreffende schuldenaar onder druk staat en op basis daarvan kan een afweging worden gemaakt als het gaat om de wenselijkheid van extra incassohandelingen.

Zoals de voorbeelden laten zien verlangt ook hier het maken van de gewenste afweging dat de incasserende instantie zich verzekert van informatie op basis waarvan zij die afweging kan maken. De eerder bij afstemming genoemde mogelijkheden om een beter beeld te krijgen van de aflosmogelijkheden van de schuldenaar bieden hier evenzo soelaas. In die zin kunnen zij een dubbel doel dienen.

Samenvattend

Waar binnen het thema afstemming de visie verlangt dat de incasserende organisatie - als het gaat om de inning van de lopende vordering - rekening houdt met het reeds aanwezige beroep op de aflosmogelijkheden van de schuldenaar, vraagt dit thema dat aan een eventuele constatering dat elke aflosmogelijkheid ontbreekt ook conclusies worden verbonden als het gaat om toekomstige incassohandelingen. Dat vraagt (a) de inrichting van een structuur waarmee een beeld ontstaat in hoeverre de aflosmogelijkheden van de schuldenaar reeds worden gebruikt en (b) ook een visie welke conclusies (ten aanzien van het verdere incassoproces) verbonden moeten worden aan de aldus verkregen informatie.

Resumerend

Een visie op Rijksincasso vergt een strategie die zich richt op vier verwante deelterreinen: transparantie richting de burger, afstemming tussen de verschillende incasserende organisaties en ruimte voor maatwerk waar nodig, alsmede aandacht voor het voorkomen van onnodige verhogingen van de schuldenlast door het gevolgde Rijksincassoproces. Deze visie is niet statisch maar legt het fundament voor een toekomstige Rijksincasso, waarbinnen de beslagvrije voet is geborgd en waarin onderlinge doorkruising zoveel mogelijk wordt voorkomen. Een Rijksincasso die er voor zorgt dat schuldenaren een helder, herkenbaar, maar vooral ook handhaafbaar minimum inkomen overhouden, zodat zij - ook indien sprake is van dwangincasso - kunnen blijven beschikken over voldoende middelen om in hun bestaan te voorzien. Een Rijksincasso waarin de verschillende instanties helder communiceren hoe en waar een burger aan de bel kan trekken indien hij bijvoorbeeld door gewijzigde omstandigheden alsnog in de knel komt bij de betaling van zijn schulden. En een incasso die burgers zo veel mogelijk reeds voorafgaand aan de dwanginvordering, maar in ieder geval ook zodra die burger aantoonbaar over een beperkte afloscapaciteit te beschikken, de mogelijkheid biedt om binnen de beschikbare draagkracht afspraken te maken over de betaling.

De visie streeft vooral ook naar meer samenhang. Dat houdt in een Rijksincasso waarin de verschillende overheidsorganisaties indien de situatie daarom vraagt de afstemming met elkaar zoeken om de beslagvrije voet ook bij meervoudige incasso zo veel mogelijk te borgen. En een incasso waarbinnen ook de samenwerking wordt gezocht met lokale organisaties - bijvoorbeeld in de vorm van gemeentelijke schuldhulpverlening - om tot een juiste aanpak te komen. Een Rijksincasso die met het oog op het maatschappelijk draagvlak van al diegenen die wel (soms met grote inspanningen) betalen wat verschuldigd is, de "niet-willers" aanpakt, maar ook oog heeft voor de "niet-kunner". Door zichzelf maar ook (door hem ingeschakelde) derden de mogelijkheid te bieden om een zo goed mogelijk oordeel te vormen over de betaalmogelijkheden van die burger. Waarbij het uitgangspunt is en blijft dat schulden moeten worden betaald.

In de visie zijn verschillende voorbeelden de revue gepasseerd, hoe bepaalde onderdelen al in onderdelen van het Rijksincassoproces hun vertaling hebben gevonden. Wil een situatie ontstaan zoals hierboven beschreven is een brede uitrol van deze mogelijkheden noodzaak. Dat is de inzet voor de nabije toekomst, waarbij de vormgeving van het bij een vereenvoudigde beslagvrije voet horende proces, een uitgelezen kans biedt om de visie verder te operationaliseren.

Twee trajecten - de vereenvoudiging van de beslagvrije voet en het beslagregister en de verbreding daarvan - bepalen in hoge mate de wijze van operationalisering van de visie. Het gaat hierbij om twee trajecten die het kabinet - zich bewust van de urgentie van de problematiek - met de nodige voortvarendheid nader vorm geeft. Met betrekking tot de vereenvoudiging van de beslagvrije voet zal in de tweede helft van 2016 wetgeving aan de Kamer worden aangeboden. In deze wetgeving vormt de aanwezigheid van een operationeel beslagregister een centraal gegeven om de afstemming tussen beslagleggende partijen te verbeteren en onnodige incassohandelingen te voorkomen. De wetgeving is aldus een extra stimulans tot verbreding van het beslagregister en kan aldus als vliegwiel dienen voor het verbredingstraject.

Daarnaast zet het kabinet op het vlak van incasso in op een aantal concrete acties die uit bovenstaande visie voortvloeien. Gedoeld wordt daarbij op:

- a. Dat een schuldenaar in één overzicht moet kunnen zien welke schulden hij bij de desbetreffende overheid instantie heeft lopen en hoe het er per schuld mee staat;
- b. Dat een schuldenaar - zeker indien gebruik wordt gemaakt van bijzondere incasso bevoegdheden - op laagdrempelige wijze de mogelijkheid wordt geboden om de overheid op zijn beperkte afloscapaciteit te wijzen;
- c. Dat de overheid indien betaling binnen de reguliere termijn uitblijft zoveel mogelijk in een vroeg stadium contact met de schuldenaar zoekt om afspraken te maken over de afbetaling om zo dwangincasso zo veel mogelijk te voorkomen¹²;
- d. Dat de overheid ook via andere wegen zelf signalen organiseert om zicht te krijgen op de mate waarin de afloscapaciteit van de schuldenaar wordt (over)belast;
- e. Dat de overheid haar uitvoeringsorganisaties een bepaalde mate van beleidsvrijheid biedt om daar waar noodzakelijk maatwerk te kunnen bieden; en
- f. Dat zij van haar uitvoeringsorganisaties ook verlangt dat zij daar waar de beperkte afloscapaciteit daarom vraagt maatwerk bieden.

Dit zijn de concrete afspraken met betrekking tot de visie op dit moment. Zodra de vereenvoudiging van de beslagvrije voet is geoperationaliseerd en een verbreed beslagregister verder zijn vorm krijgt, is herijking wenselijk op basis van de dan bestaande situatie. Daar wordt dan ook op ingezet.

Daarnaast is het kabinet zich er zonder meer van bewust dat de incasso op meer aspecten ziet dan enkel de borging van het bestaansminimum bij incasso van Rijksweg. De visie zoals hier vormgegeven vloeit voort uit de aanbeveling van het rapport Paritas Passé. Op meerdere vlakken rond incasso is de behoefte aanwezig om tot visievorming te komen, denk aan een gezamenlijke visie op de aanpak van "niet-willers". De huidige Rijksincassovisie is niet bedoeld als een statisch document, maar kan hierbij als een strategisch startpunt dienen, om zo tot een bredere visie op incasso zowel door het Rijk als in algemene zin te komen.

Tot slot: de Rijksincassovisie is niet vrijblijvend. Het kabinet zal zich daarom ook steeds moeten vergewissen of nieuwe wetgeving past binnen deze visie.

¹² Dit is in lijn met de binnen de Handreiking bestuursrechtelijke geldschulden (zie noot 10) voorgestane aanpak.

Bijlage - Overzicht algemene preferente vorderingen

Met dit overzicht kom ik tegemoet aan mijn toezegging tijdens het 30-leden debat van 4 februari 2016 om bij de Rijksincassovisie een bijlage te voegen met daarin opgenomen de verschillende preferente vorderingen, alsmede een verduidelijking in welke relatie zij tot elkaar staan.

Ik merk op dat de wet uitgaat van gelijke rechten van schuldeisers. Van deze hoofdregel kan enkel bij wet voor specifieke vorderingen ten faveure van een schuldeiser worden afgeweken. Zo'n afwijking van de hoofdregel heeft tot gevolg dat de schuldeiser de desbetreffende vordering met voorrang (op alle dan wel een specifiek goed van de schuldenaar) kan verhalen. Deze voorrang vloeit voort uit pand, hypotheek of voorrecht (lees ook: preferentie).

Voorrechten ontstaan enkel bij wet, waarbij onderscheid mogelijk is naar voorrecht op bepaalde goederen en voorrechten op alle goederen van een vermogen. Pand en hypotheek gaan - voor het goed waarop zij gevestigd zijn - boven de voorrechten, tenzij de wet anders bepaalt. De Rijksincasso ziet daar waar het de borging van de beslagvrije voet betreft op de incasso via beslag op bepaalde periodieke betalingen door een derde aan de schuldenaar, zoals loon of uitkering. In de bijgevoegde lijst worden daarom enkel de voorrechten besproken die van belang zijn bij beslag op deze periodieke betalingen. Een algehele bespreking van alle preferenties (inclusief de preferenties op specifieke goederen) valt buiten het spectrum van deze bijlage.¹³

Ik wil er daarbij expliciet op wijzen dat vorderingen een bepaalde preferentie genieten en niet organisaties/schuldeisers als zodanig. Zo genieten vorderingen van de Belastingdienst met betrekking tot de rijksbelastingen een preferentie, maar zijn vorderingen van de Belastingdienst/Toeslagen concurrente vorderingen. Ditzelfde geldt bijvoorbeeld voor gemeenten, de SVB en het UWV. Een vordering voor te veel betaalde uitkering is in bepaalde mate preferent, maar vorderingen voor opgelegde bestuurlijke boetes zijn concurrent.

Onderstaand overzicht geeft een eerste inzicht in de preferente vorderingen van verschillende uitvoeringsorganisaties die bij de Rijksincassovisie zijn betrokken. Ter verduidelijking zijn ook enige voorbeelden van concurrente vorderingen van deze organisaties opgenomen en van diverse particuliere partijen. Vorderingen met het hoogste voorrecht bij beslag op loon of uitkering zijn als eerste genoemd.

Ik wil benadrukken dat preferentie enkel speelt is bij de verdeling van de opbrengst van een executoriaal beslag en niet van invloed is op de hoogte van de beslagvrije voet. Het geeft de rangorde van de vorderingen van schuldeisers aan in het geval er meerdere schuldeisers zijn. Dit speelt bijvoorbeeld als meerdere schuldeisers door middel van loonbeslag hun vordering proberen te vereffenen. Bij beslag op dergelijke periodieke betalingen dient een geldsom vrij van beslag te blijven zodat de schuldenaar in zijn bestaansminimum kan blijven voorzien, de beslagvrije voet. Het bedrag waar wel beslag op kan worden gelegd, de afloscapaciteit, moet over de schuldeisers verdeeld worden. Bij die verdeling moet rekening worden gehouden met de eventuele preferentie van de te vereffenen vordering(en). Het systeem van preferenties geeft dus duidelijkheid over de rangorde tussen vorderingen van schuldeisers en is niet van invloed op de de hoogte van de beslagvrije voet zelf.

Verrekenen

Naast de preferentie van vorderingen speelt ook de vraag of een schuldeiser kan verrekenen een rol. In het geval een schuldeiser naast de vordering ook een bedrag moet betalen aan een schuldenaar, mag de schuldeiser in beginsel zijn vordering in mindering brengen op de vordering die de schuldenaar op hem heeft, oftewel de vorderingen verrekenen. Dit geldt zowel voor publieke als private partijen, bijvoorbeeld voor werkgevers, maar ook voor uitkeringsinstanties en de Belastingdienst. Zo kan de Belastingdienst/Toeslagen een toeslagnschulds (de schuldenaar heeft een te hoog bedrag aan toeslagen ontvangen) verrekenen met nog uit te betalen toeslagen.

Broninhouding bestuursrechtelijke premie

¹³ Voor meer informatie over voorrang van vorderingen verwijs ik u onder meer naar bijlage 9 van de Invorderingsgids 2015 of Bijlage 1 van het rapport Paritas Passe.

Op het moment dat de premieachterstand bij de zorgverzekeraar voor een schuldenaar is opgelopen tot zes maanden, komt de schuldenaar in het bestuursrechtelijke premieregime terecht. Dit houdt in dat hij een hogere premie is verschuldigd. Deze bestuursrechtelijke premie wordt - indien mogelijk - geïnd door middel van broninhouding. Dit betekent dat een werkgever of inhoudingsplichtige deze premie inhoudt op het netto loon of de netto uitkering van de schuldenaar.

Preferentie op grond van artikel 3:288 onderdeel a Burgerlijk Wetboek

Vorderingen in verband met de kosten van de aanvraag tot faillietverklaring, ter zake van het faillissement dat op de aanvraag is uitgesproken en vorderingen in verband met de kosten die de schuldeiser heeft gemaakt ter verkrijging van vereffening buiten faillissement.

Preferentie op grond van artikel 21 Invorderingswet

Vorderingen van de Rijksbelastingdienst wegens aanslagen van de rijksbelastingen. Dit zijn bijvoorbeeld: inkomstenbelasting, loonbelasting, premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen, bijdrage zorgverzekeringswet, omzetbelasting, vennootschapsbelasting, schenkbelasting, motorrijtuigenbelasting, grondwaterbelasting, afvalstoffenbelasting en rechten bij invoer en rechten bij uitvoer als bedoeld in artikel 7:3 van de Algemene Douanewet.

Preferentie op grond van artikel 18f lid 8 Zorgverzekeringswet

Vorderingen van bestuursrechtelijke premie door het Zorginstituut Nederland. De inning van deze vorderingen wordt uitgevoerd door het Centraal Justitieel Incassobureau.

Preferentie op grond van artikel 3:288 onderdelen b t/m e van het Burgerlijk Wetboek¹⁴

- Vorderingen ter zake van de kosten van de lijkbezorging voor zover zij in overeenstemming zijn met de omstandigheden van de overledene.
- Vorderingen van een (ex)werknemer en zijn nabestaanden ter zake van reeds vervallen termijnen van pensioen jegens de werkgever, voor zover deze niet ouder zijn dan een jaar.
- Vorderingen van een (ex)werknemer en zijn nabestaanden ter zake van in de toekomst tot uitkering komende termijnen van toegezegd pensioen jegens de werkgever.
- Vorderingen van een werknemer over het lopende en het voorafgaande kalenderjaar in geld op grond van de arbeidsovereenkomst van zijn werkgever, alsmede de bedragen door de werkgever die de werkgever aan de werknemer verschuldigd is in verband met de beëindiging van de arbeidsovereenkomst.

Preferentie op grond van diverse uitkeringswetten

Vorderingen van gemeenten, de SVB of UWV wegens terugvordering van ten onrechte ontvangen uitkeringen ingevolge de Participatiewet, WWik, Wij, Ioaw, Ioaz, Anw, AOW, AKW, IOW, WIA, WAO, Wajong, WAZ, Wazo, TW, WW en ZW.

Enige voorbeelden van concurrente vorderingen

- Vorderingen van de Belastingdienst/Toeslagen wegens terugvordering van huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget.
- Vorderingen van de SVB of UWV wegens boeten ingevolge de Anw, AOW, AKW, IOW, WIA, WAO, Wajong, WAZ, Wazo, TW, WW en ZW.
- Vorderingen van het Openbaar Ministerie/CJIB wegens verkeersboeten en strafrechtelijke boeten.
- Vorderingen van de ziektekostenverzekeraar wegens niet betaalde premie ziektekostenverzekering, eigen bijdrage of eigen risico.
- Vorderingen van het Zorginstituut wegens bestuurlijke boeten, zoals die bijvoorbeeld op grond van de Zorgverzekeringswet aan onverzekerden kunnen worden opgelegd.
- Vorderingen van het Zorginstituut/het Cak wegens eigen bijdragen Wet langdurige zorg
- Vorderingen van gemeenten voor gemeentelijke belastingen of heffingen. Dit zijn bijvoorbeeld: onroerende zaakbelasting, parkeerbelasting, hondenbelasting en rioolheffing.
- Vorderingen van waterschappen zoals bijvoorbeeld watersysteemheffing, weghenheffing, en zuiveringsheffing.
- Vorderingen van nutsbedrijven, zoals energiebedrijven en waterbedrijven
- Vorderingen van verhuurders, woningcorporaties

¹⁴ De preferentie van deze vorderingen volgt hier de volgorde waarin de vorderingen zijn geplaatst. Bij de overige preferenties geldt dat niet maar hebben de daar vermelde vorderingen een gelijke rang.

- Etc....