

Vergaderjaar 2023–2024

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 768

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2024

Inleiding

Op 1 januari 2021 is de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (hierna: wet Vbvv) in werking getreden. Volgens de evaluatiebepaling wordt de wet na vijf jaar geëvalueerd. Omdat met de wet belangrijke wijzigingen zijn doorgevoerd in het proces rond beslaglegging en bij de berekening en toepassing van de beslagvrije voet, is ervoor gekozen om al eerder een tussentijdse evaluatie uit te laten voeren.¹ De tussentijdse evaluatie moet inzicht bieden in de werking van de wet in de praktijk om eventuele knelpunten in kaart te brengen en zo nodig bij te sturen.

Omdat de tussentijdse evaluatie vooral kijkt naar de algemene werking van de wet is ook een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar hoe de wet in de praktijk uitpakt voor verschillende groepen die te maken krijgen met de beslagvrije voet. De nieuwe berekeningswijze van de beslagvrije voet maakt onderscheid naar leef- en gezinssituaties. In het verdiepend onderzoek wordt gekeken of de wijzigingen overeenkomen zoals met het wetsvoorstel was beoogd. Daarnaast worden de verschillende uitkomsten van de beslagvrije voet naar leef- en gezinssituaties vergeleken met de minimumvoorbeeldbegrotingen, zoals berekend door de Commissie sociaal minimum, om te bezien of in de praktijk voldoende rekening wordt gehouden met leef- en gezinsspecifieke uitgaven.² In deze beleidsreactie zal tevens worden stilgestaan bij recente bevindingen van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving en KPMG over de werking van de beslagvrije voet.^{3, 4}

¹ Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 607.

² Commissie sociaal minimum (2023) Een zeker bestaan

³ RVS (2023) Kinderen uit de knel

⁴ KPMG (2023) Onderzoek naar de ervaren complexiteit van rekenregels

Aanleiding van de wet Vbvv was dat de beslagvrije voet voorheen in veel gevallen te laag werd vastgesteld. Vaak kwam dat doordat belangrijke informatie ontbrak die door beslagene zelf had moeten worden aangeleverd. Als beslagene informatie aanleverden was dit doorgaans te weinig of onjuist waardoor de beslagvrije voet niet correct kon worden bepaald.

Ook werden de procedures gezien als complex en ontstonden er problemen bij samenloop van beslagen, bijvoorbeeld doordat er geregeld beslag werd gelegd op meerdere inkomstenbronnen tegelijk, er gebrek was aan overzicht over beslagen en doordat de beslagene te maken kon krijgen met verschillende beslagvrije voeten berekend door verschillende beslagleggende partijen.

Hoewel een definitieve conclusie nog niet mogelijk is, is het beeld na de tussentijdse evaluatie dat voor meer mensen die te maken krijgen met beslag, de beslagvrije voet sinds 2021 correct wordt vastgesteld. Voor een sluitend antwoord zijn meer gegevens nodig op casusniveau waarover later in deze brief meer informatie. Door afspraken over de beslagvolgorde, sinds de invoering van de wet Vbvv, wordt er zoveel mogelijk op één inkomstenbron beslag gelegd waardoor de beslagvrije voet beter wordt geborgd. In geval van samenloop van meerdere beslagen is de coördinatie tussen beslagleggende partijen sterk verbeterd door de introductie van de beslagvolgorde en de rol van coördinerend deurwaarder maar kent de uitvoeringspraktijk nog beperkingen.

Met tevredenheid stel ik vast dat het systeem in de meeste gevallen beter functioneert. Aanvullend aan de hoofdconclusie biedt het rapport nuttige aanknopingspunten voor verbetering en ondersteuning bij de berekening en uitvoering van de beslagvrije voet en ondersteuning van de publieke en private ketenpartners. Verder beveelt het rapport vervolgonderzoek aan richting de definitieve wetsevaluatie in 2026. Hoewel de nieuwe wet in algemene zin tot verbeteringen heeft geleid, vraagt het verdiepend onderzoek aandacht voor de doorwerking van de beslagvrije voet onder specifieke omstandigheden. Hierop zal in deze brief nader worden ingegaan.

De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van de onderzoeken zullen in deze brief worden besproken aan de hand van vier thema's:

- i. Balans tussen eenvoud en eenduidigheid tegenover begrijpelijkheid en controleerbaarheid;
- ii. Balans tussen uniforme werkwijze tegenover rekening houden met specifieke omstandigheden;
- iii. Balans tussen de belangen van de schuldeiser en de schuldenaar;
- iv. Coördinatie en ketensamenwerking.

Balans tussen eenvoud en eenduidigheid tegenover begrijpelijkheid en controleerbaarheid

In vergelijking met de oude systematiek, onder de wet- en regelgeving van voor 1 januari 2021, wordt de beslagvrije voet zo veel mogelijk geautomatiseerd berekend. Hierdoor hangt er minder af van de gegevens die mensen zelf moeten aanleveren, waardoor het berekeningsproces eenvoudiger is voor mensen die met beslag te maken krijgen. Ook voor de uitvoering zijn de werkprocessen op een aantal punten eenvoudiger geworden.

De keerzijde van de systematiek van de nieuwe wet is dat de complexiteit van de berekening is toegenomen waardoor de rekenregels moeilijker zijn uit te leggen en de berekening en de uitkomsten minder makkelijk kunnen

worden gecontroleerd. Eerder is dit ook al vastgesteld in het onderzoek van KPMG over de ervaren complexiteit van de rekenregels.

Dit is met name het geval bij de groep met een inkomen boven bijstandsniveau en onder de toeslagengrens waar bij de berekening van de beslagvrije voet wordt rekening gehouden met een compensatiekop voor inkomsten uit toeslagen. De onderzoekers zien de complexiteit van de rekenregels achter de berekening van de beslagvrije voet op zichzelf niet als problematisch.

Ook zien zij geen directe mogelijkheden om de complexiteit te verminderen zonder dat dit ten koste gaat van de uitlegbaarheid voor mensen met beslag en de uitvoering.

Op basis van de resultaten van de tussentijdse evaluatie kom ik voorlopig tot de conclusie dat de voordelen van het nieuwe systeem opwegen tegen de nadelen, omdat de beslagvrije voet minder vaak te laag wordt vastgesteld. Het definitieve oordeel zal volgen uit de uiteindelijke wetsevaluatie in 2026. Wel vind ik van belang dat bij de berekening van de beslagvrije voet, vooruitlopend op de definitieve evaluatie, voldoende uitleg en ondersteuning wordt geboden zodat mensen kunnen begrijpen hoe hun beslagvrije voet is berekend en kunnen controleren of de beslagvrije voet correct is. Ik neem daarom de aanbevelingen van de onderzoekers ter harte om de informatievoorziening uit te breiden.

Met name in de informatievoorziening aan de beslagene zie ik ruimte voor verbetering. De tussentijdse evaluatie signaleert de noodzaak van verduidelijking maar komt niet tot concrete aanbevelingen. Daarom zal er een, zoveel mogelijk representatief, gebruikersonderzoek plaatsvinden om scherp te krijgen hoe de eenvoud en duidelijkheid van de modelmededeling, begeleidende brief en toelichting op de website waar mensen de beslagvrije voet ter controle kunnen laten narekenen, worden verbeterd. In dit onderzoek zal ook worden gekeken naar andere knelpunten die mensen kunnen ervaren rondom het vaststellen en toepassen van de beslagvrije voet, zoals bij het aanvragen van een herberekening. Verder zal de suggestie worden verkend of betere ondersteuning mogelijk is door de samenwerking met en de informatievoorziening aan hulpverleners en andere professionals te versterken.

Balans tussen uniforme werkwijze tegenover rekening houden met specifieke omstandigheden

De vereenvoudiging van de beslagvrije voet leidt tot een zekere grofmazigheid in de berekening van de beslagvrije voet. Zo zijn de rekenregels ingericht op basis van vastgestelde normwaarden waarop op verzoek van mensen met beslag correcties kunnen worden toegepast, bijvoorbeeld bij hoge woonkosten of als er geen recht op huurtoeslag is. In de meeste gevallen werkt dit goed uit doordat de beslagvrije voet automatisch kan worden berekend zonder aanvullende informatie. Wanneer omstandigheden afwijken van de normwaarden is er een aangepaste berekening nodig. Bij de aangepaste berekening vraagt de beslagleggende partij aanvullende informatie op aan de beslagene. Het komt voor dat de informatie die nodig is voor correcties niet altijd door de beslagene aangeleverd wordt waardoor de beslagvrije voet niet goed kan worden vastgesteld. Door de nieuwe werkwijze is de impact echter minder groot dan in de voorgaande situatie, omdat er bij het ontbreken van persoons-specifieke informatie met aannames wordt gewerkt. In de uiteindelijke wetsevaluatie in 2026 zal, waar mogelijk, casusonderzoek worden gedaan om vast te stellen hoe vaak dit in de praktijk nodig is.

Structurele inkomensveranderingen

Bij langer lopende beslagen schrijft de wet Vbvv voor dat er iedere 12 maanden een herberekening moet plaatsvinden om met inkomensveranderingen rekening te houden.⁵ Inkomensveranderingen kunnen zich uiteraard gedurende het hele jaar voordoen waardoor vanaf dat moment tot aan het moment van de herberekening de beslagvrije voet niet aansluit bij het actuele inkomen.

Naar aanleiding van de motie Kat en Van Kent⁶ heeft mijn voorganger uw Kamer in februari 2023 geïnformeerd over de afspraken in de keten voor derdenbeslag⁷ en met maatschappelijke stakeholders⁸ om bij structurele inkomensveranderingen, zoals bij de indexatie van het minimumloon en gekoppelde uitkeringen, een vervroegde herberekening mogelijk te maken en die mogelijkheid actief onder de aandacht te brengen bij betrokkenen.⁹ De afspraak in de keten houdt in dat zij zich gezamenlijk inspannen voor adequate informatievoorziening en het bieden van ondersteuning dicht bij mensen te brengen die te maken krijgen met beslag. Met deze brief kom ik tegemoet aan het verzoek van de gewijzigde motie Kat c.s.¹⁰ Rekening houdend met de uitvoerbaarheid zien de onderzoekers op dit moment geen mogelijkheden voor een meer automatische aanpassing van de beslagvrije voet bij inkomensveranderingen. Het advies om samen met ketenpartners en stakeholders voort te bouwen op de gemaakte afspraken neem ik graag ter harte. Daarbij wordt voortgebouwd op bovengenoemde afspraken van 2023.

Fluctuerende inkomens

Bij de berekening van de beslagvrije voet kan op dit moment onvoldoende rekening worden gehouden met fluctuerende inkomensveranderingen. De beslagvrije voet kan uitsluitend worden berekend op basis van eerder maandelijks inkomen waarbij beperkt kan worden ingespeeld op fluctuaties. Voor mensen waarvan het inkomen fluctueert, bijvoorbeeld omdat ze tijdelijk uit een uitkering naar werk stromen of op basis van flexibele contracten werken, wordt gekeken naar het gemiddeld inkomen over een bepaalde periode voorafgaand aan het beslag. Dit kan ertoe leiden dat de gehanteerde beslagvrije voet niet goed past bij het inkomen dat zij ten tijde van het beslag hebben. Op dit moment wordt er samen met ketenpartijen in beeld gebracht of en welke structurele maatregelen mogelijk zijn om beter op fluctuerende inkomens in te spelen.

Achteruitgang AOW-gerechtigden

Aanvullend op de tussentijdse evaluatie van de wet is een verdiepend onderzoek uitgevoerd om beter zicht te krijgen op de uitkomsten van nieuwe berekening van de beslagvrije voet voor specifieke leef- en gezinssituaties. Aanleiding hiervoor waren signalen van ketenpartners, waaronder de SVB, vanaf 2021 dat voor AOW-gerechtigden de negatieve

⁵ Ongeveer 50% van alle beslagen heeft een looptijd die langer is dan een jaar op basis van I&O research (2016) Profielschets beslaggenen.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 XV, nr. 49.

⁷ Belastingdienst, CJIB, UWV, SVB, KBvG, VNG namens gemeenten, LBIO, en de Unie van Waterschappen. Vanuit rekentool betrokken zijn BKWI, SNG en IB.

⁸ De stakeholders zijn Bureau Wsnp, Brancheorganisatie voor Professionele Bewindvoerders (NBBI), Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso-ondernemingen (NVI), Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), Sociaal Werk Nederland, Landelijke Organisatie Sociale Raadsliden (LOSR) en Divosa.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 24 515, nr. 675.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 24 515, nr. 691.

gevolgen van de beslagvrije voet groter zijn dan in het wetsvoorstel werd voorzien.

In reactie op deze signalen heeft het vorige kabinet onderzoek aangekondigd naar onvoorziene gevolgen voor AOW-gerechtigden.¹¹ Later is ook aangekondigd dat er over dit onderwerp wetgeving in voorbereiding is.¹²

Mensen die te maken krijgen met beslag moeten gedurende een periode rondkomen van weinig geld en dit is in vrijwel alle gevallen een zware periode. Het blijft van belang om continu af te wegen of met de beslagvrije voet de juiste balans is gevonden tussen het afbetalen van schulden en kunnen rondkomen. Hierbij moet oog zijn voor specifieke omstandigheden en verschillen in bijvoorbeeld leeftijd en gezin- en huishoudsamenstelling. Daarbij hecht ik veel waarde aan zorgvuldigheid. De systematiek van de beslagvrije voet zou uitsluitend gewijzigd moeten worden als daar voldoende aanleiding voor is. Zodoende zorgen we ervoor dat iedereen die met beslag te maken krijgt op een gelijkwaardige wijze wordt behandeld.

In het wetsvoorstel Vbvv werd voorzien dat alleenstaande AOW-gerechtigden er ten opzichte van de oude systematiek, onder gelijkblijvende omstandigheden, 5% en gehuwde AOW-gerechtigden 6% op achteruit zouden gaan, omdat er in de berekening van de beslagvrije voet niet langer onderscheid wordt gemaakt naar leeftijd.¹³ Bij de beslagvrije voet staan de noodzakelijke kosten van levensonderhoud centraal en destijds is geoordeeld dat hierin geen onderscheid dient te worden gemaakt tussen AOW-gerechtigden en mensen onder de AOW-gerechtigde leeftijd. Daarnaast is hiervoor gekozen om de berekening van de beslagvrije voet zo eenvoudig mogelijk te houden.

In het verdiepend onderzoek wordt geconcludeerd dat AOW-gerechtigden er inderdaad in algemene zin op achteruit zijn gegaan ten opzichte van de oude systematiek, maar niet sterker dan door de wetgever was voorzien. De wet pakt daarmee voor alleenstaande AOW-gerechtigden uit zoals was voorzien. Voor gehuwde AOW-gerechtigden is de achteruitgang zelfs minder sterk dan verwacht. Het verdiepend onderzoek geeft geen aanleiding voor een specifieke verhoging van de beslagvrije voet alleen voor AOW-gerechtigden aangezien de uitkomsten van de beslagvrije voet niet negatiever – en voor gehuwden zelfs gunstiger – uitpakken dan was beoogd met het wetsvoorstel.

Desalniettemin heb ik het onderzoek aangegrepen om breder naar de gevolgen van de wet te kijken voor AOW-gerechtigden, in vergelijking met andere groepen die te maken krijgen met beslag. Daarom is in het verdiepend onderzoek de verhouding tussen beslagvrije voet en uitgaven voor AOW-gerechtigden vergeleken met andere leef- en gezinssituaties. Bij de vergelijking is gebruik gemaakt van minimumvoorbeeldebegrotingen van de Commissie sociaal minimum als indicatie van minimale uitgaven voor verschillende leef- en gezinssituaties. In het verdiepend onderzoek is geconcludeerd dat AOW-gerechtigden die te maken krijgen met beslag er niet slechter uitkomen dan andere voorbeeldhuishoudens. Daarvoor is gekeken naar het beschikbaar inkomen op basis van de beslagvrije voet en toeslagen. Daarmee is op dit moment onvoldoende onderbouwing om de wet uitsluitend voor AOW-gerechtigden aan te passen. Hiermee

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 24 515, nr. 617.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 24 515, nr. 670.

¹³ Kamerstukken II 2016/17, 34 628, nr. 3.

reageer ik op de motie Van Baarle/Ceder over de beslagvrije voet voor AOW-gerechtigden.¹⁴

Heroverweging regeling voor terugvordering SVB en UWV

Gerelateerd aan dit onderwerp heeft de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) op 26 januari jl. een uitspraak gedaan over het gebruik van de volledige aflossingscapaciteit door SVB bij mensen vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd.¹⁵ De Regeling tenuitvoerlegging bestuurlijke boeten en terugvordering onverschuldigde betalingen (hierna: de Regeling) regelt de wijze waarop UWV en de SVB geldschulden invorderen die uitkeringsgerechtigden niet binnen de standaardtermijn van zes weken kunnen terugbetalen.

UWV en de SVB dienen bij invorderingen uit te gaan van de beslagvrije voet om de hoogte van de aflossingscapaciteit te berekenen, ook al is er feitelijk geen sprake van beslaglegging. Met de invoering van de wet Vbvv passen de SVB en UWV dan ook bij invordering de nieuwe berekeningswijze van de beslagvrije voet toe bij uitkeringsgerechtigden.

De CRvB concludeert dat de wetgever de voorliggende Regeling niet kenbaar en deugdelijk heeft heroverwogen toen de wet Vbvv in 2021 in werking trad. Gelet op de mogelijke nadelige gevolgen van de nieuwe beslagvrije voet voor mensen boven de AOW-gerechtigde leeftijd had dit wel moeten gebeuren. Totdat heroverweging heeft plaatsgevonden, mogen de SVB en UWV niet meer de volledige aflossingscapaciteit innen. De CRvB sloot daarbij niet uit dat de heroverweging tot de conclusie zou kunnen leiden dat het uitgangspunt «volledige aflossingscapaciteit» geen wijziging behoeft.

Ik begrijp dat er naar aanleiding van de conclusie van de CRvB wellicht verwachtingen zijn gewekt bij betrokkenen. Echter, zoals hierboven is geconcludeerd, is er op basis van het verdiepend onderzoek geen aanleiding om voor AOW-gerechtigden af te wijken van de berekening van beslagvrije voet. Uitkomst van de heroverweging, waar de CRvB om heeft gevraagd, is dan ook dat de Regeling niet wordt aangepast op het onderdeel dat bepaalt hoe de beslagvrije voet voor AOW-gerechtigden door SVB en UWV moet worden toegepast. Daarmee blijft de Regeling aansluiten bij de wet. Bijkomende reden om op de wet aan te sluiten, is dat de Regeling alleen geldt voor SVB en UWV. Als SVB en UWV op basis van de Regeling niet de volledige aflossingsruimte mogen benutten, kunnen andere beslagleggende partijen op basis van de wet Vbvv alsnog de resterende aflossingscapaciteit benutten waardoor AOW-gerechtigden nog steeds niet meer dan de beslagvrije voet overhouden.

Na deze publicatie van de heroverweging in deze beleidsreactie, gaan de SVB en UWV bij hun invorderingsbeleid in nieuwe situaties weer uit van de volledige aflossingscapaciteit zoals de Regeling voorschrijft. Situaties waarin sinds de uitspraak van de CRvB een lagere aflossingscapaciteit was vastgesteld voor zolang de heroverweging nog niet had plaatsgevonden, blijven in ieder geval ongewijzigd tot het moment van de jaarlijkse herberekening. De SVB en UWV gaan in voorkomende gevallen in gesprek met de burger, waarbij rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden. Op het moment van de jaarlijkse herberekening is de nieuwe Regeling van kracht. Deze Regeling biedt meer mogelijkheden om een schuld te spreiden over een lange periode.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 24 515, nr. 681.

¹⁵ ECLI:NL:CRVB:2024:1.

Achteruitgang bij meerdere factoren die de hoogte van de beslagvrije voet beïnvloeden

In het verdiepend onderzoek zijn desondanks knelpunten geconstateerd bij een deel van de AOW'ers die te maken krijgen met de beslagvrije voet voor het aflossen van een schuld onder de wet Vbvv ten opzichte van de oude systematiek. In de memorie van toelichting bij de wet Vbvv zijn de gevolgen van de wet alleen los per factor bekeken. Voorzien was dat naast AOW-gerechtigden ook mensen met woonkosten tussen de 100 en 110% van de huurtoeslaggrens en mensen met een hoge zorgpremie te maken zouden krijgen met een (beperkte) achteruitgang. In het geval dat deze factoren zich gelijktijdig voordoen kan de beslagvrije voet op individueel niveau lager uitvallen. Ook voor mensen onder de AOW-gerechtigde leeftijd pakt een combinatie van woonkosten tussen de 100 en 110% van de huurtoeslaggrens en hoge zorgpremie negatiever uit dan onder de oude systematiek. Deze uitkomst was voorzien in het wetsvoorstel en is inherent aan de vereenvoudiging. Beslagleggende partijen zouden anders immers steeds specifiek rekening moeten houden met de combinatie van leeftijd, hoogte van de huur en aanvullende zorgverzekering en dit bemoeilijkt een geautomatiseerde vaststelling van de bv. In de afweging tussen tegemoetkoming aan deze specifieke gevallen en uitvoerbaarheid wordt hierin op dit moment geen andere keuze gemaakt.

Beslag bij huishoudens met kinderen

Voor huishoudens met kinderen komt er een gemengd beeld uit het verdiepend onderzoek. Dit heeft met name te maken met de wijze waarop er (al dan niet) rekening wordt gehouden met compensatie van het kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag.

Voor gezinnen met een huishoudinkomen tot ongeveer 20% boven het modaal inkomen (ongeveer € 52.000) is de beslagvrije voet gelijk of hoger dan de beslagvrije voet vóór 2021. Afgezet tegen de voorbeeldberekeningen van de Commissie sociaal minimum beschikken deze huishoudens maandelijks over een hoger budget dan de strikte noodzakelijke uitgaven volgens het Nibud.

Het beeld dat in het verdiepend onderzoek wordt geschetst voor andere gezinssamenstellingen wijkt hiervan af. Naarmate het huishoudinkomen verder boven de € 52.000¹⁶ uitkomt, neemt het gat tussen beschikbaar inkomen bij beslag en uitgaven toe. Dit geldt met name voor eenoudergezinnen, gezinnen met meer dan twee kinderen en/of kinderen boven de 12 jaar, en huishoudens waarbij gebruik wordt gemaakt van de kinderopvang. Een belangrijke kanttekening bij dit beeld is wel dat in de berekeningen van het verdiepend onderzoek van de beslagvrije voet uit is gegaan van de hoogte van toeslagen en andere tegemoetkomingen in 2023, terwijl er voor 2024 verschillende koopkrachtmaatregelen zijn getroffen die ook voor gezinnen van invloed zijn op de hoogte van het inkomen. Het gaat hierbij onder meer over een aanzienlijke verhoging van het kindgebonden budget¹⁷, de huurtoeslag en de arbeidskorting vanaf 2024.

Hieronder wordt nader ingegaan op de situatie van gezinnen die te maken krijgen met beslag en de wijze waarop er in de beslagvrije voet (al dan

¹⁶ De afbouwgrens van de compensatiekop ligt rond een inkomen van € 52.000.

¹⁷ De kindbedragen van het kindgebonden budget zijn vanaf 2024 aanzienlijk verhoogd. Hier staat tegenover dat de extra toeslag voor ouders zonder toeslagpartner en de inkomensdrempel voor ouderparen worden verlaagd.

niet) rekening wordt gehouden met kindgebonden budget en kosten kinderopvang.

• *Afbouw kindgebonden budget*

Via de compensatiekop wordt in de berekening van de beslagvrije voet rekening gehouden met het kindgebonden budget, huur- en zorgtoeslag. Het verdiepend onderzoek en nadere analyse laat zien dat de compensatiekop voor een groot deel borgt dat mensen die geen of minder toeslagen en kindgebonden budget ontvangen, na toepassing van de beslagvrije voet, toch voldoende beschikbaar inkomen overhouden. De compensatiekop gaat echter standaard uit van een gezin met twee kinderen tot 12 jaar en de compensatie is gemaximeerd tot een inkomen van ongeveer € 52.000. Hierdoor lopen huishoudens met een inkomen boven € 52.000 die te maken krijgen met beslag een deel van het kindgebonden budget mis. Op maandbasis zijn zij hierdoor slechter uit dan lage inkomens. Het verschil met lage inkomens neemt toe naarmate het inkomen hoger is, met name als zij meer dan twee kinderen hebben of wanneer de kinderen ouder zijn dan 12 jaar.

Ook de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving komt tot een vergelijkbare bevinding, al wordt in dat rapport gemist dat het verschil zich voordoet bij inkomens vanaf € 52.000.¹⁸ Afhankelijk van invulling van de voorgenomen verhoging kindgebonden budget, kan dit verschil in de toekomst verder oplopen.

Zoals onderstaande tabel laat zien, kan bovenstaande bevinding ertoe leiden dat het maandelijks beschikbaar inkomen voor een gezin met een inkomen van drie keer modaal, € 585 lager is ten opzichte van een gezin met een inkomen op minimumloonniveau.

Het verschil in beschikbaar inkomen tussen hoge en lage inkomens die te maken krijgen met beslag is de afgelopen jaren toegenomen, omdat het kindgebonden budget aanzienlijk is gestegen. Dit bedrag zou eventueel nog kunnen oplopen als er gebruik wordt gemaakt van kinderopvang. Zie hierover de volgende paragraaf.

Het is waarschijnlijk dat deze situatie voor zeer hoge inkomens in de praktijk weinig voorkomt. Naarmate het inkomen toeneemt, hebben mensen minder te maken met beslag. De inschatting is dat een zeer klein deel van mensen met beslag 3,5 keer modaal verdient.¹⁹

Hiervan heeft een nog kleiner deel drie of meer kinderen. Hoewel deze situatie niet vaak voorkomt, heeft mogelijk 5% van alle gezinnen die te maken krijgen met beslag nadeel van de wijze waarop rekening wordt gehouden met de afbouw van het kindgebonden budget. Naar aanleiding van deze bevinding zal de omvang van deze groep nader in beeld worden gebracht en wordt overwogen om beleidsopties uit te werken om dit effect te dempen. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met de gevolgen voor de uitvoering.

¹⁸ RVS (2023) Kinderen uit de knel

¹⁹ Op basis van onderzoek uit 2016 heeft 4 tot 5% van de beslagenen een inkomen van boven € 24.000. Rekening houdend met de inflatie en loonstijging van afgelopen negen jaar zou een op de twintig mensen die te maken krijgen met beslag een inkomen hebben van ongeveer € 33.000.

Tabel 1: Beschikbaar inkomen per maand naar gezinssamenstelling en inkomen op basis van beslagvrije voet en kindgebonden budget 2024

		<i>alleen- staande ouder 1 kind <12</i>	<i>alleen- staande ouder 2 kinderen <12, 12–16</i>	<i>alleen- staande ouder 3 kinderen 1x <12, 2x 12–16</i>	<i>2 ouders 1 kind <12</i>	<i>2 ouders 2 kinderen <12, 12–16</i>	<i>2 ouders 3 kinderen 1x <12, 2x 12–16</i>
Bijstand (alleenstaande € 15.406 partners 22.009)	<i>KGB</i>	5.916	9.046	12.176	2.436	5.566	8.696
	<i>compensatie</i>	0	0	0	0	0	0
	<i>basis BVV</i>	14.636	14.636	14.636	20.908	20.908	20.908
		20.552	23.682	26.812	23.344	26.474	29.604
WML (24.833)	<i>KGB</i>	5.916	9.046	12.176	2.436	5.566	8.696
	<i>compensatie</i>	0	0	0	0	0	0
	<i>basis BVV</i>	14.636	14.636	14.636	20.908	20.908	20.908
		20.552	23.682	26.812	23.344	26.474	29.604
Inkomen op max bvv (52.000)	<i>KGB</i>	4.272	7.402	10.532	1.402	4.532	7.662
	<i>compensatie</i>	1.644	1.644	1.644	1.034	1.034	1.034
	<i>basis BVV</i>	14.636	14.636	14.636	20.908	20.908	20.908
		20.552	23.682	26.812	23.344	26.474	29.604
Inkomen van 104.000	<i>KGB</i>	762	3.892	7.022	0	1.022	4.152
	<i>compensatie</i>	1.644	1.644	1.644	1.034	1.034	1.034
	<i>basis BVV</i>	14.636	14.636	14.636	20.908	20.908	20.908
		17.042	20.172	23.302	21.942	22.964	26.094
3,5x modaal (156.000)	<i>KGB</i>	0	382	3.512	0	0	642
	<i>compensatie</i>	1.644	1.644	1.644	1.034	1.034	1.034
	<i>basis BVV</i>	14.636	14.636	14.636	20.908	20.908	20.908
		16.279	16.662	19.792	21.942	21.942	22.584

Toelichting 1: Lees de tabel van boven naar beneden voor verschillen in beschikbaar inkomen naarmate inkomen toeneemt voor vergelijkbare huishoudsamenstellingen. In bovenstaande tabel zijn de bedragen kindgebonden budget van 2024 gebruikt.

Toelichting 2: Bovenstaande berekeningen van beschikbaar inkomen gaan uit van fictieve situaties omdat (de compensatie van) huur- en zorgtoeslag niet zijn meegenomen.

• *Kosten kinderopvang*

Bij de invoering van de wet Vbvv is de kinderopvangtoeslag, als enige toeslag, niet meegenomen als onderdeel van de compensatiekop in de rekenregels van de beslagvrije voet. De belangrijkste reden om de kosten van kinderopvang niet mee te nemen was destijds dat dit ook geen onderdeel was in het systeem van vóór 2021. Inhoudelijk kwam daarbij dat de kinderopvangtoeslag een arbeidsmarkt stimulerende en geen inkomensondersteunende maatregel is. Aanvullend speelde mee dat het mee laten wegen van de kosten van kinderopvang tot meer complexiteit zou leiden. De gegevens voor de berekening van de hoogte van de

kinderopvangtoeslag konden namelijk niet centraal opgevraagd worden, terwijl de wet een vereenvoudiging beoogde en het niet duidelijk was op welke termijn de kinderopvangtoeslag zou worden vervangen door een andere financieringswijze.

Het verdiepend onderzoek laat echter zien dat na toepassing van de beslagvrije voet met name voor de midden- en hoge inkomens de kosten voor kinderopvang kunnen leiden tot grote tekorten tussen het beschikbaar inkomen en de uitgaven. Het potentiële gevolg hiervan is dat ouders stoppen met hun werk, omdat zij de daarvoor benodigde kinderopvang niet meer kunnen betalen. Deze uitkomsten zijn aanleiding om de keuze om geen rekening te houden met kosten van kinderopvang bij de berekening van de beslagvrije voet te heroverwegen. Naar aanleiding van het verdiepend onderzoek worden beleidsopties uitgewerkt met voor- en nadelen van manieren om hier alsnog rekening mee te kunnen houden.

Tabel 2: Netto kosten kinderopvang per maand

	Bijstand	WML	52.000	104.000	156.000
1 kind 2 dagen BSO (totaal 10,5 uur per week)	198	198	769	2.317	3.309
1 kind 2 dagen KDV en 1 kind 2 dagen BSO (totaal 32,5 uur per week)	667	667	2.090	6.071	8.799
2 kinderen 4 dagen KDV en 1 kind 4 dagen BSO (totaal 109 uur per week)	2.273	2.273	5.471	14.957	22.217

Aanname: De berekening gaat uit van een instellingstarief gelijk aan de maximum uurprijs (€ 10,25 voor KDV en € 9,12 voor BSO). Als het instellingstarief hoger is dan de maximum uurprijs, betalen ouders het verschil volledig zelf, waardoor de netto kosten hoger zijn.

Balans tussen de belangen van de beslagene en de schuldeiser

Bij de totstandkoming van de wet Vbvv is een afweging gemaakt tussen de belangen van mensen die te maken krijgen met beslag en de schuldeiser.

De beslagvrije voet moet borgen dat schulden worden afgelost waarbij er rekening mee wordt gehouden dat mensen die met beslag te maken krijgen voldoende overhouden om van rond te komen. Dit betekent dat bij ieder inkomen, ongeacht de hoogte, sprake is van aflossing van schulden, ook al gaat het hier bij de laagste inkomens slechts om een klein bedrag per maand waarmee wordt afgelost.

De tussentijdse evaluatie komt niet tot een definitieve conclusie over de vraag of de wet erin slaagt om zowel de belangen van de beslagene als de schuldeiser voldoende te borgen. Ook volgt er geen conclusie uit het onderzoek of de 5%-regeling op een verantwoorde wijze uitpakt. Volgens de onderzoekers is er nog te weinig bekend over de groep op wie de 5%-regeling van toepassing is, welke aflossing uit deze groep voortkomt en wat de (neven)effecten van de regeling zijn (op beslagene en schuldeiser). Een vraag die hierbij relevant is, maar geen onderdeel was van de tussentijdse evaluatie, is of de beslagvrije voet toereikend is om van rond te komen. In het verdiepend onderzoek wordt in ieder geval aandacht gevraagd voor mensen met een inkomen onder de bijstandsnorm omdat deze groep er, zoals voorzien, relatief sterk op achteruit is gegaan ten opzichte van de oude systematiek. In de definitieve wetsevaluatie die gepland staat voor 2026 zal hier nader op in worden gegaan.

Vooruitlopend op de wetsevaluatie in 2026 geeft het verdiepend onderzoek inzicht in de mate waarin de beslagvrije voet toereikend is. Hoewel er geen objectieve maatstaf is hoeveel iemand nodig heeft voor minimale uitgaven, hebben de onderzoekers de beslagvrije voet afgezet tegen de voorbeeldberekeningen van de Commissie sociaal minimum.

In de vorige paragraaf is reeds ingegaan op de uitkomsten door te stellen dat met name het beschikbare inkomen voor een deel van de huishoudens met kinderen lager is dan de voorbeeldberekeningen van de Commissie sociaal minimum. Dit is in lijn met het rapport van de Commissie sociaal minimum.

In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie sociaal minimum zijn aan de inkomstenkant koopkrachtmaatregelen aangekondigd waarmee het verschil tussen beschikbaar inkomen en uitgaven deels wordt gedicht. Deze bedragen zijn echter niet meegenomen in de analyse van het verdiepend onderzoek omdat hierin wordt uitgegaan van de bedragen van 2023. Ten aanzien van het systeem van de beslagvrije voet wordt daarnaast in deze brief aangekondigd dat er beleidsopties worden uitgewerkt om beter rekening te houden met de afbouw van het kindgebonden budget voor midden- en hoge inkomens en de kosten van kinderopvang.

Dat neemt niet weg dat zelfs met invoering van de koopkrachtmaatregelen en aanpassing van de compensatiekop van de beslagvrije voet het beschikbare inkomen gedurende beslag krap is om van te leven. Het blijft van belang om continu te blijven afwegen of met de beslagvrije voet de juiste balans is gevonden tussen het afbetalen van schulden en kunnen rondkomen.

Om op basis van de wetsevaluatie van 2026 tot een volledig afgewogen oordeel te kunnen komen over de mate waarin de beslagvrije voet toereikend is en of hierin voldoende evenwicht is gevonden tussen beslagene en schuldeiser, adviseren de onderzoekers om nader onderzoek te doen naar de effecten van de 5%-regeling.

Aanvullend suggereren de onderzoekers om over het evenwicht tussen beslagene en schuldeiser in gesprek te blijven met de partners in de keten voor derdenbeslag. Deze aanbevelingen neem ik ter harte zodat er nu wordt doorgepakt om in 2026 tot een definitief oordeel te komen. Aanvullend hoop ik met deze nadere inventarisatie ook beter zicht te krijgen op het verzilveringsprobleem van ophogingen bij de 5%-regel en de impact van de beslagvrije voet bij langer lopend beslag.

Coördinatie en ketensamenwerking

Als laatste thema wordt er in het rapport van de tussentijdse evaluatie een aantal aanbevelingen gedaan ten aanzien van de samenwerking en afstemming in de keten voor derdenbeslag. De keten bestaat uit alle publieke en private partijen die beslag mogen leggen. Omdat het gaat om een relatief nieuwe keten is de governance en samenwerking nog volop in ontwikkeling en wordt de samenwerking continu geëvalueerd en bijgesteld om tot optimalisatie te komen. Dit heeft er volgens de tussentijdse evaluatie toe geleid dat ketenpartners en stakeholders zich over het algemeen betrokken en gehoord voelen en enthousiast zijn over de verbeterde ketensamenwerking. Volgens de onderzoekers versterkt deze samenwerking het gezamenlijk identificeren van knelpunten, vinden van oplossingen en onderling leren. In de verdere ontwikkeling van de keten worden de aanbevelingen van de onderzoekers ten aanzien van verdere evaluatie en verbetering van de samenwerking en governance opgepakt.

Ook zullen richting de definitieve evaluatie van de wet in 2026 samen met de keten de mogelijkheden voor verbetering van gegevensverzameling voor sturingsinformatie worden bekeken.

Met de inwerkingtreding van de wet Vbvv is de rol van coördinerend deurwaarder geïntroduceerd. In de tussentijdse evaluatie van de wet wordt geconcludeerd dat de rol van coördinerend deurwaarder de coördinatie bij samenloop van beslagen sterk heeft verbeterd. Verdere verbetering van een correcte uitvoering van de regeling van de beslagvrije voet is mogelijk door gegevensuitwisseling tussen beslagleggende partijen over beslagen op verschillende inkomstenbronnen te verbeteren. Hiervoor is het wetsvoorstel Stroomlijning keten voor derdenbeslag in voorbereiding. De verwachting is dat u hierover aan het begin van het volgende jaar wordt geïnformeerd. Ook de aanbeveling om de keten te ondersteunen bij een uniforme invulling van de rol van coördinerend deurwaarder zal worden opgepakt. Mogelijk kan het afsprakenkader coördinerend deurwaarder hiervoor worden aangepast. De aanbeveling om tot één coördinerend deurwaarder per beslagene in plaats van per inkomstenbron te komen, heeft verstrekkende gevolgen voor de wijze van beslaglegging en voor de beslagene. Daarom zal dit richting de definitieve evaluatie in 2026 nader moeten worden bekeken.

Tot slot

De wet leidt tot op grote hoogte tot uitkomsten zoals was beoogd. De rapporten bieden een helder overzicht van de instrumenten en de afwegingen en vragen met name aandacht voor de doorwerking van de beslagvrije voet onder specifieke omstandigheden. Het is belangrijk om waar mogelijk voort te bouwen op de positieve voortgang die is bereikt met de wet tot dusver en te investeren in de verdere ontwikkeling en sturing in de keten. Richting de definitieve wetsevaluatie in 2026 zullen voor gevonden knelpunten beleidsopties verder worden uitgewerkt en zal aanvullende informatie worden verzameld. Uiteraard worden de ketenpartijen en stakeholders hierbij betrokken.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel