

Schulden klein houden en perspectief bieden

Naar een paradigmashift in de
incasso waar zowel schuldeisers
als debiteuren van profiteren

SchuldInfo

HU KENNISCENTRUM
SOCIALE INNOVATIE
HOGESCHOOL
UTRECHT





Schulden klein houden en perspectief bieden

Naar een paradigmashift in de
incasso waar zowel schuldeisers als
debiteuren van profiteren

Oktober 2023

Mr André Moerman
Prof. dr. Nadja Jungmann

Inhoudsopgave

1	Samenvatting: Inning gericht op het collectief belang	9
2	Inleiding op het onderzoek	12
2.1	Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	13
Deel 1 De oploop van schulden en het gebruik van schuldhulpverlening		15
3	Verhaal uit de praktijk: ervaringsdeskundige Jessica van Hinthem	16
4	De oploop van de totale schuld	18
4.1	Oorzaak 1: Kosten door nieuwe vonnissen en beslagen	18
4.2	Oorzaak 2: Kosten door extra ophogingen door de overheid	23
4.3	Oorzaak 3: Nieuwe schulden omdat beslagvrije voet (te) laag is	24
4.4	Oorzaak 4: Nieuwe schulden door onvoldoende afstemming	29
5	De rol van gedrag bij het oplopen van schulden	31
5.1	Het uitblijven van contact door debiteuren draagt bij aan kostenoploop	31
5.2	In de incassofase ontstaan er nieuwe schulden	35
5.3	Het is vaak ingewikkeld om te bepalen of beslag zinvol is	40
5.4	In de executiefase neemt de totale schuldenlast flink toe	40
5.5	De financiering van de incasso werkt kostenoploop in de hand	41
6	Het bereik van schuldhulpverlening	44
6.1	Schuldhulpverlening omvat een veelheid aan activiteiten	44
6.2	Het bereik van hulp bij betalingsregelingen	45
6.3	Het bereik van de voorziening schuldhulpverlening	45
7	De rol van gedrag bij het geringe bereik verklaard	47
7.1	Het bereik van schuldhulp is al lange tijd veel te beperkt	47
7.2	Debiteuren zet de stap naar schuldhulpverlening niet	48
7.3	Derden verwijzen niet (tijdig) door naar schuldhulpverlening	50
7.4	Schuldhulpverlening leidt niet altijd tot een oplossing	51
7.5	De financiering is niet gericht op het vergroten van het bereik	51
8	Beantwoording van de deelvragen	52
8.1	Deelvraag 1: De oploop van de schuldenlast	52
8.2	Deelvraag 2: De rol van gedrag bij de oploop van de schuldenlast	53
8.3	Deelvraag 3: Het bereik van de voorziening schuldhulpverlening	54
8.4	Deelvraag 4: De rol van gedrag bij het bereik van schuldhulpverlening	54
8.5	Conclusie: oplopen schuldenlast gevolg samenspel incasso en schuldhulp	55

Deel 2 Een nieuw systeem: lagere schulden en snel perspectief	56
9 Verhaal uit de praktijk: ervaringsdeskundige Marc Mulder	57
10 Ontwerpprincipes voor een effectievere aanpak	59
10.1 Debiteuren betalen in principe hun vorderingen en bijkomende kosten	59
10.2 Bijkomende kosten worden tot een minimum beperkt	60
10.3 Het systeem beperkt ook kosten bij debiteuren die niet in actie komen	60
10.4 In de incassofase wordt de afloscapaciteit objectief vastgesteld	60
10.5 De afloscapaciteit komt zo veel mogelijk ten goede aan alle schuldeisers	61
10.6 De beslagvrije voet c.q. het VTLB is een harde ondergrens	61
10.7 De rechtspraak wordt alleen betrokken bij inhoudelijke geschillen	61
10.8 Er zijn financiële prikkels gericht op het klein houden van schulden	61
10.9 Er wordt zo min mogelijk gewijzigd aan bestaande wet- en regelgeving	61
11 Een incassostelsel gericht op het collectief belang	62
11.1 Verschuiving van individueel naar collectief belang	62
11.2 Verschuiving van invordering via vonnis naar minnelijke incasso	63
11.3 Incassomodel in vier kwadranten	64
11.4 Verwachte effecten	66
12 Opstellen en uitvoeren van een afbetalingsplan	67
12.1 Opstellen van een afbetalingsplan	68
12.2 Wie mag een afbetalingsplan opstellen?	69
12.3 Vaststellen betaalcapaciteit	70
12.4 Schuldeiser weigert het afbetalingsplan	71
12.5 Voortijdige beëindiging van het afbetalingsplan	71
12.6 Problematische schulden	72
12.7 Financiering van het afbetalingsplan	73
12.8 Aanbevelingen voor het opstellen en uitvoeren van een afbetalingsplan	75
13 Stimuleren tot afbetalingsplan	76
13.1 Stimuleren om incasso uit te besteden	76
13.2 Schuldbemiddelaars interesseren voor afbetalingsplannen	77
13.3 Debiteur over mogelijkheid afbetalingsplan informeren	77
13.4 Aanbevelingen stimuleren totstandkoming afbetalingsplan	78
14 Actief meedelen in beslag	79
14.1 Huidige werkwijze loonbeslag	80
14.2 Werkwijze actief meedelen in beslag	80
14.3 Financiering actief meedelen in beslag	82
14.4 Uitwinnen andere vermogensbestanddelen	82
14.5 Aanbevelingen actief meedelen in beslag	84
15 Stimuleren tot meedelen in beslag	85
15.1 Stimuleren tot meedelen in beslag door de schuldeiser	86
15.2 Stimuleren tot meedelen in beslag door de verdelend deurwaarder	86
16 Optie: passief meedelen in beslag	87
16.1 Werkwijze passief meedelen in beslag	88
16.2 Debiteur maakt bezwaar	88
16.3 Toetsing aan rechtspraak Hof van Justitie	89
17 Zorgplicht	90
17.1 Naast ministerieplicht een zorgplicht	90
17.2 Financiering van de zorgplicht	93
17.3 Aanbevelingen voor invoering zorgplicht	94

Deel 3	Verdieping en inspiratie	95
18	Verhaal uit de praktijk: deurwaarder Patrick van Buggenhout	96
19	Nadere verdieping nieuw incassostelsel	98
19.1	Omvormen beslagregister tot centraal invorderingsregister	98
19.2	Sturen met proceskosten	98
19.3	Verjaring	99
19.4	Verdeelregels	101
19.5	Samenloop beperken	102
19.6	Beslag op toeslagen afschaffen	102
19.7	Overige aanbevelingen nieuw incassostelsel	103
20	Consument beter beschermen	104
20.1	Informatieplichten	104
20.2	Oneerlijke bedingen	105
20.3	Voorbeeld onjuiste bestelknop	106
20.4	Prijkaartje consumentenbescherming	107
20.5	Verbeterde handhaving	108
20.6	Aanbevelingen consumentenbescherming	108
21	Inspiratie uit België	109
21.1	Invordering en schuldhelpverlening in België	109
21.2	Meedelen in beslag in België	110
21.3	Wetswijziging Schulden van de consument	110
21.4	Voorontwerp overmatige schuldenlast consumenten	112
22	Literatuurlijst	113
23	Geraadpleegde jurisprudentie	117
24	Bijlagen	118
24.1	Voorbeeldberekening van incasso tot beslag	118
24.2	Voorbeeldberekening kosten invordering bij samenloop	119
24.3	Voorbeeldberekening invordering verkeersboete	124
24.4	Voorbeeldberekening ambtshalve toetsing, sanctie 50%	125

“Bij een afloscapaciteit van 100 euro per maand en beslagen voor drie vorderingen van elk 750 euro kost het 79 maanden om alles af te lossen. Pas na 46 maanden starten de aflossingen op de hoofdsom.

Het voorgaande betekent bijna zeven jaar aflossen en pas na vier jaar beginnen met aflossen op de hoofdsom.”

Bron: voorliggend rapport



Samenvatting & Inleiding

1. Samenvatting:

Inning gericht op het collectief belang

Pacta sunt servanda: overeenkomsten moeten worden nagekomen. Een cruciaal principe onder een goed functionerende economie. Het biedt rechtszekerheid, vertrouwen en nodigt uit tot ondernemerschap. In het licht van dit principe voorziet het incassosysteem schuldeisers van middelen en bevoegdheden om te proberen de eigen vordering te innen. In situaties waarin een debiteur vorderingen heeft bij verschillende schuldeisers en niet genoeg geld om deze te betalen, werkt het systeem al snel pervers uit. De betaalcapaciteit van de debiteur wordt zowel in de incasso- als de executiefase niet naar rato verdeeld met onder meer als gevolg:

- Door de individuele acties van schuldeisers worden de schuldenpakketten opgehoogd met (onnodig) hoge kosten
- Schuldeisers moeten als gevolg van de hoge kostenoploop onnodig lang wachten op (gedeeltelijke) betaling
- Debiteuren raken mentaal overbelast omdat zij in het incassosysteem onvoldoende handelingsperspectieven hebben en maken nieuwe schulden omdat de betaalafspraken niet aansluiten op hun betaalcapaciteit

Schuldeisers en debiteuren staan in het huidige incassostelsel tegenover elkaar, terwijl ze in de basis meestal een gezamenlijk belang hebben: volledige betaling van de vordering tegen zo laag mogelijke kosten.

Er is een paradigmashift nodig in de inrichting van het incassosysteem

Om deze ongewenste uitwerkingen te voorkomen is meer nodig dan beperkte wijzigingen in het bestaande systeem. Er is een **paradigmashift** nodig in het denken en in de inrichting van het incassosysteem: **inning zou niet gericht moeten zijn op de afzonderlijke vorderingen maar op de totale schuldenlast van de debiteur opdat de betaalcapaciteit ten goede komt aan alle schuldeisers en de schuldenlast niet onnodig oploopt**. In het publieke debat wordt er wel uitgehaald naar schuldeisers en de namens hen incasserende partijen. Op zijn tijd is de kritiek terecht. Maar wie analyseert waar het huidige systeem toe uitnodigt en aanzet, realiseert zich dat het terugdringen van de schuldenproblematiek in Nederland veel meer vraagt dan schuldeisers en incasserende partijen die hun verantwoordelijkheid nemen. Het vraagt een herijking van het incassosysteem opdat inning gericht is op

- 1) het eerlijk **verdelen van de betaalcapaciteit** van de debiteur
- 2) het **voorkomen van kostenoploop**
- 3) het stimuleren van debiteuren met problematische schulden om **hulp te zoeken**.

Ontwerpprincipes voor een paradigmashift

Om te komen tot een incassosysteem dat gericht is op de belangen van schuldeisers en debiteuren en een oplossing biedt voor de kostenopdrijvende werking van de huidige praktijk zijn er ontwerpprincipes opgesteld. Deze zijn ontleend aan de ten behoeve van dit onderzoek uitgevoerde knelpuntenanalyse en ingegeven door een streven naar haalbaarheid. De ontwerpprincipes luiden:

1. Debiteuren betalen in principe hun vorderingen en bijkomende kosten
2. Bijkomende kosten worden tot een minimum beperkt
3. Het systeem beperkt ook kosten bij debiteuren die niet in actie komen
4. In de incassofase wordt de afloscapaciteit objectief vastgesteld
5. De afloscapaciteit komt zoveel mogelijk ten goede aan alle schuldeisers
6. De beslagvrije voet c.q. het VTLB is een harde ondergrens
7. De rechtspraak wordt alleen betrokken bij inhoudelijke geschillen
8. Er zijn financiële prikkels gericht op het klein houden van schulden
9. Er wordt zo min mogelijk gewijzigd in bestaande wet en regelgeving.

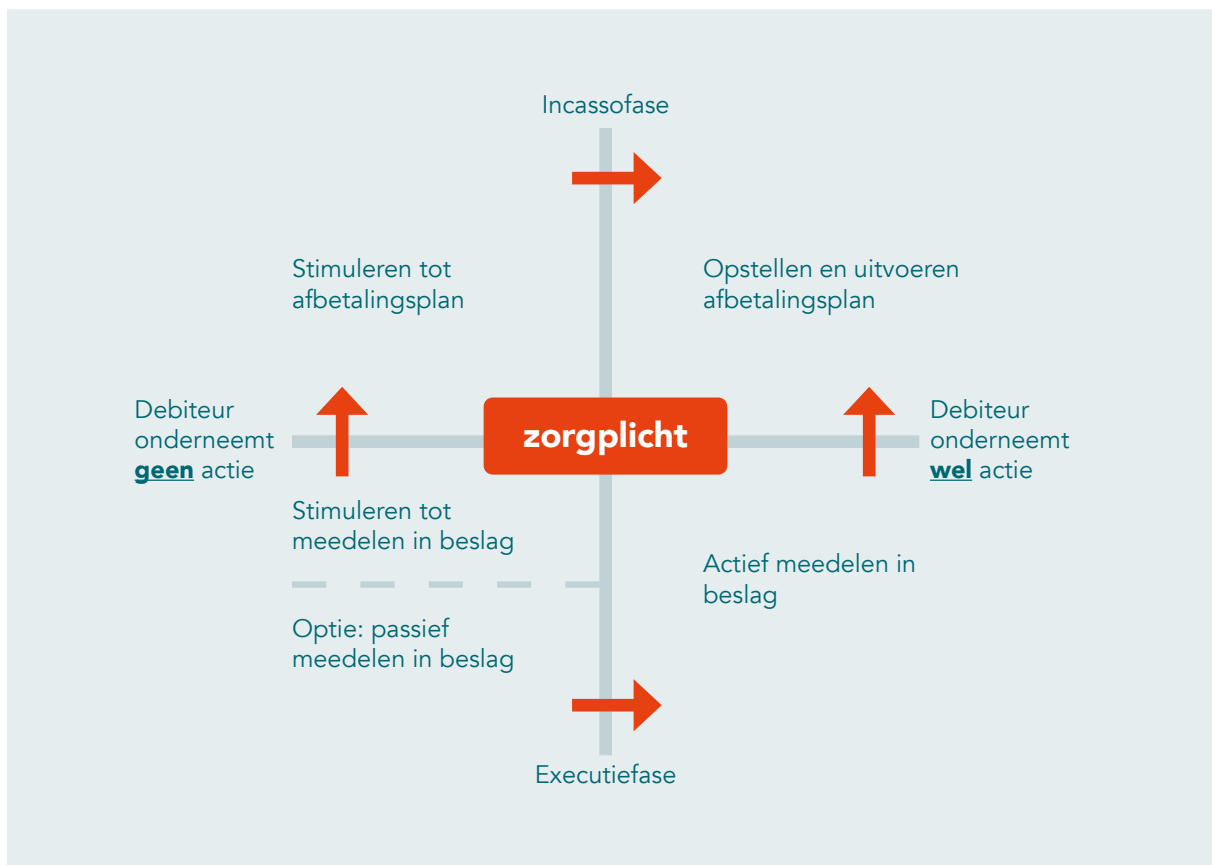
Met vijf maatregelen kan de paradigmashift vorm krijgen

De ambitie om schulden klein te houden en meer perspectief te bieden aan schuldeisers en debiteuren kan gerealiseerd worden door invulling te geven aan de volgende vijf maatregelen:

1. In de incassofase voorzien in een **afbetalingsplan** waarbij de afloscapaciteit door een onafhankelijke partij op een vaste wijze wordt vastgesteld en schuldeisers naar rato van hun vordering meedelen zonder verdere kostenoploop.
2. In de executiefase aan schuldeisers de mogelijkheid bieden om **mee te delen in beslag** zonder dat daar extra kosten voor gemaakt moeten worden.
3. Een **zorgplicht** voor gerechtsdeurwaarders om mensen met grote betaalproblemen te motiveren de stap naar hulp te zetten.
4. Financiële prikkels in het systeem brengen die ervoor zorgen dat de schulden in de incassofase opgelost worden en de **stap naar de rechter** niet snel gemaakt wordt.
5. Financiële prikkels in het systeem brengen die er voor zorgen dat **debiteuren** die de stap naar hulpverlening niet uit zichzelf zetten toch **vaker in beweging** komen.

Een incassomodel in vier kwadranten

De vijf maatregelen hebben betrekking op zowel de incasso- als de executiefase en richten zich zowel op debiteuren die uit zichzelf in actie komen als op debiteuren die dat (zoals de meesten) niet doen. Implementatie van de maatregelen zal van betekenis zijn voor de situaties waarin een debiteur vorderingen heeft bij meerdere schuldeisers en niet de middelen heeft deze te betalen. Afgezet op deze twee assen ontstaat er een model met vier kwadranten.



Een paradigmashift gericht op inning in het belang van schuldeisers en debiteuren vraagt in het systeem om twee bewegingen (de rode pijlen in het model):

1. Naar rechts: stimuleren dat debiteuren in actie komen en verzoeken om een afbetalingsplan of actief meedelen in beslag
2. Naar boven: stimuleren dat de invordering minnelijk wordt opgelost.

De effecten van een paradigmashift naar collectief innen zijn groot

Wanneer de vijf voorgestelde maatregelen worden ingevoerd, ligt het in de rede dat debiteuren die meerdere schulden hebben, niet meer in een onvermijdelijke oploop van kosten terechtkomen. Schuldeisers hoeven elkaar niet meer 'opzij te duwen' en beslagen zijn niet meer ontregelend in een schuldsituatie. Doordat de kosten bij lange na niet meer zo hoog oplopen, zullen schuldsituaties veel minder vaak problematisch worden. De schuldenproblematiek in Nederland zal daardoor afnemen. Invoering van het model zal impact hebben op alle organisaties die betrokken zijn bij de schuldenproblematiek, waarbij een verschuiving van werkzaamheden zal plaatsvinden. Welke omvang de impact zal hebben is niet aan te geven, maar er zijn wel richtingen aan te geven. De impact gaat ook afhangen van de vraag welke partijen de meeste afbetalingsplannen gaan opstellen. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de te verwachten impact op de werkzaamheden.

Partij en doorwerking	Impact stelsel waarin inning is gericht op collectief belang van schuldeisers en debiteuren
Schuldeisers <i>Lagere afschrijvingen en minder vorderingen</i>	- Vaker een volledige betaling van een vordering - Minder vaak ontstaan van nieuwe vorderingen doordat debiteuren door andere schuldeisers financieel klem zijn gezet - Geen bevoegdheid om zelf incassokosten in rekening te brengen; daarvoor moet een incassopartner worden ingeschakeld
Debiteuren <i>Minder hoge schuldenlast en aanmerkelijk geringere mentale druk</i>	- Minder hoge schuldenlast - Meer mentale rust omdat zowel in incassofase als executiefase de onmogelijke dilemma's zijn opgelost - Geen nieuwe schulden omdat er geen druk meer is om in de incassofase meer/hogere betalingsregelingen af te spreken dan passen
Deurwaarders <i>Afname werkzaamheden</i>	- Bijstelling van de kerntaak: niet primair innen op individuele vorderingen maar inning richten op de totale schuldenlast van een debiteur - Zorgplicht: debiteuren actief motiveren om zich in te zetten voor een oplossing voor het hele schuldenpakket en waar nodig hulp te vragen bij schuldhulp, wijkteam, beschermingsbewind etc - Aantal ambtshandelingen drastisch omlaag (dagvaardingen, vonnissen betekenen en beslagen leggen) - Vaker in incassofase afbetalingsplannen opstellen
Incassobureaus <i>Afname werkzaamheden</i>	- Aantaldossiers van debiteuren die meerdere vorderingen open hebben staan en die niet kunnen betalen, drastisch omlaag - Mogelijk op termijn, als er stevig toezicht is georganiseerd, een rol in treffen afbetalingsplannen
Rechtspraak <i>Afname werkzaamheden</i>	Aantal rechtszaken waarin er geen inhoudelijk geschil is zal drastisch omlaag gaan
Beschermingsbewind <i>Stabiele omvang werkzaamheden</i>	(Drastische) afname schuldenbewind omdat door geringe kostenoploop veel minder debiteuren in een problematische schuldsituatie terecht komen (Lichte) toename van bewind vanwege lichamelijke of geestelijke toestand doordat deurwaarders op grond van zorgplicht mensen activeren om bewind aan te vragen - Opstellen en uitvoeren afbetalingsplannen
Schuldhulpverlening <i>Stabiele omvang werkzaamheden</i>	- Aanmerkelijk minder behoefte aan schuldregelingen met kwijtschelding (want aanmerkelijk minder problematische schuldsituaties) - Toename treffen 100 procentregelingen in de vorm van afbetalingsplannen - Toename verzoeken om begeleiding als gevolg van verwijzingen door deurwaarders op grond van hun zorgplicht - Financiële prikkel om debiteuren te motiveren om tijdig om een afbetalingsplan te verzoeken
Ketenpartners <i>(Gezondheidszorg, GGZ, re-integratie, onderwijs, reclassering)</i> <i>Afname werkzaamheden</i>	- Snellere en effectievere dienstverlening: schuldsituaties worden minder vaak uitzichtloos waardoor er minder (mentale en fysieke) gezondheidsproblemen ontstaan - Bij werkloosheid zijn mensen beter in staat zich te richten op re-integratie - Er komt meer rust in gezinnen met schulden wat van invloed is op de leermogelijkheden van kinderen

2. Inleiding op het onderzoek

De schuldenproblematiek in Nederland is substantieel en de ambities om de problematiek terug te dringen zijn groot. Ruim 600.000 huishoudens hebben geregistreerde problematische schulden (CBS, 2022). Overheden, non-profit partijen en bedrijven zoeken al een aantal jaar naar wegen om het aantal huishoudens met (problematische) schulden flink terug te dringen. De resultaten van een veelheid aan nieuwe wetgeving, pilots en projecten zijn beperkt. Vooral nog is er geen sprake van een substantiële afname van de problematiek. Huishoudens worstelen jaren met (problematische) schulden en het bereik van schuldhulpverlening is heel gering. Bijna vijf op de zes huishoudens met geregistreerde problematische schulden zijn niet in beeld bij professionele hulpverlening (CBS, 2020). De hardnekkigheid van de schuldenproblematiek kan toegeschreven worden aan twee oorzaken: schulden lopen te hoog op en als er eenmaal sprake is van substantiële problematiek dan blijven de schulden te lang voortbestaan. Voorliggend onderzoek heeft als doel om uit te werken hoe schulden beperkt kunnen blijven en mensen met schulden meer en sneller perspectief kunnen krijgen.

Probleemschets

Schulden lopen te hoog op

Het huidige systeem van incasso is gericht op het najagen van het belang van de individuele schuldeiser. Het gevolg is dat een huishouden met een afloscapaciteit van € 100,- per maand, waarbij beslag wordt gelegd voor drie vorderingen van elk € 750,- (€ 2.250,- totaal) uiteindelijk ruim € 7.800,- moet betalen. Dit betekent 6,5 jaar rondkomen van een inkomen onder de bijstandsnorm waarin er in financiële zin niets mis mag gaan. Dat is een feitelijke illusie.



Schulden blijven voortbestaan

De wet gemeentelijke schuldhulpverlening schrijft voor dat gemeenten ondersteuning bieden aan inwoners met geldzorgen. Inwoners hebben allerlei redenen om deze stap niet te zetten. Onderzoek wijst uit dat bijna 5 op de 6 huishoudens met geregistreerde problematische schulden niet in beeld zijn bij professionele schuldhulpverlening.

Figuur 1 Weergave van de twee belangrijkste knelpunten in de schuldenproblematiek.

2.1 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is uitwerken hoe de incasso in Nederland zo vorm kan worden gegeven dat schulden klein blijven, schuldeisers meer geld terugkrijgen en debiteuren sneller perspectief hebben op een schuldenvrije toekomst. Daarbij heeft het onderzoek ook als doel om te verklaren waardoor debiteuren in de huidige omstandigheden te vaak vastlopen in uitzichtloze schuldsituaties.

In het licht van deze doelen luidt de hoofdvraag van dit onderzoek:

Wat verklaart dat schulden bij natuurlijke personen hoog oplopen en mensen ondanks het bestaan van schuldhulpverlening toch vaak jaren worstelen met problematische schulden, en hoe kan worden voorzien in een incassosysteem waarin schulden beperkt blijven en burgers eerder perspectief krijgen op een schuldenvrije toekomst?*

** Onder schuldenvrije toekomst wordt in dit onderzoek verstaan de situatie dat de vorderingen volledig zijn betaald, er een kwijtschelding plaatsvindt of de vorderingen worden omgezet in natuurlijke verbintenissen.*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Hoe loopt de schuldenlast op en onder welke omstandigheden?
2. Welke rol speelt gedrag bij de oploop van de schuldenlast?
3. Wat is het bereik van de voorziening schuldhulpverlening?
4. Welke rol speelt gedrag bij het bereik van schuldhulpverlening?
5. Hoe kan voorzien worden in een systeem waarin schulden klein blijven en mensen met schulden vroegtijdig perspectief krijgen op een oplossing voor de schuldenlast?
6. Welke wetswijzigingen zijn nodig om een dergelijk systeem te realiseren?
7. Welke opbrengsten kunnen verwacht worden van een systeem waarin schulden klein blijven en mensen met schulden vroegtijdig perspectief krijgen op een schuldenvrije toekomst?

Met de uitwerking wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de (Rijks)ambitie om het aantal huishoudens met problematische schulden te halveren.

2.1.1 Aanpak van het project

De hoofdvraag wordt beantwoord op basis van deskresearch en gedachtevorming. De deelvragen 1 tot en met 4 zijn beantwoord op basis van beschikbare literatuur. Denk in dit kader onder meer aan Kamerstukken, onderzoeksrapporten en grijze literatuur. De deelvragen 5 tot en met 7 zijn het resultaat van gedachtevorming met de begeleidingscommissie van het project en derden die gaandeweg de gedachtevorming in beeld kwamen als relevante gesprekspartners.

2.1.2 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op schuldenproblematiek bij natuurlijke personen waarvoor geldt dat zij hun betalingsverplichtingen zonder betalingsregeling of andere interventie niet direct nakomen. Dit betreft dus zowel degenen die wel kunnen betalen maar dat niet doen (niet-willers) als degenen die wel willen betalen maar dat niet kunnen (niet-kunners).

Begrippen

In dit rapport wordt de gerechtsdeurwaarder aangeduid met de term 'deurwaarder'. Mocht de belastingdeurwaarder zijn bedoeld, dan wordt deze term expliciet gebruikt. Het rapport gaat over mensen met schulden, bij de beschrijving van het nieuwe incassomodel, neutraal met 'debiteuren' aangeduid. Het begrip 'schuldenaar' dat een negatieve lading heeft, wordt vermeden, behalve bij aangehaalde citaten en bij concept wetteksten. Dit laatste omdat de wetgever de term 'schuldenaar' gebruikt.

In het rapport wordt zowel het begrip 'schuldbemiddeling' en 'schuldbemiddelaar' als het begrip 'schuldhulpverlening' en 'schuldhulpverlener' gebruikt, hetgeen verwarrend kan zijn.

Schuldbemiddeling is de overkoepelende benaming voor degenen die schulden mogen bemiddelen genoemd in art. 48 Wet op het consumentenkrediet, zoals gemeentelijke schuldhulpverlening, bewindvoerders en deurwaarders. Schuldhulpverlening wordt gebruikt om de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening te duiden.

2.1.3 Achtergrond en disclaimer

André Moerman en Nadja Jungmann houden zich, elk vanuit eigen expertise, al langere tijd bezig met de vraag hoe schulden klein kunnen blijven en met name de huishoudens die worstelen met problematische schulden sneller perspectief kunnen krijgen. In dit kader publiceerden zij in de afgelopen tien jaar zowel samen als afzonderlijk diverse rapporten over knelpunten in de incasso en schuldhulpverlening. Al werkend aan de verschillende rapporten realiseerden zij zich steeds meer dat er om schulden klein te houden en perspectief te bieden een paradigmashift nodig is in de incasso. De eerste contouren hiervan schetste André Moerman op 8 juli 2022 op het congres *Schulddienstverlening in de steigers*. Hij liet zich daarvoor onder meer inspireren door ontwikkelingen in de incasso in België.

De KBvG wil als beroepsorganisatie bijdragen aan de reductie van de schuldenproblematiek. Eén van de manieren waarop zij dat doet, is door onderzoeken te financieren die een bijdrage kunnen leveren aan het publieke debat over maatschappelijke vraagstukken. In dit kader werkten André en Nadja in 2012 al eens met anderen uit hoe de toenemende incassobevoegdheden van de overheid uitwerkten voor private schuldeisers en debiteuren en wat er nodig was om de ongewenste uitwerkingen aan te pakken. Ook voorliggend onderzoek is financieel mogelijk gemaakt door de KBvG. André en Nadja hebben in dit rapport uitgewerkt hoe de oploop van schulden en het geringe perspectief is te verklaren en hoe naar hun idee een paradigmashift met beperkte ingrepen in het huidige juridische bestel ertoe kan leiden dat schuldeisers meer geld terugkrijgen en debiteuren sneller aan een schuldenvrije toekomst kunnen beginnen.

Een uitwerking van een anders werkend incassostelsel is geen wetsvoorstel. Door al vrij gedetailleerd uit te werken hoe schulden beperkt kunnen blijven en perspectief geboden kan worden, is geprobeerd inzichtelijk te maken dat voorliggende uitwerking niet zomaar een gedachte is maar een heel realistisch -en voor schuldeisers en debiteuren wenselijk- scenario. Tegelijkertijd kent elke uitwerking beperkingen en begrenzingen. Ook levert het maatschappelijke debat over voorstellen vaak nieuwe inzichten en invalshoeken op. Met voorliggende uitwerking wordt beoogd een stevige bijdrage te leveren aan een paradigmashift zonder te impliceren dat alles precies zo ingericht zou moeten worden als hier is uitgedacht. De auteurs zien uit naar het debat hierover.

2.1.4 Leeswijzer

Het rapport voorziet in drie delen en een samenvatting. In de samenvatting is uitgewerkt welke paradigmashift in voorliggend rapport wordt voorgesteld, waarom deze van belang is, hoe deze kan worden vormgegeven en wat dit aan wetswijzigingen vraagt. In de drie delen wordt respectievelijk voorzien in een probleemanalyse, een uitwerking van een nieuw incassostelsel en achtergrondinformatie ter inspiratie en verdieping.

The background image shows a close-up of a hand holding a silver pen, pointing at a bar chart on a document. The document also contains other charts and tables. The entire image is covered with a semi-transparent teal overlay. The text is in white, bold, sans-serif font.

Deel 1

De oploop van schulden en het gebruik van schuldhulpverlening

“Het is moeilijk om te laten zien dat je wel wilt betalen, als schuldeisers een ander beeld van je hebben.”



3. Verhaal uit de praktijk: *Ervaringsdeskundige Jessica van Hinthem*

Jessica van Hinthem weet wat het is om in armoede te moeten leven. Dat speelde twaalf jaar lang: zeven jaar met extreme periodes van diverse beslagen en een dreigende ontruiming en vijf jaar onder bewindvoering. Ze heeft nu haar eigen bedrijf Expexys en is gediplomeerd ervaringsdeskundige Zorg en Welzijn.

Wat is jouw schuldenverhaal?

‘Het overkwam ons. Ik studeerde en werkte parttime, mijn partner werkte fulltime. We hadden geen doorlopende kredieten of andere overbestedingsschulden. Het weekloon van mijn partner van ongeveer 250 euro werd op een gegeven moment niet of onregelmatig uitbetaald. Daardoor werd het lastig om onze maandelijkse vaste lasten te betalen. We wisten ook niet dat we recht hadden op eventuele toeslagen. Het werd een opeenstapeling van achterstanden en factoren, waardoor we geen oplossing meer zagen. In het begin hadden we ons spaargeld nog, maar ook dat raakte op.’

Hoe konden de schulden zo oplopen?

‘We kwamen in een stroomversnelling terecht. Bij het loonbeslag werden we, in plaats van als gezin, als alleenstaanden gezien. Daardoor viel er te veel onder het beslag. We ontvingen nog maar 800 euro per maand. We kregen een akte van cessie. Dit werd ons aangeboden als wereldoplossing, maar we wisten eigenlijk niet waar we voor tekenden. Het bleek dat de schulden die hierbij overgedragen worden preferent zijn boven andere schulden. Het werd een verplichting waardoor we 150 euro per maand moesten terugbetalen. Inmiddels hadden we al een jaar lang geen gas en stroom, was mijn telefoon afgesloten en maakten we gebruik van een internetcafé in de buurt. We leenden 250 euro per maand bij de werkgever van mijn man om de achterstanden in te lopen. Omdat de akte van cessie en de werkgeverslening van de beslagvrije voet afgingen, bleef er onderaan de streep 400 euro per maand over. Daardoor konden we ook onze huur van 600 euro per maand niet meer betalen. We probeerden gaten met gaten te dichten. Dat was niet vol te houden.’

Wat deed het hebben van schulden met jou?

‘Het is pure wanhoop. Je hebt geen uitzicht meer op een betere situatie. Elke keer dat we dachten dat de situatie stabiel was, was er wel weer iets. Dat is killing, het is niet uit te leggen. Ondertussen probeer je inkomen te genereren en houd je je gezin draaiende. Mijn kinderen troostten mij, terwijl dat eigenlijk andersom moest zijn. Ik heb daarbij een dwangneurose bij het schoonmaken van mijn huis ontwikkeld zodat het leek alsof ik het onder controle had.’

Waarom heb je geen schuldhulp gezocht?

‘Mijn schaamte voor onze situatie was heel groot. Ik was bang dat mensen anders over mij zouden gaan denken. Want hoe bestaat het dat je niet kunt voorzien in je dagelijkse behoefte, terwijl je wel werkt? Wat zegt dat over mij als mens en als moeder? We dachten ook dat we het wel konden redden, omdat we allebei werkten. Het lukte ons heel lang om die schone schijn op te houden. Daarnaast had ik ook de angst dat mijn kinderen van me werden afgenomen als anderen vonden dat we door de geldzorgen niet voor hen konden zorgen. Al die factoren hebben ons weerhouden om hulp bij de gemeente en

schuldhulpverlening te zoeken.’

Hoe ben je uit de schulden gekomen?

‘Het kantelpunt voor ons was het moment van een ontruiming, na de tweede aanmaning van de woningcorporatie. Hoewel het een zeer traumatische ervaring was, zagen we dit als kans om uit de schulden te komen. De ontruiming ging gelukkig niet door, omdat familie de 1800 euro huurschuld voor ons had betaald. Daarna zijn we direct verplicht onder beschermingsbewind geplaatst. Het uitzicht naar de concrete datum waarop ik weer schuldenvrij zou zijn, gaf mij hoop.’

Wat zou jou – achteraf – geholpen hebben om eerder een oplossing te vinden?

‘Het had mij geholpen als er betere communicatie over schuldhulp via de gemeente was geweest. Achteraf werd het me duidelijk dat zij het hoge tarief voor de intake voor hulp van bewindvoerders uiteindelijk betalen. Ik ben ook bij een steunpunt in onze wijk geweest voor informatie over instanties die mij hadden kunnen helpen. Maar die informatie was onvolledig en verouderd. Dat geldt ook voor het bezoek van een deurwaarder. Zij hebben mij niet één keer gewezen op schuldhulp via de gemeente.

Een socialere manier van incasseren met meer begrip voor mijn situatie had mij ook geholpen. Het is heel moeilijk om te laten zien dat je wel wilt betalen, terwijl schuldeisers een ander beeld van je hebben. Ik heb weleens huilend met de energieleverancier aan de telefoon gezeten. Zij wilden per se 100 euro afbetaald hebben, terwijl ik maar 30 euro kon missen. Toch hield de leverancier voet bij stuk. Dat lost niets op.

Op het moment dat je je huur niet meer kunt betalen, spelen er al veel meer dingen. Het lijkt mij goed dat ook telefoon- en energierekeningen onder vroegsignalering komen te vallen.’

4. De oploop van de totale schuld

Een onbetaalde rekening kan hoog oplopen. In dit hoofdstuk is uitgewerkt hoe het komt dat schulden hoog (kunnen) oplopen. De twee belangrijkste oorzaken van oploop zijn kosten die gedurende de incasso in rekening worden gebracht en nieuwe schulden die ontstaan doordat debiteuren (veel) te weinig geld overhouden om van rond te komen.

De oploop van de schuldenlast start na het verstrijken van de betaaldatum. De schuldeiser kan dan buitengerechtelijke incassokosten gaan rekenen. In de incassofase zijn de bedragen die in rekening worden gebracht te overzien. De oploop van de schuldenlast wordt stevig als er geen betalingsregeling tot stand komt en er beslag wordt gelegd op het inkomen. Er zijn vier omstandigheden waardoor schulden vanaf het moment dat er beslag wordt gelegd flink (kunnen) oplopen.

1. Door de kosten van nieuwe vonnissen en beslagen

Op het moment dat er loonbeslag is gelegd is er geen ruimte meer voor betalingsregelingen ten behoeve van andere schulden. Schuldeisers kunnen meedelen door ook een 'vonnis te halen' en ook beslag te leggen. De kosten van het vonnis en de handelingen om beslag te leggen worden bij de debiteur in rekening gebracht.

2. Door kosten van ophogingen die de overheid rekent

Wanneer een schuld bij de overheid niet op tijd betaald wordt, zoals een CJIB-boete of een terug te betalen toeslag, gelden er andere regels. Een deel van de overheid rekent stevige bedragen waardoor ook in deze situatie de totale schuldsituatie flink oploopt.

3. Door nieuwe schulden die ontstaan omdat de beslagvrije voet (te) laag is

De beslagvrije voet bedraagt bij een laag inkomen ongeveer 95 procent van de bijstandsnorm. Voor de meeste huishoudens is de bijstandsnorm al niet toereikend. De beslagvrije voet is dan zeker onvoldoende om van rond te komen. Nieuwe schulden zijn dan onvermijdelijk. Voor de enkeling die het budget wel sluitend kan krijgen bij beslag geldt dat hij/zij dan wel goede budgetvaardigheden en gedragsregulatie moet hebben. Bij een kleine misser ontstaat er in een strak budget al meteen een nieuwe schuld.

4. Door nieuwe schulden die ontstaan vanwege onvoldoende afstemming bij beslag

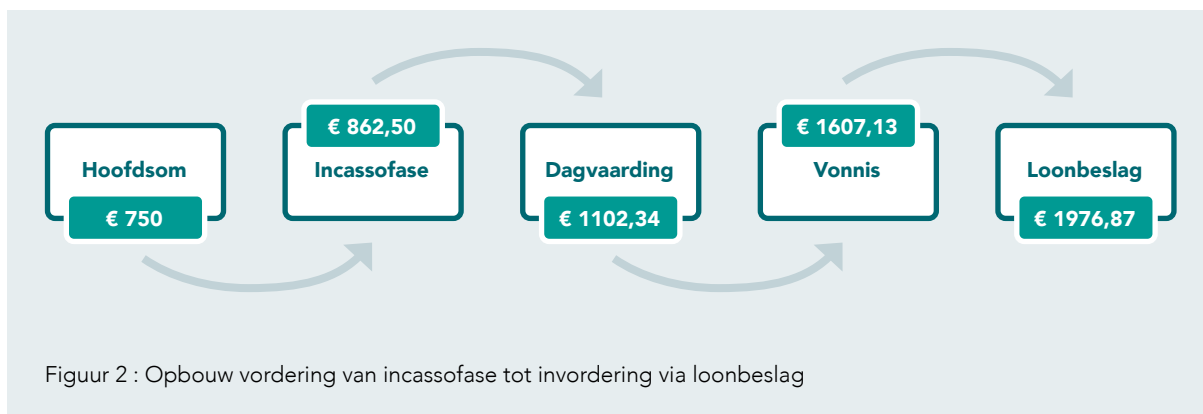
Wanneer meerdere schuldeisers zonder het van elkaar te weten via beslag en/of verrekening schulden aan het innen zijn komt de debiteur onder de beslagvrije voet. Ook dan zijn nieuwe schulden onvermijdelijk. Sinds invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet is door de invoering van de verplichte beslagvolgorde de kans hierop verkleind, maar het komt nog steeds voor.

Deze vier omstandigheden worden hieronder achtereenvolgens uitgewerkt. Het is hierbij van belang om te realiseren dat het in de praktijk vaak om een combinatie van bovenstaande omstandigheden gaat, waardoor de problematiek vaak nog ernstiger is dan hier beschreven.

4.1 Oorzaak 1: Kosten door nieuwe vonnissen en beslagen

Zodra een vordering niet op tijd wordt betaald mogen, na een aanmaning met 14 dagen respijt, incassokosten in rekening worden gebracht. Schuldeisers mogen deze kosten zelf in rekening brengen of geven daartoe opdracht aan een incassobureau of deurwaarder. De buitengerechtelijke incassokosten zijn qua hoogte doorgaans te overzien. Levert deze 'minnelijke' inning niets of niet voldoende op dan kan de schuldeiser besluiten om naar de rechter te stappen om een vonnis te halen. Met dit vonnis in de hand geeft de schuldeiser opdracht aan de deurwaarder om beslag te leggen op bijvoorbeeld het inkomen. Vanaf het moment dat er een vonnis wordt gehaald loopt het terug te betalen bedrag flink op.

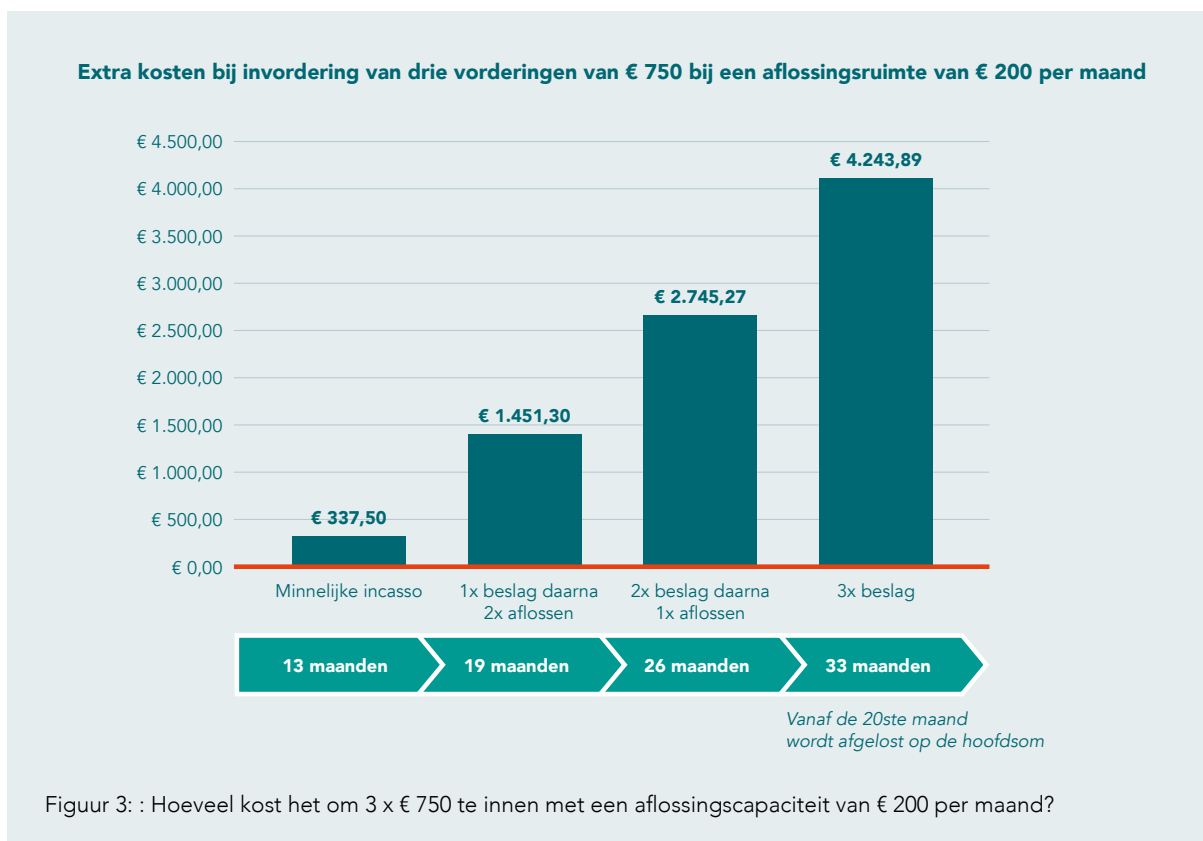
Figuur 2 bevat een uitwerking van de bedragen waarmee een vordering van € 750,- oploopt bij een aflossingscapaciteit van € 200,-. Als de vordering via loonbeslag wordt geïnd, loopt de vordering uiteindelijk op tot € 1976,87 (zie 24.1 voor de berekening).



Bij een schuld aan de overheid gebeurt ongeveer hetzelfde. De overheid zal eveneens proberen om de burger uit te nodigen om te betalen (al dan niet door beperkte extra kosten in rekening te brengen). Mocht de burger daar niet op reageren dan kan de overheid doorgaans zelf een dwangbevel uitvaardigen. Als er een dwangbevel is, kan ook de overheid beslag leggen.

4.1.1 De impact van meerdere beslagen op de kostenoploop

Bij meerdere beslagen lopen de kosten nog veel sterker op. In onderstaand rekenvoorbeeld is uitgewerkt wat er gebeurt als er een tweede en derde beslag wordt gelegd bij een aflossingscapaciteit van € 200,- per maand. In het rekenvoorbeeld wordt uitgegaan van drie vorderingen van elk € 750,- waarvoor loonbeslag is gelegd. In het rekenvoorbeeld is te zien dat de extra kosten oplopen naar € 4.243,89. Bij deze oploop betaalt de debiteur totaal dus € 6.493,89 om drie vorderingen van elk € 750,- te betalen. Dit neemt 33 maanden in beslag waarbij de debiteur de eerste 20 maanden alleen maar aan de kosten betaalt. De 'echte' aflossingen starten pas daarna. Bij alleen minnelijke incasso zijn er geen 33 maanden maar slechts 13 maanden nodig om de drie vorderingen te betalen. Had alleen de tweede schuldeiser loonbeslag gelegd en de derde genoeg genomen met een betalingsregeling na of onder de loonbeslagen dan waren de kosten opgelopen tot € 2744,23 en had de debiteur 26 maanden nodig gehad in plaats van 13. Zie 24.2 voor de berekening van deze kosten.



Bij de berekening van dit voorbeeld is ervan uitgegaan dat de schuldeisers btw-plichtig zijn, zodat de btw die verschuldigd is aan het incassobureau of deurwaarder verrekend kan worden. Wanneer de schuldeisers niet btw-plichtig zijn, zoals verhuurders, verzekeraars, medische kosten en de overheid, zal het merendeel van de kosten 21% hoger uitvallen.

Bovenstaand rekenvoorbeeld maakt inzichtelijk hoe hoog de prijs is van het ontbreken van coördinatie. Als de afloscapaciteit door de drie schuldeisers verdeeld kon worden dan waren er geen 33 maar 13, of bij een enkel beslag 19 maanden nodig om de kosten en hoofdsom terug te betalen. Schuldsituaties lopen dus hoog op doordat het systeem schuldeisers als het ware uitnodigt om te gaan voor een eigen beslag ook als dit uiteindelijk betekent dat alle schuldeisers daardoor alleen maar langer moeten wachten voordat zij überhaupt een eerste uitbetaling krijgen.

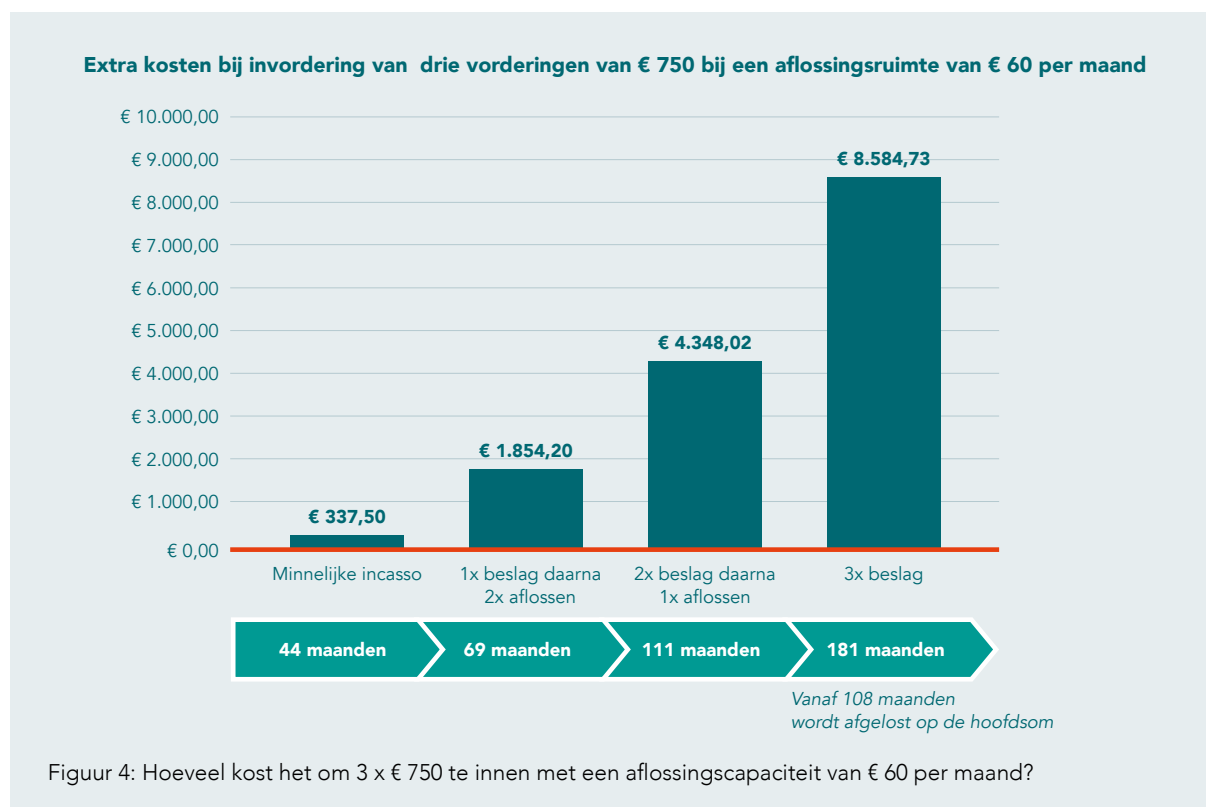
4.1.2 Hoe lager de aflosruimte des te hoger de kosten voor de debiteur

Het gebrek aan coördinatie werkt het stevigst door bij debiteuren met de laagste aflosruimte. Dit komt doordat er bij invordering via loonbeslag maandelijks kosten in rekening worden gebracht voor de inning en verdeling. Maandelijks worden onderstaande bedragen excl. btw bij een loonbeslag afgetrokken van de aflosruimte.

Tabel 1: Maandelijks kosten inning en verdeling bij loonbeslag

Kosten inning en verdeling	Per maand
Enkelvoudig beslag	€ 13,43
Twee samenlopende beslag, en;	€ 21,37
Voor ieder daarop volgend beslag	€ 7,96

Een gevolg van deze systematiek is dat mensen met een lagere aflossingsruimte onder de streep veel meer moeten betalen om een vordering volledig terug te betalen en daar veel langer over doen. Voor een alleenstaande met een bijstandsuitkering is de aflossingsruimte € 60,- per maand. Bij minnelijke incasso is de vordering in 44 maanden af te lossen en dat is wellicht nog net te doen. Maar na een eerste beslag wordt het al vrij snel uitzichtloos. Bij drie beslagen duurt het aflossen van drie vorderingen van elk € 750,- maar liefst 181 maanden. Dit is vijftien jaar. De aflossingen op de hoofdsom starten pas na 108 maanden. Bij € 60,- afloscapaciteit betaalt iemand dus de eerste negen jaar alleen maar de bijkomende kosten op de vorderingen.



Een extra complicatie bij bovenstaande berekening is dat het een illusie is om te denken dat mensen 15 jaar kunnen rondkomen van de beslagvrije voet zonder nieuwe schulden te maken. Onderzoek van de Commissie Sociaal Minimum laat zien dat de bijstandsnorm voor bijna alle huishoudtypen niet toereikend is. Zij komen maandelijks enkele tientjes tot honderden euro's tekort om rond te komen zonder schulden te maken. De beslagvrije voet is lager dan de bijstandsnorm. Langdurig rondkomen van de beslagvrijevoet werkt dus ook schulden in de hand. Zie ook paragraaf 4.3.1 over de toereikendheid van het sociaal minimum.

In de tabellen 2 en 3 is uitgewerkt hoe groot de impact is van de aflosruimte op de duur van loonbeslagen en hoeveel extra kosten er voor mensen met een lage afloscapaciteit bijkomen. Tabel 2 bevat een weergave van de kosten die gerekend worden om drie keer € 750,- te innen. Bij € 400,- aflosruimte kost het € 3.715,95 om de vorderingen te innen. Bij een aflosruimte van € 60,- (bijstandsnorm alleenstaande) is dit bedrag bijna drie keer zo hoog (€ 8.584,73). In de Amerikaanse armoedeliteratuur wordt in dit kader wel gesproken over het principe 'The poor pay more' (Caplovitz 1976). Dit principe wordt in onderstaande tabel pijnlijk zichtbaar.

Tabel 2: Hoeveel kost het om drie vorderingen van € 750 te innen?

Aflossingsruimte	minnelijk	1x beslag	2x beslag	3x beslag	max maand
€ 60,00	€ 337,50	€ 1.854,20	€ 4.348,02	€ 8.584,73	181
€ 100,00	€ 337,50	€ 1.612,46	€ 3.300,89	€ 5.593,07	79
€ 150,00	€ 337,50	€ 1.505,02	€ 2.916,23	€ 4.625,18	46
€ 200,00	€ 337,50	€ 1.451,30	€ 2.745,27	€ 4.243,89	33
€ 300,00	€ 337,50	€ 1.411,01	€ 2.595,68	€ 3.891,93	21
€ 400,00	€ 337,50	€ 1.384,15	€ 2.510,20	€ 3.715,95	15

Aangezien met de beslagopbrengst eerst de kosten worden voldaan, zal de schuldeiser bij stijgende kosten langer moeten wachten totdat op de hoofdsom wordt afgelost. Tabel 3 maakt inzichtelijk hoeveel maanden het duurt voordat de eerste euro afgelost wordt op de hoofdsom.

Tabel 3: Na hoeveel maanden wordt de eerste euro afgelost op de hoofdsom?

Aflos/ beslagruimte	Schuldeiser	minnelijk	1x beslag	2x beslag	3x beslag
60	A	5	23	56	106
	B	5	43	56	106
	C	5	43	97	106
100	A	3	12	27	46
	B	3	24	27	46
	C	3	24	48	46
150	A	2	8	16	27
	B	2	15	16	27
	C	2	15	29	27
200	A	1	5	12	19
	B	1	11	12	19
	C	1	11	21	19
300	A	1	3	7	12
	B	1	7	7	12
	C	1	7	14	12
400	A	0	2	5	8
	B	0	5	5	8
	C	0	5	10	8

Bijvoorbeeld:

Bij een aflos/beslagruimte van € 100,- per maand duurt het drie maanden voordat de incassokosten zijn voldaan en de eerste euro naar de schuldeisers gaat.¹ Wanneer schuldeiser A 'vonnis haalt' en loonbeslag legt duurt het 12 maanden voordat schuldeiser A de eerste euro ontvangt. Schuldeisers B en C moeten dan 24 maanden wachten voordat ze de eerste euro ontvangen.

Wanneer schuldeisers A en B tegelijk 'vonnis halen' en loonbeslag leggen moeten zij 27 maanden wachten voordat zij de eerste euro ontvangen. Schuldeiser C ontvangt daarna pas na 48 maanden de eerste euro aflossing op de hoofdsom. Tot slot de situatie wanneer de drie schuldeisers tegelijk 'vonnis halen' en beslag leggen. Het duurt dan 46 maanden voordat de schuldeisers de eerste euro aflossing op de hoofdsom ontvangen.

Rente

Bij de gemaakte berekeningen is er geen rekening mee gehouden dat de vordering verder kan oplopen vanwege de rente die door de schuldeiser in rekening wordt gebracht. Wanneer hierover tussen schuldeiser en debiteur niets is afgesproken kan er wettelijke rente in rekening worden gebracht. Deze bedraagt op dit moment 6%. De rente wordt over de rente berekend op jaarbasis. Bij overeenkomst of algemene voorwaarden kan een ander rentepercentage, dan de wettelijke rente overeengekomen worden. Bovendien kan van de wettelijke rekensystematiek afgeweken worden, bijvoorbeeld rente over rente per maand in plaats van rente over rente per jaar, waardoor de kosten nog sneller oplopen. De hoogte van het overeengekomen rentepercentage kan in strijd zijn met de *Europese richtlijn oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten* (Richtlijn 93/13 EEG). Het rentebeding is dan nietig.

De Hoge Raad heeft bepaald dat de rechter dit ambtshalve (dus ook zonder dat de debiteur hier een beroep op heeft gedaan) moet toetsen. In de rechtspraak worden percentages als 1% of meer per maand doorgaans als onredelijk aangemerkt, met als gevolg dat de gevorderde rente wordt afgewezen.

¹ Strikt genomen geldt in de incassofase nog niet de regel dat eerst de kosten moeten zijn voldaan voordat er afgelost mag worden op de hoofdsom. Dit geldt alleen voor gerechtsdeurwaarders in de executiefase.

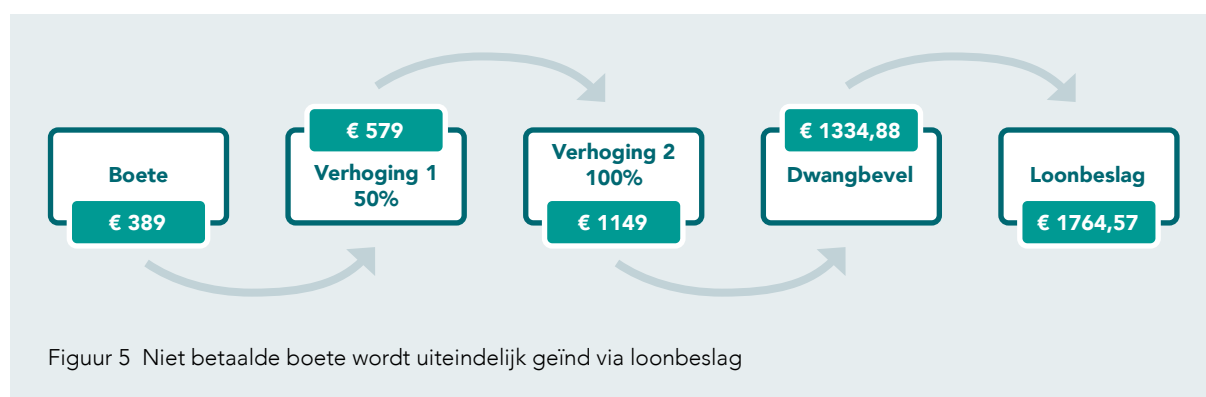
4.2 Oorzaak 2: Kosten door extra ophogingen door de overheid

Wanneer een schuld bij de overheid niet op tijd betaald kan worden, zoals een CJIB-boete of een terug te betalen toeslag, gelden er andere regels. Ook dan loopt de schuld verder op. Het gaat hierbij echter niet alleen om kosten van invordering, maar ook om andere verhogingen, die vanuit een bepaalde gedachte worden opgelegd (N. Jungmann e.a. 2021). Achtereenvolgens behandelen we:

- Invordering verkeersboete: verhoging boete om incassodruk te vergroten
- Wanbetalersregeling zorgverzekering: verhoging premie om nakomen betalingsverplichting zorgverzekering te bevorderen
- Verval buiten invorderingstelling toeslagen: om nakomen persoonlijke betalingsregeling te bevorderen.

Invordering van een verkeersboete

Een verkeersboete, officieel administratieve sanctie voor een verkeersovertreding genoemd, wordt geïnd door het CJIB. Zo lang er nog geen deurwaarder is ingeschakeld, kan bij het CJIB een betalingsregeling worden getroffen. Wanneer de debiteur geen regeling treft, bijvoorbeeld omdat er al loonbeslag is gelegd, zal de vordering snel oplopen, zo laat de volgende grafiek zien. Het betreft een boete van € 380,- voor het vasthouden van een telefoon tijdens het rijden, verhoogd met € 9,- administratiekosten.



Wanneer de boete niet tijdig in z'n geheel wordt voldaan, wordt de oorspronkelijke boete verhoogd met 50%, waardoor de vordering inmiddels € 579,- bedraagt. Binnen 4 weken nadat de aanmaning is toegezonden, dient de sanctie inclusief verhoging te zijn betaald. Wanneer de sanctie wederom niet tijdig in z'n geheel is betaald, wordt het verschuldigde bedrag verhoogd met 100% van de oorspronkelijke sanctie inclusief de eerdere verhoging. De vordering loopt op tot € 1149,-. Wanneer de debiteur ook deze vordering niet op tijd betaalt, wordt een dwangbevel uitgevaardigd en door een deurwaarder berekend. Met dit dwangbevel is het mogelijk om loonbeslag te leggen. De boete van € 380,- loopt uiteindelijk op tot € 1.764,57 (zie bijlage 24.3 voor de berekening van deze kosten).

Bij een schuldregeling behoudt het CJIB zich het recht voor om de instemming met de schuldregeling in te trekken wanneer een nieuwe boete niet op tijd betaald wordt.

Wanbetalersregeling zorgverzekering

Sinds de invoering van de Wanbetalersregeling zorgverzekering is geregeld dat een premieachterstand van zes maanden tot gevolg heeft dat het CAK de premie-inning overneemt. Vanaf dat moment is maandelijks een hogere bestuursrechtelijke premie van € 165,70 (2023) verschuldigd. Deze hogere premie is bedoeld om af te schrikken en zo er voor te zorgen dat op tijd betaald wordt. Verondersteld wordt dat mensen wel kunnen maar niet willen betalen.

Indien de debiteur de schulden (premie, eigen risico en kosten) aan de zorgverzekeraar voldaan heeft meldt de zorgverzekeraar dit bij het CAK. Vanaf dat moment is de verzekeringnemer geen bestuursrechtelijke premie meer verschuldigd en dient hij de nominale premie in het vervolg weer aan de verzekeraar te betalen. Hetzelfde geldt indien er sprake is van:

- treffen van een betalingsregeling met de zorgverzekeraar;
- sluiten van een stabilisatieovereenkomst;
- totstandkoming van een minnelijke schuldregeling;
- toelating tot de Wsnp.

Een betalingsregeling is in combinatie met andere schulden een kwetsbare situatie. Wanneer er loonbeslag is gelegd zal het nakomen van de betalingsregeling onder druk kunnen komen te staan. Niet nakomen van de regeling betekent dat de debiteur opnieuw wordt aangemeld bij het CAK.

Voor mensen met een bijstandsuitkering en voor onderbewindgestelden geldt een gunstigere regeling.² Na een betalingsregeling van drie jaar wordt het restant van de schuld kwijtgescholden. Maar omgekeerd betekent dit dus dat de mogelijkheid van kwijtschelding van het restant komt te vervallen wanneer de betalingsregeling niet wordt nagekomen.

Verval buiten invordering stelling toeslagen

De toeslagen die mensen ontvangen om onder meer in de woonkosten en premie ziektekosten te voorzien worden als voorschot verstrekt. Pas naderhand beoordeelt de belastingdienst of het geschatte inkomen en de huishoudsituatie klopt. In zo'n kwart van de gevallen moet het ontvangen voorschot deels terugbetaald worden.

De belastingdienst kent een gunstige betalingsregeling. Het bedrag mag binnen 24 maanden worden terugbetaald. Het maandelijks te betalen bedrag kan bij de standaardregeling voor betrokkene te hoog zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een hoge toeslagschuld of bij terugbetaling van meerdere toeslagschulden. Het is dan mogelijk om een persoonlijke betalingsregeling voor de totale toeslagschulden aan te vragen. Hiervoor wordt onder meer aan de hand van het inkomen, verschuldigde huur, premie ziektekosten en alimentatie, de betaalcapaciteit vastgesteld.

Na 24 maanden betalen conform de betaalcapaciteit, of direct indien er geen betaalcapaciteit is, wordt het restant van de vordering buiten invordering gesteld. Hiervoor geldt wel de voorwaarde dat gedurende 3 jaar eventuele toeslagen en belastingteruggaven, voor zover deze niet in maandelijks termijnen worden uitbetaald, zullen worden verrekend.

Deze op zich mooie regeling werkt niet wanneer er ook andere schulden zijn. Bij de vaststelling van de betaalcapaciteit wordt geen rekening gehouden met andere aflossingsverplichtingen. Wanneer de betalingsregeling loopt en er wordt loonbeslag gelegd heeft dit meestal tot gevolg dat de persoonlijke betalingsregeling, en daarmee het vooruitzicht op buiten invordering stelling, komt te vervallen. De volgende stap is dat dwanginvordering wordt ingezet.

4.3 Oorzaak 3: Nieuwe schulden omdat beslagvrije voet (te) laag is

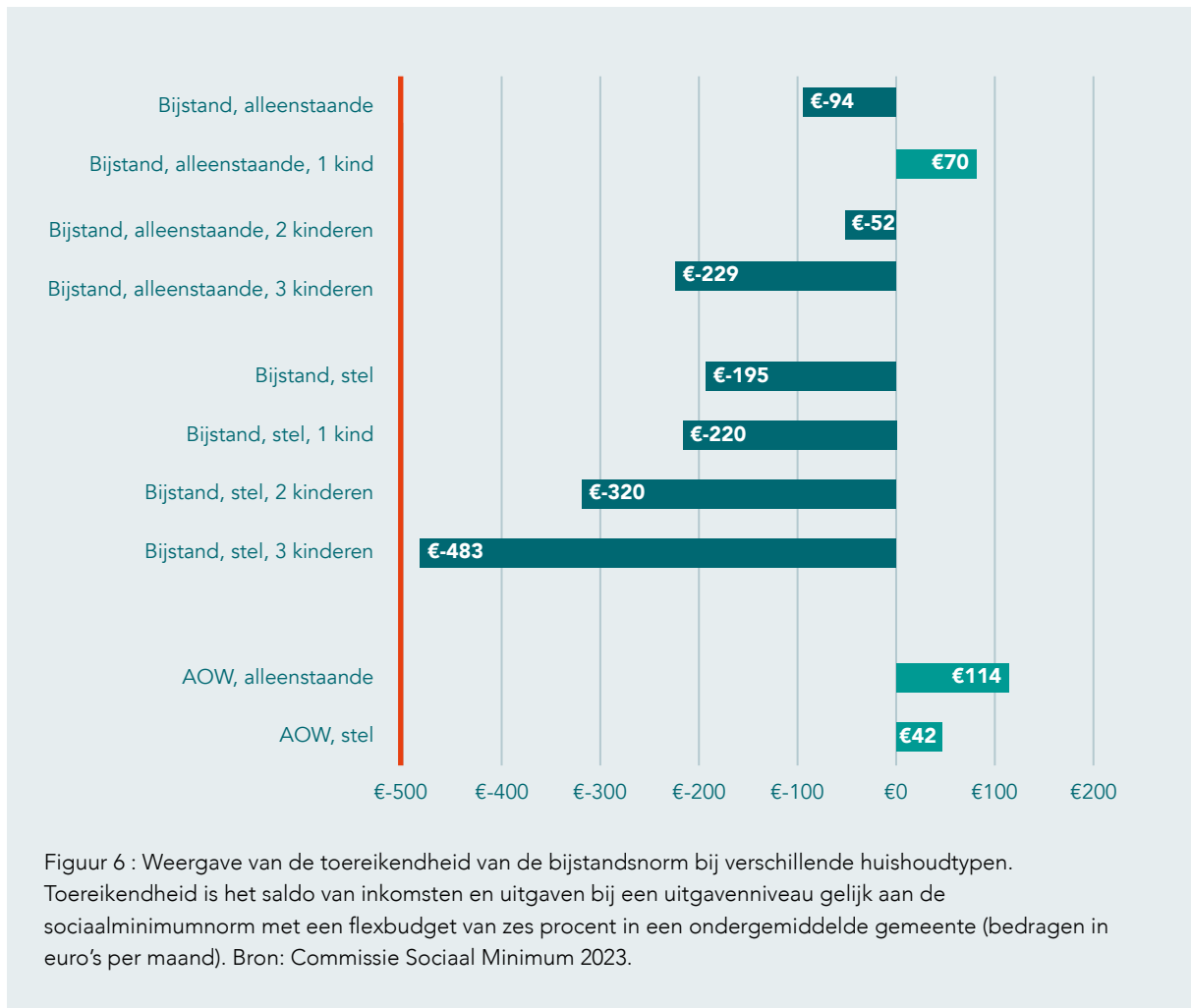
Bij beslag op het inkomen houdt de debiteur de beslagvrije voet over om van te leven. Hoeveel iemand precies overhoudt, hangt af van het inkomen. Bij het berekenen van de beslagvrije voet wordt onderscheid gemaakt tussen een laag, midden of hoog inkomen. Bij alle drie de berekeningen wordt de bijstandsnorm als ijkpunt voor de berekening genomen. Daarbij is er in bepaalde omstandigheden compensatie mogelijk voor de woonlasten. Het idee is dat debiteuren bij beslag op hun inkomen 95 procent van de bijstandsnorm overhouden.

Er zijn twee verklaringen waardoor er bij toepassing van de beslagvrije voet nieuwe schulden ontstaan. De eerste omstandigheid is dat het bedrag dat debiteuren overhouden feitelijk te laag is om de vaste lasten en andere noodzakelijke kosten te voldoen. De tweede omstandigheid is dat geld en de omgang met geld ook een gedragscomponent kent. Zeker als mensen langere tijd meer financiële armslag gewend waren, is het een hele opgave om ineens rond te komen van een bedrag lager dan de bijstandsnorm. Budgetbegeleiding en vaak ook wat gewenningstijd is dan cruciaal en niet altijd voldoende om te voorkomen dat er nieuwe schulden ontstaan.

4.3.1 Verklaring 1: De beslagvrije voet is voor veel huishoudens te laag

De berekening van de beslagvrije voet is geënt op de bijstandsnorm. Hier ligt de aanname onder dat de bijstandsnorm een sociaal minimum vertegenwoordigt waar huishoudens nog net van kunnen rondkomen. Analyses door de Commissie Sociaal Minimum wijzen echter uit dat voor veruit de meeste huishoudtypen geldt dat de bijstandsnorm (zwaar) ontoereikend is. Figuur 6 bevat een overzicht dat laat zien dat alleenstaanden en stellen zonder kinderen al snel 100 tot 200 euro per maand tekortkomen. Een stel met één of meerdere kinderen kan te maken krijgen met een tekort van wel 200 tot bijna 500 euro per maand. De analyses van de commissie laten zien dat met name huishoudens met kinderen tekortkomen. Hoe meer kinderen er zijn te verzorgen, hoe hoger het tekort.

² Zie art. 6.5.6 en 6.5.7 Regeling zorgverzekering.



De hoogte van de huidige bijstandsnorm is geënt op het minimumloon. Voor een alleenstaande bedraagt de bijstandsnorm 70 procent van het wettelijk minimumloon en voor paren 100 procent. De 70/100-procent systematiek houdt geen rekening met de vraag wat mensen werkelijk in de supermarkt betalen voor boodschappen of wat ze feitelijk kwijt zijn aan huur en energie. De Commissie Sociaal Minimum heeft het Nibud gevraagd om minimumvoorbeeldbegrotingen te maken die wel zijn geënt op wat een sober bestaan in Nederland kost.³ De voorbeeldbegrotingen zijn dus gebaseerd op wat debiteuren feitelijk kwijt zijn aan boodschappen, energie, zorg en cetera. Daarbij hanteert het Nibud drie aannames:

1. Huishoudens kunnen zeer goed met geld omgaan.
2. Huishoudens vragen alle inkomensondersteuning aan waar ze recht op hebben.
3. Huishoudens hebben geen grote persoonlijke onvermijdbare uitgaven.

Deze drie aannames gaan voor lang niet alle huishoudens op. De voorbeeldbegrotingen zijn dus passend voor modelburgers.

Bij het uitwerken van een toereikende bijstandsnorm stelt de Commissie voor om de Nibud voorbeeldbegrotingen te hanteren en deze te verhogen met een flexbudget van zes procent. De gedachte bij het flexbudget is dat zelfs een huishouden dat zeer goed met geld kan omgaan, alle inkomensondersteunende voorzieningen aanvraagt en geen grote persoonlijk onvermijdbare uitgaven heeft toch wel eens ergens tegen aanloopt. Denk bijvoorbeeld aan de tegenvaller dat je fietslamp stuk gaat doordat je de fiets net onhandig de berging in rijdt. Door te voorzien in een flexbudget wil de Commissie huishoudens op het sociaal minimum de financiële ademruimte geven die nodig is om een gewone en

³ CBS, Nibud & SCP (2023) Op weg naar een nieuwe armoedegrens. Tussenrapport van het gezamenlijke project 'Uniformering armoedeaafbakening'. Den Haag/Utrecht: CBS, Nibud & SCP

veelvoorkomende tegenvaller op te vangen.

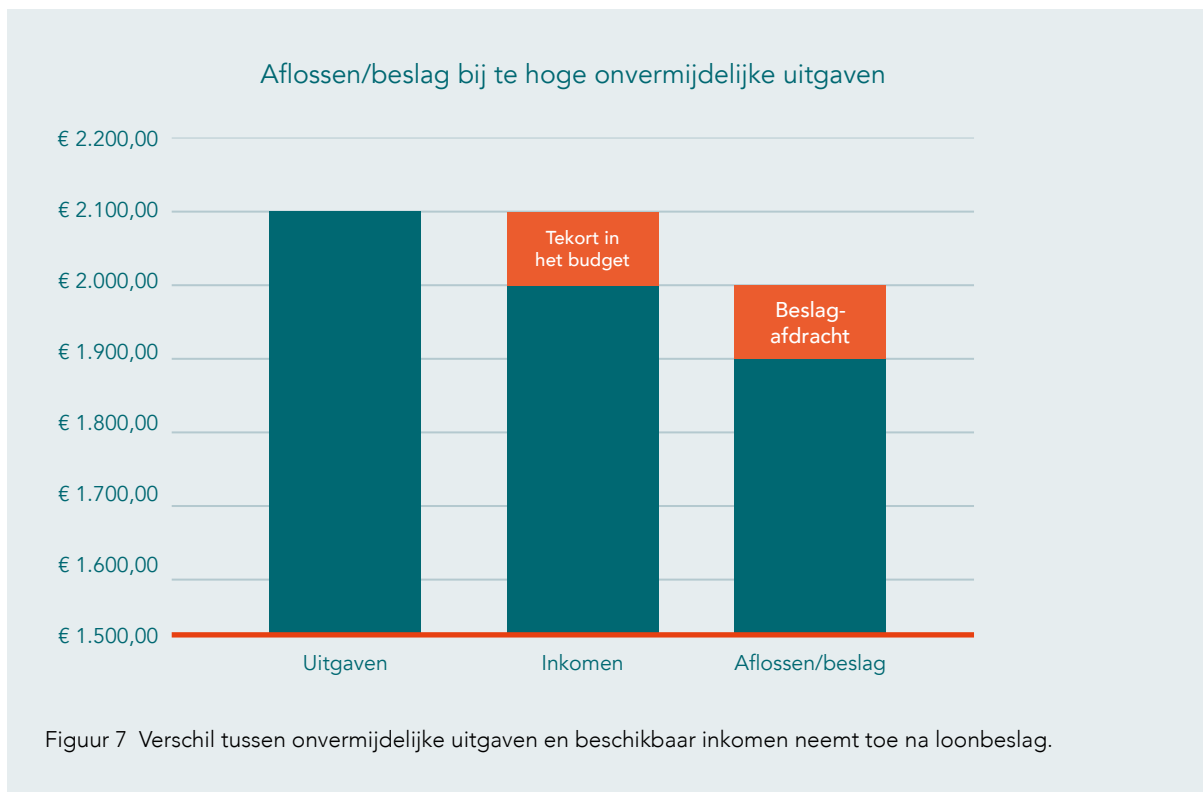
De berekeningen van de Commissie laten overigens zien dat de bijstandsnorm ook zonder een flexbudget in veel gevallen ontoereikend is. Zo is in tabel 4 in de rode cirkeltjes te zien dat nog altijd voor de helft van de door de Commissie in beeld gebrachte huishoudtypen geldt dat de bijstandsnorm bij de huidige reële prijzen voor hen ook zonder flexbudget ontoereikend is.

Saldo van inkomsten en uitgaven	Bijstand								AOW	
	Alleenstaande (AS)				Paar				AS	Paar
#kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3	0	0
Leeftijd kinderen	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/15 jaar	n.v.t.	8 jaar	8/13 jaar	11/13/15 jaar	n.v.t.	n.v.t.
Inkomsten										
Minimale uitkering, incl. vakantiegeld	1.195	1.195	1.195	1.195	1.708	1.708	1.708	1.708	1.421	1.939
Zorgtoeslag	154	154	154	154	265	265	265	265	154	265
Huurtoeslag	271	353	356	356	318	374	374	374	271	318
Kinderbijslag	0	109	237	366	0	109	237	366	0	0
Kindgebonden budget	0	458	608	758	0	137	287	437	0	0
Energietoeslag	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
Waarde van lokale regelingen (ondergemiddelde) gemeente	69	109	141	173	105	128	160	192	69	105
Effect vervallen incidenteel beleid	-120	-173	-199	-225	-122	-149	-175	-201	-120	-122
Effect huurverlaging pia de huurtoeslag	0	-47	-50	-50	-12	-68	-68	-68	-1	-35
Totaal inkomsten	1.637	2.226	2.510	2.794	2.330	2.572	2.856	3.141	1.862	2.537
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum										
Nibud—uitgaven minimumvoorbeeldbegrotingen	1.633	2.110	2.493	2.928	2.400	2.738	3.100	3.552	1.649	2.408
Effect huurverlaging via lagere huur	0	-76	-76	-76	-18	-104	-104	-104	0	-54
Flexbudget 6%	98	122	145	171	143	158	180	205	99	141
Uitgavennorm voor toereikend sociaal minimum	1.731	2.156	2.562	3.023	2.525	2.792	3.176	3.623	1.748	2.495
Saldo per maand	-94	70	-52	-229	-195	-220	-320	-483	114	42
Saldo per maand, in % inkomen landelijke regelingen	-6%	3%	-2%	-8%	-8%	-8%	-11%	-15%	6%	2%

Tabel 4: Weergave van de opbouw van de toereikendheid van de bijstandsnorm voor de verschillende huishoudtypen. Toereikendheid is het saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm met een flexbudget van zes procent in een ondergemiddelde gemeente (bedragen in euro's per maand). De rode cirkels markeren de huishoudtypen die ook zonder flexbudget in de min staan. Bron: Commissie Sociaal Minimum 2023

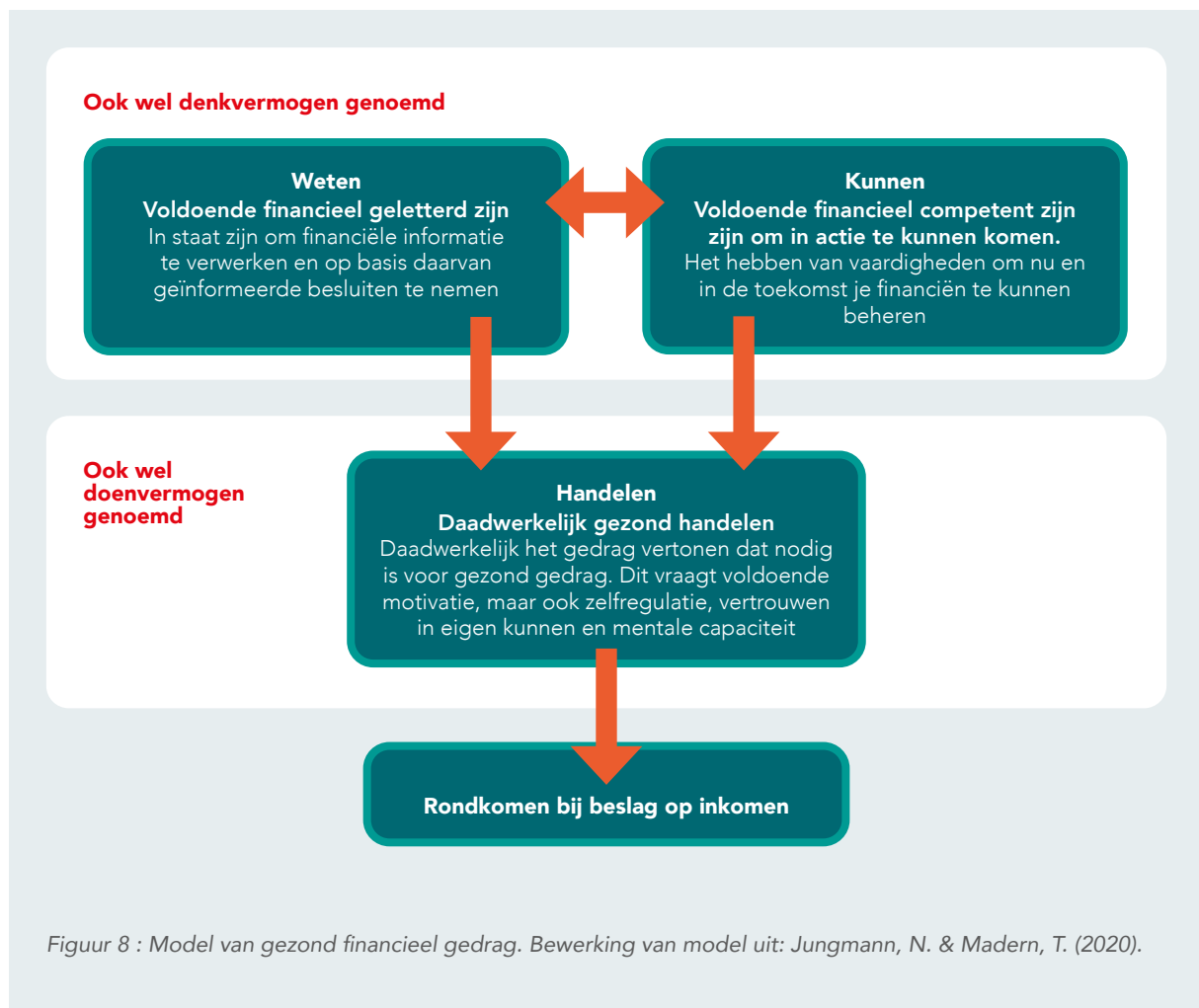
Het incassostelsel leunt bij de toepassing van de beslagvrije voet op de aanname dat het sociaal minimum toereikend is voor een sober bestaan. De analyses van de Commissie Sociaal Minimum laten zien dat dit bij veel huishoudtypen niet het geval is. Dit betekent dat dus ook de beslagvrije voet voor veel huishoudtypen niet toereikend is om rond te komen zonder nieuwe schulden te maken. Immers, de beslagvrije voet vertegenwoordigt ongeveer 95 procent van de bijstandsnorm.

Bij de huishoudens waar sprake is van een ontoereikende beslagvrije voet ontstaat de situatie zoals weergegeven in onderstaande figuur.



4.3.2 Verklaring 2: Niet elke debiteur is voldoende budgetvaardig

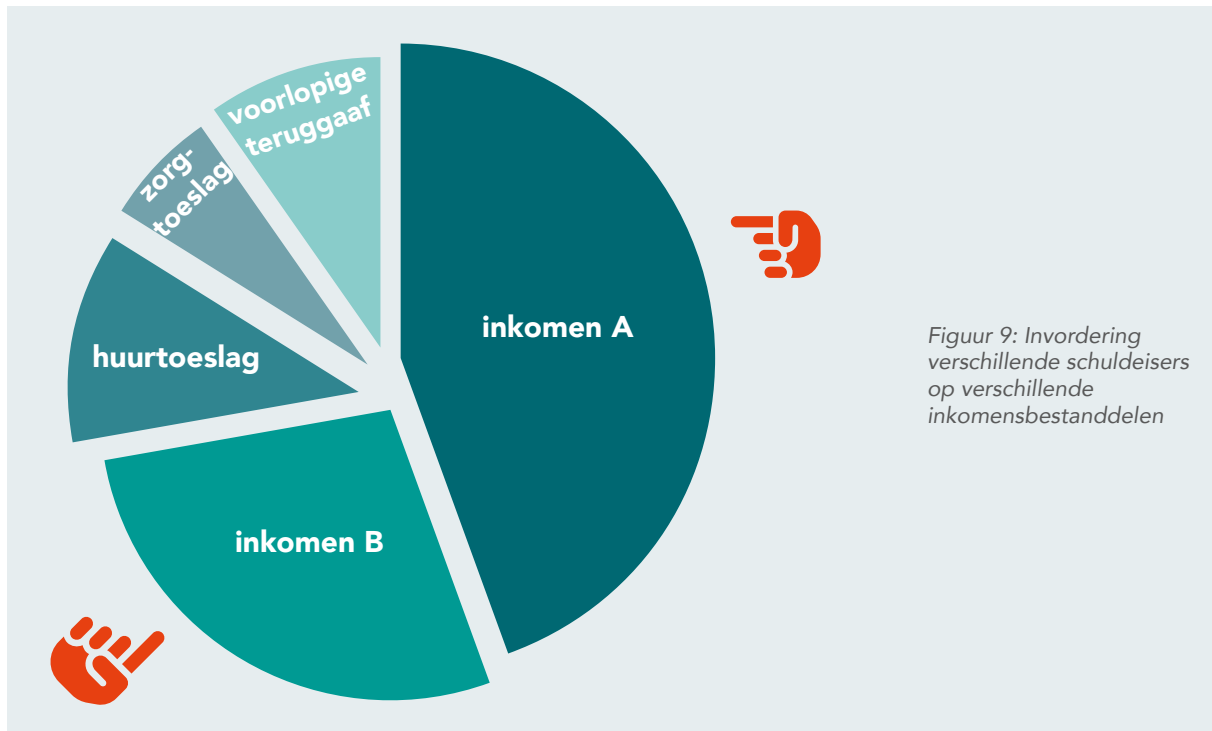
Naast huishoudtypen waar de beslagvrije voet aantoonbaar te laag is om te voorkomen dat er nieuwe schulden ontstaan, zijn er ook situaties waarin de debiteur op papier zou moeten kunnen rondkomen maar er in de praktijk toch achterstanden ontstaan. Hoofdstuk 5 bevat een beschouwing op het gedrag van debiteuren. Daar komt dit punt uitgebreider terug. Op deze plek is het van belang op te merken dat geen nieuwe schulden maken bij beslag op het inkomen van mensen verlangt dat zij voldoende kennis en vaardigheden hebben en in staat zijn om emoties en verlangens te reguleren. Het is geen vanzelfsprekendheid dat mensen deze drie zaken tot hun beschikking hebben. Figuur 8 bevat een weergave van wat er - als het budget op papier sluitend is - nodig is om gezond financieel gedrag te vertonen en in de context van dit onderzoek te voorkomen dat er bij een beslag nieuwe schulden ontstaan.



Zeker als mensen lange tijd gewend waren om meer financiële armslag te hebben dan is er bij beslag op het inkomen een reëel risico dat er nieuwe schulden ontstaan. Bij een enorme terugval in inkomen hebben veel mensen even tijd en begeleiding nodig hebben om te leren rond te komen van de veel lagere beschikbare bedragen.

4.4 Oorzaak 4: Nieuwe schulden door onvoldoende afstemming

Wanneer meerdere schuldeisers aan het invorderen zijn en ze dit niet van elkaar weten, kan dit tot gevolg hebben dat de beslagvrije voet te laag wordt vastgesteld waardoor de kans op nieuwe schulden enorm toeneemt.



Figuur 9: Invordering verschillende schuldeisers op verschillende inkomensbestanddelen

De debiteur is er in deze situatie wel van op de hoogte dat er meerdere schuldeisers zijn, maar heeft vaak niet in de gaten dat er te veel geïnd wordt of heeft dit wel door, maar niet de bureaucratische vermogens om de deurwaarder te verzoeken om een bijstelling. Ruim tien jaar geleden is hier in Paritas Passé al aandacht voor gevraagd (Jungmann N. e.a. 2012). Sindsdien zijn er maatregelen genomen zoals het digitaal beslagregister, clustering Rijksincasso en de coördinerend deurwaarder. Deze maatregelen zijn helpend, maar voorkomen niet dat er nog altijd debiteuren onder de beslagvrije voet komen doordat er te veel wordt geïnd.

4.4.1 Digitaal beslagregister

De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) heeft een digitaal beslagregister ontwikkeld en sinds 1 januari 2016 zijn deurwaarders verplicht om beslag op loon, uitkering en toeslagen te registreren.⁴ Voor de debiteur is het beslagregister in te zien via www.schuldenwijzer.nl

Het beslagregister heeft een tweeledig doel:

1. Voorkomen dat er onnodig kosten worden gemaakt. Voordat de deurwaarder gaat dagvaarden of beslag op loon, uitkering of toeslagen gaat leggen, moet hij eerst het beslagregister raadplegen. Wanneer op basis van informatie uit het register de verwachting is dat het langer dan drie jaar gaat duren voordat de vordering verhaald kan worden, dient hij zijn opdrachtgever hierover te informeren. Het is aan de opdrachtgever om vervolgens te beslissen of de deurwaarder al dan niet verder moet gaan met invorderen.
2. Zorgen dat de beslagvrije voet zoveel mogelijk klopt (afstemmen). Wanneer een deurwaarder beslag legt en in het beslagregister ziet dat een andere deurwaarder al beslag op een ander inkomen van de debiteur of diens partner heeft gelegd, dan moeten de deurwaarders onderling afstemmen om de hoogte van de beslagvrije voet vast te stellen.⁵

⁴ Verordening digitaal beslagregister voor gerechtsdeurwaarders, Stcrt. 2015, 39706. Huidige regeling: Gerechtsdeurwaardersverordening, hoofdstuk 6, Stcrt. 2023, 858.

⁵ Zodra de deurwaarder weet dat een andere deurwaarder beslag op een ander inkomen heeft gelegd volgt uit tuchtrechtelijke jurisprudentie de verplichting tot afstemming van de beslagvrije voet. Zie: Hof Amsterdam 7 september 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BN7340.

Het beslagregister vormt een belangrijke stap in meer afstemming, maar het is ook beperkt. De overheid als grootste schuldeiser ontbreekt in het register in de situatie dat ze geen deurwaarder inschakelt. Met name door de Belastingdienst en uitkeringsinstanties vindt veel invordering plaats. Maar ook aan deze beperking wordt gewerkt. Op 13 februari 2020 is via internetconsultatie het conceptwetsvoorstel stroomlijning keten voor derdenbeslag ter advisering voorgelegd.⁶ Het wetsvoorstel regelt de informatie-uitwisseling over loonbeslagen en verrekeningen tussen deurwaarders en overheidsinstanties die met invordering van schulden zijn belast. Dit moet er voor zorgen dat de beslagvrije voet beter berekend kan worden, bijvoorbeeld doordat de deurwaarder weet dat de belastingdienst de toeslagen vanwege een schuld niet uitbetaalt. Bovendien ontstaat er een completer beeld van de schuldenproblematiek van de debiteur waardoor de deurwaarder een betere afweging kan maken of het uitbrengen van een dagvaarding of het leggen van beslag nog wel zinvol is.

4.4.2 Clustering Rijksincasso

Een tweede ontwikkeling die tot meer afstemming leidt is de Clustering Rijksincasso. Verschillende overheidsorganisaties hebben de deurwaarderstrajecten overgedragen aan het CJIB. Om te voorkomen dat debiteuren met meerdere deurwaarders te maken krijgen, wijst het CJIB deze debiteuren zoveel mogelijk toe aan één deurwaarder. Deze deurwaarder krijgt daarmee de verantwoordelijkheid voor de incassering van verschillende uitstaande overheidsschulden bij de desbetreffende debiteur. Er is eind 2017 gestart met de clustering van vijf overheidsorganisaties: UWV, CAK, DUO, Rijksdienst voor ondernemend Nederland en Zorginstituut Nederland. Naast kostenbesparing, is het doel van clustering om maatschappelijk verantwoordelijk incasseren te bevorderen.⁷

4.4.3 Coördinerend deurwaarder

Met invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet per 1 januari 2021 is de coördinerend deurwaarder geïntroduceerd die verantwoordelijk is voor de vaststelling van de beslagvrije voet en inning en verdeling van de executieopbrengst. In de wetwijziging is eveneens geregeld dat de beslaglegging door meerdere schuldeisers zoveel mogelijk op één inkomstenbron plaatsvindt om zo afstemming te bevorderen. Dit wordt gerealiseerd door een verplichte beslagvolgorde in de wet op te nemen. Bovenaan het lijstje staat de bijstandsuitkering, direct gevolgd door overige uitkeringen. Wanneer betrokkene loon ontvangt aangevuld met een bijstandsuitkering, dan moet de deurwaarder beslag leggen op de bijstandsuitkering. De reden dat uitkeringen in de beslagvolgorde bovenaan staan, heeft er mee te maken dat de beslaglegger op de hoogte raakt dat de uitkeringsinstantie een schuld inhoudt op de uitkering.⁸

4.4.4 Problemen bij samenloop waardoor debiteur onder beslagvrije voet komt

Ondanks deze verbeteringen komt het nog steeds voor dat mensen door combinatie van invordering onder het bestaansminimum terecht komen. Denk hierbij aan de volgende situaties:

- Wijziging van de verplichte beslagvolgorde: De deurwaarder legt beslag op het ene inkomen. Vervolgens wijzigt de inkomenssituatie en legt de overheid beslag op het andere inkomen.
- Beslag- en verrekencombinaties: er wordt op het ene inkomen beslag gelegd en op het andere inkomen wordt verrekenend of er wordt op twee inkomens verrekenend.
- Na een overeengekomen betalingsregeling wordt er beslag gelegd door een andere schuldeiser, waardoor de regeling niet meer nagekomen kan worden.

Een veel voorkomende samenloopsituatie – het verrekenen van toeslagen in combinatie met beslag of verrekenen op een ander inkomen – is sinds 2021 komen te vervallen omdat de belastingdienst niet in staat was om in het massale proces van verrekenen de beslagvrije voet te waarborgen. In de Invorderingsstrategie Toeslagen is overigens de ambitie geformuleerd om verrekenen van de aflossingstermijn met toeslagvoorschotten weer mogelijk te maken, waarbij het bestaansminimum gewaarborgd moet zijn.⁹ In feite is dit met waarborging van de beslagvrije voet alleen mogelijk wanneer verbreding van het beslagregister gestalte krijgt.

⁶ Conceptwetsvoorstel stroomlijning keten voor derdenbeslag, 13 februari 2020: <https://www.internetconsultatie.nl/stroomlijningderdenbeslag>

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 31 490, 212.

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 628, 3, p. 61 en p. 22-23.

⁹ Invorderingsstrategie Toeslagen, p. 19. Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31066, 1161.

5. De rol van gedrag bij het oplopen van schulden

In het vorige hoofdstuk is beschreven onder welke omstandigheden vorderingen (hoog) oplopen. De oploop is geen wetmatigheid. In dit hoofdstuk wordt beschreven welk gedrag van debiteuren en schuldeisers bijdraagt aan de oploop van de schuldenlast. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte beschouwing op de wijze waarop de financiering van de incasso prikkels afgeeft die uitnodigen tot kostenoploop. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in dit hoofdstuk de term schuldeiser gebruikt als verzamelterm voor de schuldeiser, deurwaarder en/of incassobureau.

5.1 Het uitblijven van contact door debiteuren draagt bij aan kostenoploop

Bij een betalingsachterstand ligt het voor de hand dat een debiteur contact zoekt met de schuldeisers. In de ideale situatie al voor het verstrijken van een betaaltermijn om aan te kondigen dat een vordering niet betaald gaat worden en anders in ieder geval na de uiterste betaaldatum. In de praktijk is dit echter lang niet altijd het beeld. Een substantieel deel van de debiteuren komt niet in actie. Als een debiteur niet in actie komt dan gaat het incassoproces door. In eerste instantie betekent dit dat er buitengerechtelijke incassokosten in rekening worden gebracht. In tweede instantie wordt er beslag gelegd. Zoals voorgerekend in het vorige hoofdstuk ontstaat er met name zodra er beslag is gelegd een enorme oploop van kosten.

Er zijn meerdere factoren die de passiviteit van een deel van de debiteuren verklaren. De verklaringen zien deels op kenmerken van debiteuren. De verklaring ligt ook voor een belangrijk deel in de werking van het incassostelsel. In deze paragraaf worden de vier belangrijkste verklaringen toegelicht die de passiviteit van debiteuren verklaren, te weten lage basisvaardigheden, doenvermogen, de impact van chronische (geld)stress en het onvermogen de incasso af te wenden. Bij de laatste twee speelt de huidige inrichting van het incassostelsel een belangrijke rol.

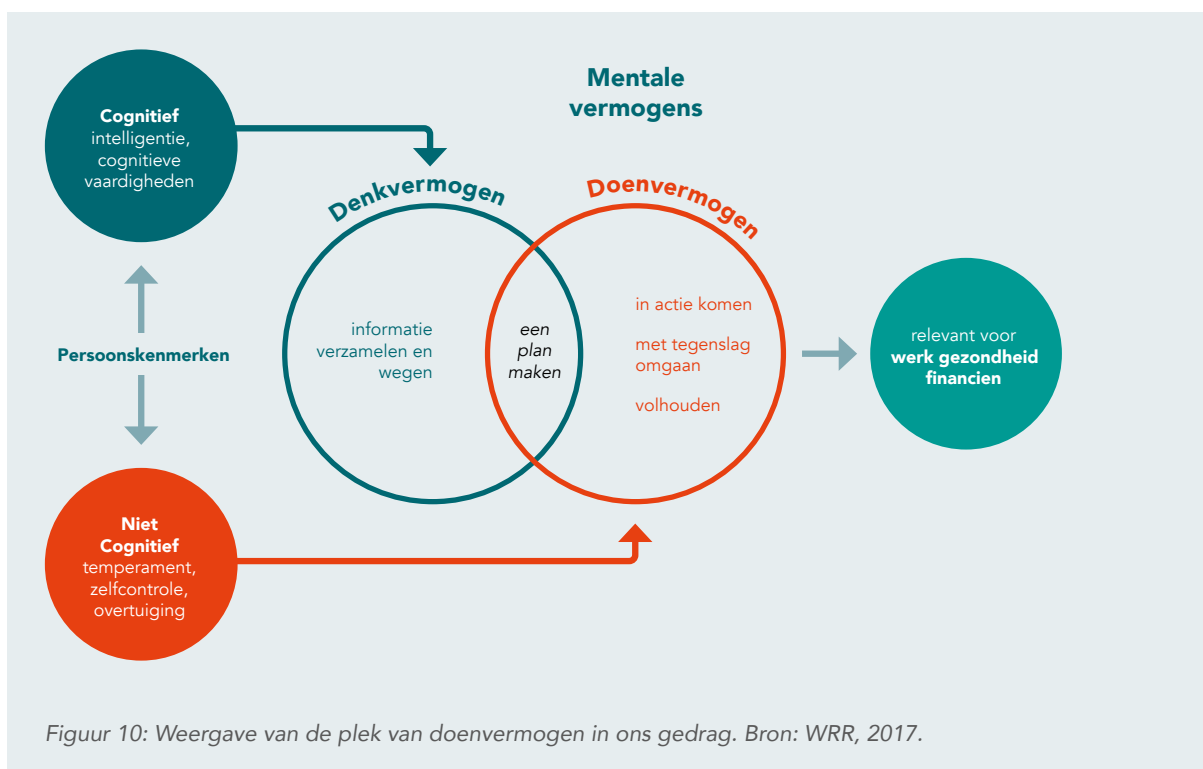
5.1.1 Verklaring 1: Beperkte basisvaardigheden

Een eerste verklaring voor het uitblijven van contact bij het verstrijken van een betalingstermijn is een tekort aan basisvaardigheden. In Nederland zijn 2,5 miljoen mensen laaggeletterd, waarvan 2,1 miljoen mensen ook laaggecijferd zijn (Stichting Lezen & Schrijven, 2019; Movisie 2022). Ze hebben moeite met lezen, schrijven, rekenen en de omgang met online omgevingen. De belemmeringen kunnen voortkomen uit het gegeven dat het Nederlands voor mensen hun tweede of derde taal is. Toch komen lage basisvaardigheden ook veel voor bij mensen waarbij het Nederlands hun thuistaal is. Voor twee derde van de mensen met lage basisvaardigheden geldt dat het Nederlands hun eerste taal is. Zeker bij een beperkt budget kunnen mensen die moeite hebben met rekenen zich al snel verrekenen op hun budget. Een achterstand is dan zo veroorzaakt. Wie vervolgens niet of niet goed begrijpt wat er in een incassobrief staat of geen idee heeft welk bedrag hij of zij dan kan afspreken met een schuldeiser voor een betalingsregeling, heeft de neiging dan maar geen contact op te nemen. Met alle gevolgen van dien.

Onderzoek in de schuldhulpverlening wijst uit dat mensen die moeite hebben met lezen of rekenen in de schuldhulpverlening zijn oververtegenwoordigd (Madern, Jungmann & Van Geuns, 2016). Onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen wijst uit dat de helft van de debiteuren die in beeld zijn bij de schuldhulpverlening en deurwaarders de indicatie laaggeletterd hebben tegenover 18 procent van de gehele Nederlandse bevolking (Keizer, 2019). Uit Mesis, een screeningsinstrument voor schuldhulpverlening, komt naar voren dat in 2017 bijna 50% van degenen die zich aanmelden voor schuldhulpverlening als hoogste opleiding primair onderwijs, mavo of een vmbo-opleiding heeft afgerond, tegenover 22% van de totale Nederlandse bevolking (CBS-gegevens 2017).

5.1.2 Verklaring 2: Beperkt doenvermogen

Een tweede verklaring voor het uitblijven van contact is gelegen in verschillen tussen mensen in wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ook wel ons doenvermogen noemt (WRR, 2017).



Doenvermogen is wat we in het dagelijks leven ook wel omschrijven als 'persoonlijkheid' of 'karakter'. Het betreft onze non-cognitieve vermogens om doelen te stellen, in actie te komen en door te zetten. In het rapport 'Weten is nog geen doen' licht de WRR toe dat er drie gedragsdeterminanten zijn die van invloed zijn op de manier waarop mensen bijvoorbeeld reageren op een onbetaalde rekening. De drie persoonskenmerken zijn temperament, zelfcontrole en overtuiging. Deze drie determinanten vormen samen een weergave van redzaamheid.

Tabel 5: Een weergave van de drie persoonskenmerken die samen het doenvermogen bepalen.

Bron: bewerking van WRR, 2017.

Neiging tot in actie komen	Persoonsskenmerk	Neiging tot passiviteit
Mensen met een 'approach temperament' hebben de neiging om in actie te komen als er zich een bron van stress of aandacht aandient	Temperament = reactie op een stressor	Mensen met een 'avoidance temperament' hebben de neiging om niet in actie te komen als er zich een bron van stress of aandacht aandient
Mensen met hoge zelfcontrole kunnen gedrag en emoties goed reguleren en zich zetten tot acties waar ze tegenop zien	Zelfcontrole = het vermogen om dominante gedragsneigingen te veranderen of te onderdrukken en gedrag, gedachten en emoties te reguleren	Mensen met lage zelfcontrole kunnen gedrag en emoties niet zo goed reguleren en hebben moeite zich te zetten tot acties waar ze tegenop zien
Mensen die niet al te optimistisch (het komt wel goed) en niet al te pessimistisch zijn (actie heeft toch geen zin) komen het meest in actie	Overtuigingen = de inschatting van de afloop van een situatie	Mensen die heel optimistisch zijn (het komt wel goed zonder actie) of heel pessimistisch (actie heeft toch geen zin) komen niet snel in actie

Tussen mensen zijn er behoorlijke verschillen in doenvermogen. Niet-cognitieve persoonskenmerken hebben een erfelijke component. Ze hangen ook niet één-op-één samen met opleidingsniveau. Er is een substantieel percentage lager opgeleiden dat hoog scoort op niet-cognitieve vermogens, en omgekeerd is er een substantieel percentage hoger opgeleiden dat laag scoort. De verdeling volgt grosso modo een normaalverdeling (WRR, 2017). Het ligt in de rede dat in de groep debiteuren die niet in actie komen bij incassoprocessen relatief veel mensen met een laag of lager doenvermogen zitten. Niet in actie komen is bij deze groep geen teken dat ze het niet belangrijk vinden de kostenoploop te stoppen, ze hebben niet de redzaamheid om ten behoeve daarvan in actie te komen.

In onderzoek van de Hogeschool van Amsterdam naar de toeleiding naar formele schuldhulpverlening verwoordt een debiteur heel treffend wat niet lukken in kan houden:

'Ik weet het allemaal wel maar het lukt me niet. Het uitvoeren en bijhouden en het als prioriteit blijven houden. En nee zeggen. En goede keuzes maken. Gedrag. Verleidingen weerstaan. Emoties. Ik kan echt wel rekenen, dus het zit hem niet in de methode of zo. Ik snap wel wat je moet doen, het zit in mijn gedrag' (Mak, 2023)

5.1.3 Verklaring 3: Chronische stress

Geldzorgen veroorzaken bij de meeste debiteuren de nodige stress, fysieke en mentale problemen. Chronische stress maakt dat mensen minder goed worden in het reguleren van gedrag (McEwen 2007; Mani et al. 2013; Riccio en Wiseman 2016; Center on the Developing Child 2016). Wie langdurig veel tobt over geld heeft de neiging om van alles te vergeten, sneller geëmotioneerd te raken en krijgt doorgaans meer moeite om in actie te komen. Mensen die leven in een dynamiek van chronische stress gaan ook vaak bij de dag leven, krijgen meer moeite met het stellen van in de tijd verder gelegen doelen en worden minder goed in het vinden van creatieve manieren om problemen aan te pakken. Daarbij leidt chronische stress er ook vaak toe dat mensen de neiging ontwikkelen om situaties negatiever in te schatten dan ze zijn (Barlow & Rapee, 2014). Bij achterstanden schatten ze bijvoorbeeld de kans die ze hebben dat een schuldeiser bereid is een betalingsregeling te bieden in als geringer dan terecht is. Het gevolg is dat er ze er niet eens om verzoeken.

Inzicht in de doorwerking van chronische stress helpt om te begrijpen hoe het komt dat een deel van de debiteuren de neiging heeft om geen contact te zoeken en dat een deel relatief vaak betaalafspraken maakt die zij niet na (kunnen) komen. Wij leven als mens in een moderne wereld met een vrij antiek stress-systeem dat is ingericht op het ontkomen aan acute fysieke bedreigingen. Ons stress-systeem is niet ingericht op het goed omgaan met stressvolle moderne situaties zoals betalingsachterstanden (Hoogendijk & De Rek, 2017). Tabel 6 bevat een weergave van doorwerkingen van chronische stress die mede verklaren waarom het geen vanzelfsprekendheid is dat debiteuren bij een betaalachterstand contact opnemen.

Tabel 6: Doorwerkingen van chronische stress op denken en doen. Bron: bewerking Babcock, 2018.

Denken	Wie in chronische geldstress leeft heeft doorgaans meer moeite met
	• Doelen stellen en plannen bedenken • Doordachte beslissingen nemen • Toekomstige belangen meewegen bij beslissingen in het heden • Logische alternatieven bedenken • Taken en opdrachten zo organiseren dat deadlines worden gehaald • Omgaan met concurrerende prioriteiten • Bijstellen van plannen en acties vanwege onverwachte gebeurtenissen
	Doorwerking bij geldproblemen Wie moeite heeft om doelen te stellen, plannen en alternatieven te bedenken en gevoelig is voor elke prikkel die zich aandient is minder goed in staat om bij een krap budget een passend plan uit te werken waarin schuldeisers kunnen rekenen op een maandelijkse betaling en waarbij er geen nieuwe achterstanden ontstaan
Doen	Wie in chronische geldstress leeft heeft doorgaans meer moeite met
	• Voelen van eigenaarschap over een situatie • Uitstellen van verlangens en behoeften • Beheersen van reacties op bedreigende of stressvolle situatie • Kalmeren na een bedreigende of stressvolle situatie • Vasthouden aan een plan als er zich nieuwe prikkels aandienen • Begrijpen van het eigen (improductieve) gedrag en dat kunnen toelichten aan anderen • Effectief samenwerken • Aannemen van tips en feedback en opvolgen van advies
	Doorwerking bij geldproblemen Wie moeite heeft het eigen functioneren te begrijpen en om emoties en verlangens te reguleren en te kalmeren na stressvolle boodschappen is sneller onredelijk en voelt eerder de neiging om een confrontatie zoals bij een betalingsachterstand uit de weg te gaan.

5.1.4 Verklaring 4: Onvermogen het incassoproces af te wenden

Een vierde verklaring voor het uitblijven van contact is gelegen in het besef dat er bij betalingsonmacht vaak geen mogelijkheid is om het incassoproces af te wenden. Wie al niet genoeg geld heeft om rond te komen heeft bij een betalingsachterstand vaak ook geen geld om een betalingsregeling aan te gaan. Voor veel debiteuren geldt dat ze niet goed weten wat ze in die gevallen tegen de schuldeiser moeten zeggen. Brieven dicht laten en niet reageren is een coping mechanisme dat veel debiteuren dan inzetten.

Het besef dat het incassoproces onvermijdelijk doorgaat verklaart wellicht ook waarom zoveel debiteuren bij het vaststellen van een vordering verstek laten gaan. Rechtbanken schatten in dat gemiddeld 70 à 80 procent van de debiteuren niet op zitting verschijnt (Jungmann e.a. 2020). Vooralsnog heeft de rechter geen bevoegdheid om een betalingsregeling op te leggen. De rol van de rechter in civiele procedures is lijdelijk. Hij toetst of er een betalingsverplichting is en of de algemene voorwaarden waar een beroep op wordt gedaan en de wijze waarop de overeenkomst tot stand kwam in lijn is met het Europees consumentenrecht. Er lijken behoorlijke verschillen te zijn in de intensiteit waarmee rechtbanken hierop toetsen. In een onderzoek naar betalingsregelingen schatte een rechter in dat bij diens rechtbank zeker bij 30 à 40 procent van de vorderingen er een neerwaartse bijstelling van het te innen bedrag door de rechter wordt opgelegd.

5.2 In de incassofase ontstaan er nieuwe schulden

Debiteuren die wel in actie komen, vragen schuldeisers doorgaans om een betalingsregeling. Bij private schuldeisers is het geen vanzelfsprekendheid dat debiteuren een passende betalingsregeling kunnen krijgen. De meeste schuldeisers bieden wel een betalingsregeling maar vaak worden er dan voorwaarden gesteld die geen of weinig rekening houden met de maximale betaalcapaciteit van de debiteur. Bij de overheid lijkt een betalingsregeling wat meer een standaard te zijn, al worden daar ook vaak minimale maandbedragen en maximale looptijden gehanteerd. De Algemene Rekenkamer constateerde in 2023 dat het maatwerk bij betalingsregelingen op maat door het CJIB, CAK en de Belastingdienst te wensen overlaat. Daar lopen debiteuren al snel vast als de standaardbetalingsregeling niet binnen het budget past.

Hieronder wordt toegelicht hoe er in de private sector en bij de overheid met betalingsregelingen wordt omgegaan.

5.2.1 Private schuldeisers zien betalingsregelingen veelal als een gunst

Het burgerlijk wetboek biedt geen recht op een betalingsregeling. Schuldeisers kunnen zelf afwegen of en onder welke voorwaarden zij een betalingsregeling aanbieden. Voor de meeste schuldeisers geldt dat ze wel betalingsregelingen aanbieden maar dat ze niet vanzelfsprekend rekening houden met de maximale betaalcapaciteit en/of ontwikkelingen bij de debiteur gedurende een betalingsregeling. Nieuwe schulden en extra kosten zijn dan haast onvermijdelijk (Jungmann e.a. 2020).

Via internetconsultatie is op 22 juni 2022 een conceptwetsvoorstel *“Opleggen van een betalingsregeling door de rechter”* gepubliceerd.¹⁰ Dit conceptwetsvoorstel geeft de rechter de bevoegdheid om een betalingsregeling op te leggen *“wanneer naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet van de schuldenaar kan worden gevergd dat hij een verschuldigde geldsom in een keer betaalt en de schuldeiser niet onevenredig wordt benadeeld”*.

Er is veel kritiek op het wetsvoorstel geuit. De LOSR heeft als kritische kanttekening geplaatst dat de rechter als stok achter de deur moet dienen en dat een wetswijziging het tot stand komen van minnelijke betalingsregelingen moet stimuleren. Dit kan door de wet zodanig aan te passen dat een schuldeiser die in strijd met de redelijkheid en billijkheid handelt door niet bereid te zijn een (passende) betalingsregeling te treffen in de kosten van de procedure moet worden veroordeeld.

De deurwaarders hebben - onder meer - als kritiek geuit dat een rechter bij het opleggen van een betalingsregeling geen zicht heeft op het totale schuldenpakket en evenmin naderhand kan monitoren of de regeling wordt opgevolgd. Het is onduidelijk of dit wetsvoorstel nog wordt ingediend bij de Tweede Kamer.

5.2.1.1 Schuldeisers stellen verschillende voorwaarden aan een betalingsregeling

De debiteur heeft volgens het Burgerlijk Wetboek geen recht op een betalingsregeling. Dit werkt door in de wijze waarop betalingsregelingen tot stand komen en de voorwaarden die schuldeisers zoal stellen. Er zijn grote verschillen in de mate waarin schuldeisers betalingsregelingen (pro-)actief onder de aandacht brengen en grote verschillen in de voorwaarden waaronder schuldeisers een betalingsregeling aanbieden.

Er zijn grote verschillen in de mate waarin betalingsregelingen (pro-)actief worden aangeboden

Hoewel debiteuren bij de meeste schuldeisers wel een betalingsregeling kunnen krijgen, is het geen vanzelfsprekendheid dat schuldeisers deze mogelijkheid actief onder de aandacht brengen. Daar waar de ene schuldeiser de mogelijkheid van een betalingsregeling al in de eerste herinnering zet en goed vindbaar vermeldt op de website of in een eventuele online omgeving, kiezen andere schuldeisers ervoor om de mogelijkheid van een betalingsregeling nergens kenbaar te maken. Zij bieden die alleen aan als de debiteur er expliciet om vraagt. Zorgverzekeraars en hypotheekverstrekkers zijn gemiddeld genomen bijvoorbeeld vrij ruimhartig met het onder de aandacht brengen van de mogelijkheid van een betalingsregeling. Bij deze schuldeisers is een betalingsregeling eigenlijk een standaard aanbod. Deze positie is te verklaren uit de voorwaarden waar zorgverzekeraars zich aan moeten houden uit hoofde van de bronheffing en het toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) op de hypotheekincasso. Schuldeisers die niet onder een vorm van toezicht staan, maken hun eigen afweging. Die valt in de praktijk verschillend uit. Figuur 11 is een weergave van een analyse wat verschillende schuldeisers op hun website vermelden over de mogelijkheden van een betalingsregeling.

¹⁰ <https://www.internetconsultatie.nl/rechterlijkebetalingsregeling>

Saldo van inkomsten en uitgaven

	Zorgverzekeraars	Energieleveranciers	Woningcorporaties	Hypotheekverstrekkers	Water bedrijven	Telefoonproviders (mobiel)	Postorderbedrijven en webshops	Telecombedrijven (vaste telefoon, internet en televisie)	Verzekeringsmaatschappijen	Banken
Betalingsregeling mogelijk	✓	✓	✓	~	~	~	✗	~	~	~
Betalingsregeling alleen voor specifieke achterstanden	✗	✓	~	✗	~	~	✗	~	✗	✗
Voorwaarden verbonden aan de hoogte van de achterstand	✓	✓	✗	✗	~	✓	✗	✓	✗	✗
Voorwaarden verbonden aan de duur van de regeling	~	~	✗	✗	~	~	✗	✗	✗	✗
Voorwaarden verbonden aan de hoogte van het maandbedrag	✓	~	✗	✗	~	✗	✗	✗	✗	✗
Worden extra rente en kosten in rekening gebracht	✗	~	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Wordt verwezen naar schuldhulpverlening of andere hulpverleners	~	~	~	~	✓	✗	✗	✗	~	~
Aanvraag betalingsregeling online	✓	✓	✓	✗	~	✓	~	✓	✗	✗
Aanvraag betalingsregeling via klantenservice / adviseur	~	~	~	✓	~	✓	✗	✓	✓	✓
Betalingsregeling vervalt als incasso mislukt	~	~	~	✗	~	~	✗	✗	✗	✗

Legenda ✓ ja ~ soms c.q. onder voorwaarden ✗ nee c.q. geen of geen informatie

Figuur 11: Weergave van de informatie op de websites van 40 schuldeisers over de mogelijkheden van betalingsregelingen in 2020 (Bron: Jungmann e.a. 2020).

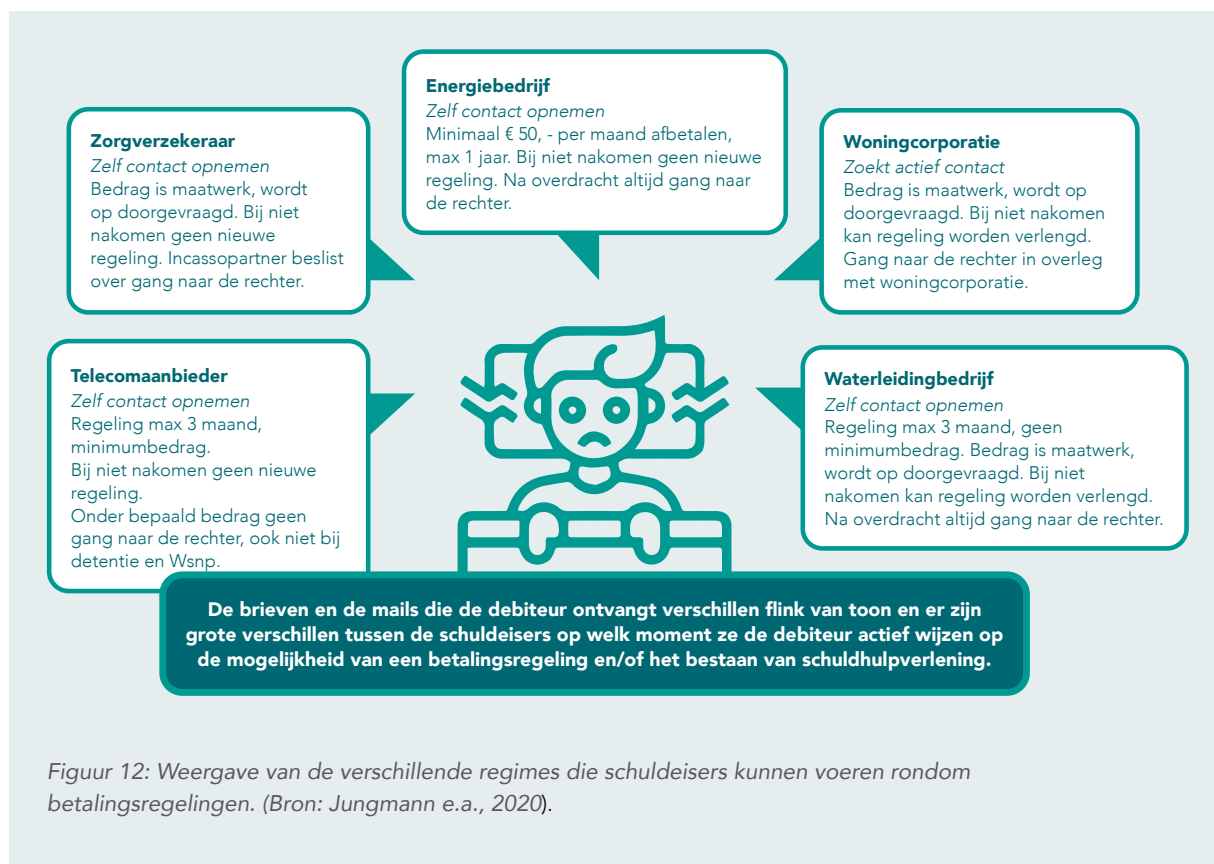
Schuldeisers stellen vaak de nodige voorwaarden aan een betalingsregeling

Naast grote verschillen in de mate waarin schuldeisers de debiteur (pro-)actief informeren over de mogelijkheden van een betalingsregeling zijn er ook grote verschillen in de voorwaarden die zij aan een betalingsregeling stellen. Veel gestelde voorwaarden waar schuldeisers heel verschillend mee omgaan zijn:

- **Aanleveren van bewijsstukken:** met name bij hogere vorderingen vragen schuldeisers wel om bewijsstukken waarmee de debiteur kan onderbouwen dat de vordering niet in een keer kan worden betaald en waaraan afgelezen kan worden wat een reëel aflosbedrag per maand is. Er zijn grote verschillen in de stukken die aangeleverd moeten worden. Bij de ene schuldeiser is dat een eenvoudig formulier met inkomsten en uitgaven, terwijl andere schuldeisers veel meer achterliggende stukken vragen. Het niet aanleveren van de gevraagde informatie betekent doorgaans dat de gevraagde betalingsregeling niet wordt gegeven.

- **Minimumbedrag per maand:** veel schuldeisers hanteren een minimum aflossing per maand. Dit kunnen betrekkelijk lage bedragen zijn zoals 10 euro per maand, maar minimumbedragen van 25 à 35 euro zijn ook vrij gangbaar. Voor een deel van de schuldeisers geldt dat zelfs als de debiteur - met stukken - kan aantonen dat het minimumbedrag niet in het budget past, de schuldeiser dan toch geen betalingsregeling wil aangaan. De ratio achter een ondergrens is dat de regeling anders een lange administratieve belasting met zich meebrengt in de inning en de schuldeiser inschat dat de kans te groot is dat de regeling niet volledig wordt nagekomen. Geen regeling omdat een debiteur het minimumbedrag niet kan betalen, betekent doorgaans dat de schuldeiser de stap naar de rechter gaat voorbereiden om een vonnis te halen ten behoeve van loonbeslag of een andere vorm van executie.
- **Maximale looptijd betalingsregeling:** veel schuldeisers bieden betalingsregelingen aan die niet langer mogen duren dan bijvoorbeeld 3, 6, 8 of 12 maanden. De volledige vordering moet dan binnen deze termijn zijn voldaan. Voor een deel van de schuldeisers geldt dat als de debiteur kan aantonen dat hij gezien zijn budgettaire ruimte meer maanden nodig heeft om de volledige vordering terug te betalen, dat er dan toch geen betalingsregeling tot stand komt. De ratio achter een maximumtermijn is dezelfde als onder het hierboven behandelde minimumbedrag. Ook hier geldt dat als een debiteur aangeeft niet aan de voorwaarde te kunnen voldoen dat de schuldeiser dan vaak de stap gaat voorbereiden om naar de rechter te gaan om een vonnis te vragen ten behoeve van loonbeslag of een andere vorm van executie.
- **Nakomen eerdere regelingen:** veel schuldeisers betrekken bij de afweging of er een betalingsregeling wordt aangegaan ook de betaalhistorie van de debiteur. Eerdere niet volledig nagekomen betalingsregelingen zijn dan een reden om niet opnieuw een betalingsregeling aan te gaan. Ook hier geldt dat dit dan doorgaans betekent dat de schuldeiser de stap naar de rechter voor een vonnis gaat voorbereiden teneinde loonbeslag te leggen of een andere vorm van executie in te zetten.

De verschillen in voorwaarden die schuldeisers aan debiteuren stellen, waarbij niet vanzelfsprekend rekening wordt gehouden met andere schuldeisers, maken dat debiteuren vaak moeilijk in staat zijn een passende regeling te treffen. Figuur 12 bevat een weergave van wat dit concreet voor een individuele debiteur kan betekenen.



5.2.1.2 De voorwaarden van schuldeisers brengen tal van dilemma's mee

De voorwaarden die schuldeisers stellen aan betalingsregelingen zijn doorgaans ingegeven door de wens dat een vordering binnen afzienbare termijn wordt betaald. De keerzijde van voorwaarden zoals een minimumbedrag of maximale looptijd is dat er druk ontstaat op het budget van de debiteur die de debiteur en andere schuldeisers voor dilemma's plaatsen.

Door het gebrek aan regels hoe de betaalcapaciteit in de incassofase te verdelen, ondervinden debiteuren en schuldeisers de volgende dilemma's.

Dilemma's waarbij de schulden altijd oplopen

Debiteur: Wel of niet meewerken aan een betalingsregeling die niet in het budget past?

Als een schuldeiser bereid is om een betalingsregeling aan te bieden maar een maandbedrag vraagt dat te hoog is voor de betaalcapaciteit van de debiteur ontstaat een lastige keuze. De debiteur kan ervoor kiezen de betalingsregeling aan te gaan. Daarmee voorkomt hij dat de betreffende schuldeiser de gang naar de rechter maakt, met alle extra kosten van dien. De betalingsregeling legt echter een te groot beslag op het beschikbare budget. Er is dus een reële kans dat er bij andere partijen nieuwe achterstanden ontstaan. De debiteur kan de betalingsregeling ook weigeren. De kans is dan reëel dat de schuldeiser bij de rechter een vonnis gaat halen met alle extra kosten van dien. Zowel bij het meewerken als het niet meewerken aan een betalingsregeling die niet in het budget past, is het risico aanwezig dat de schulden toenemen.

Debiteur: Wat te doen als een schuldeiser een eenmaal getroffen betalingsregeling niet wil bijstellen?

Voor veel schuldeisers geldt dat ze een eenmaal getroffen betalingsregeling niet zonder meer bijstellen en/of de ruimte geven om een maandje niet te betalen. Toch komt het in het leven van debiteuren best met regelmaat voor dat er enige 'speelruimte' nodig is. Bijvoorbeeld omdat er een onvoorzien hoge energierekening komt of doordat er in huis onvoorzien een huishoudelijk apparaat moet worden vervangen. Ook in deze situatie hebben debiteuren twee keuzen. Ze kunnen de energierekening niet betalen of het apparaat op afbetaling kopen en de rekening daarvan niet (volledig) betalen. In die gevallen komt er een extra schuld bij en gaat er een tweede incassoproces lopen. Ze kunnen ook de betalingsregeling niet nakomen. De kans is reëel dat de schuldeiser deze dan beëindigt en alsnog bij de rechter om een vonnis gaat vragen. De schulden lopen dan op door de extra kosten.

Schuldeiser: Een andere schuldeiser wil geen ruimte bieden

Ook schuldeisers worden in de incassofase voor dilemma's geplaatst. Wat doe je als een debiteur al een betalingsregeling heeft lopen bij een andere schuldeiser en die schuldeiser geen ruimte wil bieden om twee regelingen naast elkaar te treffen? Wacht je dan tot de eerste betalingsregeling is afgelopen? Waarbij je geen zekerheid hebt dat er tegen die tijd niet weer een nieuwe schuldeiser is bijgekomen. Of vraag je van de debiteur om met jou een betalingsregeling af te spreken waardoor de debiteur moet rondkomen van een inkomen onder de beslagvrije voet? Of kies je ervoor beslag te leggen met het idee dat de andere schuldeiser dat voorbeeld dan maar moet volgen? Elke andere keuze dan wachten tot de betalingsregeling volledig is nagekomen betekent al snel een oploop van kosten. Bij een betalingsregeling onder de beslagvrije voet houdt de debiteur zo weinig over dat de kans reëel is dat er nieuwe achterstanden bij andere partijen ontstaan. En bij de keuze voor beslag komen de kosten van het vonnis en beslag voor rekening van de debiteur.

5.2.1.3 Maatschappelijk verantwoord incasseren stuit op grenzen

In de afgelopen jaren is er een beweging op gang gekomen waarin steeds meer schuldeisers invulling willen geven aan wat wel genoemd wordt het 'maatschappelijk verantwoord incasseren'. Bij deze aanpak willen schuldeisers voorzien in een werkwijze die gericht is op een duurzame oplossing, waarbij zowel de belangen van de schuldeiser als de debiteur worden betrokken. Schuldeisers die invulling geven aan deze werkwijze willen rekening houden met de betaalcapaciteit van de debiteur en voorkomen dat de schulden onnodig oplopen. Schuldeisers die invulling geven aan maatschappelijk verantwoord incasseren constateren dat ruimte die zij bieden al vrij snel wordt ingenomen door andere schuldeisers die het maatschappelijk verantwoord incasseren wat minder hoog in het vaandel hebben.

Maatschappelijk verantwoord incasseren vraagt een level playingfield waarin alle schuldeisers volgens dezelfde spelregels werken. Zo lang het ontbreekt aan een gedeelde set regels, zullen schuldeisers die inzetten op een zo hoog mogelijke inning in een zo kort mogelijke tijd doorgaans de schuldeisers opzij duwen die wel oog (willen) hebben voor de positie van de debiteur. Maatschappelijk verantwoord incasseren is in de huidige context vooral een invulling van morele en sociale overtuiging en niet in de eerste plaats van maximaal rendement (Jungmann e.a. 2020).

5.2.2 De overheid levert maar in beperkte mate maatwerk

Bij de overheid heeft de betalingsregeling de afgelopen jaren flink aan terrein gewonnen. In 2014 konden burgers bij het CJIB nog geen enkele betalingsregeling krijgen voor een verkeersovertreding en inmiddels kunnen ze een maatwerkregeling krijgen. Ondanks deze enorme vooruitgang plaatst de Algemene Rekenkamer de nodige kritische kanttekeningen in een onderzoek naar de wijze waarop het CJIB, CAK en de Belastingdienst omgaan met betalingsregelingen (Algemene Rekenkamer, 2023). Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer wijst uit dat een betalingsregeling bij deze drie overheidsorganisaties inmiddels wel een standaard is. Net als private schuldeisers hanteren deze overheidsorganisaties voorwaarden zoals een maximale looptijd. Als het budget van een debiteur te krap is om de vordering binnen de gestelde termijn te voldoen, bieden de onderzochte organisaties een maatwerkoplossing. De Algemene Rekenkamer is zeer kritisch op de wijze waarop daar invulling aan wordt gegeven. Zij constateert dat (kwetsbare) burgers die behoefte hebben aan een maatwerkoplossing zoveel belemmeringen en beperkingen tegenkomen, dat de kans groot is dat bij hen de schulden nog steeds oplopen.

5.2.2.4 Debiteuren ervaren de nodige drempels om maatwerk te krijgen bij overheidsorganisaties

De Algemene Rekenkamer constateert dat de drie onderzochte overheidsorganisaties redelijk goed invulling geven aan wat zij noemt een standaardbetalingsregeling. Burgers lopen echter vast als zij behoefte hebben aan een betalingsregeling op maat. Zo constateert de Algemene Rekenkamer dat het om te beginnen maar de vraag is of burgers die maatwerk nodig hebben *weten* dat zij een op maat afgestemde betalingsregeling kunnen krijgen. Dit is lang niet altijd makkelijk vindbaar op de websites en staat ook niet standaard in de incassobrieven. Daarbij ervaren burgers die er wel van op de hoogte zijn de nodige drempels om een dergelijke betalingsregeling op maat ook daadwerkelijk te krijgen. Voorbeelden van drempels die burgers die maatwerk nodig hebben tegen komen zijn:

- Verbaal vaardig: Ze moeten verbaal behoorlijk vaardig zijn om aan de telefoon uit te leggen waarom een standaard regeling niet past.
- De juiste reden: Bij de belastingdienst kunnen burgers alleen een maatwerkregeling krijgen als ze net die reden opschrijven die de Belastingdienst in haar werkinstructies heeft opgenomen. Dit kan voor burgers een behoorlijke bottleneck zijn want de voorwaarden zijn niet openbaar te raadplegen.
- Maatwerk na beroep: Het komt bij de Belastingdienst ook voor dat er pas maatwerk wordt geleverd als een burger in beroep gaat.

Kortom, de overheid voorziet wel in de mogelijkheid van een betalingsregeling op maat, maar het is zeker voor kwetsbare burgers een hele tour om deze te krijgen.

5.2.2.5 De overheid houdt te weinig rekening met de betaalcapaciteit van de burger

Naast de vraag of burgers een betalingsregeling op maat kunnen krijgen, adresseert de Algemene Rekenkamer nog een tweede knelpunt. De uitvoeringsorganisaties houden bij het bepalen van het maandbedrag onvoldoende rekening met de betaalcapaciteit van de burger. Bij het CAK en het CJIB schrijft de Algemene Rekenkamer dit toe aan onduidelijkheden in de werkinstructies. Bij de Belastingdienst constateert de Algemene Rekenkamer dat er met een beroep op haar preferentie überhaupt geen rekening wordt gehouden met het bestaan van eventuele andere schuldeisers. De Belastingdienst vraagt wel aan burgers of er andere schuldeisers in beeld zijn, maar telt betalingen aan anderen niet mee in de berekening van het te maandelijks af te lossen bedrag bij een maatwerkoplossing. Burgers die naast de Belastingdienst ook andere schuldeisers hebben, houden dus zelfs bij een maatwerkregeling te weinig geld over om rond te komen. Nieuwe schulden zijn dan haast onvermijdelijk. De Algemene Rekenkamer meldt in haar rapport expliciet dat zij het zorgelijk vindt dat maatwerkregelingen van de uitvoeringsorganisaties onvoldoende effectief zijn, omdat het vaak juist kwetsbare burgers zijn die behoefte hebben aan een betalingsregeling op maat.

5.3 Het is vaak ingewikkeld om te bepalen of beslag zinvol is

Als een betalingsregeling niet tot betaling leidt, dan staan schuldeisers voor de vraag of ze beslag gaan leggen, of in het geval van de overheid of zij andere dwangmaatregelen zullen nemen. De overheid hanteert doorgaans termijnen om een volgende stap in het invorderingsproces te zetten. Een volgende stap bij de overheid kan gaan via een dwangbevel, dwangverrekening, procedure bij de civiele rechter of de bronheffing bij de zorgpremie. Private schuldeisers en overheden die beslag op het inkomen willen leggen, proberen doorgaans af te wegen wat het verwachte rendement daarvan zal zijn. Dit is in de praktijk een ingewikkelde afweging.

Door de bank genomen wegen schuldeisers in de afweging om beslag te leggen zaken tegen elkaar af zoals de hoogte van de vordering, de kosten om het beslag te leggen en de ingeschatte kans op verhaal. Om de mogelijkheden van verhaal in te schatten betrekken schuldeisers (voor zover beschikbaar) vaak zaken erbij zoals:

- Kennis over de hoogte van het inkomen en de afloscapaciteit
- Inzicht in het aantal andere schuldeisers en hun positie in termen van preferenties
- De vraag of er al beslag ligt en als dat zo is hoeveel schuldeisers al beslag hebben gelegd en voor welke bedragen

5.4 In de executiefase neemt de totale schuldenlast flink toe

Als betaling uitblijft en de eerste schuldeiser besluit beslag te leggen, dan verandert het speelveld ingrijpend. Vanaf dat moment gaan de kosten voor de debiteur ook enorm oplopen. Vanaf het loonbeslag valt de betaalcapaciteit volledig toe aan de beslaglegger. De debiteur en de andere schuldeisers komen dan net als in de incassofase wederom voor lastige keuzes te staan. De drie opties bij een beslag voor de andere schuldeisers zijn:

- wachten met innen totdat het loonbeslag is afgerond;
- naast het loonbeslag treffen van betalingsregelingen, of;
- een vonnis verkrijgen en vervolgens meedelen in het beslag.

Deze opties hebben alle drie flinke nadelen. In de praktijk wordt er het meest 'gekozen' voor de opties twee en drie. Waarbij optie twee het grote risico in zich draagt dat het uitstel is van optie drie, omdat het maar zeer de vraag is hoe lang een debiteur rond kan komen van een beslagvrije voet die toch al niet tot nauwelijks toereikend is om langer van rond te komen. Hieronder worden de drie opties toegelicht.

Optie 1: Wachten met innen totdat het loonbeslag is afgerond.

Deze optie dient in de eerste plaats het belang van de debiteur. Alleen bij deze keuze nemen de schulden niet verder toe. Toch kiezen schuldeisers hier weinig voor. De belangrijkste redenen voor schuldeisers om hier nauwelijks voor te kiezen zijn dat:

- a. Ze niet weten hoelang ze moeten wachten totdat het loonbeslag is afgerond.
- b. Ze niet weten hoe groot de kans is dat een tweede schuldeiser beslag legt, waardoor ze in dat geval nog langer moeten wachten.
- c. Ze niet weten hoe groot de kans is dat de debiteur als gevolg van het beslag en de ingewikkelde opgave rond te moeten komen van de beslagvrije voet nieuwe schulden maakt die ook betaald moeten worden en eigen incassoprocessen met zich meebrengen.

Optie 2: Een betalingsregeling treffen tijdens het loonbeslag

Deze optie is niet in het belang van de debiteur. De schuldeiser vraagt in deze situatie van de debiteur om een betalingsregeling te treffen terwijl er ook loonbeslag is gelegd. De debiteur moet dan rondkomen van minder dan de beslagvrije voet. Nieuwe schulden zijn dan vaak onvermijdelijk. Toch komt deze situatie in de praktijk veel voor, zowel bij private partijen als bij overheidsorganisaties. In deze situatie staat de debiteur voor een haast onmogelijke keuze: meegaan in een betaalafpraak om rond te komen van een bedrag onder het absolute minimum of een nieuw vonnis en beslag waardoor de schuldsituatie met honderden euro's verder kan oplopen. Debiteuren kiezen vaak voor een betalingsregeling naast het loonbeslag, waarbij deze betalingsregelingen relatief vaak voortijdig sneuvelen. De betrokken schuldeiser zal dan doorgaans alsnog gaan dagvaarden om beslag te kunnen leggen of als het de overheid betreft, andere dwangmiddelen inzetten.

Schuldeisers kiezen vaak voor deze optie omdat ze zich realiseren dat als zij ook beslag leggen, ze weliswaar mogen meedelen in de opbrengst van het beslag maar dat de deurwaarder in eerste aanleg de geïnde gelden moet gebruiken om de kosten te betalen. Beslag leggen levert dan pas op termijn betalingen op en een betalingsregeling onder het beslag levert direct geld op.

Optie 3: Een vonnis verkrijgen en vervolgens ook loonbeslag leggen.

Deze optie is niet in het belang van de debiteur en ook lang niet altijd in het directe belang van de schuldeiser. Een tweede of volgend loonbeslag betekent dat er kosten worden gemaakt die worden opgeteld bij de kosten die er al waren gemaakt voor de eerdere beslagen. Met elk volgend beslag duurt het langer voordat er op de hoofdsom afgelost gaat worden. Toch wordt deze optie (bij gebrek aan een betere optie) veel gekozen. De optie wordt direct gekozen na een eerste beslag of nadat een betalingsregeling onder de beslagvrije voet spaak loopt. Bij deze optie lopen de kosten doorgaans flink op. Hoelang het duurt voordat de aflossingen op de hoofdsom starten hangt af van het aantal schuldeisers dat beslag legt en de hoogte van de afloscapaciteit.

5.5 De financiering van de incasso werkt kostenoploop in de hand

De incasso is een markt waarin schuldeisers, incassobureaus en deurwaarders actief zijn. Zij delen het doel om vorderingen waar mogelijk volledig te innen, maar hebben onderling verschillende posities. In de incassofase werken incassobureaus en deurwaarders in concurrentie. In de executiefase werken deurwaarders onderling in concurrentie.

5.5.1 In de incassofase levert één aanmaning al incassokosten op

Wanneer een vordering niet op tijd betaald wordt mag een schuldeiser incassokosten in rekening brengen. Het maakt hierbij niet uit of de werkzaamheden voor invordering zijn uitbesteed. De maximale incassokosten zijn gelijk aan een percentage van de hoofdsom met een minimum van € 40,- en een maximum van € 6775,-, zoals uitgelegd in de volgende tabel.¹¹

Tabel 7 Hoogte incassokosten

Hoofdsom	Hoogte incassokosten
over de eerste € 2.500	15% (minimaal € 40)
over de volgende € 2.500	10%
over de volgende € 5.000	5%
over de volgende € 190.000	1%
over het meerdere	0,5% (max. totaal € 6.775)

Voorwaarde is wel dat de schuldeiser eerst een aanmaning stuurt met een betalingstermijn van minimaal 14 dagen. In deze zogenaamde 'veertiendagenbrief' moet ook aangeven worden hoeveel kosten in rekening wordt gebracht wanneer er niet op tijd wordt betaald.

Het versturen van één brief is dus voldoende om na het uitblijven van betaling incassokosten in rekening te mogen brengen. Dat heeft de Hoge Raad bij de beantwoording van prejudiciële vragen nog eens bevestigd (ECLI:NL:HR:2014:1405). De ene keer zal de vordering vrij snel betaald zijn en zijn de incassokosten vrij snel verdiend. De andere keer worden er betalingsregelingen getroffen en wordt er veel werk voor verricht. De gedachte is dat de incassokosten dan gemiddeld genomen een redelijke vergoeding zijn.

¹¹ Zie voor achtergrondinfo en jurisprudentie: www.schuldinfo.nl/incassokosten

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet incassokosten werd al gevreesd dat dit een interessant verdienmodel kon worden wanneer schuldeisers deze incassobrief zelf gaan versturen.¹² Deze vrees is uitgekomen. Vanuit het perspectief van incassobureaus en deurwaarders gezien nemen schuldeisers het 'laaghangend fruit', en de meer ingewikkelde dossiers worden uitbesteed (Winter e.a. 2019, p.45).

Opdrachtgevers, incassobureaus en deurwaarders zijn vrij in de tariefafspraken die ze maken. Vaak gelden in de incassofase no-cure-no-pay-afspraken en wordt er sterk gelet op het incassorendement, waardoor niet genoeg ruimte is om rekening te houden met de individuele situatie van de debiteur.

Deze systematiek werkt langst drie wegen een kostenverhoging in de hand:

1. Schuldeisers kunnen al na één aanmaning bij uitblijven van betaling incassokosten in rekening brengen.
2. Incassobureaus en deurwaarders hebben relatief ingewikkelde zaken en ontvangen relatief hiervoor gemiddeld een lage vergoeding, omdat schuldeisers eenvoudige zaken zelf incasseren. Dit betekent dat er minder ruimte is om de incassofase goed te doen, hetgeen kostenverhogend werkt.
3. Bij een afrekening op basis van het incassorendement loont het in het huidige stelsel niet om rekening te houden met de betaalcapaciteit van de debiteur, hetgeen ook kostenverhogend kan werken.

5.5.2 De executiefase nodigt uit tot het verrichten van ambtshandelingen

Vanaf het moment dat een vonnis is verkregen, of eigenlijk vanaf het moment dat de dagvaarding aan de debiteur wordt overhandigd, is de financiering van de werkzaamheden van de deurwaarder volstrekt anders geregeld. Sinds de inwerkingtreding van de Gerechtsdeurwaarderswet in 2001 geldt voor de financiering van ambtshandelingen een tweeledig tarievenstelsel (Moerman, 2002):¹³

- Vrije tarieven in de relatie opdrachtgever – deurwaarder, ook wel cliënttarieven genoemd;
- Vaste tarieven voor de kosten die voor rekening van de debiteur komen, ook wel schuldenaarstarieven genoemd, geregeld in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.

Deurwaarderskantoren moeten met elkaar concurreren om opdrachtgevers 'binnen te halen'. Het is echter geen markt met een 'normale marktwerking'. De opdrachtgever kiest de deurwaarder en de debiteur is doorgaans degene die de kosten betaalt. Zo is het gebruik geworden om grote incassopartijen aan te besteden, waarbij prijs vaak een belangrijke component vormt. Aanbestedingen gericht op prijs dragen het risico in zich dat de opdrachtnemer, in dit geval de deurwaarder, heel scherp aan de wind moet zeilen om het hoofd financieel boven water te houden. De praktijk laat ook dit soort voorbeelden zien. Zo betaalt het CJIB € 49,24 per dossier voor de invordering van een verkeersboete. Dit is een zeer laag bedrag. Een grote zorgverzekeraar heeft de eigen positie nog beter verzekerd. Deze weet zelfs de afspraak te bedingen dat bij invordering door de deurwaarder eerst de hoofdsom moet worden betaald en dat de deurwaarder daarna maar moet zien hoe de gemaakte kosten op de debiteur worden verhaald. Dit is de omgekeerde volgorde van de standaardafpraak. Schuldeisers kunnen al dan niet via aanbestedingen de prijs van deurwaarders maximaal proberen te drukken. Ergens ligt er ook een grens waarbij er bij deurwaarders bedrijfsrisico's ontstaan en de onafhankelijkheid van de deurwaarder onder druk komt te staan.

Om te voorkomen dat de deurwaarder teveel risico neemt bij het maken van afspraken met opdrachtgevers heeft de KBvG met ingang van 1 januari 2021 bij verordening hiervoor nadere regels gesteld.¹⁴ Zo moet de deurwaarder op portefeuilleniveau een redelijke vergoeding berekenen, mag het risico van een vordering niet geheel of gedeeltelijk worden overgenomen, mag griffierecht niet worden voorgeschoten en is het pas toegestaan om ontvangen gelden af te dragen aan zijn opdrachtgever nadat de outofpocketkosten en zijn eigen verdiensten zijn betaald.

12 Zie met name de behandeling door de Eerste Kamer: Kamerstukken I 2010-2011, 32418, B, p. 4. en Kamerstukken I 2011-2012, 32418, C, p. 8-10 en Kamerstukken I 2011-2012, 32418, E.

13 Zie voor achtergrondinfo en jurisprudentie: <https://schuldingo.nl/proceskosten> en <https://schuldingo.nl/executiekosten>

14 Verordening Grenzen tariefmodellen gerechtsdeurwaarders, Stcrt. 2020, nr. 62035. M.i.v. 1 februari 2023 opgenomen in art. 3.7, 4.7 en 8.1 van de Gerechtsdeurwaardersverordening, Stcrt. 2023, nr. 858.

Voor deurwaarders geldt weliswaar de ministerieplicht: de opdrachtgever beslist wat er moet gebeuren en de deurwaarder dient dat in beginsel uit te voeren. Bij no-cure-no-pay-afspraken werkt dat in de praktijk niet meer zo. Wanneer je niets betaalt kun je eigenlijk geen opdrachten geven. In feite ontstaat er een situatie waarbij de opdrachtgever de vordering uit handen geeft en zelf niet meer actief met de wijze van invordering bemoeit. Het komt zelfs veel voor dat schuldeisers zich opstellen alsof ze er niet meer over gaan: "het ligt bij de deurwaarder" (Moerman e.a. 2020, p. 22).

Voor de deurwaarder betekent 'no-cure-no-pay' dat hij voor zijn inkomsten grotendeels afhankelijk is van de mogelijkheid om de vordering te innen, want dan kan hij de kosten in mindering brengen op de executieopbrengst. Dit kan twee kanten op gaan:

- extra voorzichtigheid bij het nemen van executiemaatregelen, goed de verhaalbaarheid van de vordering inschatten, om te voorkomen dat de deurwaarder met de kosten blijft zitten;
- risico's nemen met executiemaatregelen, kosten zijn potentiële inkomsten. De schuldeiser loopt bij no-cure-no-pay niet het risico deze kosten te hoeven betalen en zal niet aan de rem trekken.

Aangezien de deurwaarder tijdens de executiefase alleen voor ambtshandelingen gefinancierd wordt, heeft dit ook gevolgen voor zijn handelingsperspectief. Wanneer de rechter bij vonnis heeft bepaald dat een vordering betaald moet worden en de debiteur wil vervolgens een betalingsregeling, wie betaalt dan de werkzaamheden die de deurwaarder hiervoor moet verrichten? De deurwaarder mag hiervoor bij de debiteur geen kosten in rekening brengen en de opdrachtgever zal dit niet willen betalen. Wanneer de deurwaarder daarentegen beslag op loon legt, worden de werkzaamheden wel gefinancierd, aangezien de hiervoor wettelijk vastgestelde tarieven, wel in rekening bij de debiteur worden gebracht. Voor een ontruiming wordt de deurwaarder wel gefinancierd, maar voor het treffen van een betalingsregeling om de ontruiming te voorkomen niet.

6. Het bereik van schuldhulpverlening

Als een debiteur financieel helemaal klem zit en geen mogelijkheid (meer) ziet om op de achterstanden zelfstandig op te lossen, kan schuldhulpverlening een uitkomst bieden. Schuldhulpverlening is geen strak afgebakende voorziening. Er vallen veel verschillende activiteiten onder, die worden uitgevoerd door veel verschillende partijen. Ondanks de diversiteit en veel verschillen in registraties is uit het beschikbare cijfermateriaal wel op te maken dat het bereik zeer beperkt is. Als met een ruime slag om de arm wordt gerekend, is nog geen tien procent van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden in beeld bij professionele schuldhulpverlening. Bij de groep die wel de stap naar hulp zet, levert dit slechts bij een derde tot de helft de start van een (minnelijke of wettelijke) schuldregeling op. Ten opzichte van alle huishoudens met problematische schulden start jaarlijks nog geen vijf procent aan een regeling met uitzicht op een schuldenvrije toekomst.

Ten behoeve van dit onderzoek is schuldhulpverlening relevant omdat debiteuren die geen uitweg zien bij het hoog oplopen van de totale schuldenlast dus op papier wel een oplossing hebben maar vanwege het uitblijven van een beroep op schuldhulp feitelijk in een steeds ingewikkelder situatie terechtkomen.

6.1 Schuldhulpverlening omvat een veelheid aan activiteiten

Schuldhulpverlening is in Nederland geregeld in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), De Wet schuldsanering natuurlijke personen en Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Redenerend vanuit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening kan schuldhulpverlening het beste omschreven worden als 'het ondersteunen van mensen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden als redelijkerwijs is te voorzien dat iemand de schulden niet kan afbetalen of al is gestopt met betalen, alsmede eventuele nazorg'¹⁵. Schuldhulpverlening omvat zowel het treffen van betalingsregelingen waarbij achterstanden volledig worden betaald, als schuldregelingen waarbij een (substantieel) deel van de achterstanden wordt kwijtscholden. Als norm om te bepalen of een debiteur in aanmerking komt voor een schuldregeling met kwijtscholding wordt in het minnelijk traject (Wgs) een grens van 36 maanden gehanteerd¹⁶. In het minnelijke traject wordt geprobeerd een schuldregeling met kwijtscholding te treffen als een debiteur bij 36 maanden maximaal afbetalen de achterstanden nog niet volledig heeft voldaan. Onder maximaal afbetalen wordt verstaan: al het inkomen aanwenden boven de norm van het Vrij te laten bedrag. Het Vrij te laten bedrag is een norm die wordt vastgesteld door Recofa (rechter-commissarissen bij faillissementen) en de Raad voor Rechtsbijstand.

¹⁵ Deze omschrijving is een lichte bewerking van de begripsomschrijving uit artikel 1 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

¹⁶ Op 1 juli is de Wet schuldsanering natuurlijke personen ingrijpend gewijzigd. De duur van schuldregelingen is gehalveerd van 36 naar 18 maanden.

Vooralsnog wordt in het minnelijke traject vastgehouden aan de duur van 36 maanden om te bepalen of een schuldsituatie problematisch is. De rechtbanken toetsen ten behoeve van toelating tot de Wsnp op de vraag of een debiteur nog kan voortgaan met betalen en niet op de in het minnelijk traject gehanteerde 36 maanden.

6.2 Het bereik van hulp bij betalingsregelingen

Debiteuren kunnen bij verschillende partijen terecht voor hulp bij het treffen van betalingsregelingen. Naast de gemeentelijke schuldhelpverlening zijn de meest opgezochte partijen wijkteams, sociaal raadslieden, het juridisch loket en vrijwilligers. Het is niet bekend hoeveel debiteuren bij welke partijen om hulp vragen. Onderzoek onder sociaal raadslieden wees uit dat als schuldeisers een debiteur geen betalingsregeling willen bieden, dat een hernieuwde poging van de sociaal raadslieden in de helft van de gevallen alsnog een betalingsregeling opleverde (Jungmann e.a., 2020).

6.3 Het bereik van de voorziening schuldhelpverlening

Er is wat meer zicht op het aantal debiteuren dat hulp krijgt om een schuldregeling te treffen. Al geldt ook hier dat er geen sluitende registratie is. Om het bereik te becijferen zijn er drie databronnen beschikbaar: cijfers van het CBS over het aantal huishoudens met financiële problemen, cijfers van de NVVK over het aantal aanmelding en het aantal schuldregeling dat de leden van deze organisatie hebben opgestart, cijfers van bureau Wsnp over het aantal debiteuren dat is toegelaten tot een wettelijke schuldsanering.

De beschikbare cijfers zijn niet zonder meer aan elkaar te relateren. De NVVK is de branchevereniging voor schuldhelpverlening en sociaal bankieren. Het merendeel van de schuldhelpverlenende organisaties is lid bij deze vereniging. Een schatting dat zeker tachtig procent van de debiteuren die hulp zoekt, terechtkomt bij een NVVK lid lijkt gerechtvaardigd. Het gegeven dat de NVVK geen landelijke dekking heeft, werkt op twee manieren door op de cijfers die in dit hoofdstuk worden gebruikt. In de eerste plaats ligt het aantal aanmeldingen in werkelijkheid wat hoger dan het cijfer dat hier wordt gebruikt. In de tweede plaats worden er in werkelijkheid dus ook wel wat meer minnelijke schuldregelingen getroffen dan hier wordt becijferd.

Ondanks deze lichte beperkingen geven de beschikbare cijfers wel een interessant beeld. Want zelfs als er rekening mee wordt gehouden dat de cijfers geen absolute werkelijkheid representeren, laten de cijfers wel zien dat het bereik van schuldhelpverlening heel beperkt is. In 2021 waren er volgens het CBS bijvoorbeeld 599.160 huishoudens met geregistreerde problematische schulden. Bij de NVVK meldden zich dat jaar 78.689 huishoudens. Deze aanmeldingen vertegenwoordigen slechts 13 procent van alle huishoudens met geregistreerde problematische schulden. Als wordt aangenomen dat tachtig procent van de debiteuren zich meldt bij een lid van de NVVK dan is het bereik nog steeds slechts 16 procent.

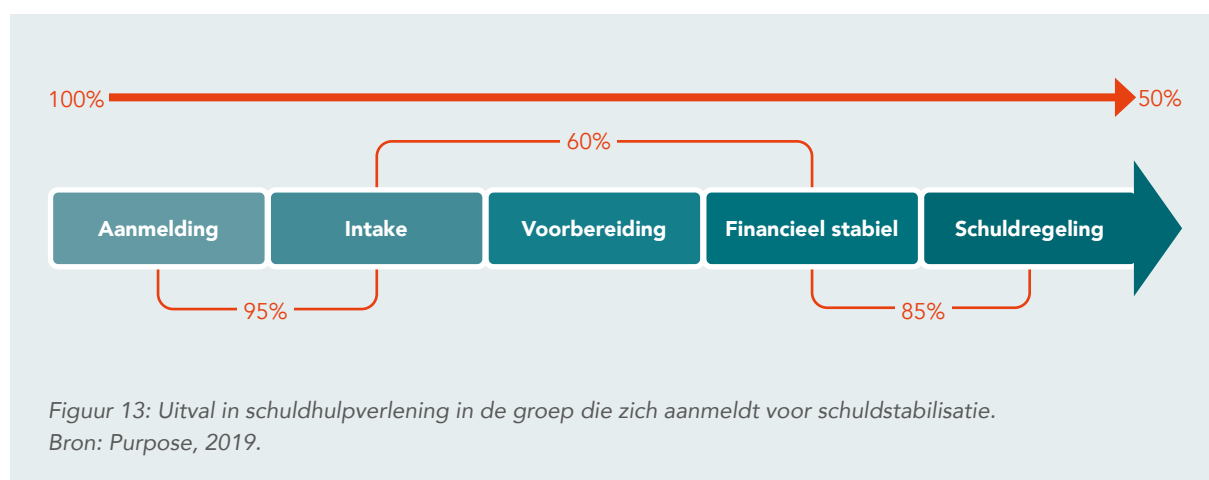
Een vergelijkbare rekensom kan er gemaakt worden van het bereik van schuldregelingen. Want een aanmelding bij schuldhelpverlening betekent nog geen oplossing. In 2021 werden er totaal 19.709 regelingen tot stand gebracht die kunnen leiden tot een schone lei. Dit aantal is de optelsom van het aantal schuldregelingen getroffen door een NVVK-lid en de toelatingen tot de Wsnp. Het totaal van 19.709 regelingen vertegenwoordigt slechts een kwart van het aantal aanmeldingen in 2021. Ten opzichte van het aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden is dit een bereik van slechts 3,2 procent. Ook hier geldt dat het percentage in werkelijkheid waarschijnlijk ietsje hoger ligt omdat er ook schuldregelingen worden getroffen door partijen die niet lid zijn van de NVVK. Bij schuldregelingen staat daar dan weer tegenover dat niet elke schuldregeling eindigt in een kwijtschelding of omzetting naar natuurlijke verbintenissen¹⁷. Onder de streep is het bereik van schuldregelingen met kwijtschelding dus niet veel hoger dan een procent of vijf.

17 In het minnelijke traject werd in 2016 van de schuldsaneringen 92% succesvol afgerond en van de schuldbemiddelingen 51% Bron: Jaarverslag 2017 NVVK

Tabel 8: Weergave van het aantal huishoudens met problematische schulden, het aantal huishoudens dat bij een NVVK-lid om hulp vraagt, het aantal minnelijke en wettelijke schuldregelingen, de gemiddelde totale schuld en het aantal schuldeisers per schuldpakket. Bronnen: CBS, 2020; Jaarverslagen NVVK 2013-2022, Bureau Wsnp.

	Aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden	Aantal aanmeldingen bij NVVK-leden en percentage van totaal aantal HH met problematische schulden	Optelsom aantal minnelijke regelingen bij NVVK-leden en wettelijke schuld-saneringen en percentage van totaal aantal aanmeldingen	Aantal minnelijke schuldregelingen bij NVVK-leden	Aantal Wettelijke schuld-saneringen landelijk	Hoogte schuldpositie	Aantal schuldeisers
2022	-	75.531	18.325 (24%)	16.423	1.902	40.170	13
2021	599.160	78.689 (13%)	19.709 (25%)	17.408	2.301	42.662	13
2020	630.120	78.013 (12%)	22.204 (28%)	19.204	3.000	38.508	14
2019	625.280	89.152 (14%)	25.110 (28%)	20.471	4.639	39.029	13
2018	650.700	86.200 (13%)	27.561 (32%)	21.800	5.761	38.300	14
2017	604.670	94.200 (16%)	30.761 (33%)	22.400	8.361	42.100	13
2016	661.860	89.300 (13%)	29.402 (33%)	19.600	9.802	40.300	15
2015	661.730	90.400 (14%)	30.573 (34%)	19.500	11.073	42.900	14
2014	-	92.000	31.064 (34%)	18.800	12.264	38.500	14
2013	-	89.000	34.556 (39%)	22.200	12.356	37.700	14

In een onderzoek naar de uitvoering van schuldhulpverlening schat Purpose (2019) dat ongeveer de helft van de groep die zich aanmeldt voor hulp uiteindelijk in een regeling komt. De meeste debiteuren vallen uit in het proces van stabilisatie. (Purpose, 2019; Inspectie SZW 2020).



7. De rol van gedrag bij het geringe bereik verklaard

Op het eerste gezicht is schuldhulpverlening een uitkomst voor debiteuren waarbij de totale schuldenlast zo hoog is opgelopen dat ze niet (meer) weten hoe ze op eigen kracht uit de schulden kunnen komen. Het bereik is echter zo laag dat schuldhulpverlening deze functie nauwelijks heeft. In dit hoofdstuk wordt het gedrag beschreven dat verklaart waardoor het bereik van schuldhulpverlening zo gering is. Ter introductie daarop wordt beschreven welke zorgen er al langere tijd leven over het bereik.

7.1 Het bereik van schuldhulp is al lange tijd veel te beperkt

In 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ingevoerd. Door invoering van deze wet werd schuldhulpverlening een gemeentelijke taak. De wetgever beoogde met de invoering een kwaliteitsbodem te leggen in de uitvoering en de effectiviteit van de schuldhulpverlening te vergroten (Jungmann e.a. 2008). Een brede toegankelijkheid was in dit kader een eerste doel (Kamerstukken II 2009-2010, 32291, nr. 3).

7.1.1 Beperkte bereik is al een aandachtspunt vanaf inwerkingtreding van de Wgs

Al bij de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening werd geconstateerd dat een groot deel van de huishoudens met problematische schulden niet in beeld was bij de schuldhulpverlening (Kerckhaert & De Ruig, 2013). Tegelijkertijd waren er zorgen over de ontwikkeling van de schuldenproblematiek. In de context van de economische crisis die vanaf 2008 uitbrak nam het aantal huishoudens met problematische schulden toe en steeg de gemiddelde schuldenlast van de groep die wel een beroep deed op schuldhulpverlening van 33.500 in 2012 naar 38.500 in 2014 (NVVK, 2013; NVVK, 2015; Westhof & De Ruig, 2015). In de evaluatie van de Wgs in 2016 wordt het niet-gebruik van schuldhulpverlening expliciet genoemd als knelpunt (Baan, Louwes & Oostveen, 2016). In de evaluatie wordt daarbij opgemerkt dat de beschikbare cijfers de nodige beperkingen kennen. Er wordt geconstateerd dat het niet-gebruik hoog is maar ook dat de exacte omvang door de wijze waarop de cijfers verzameld worden niet kan worden vastgesteld. In dezelfde periode laten ook de Nationale Ombudsman, de Algemene Rekenkamer en de Inspectie SZW zich op dit punt kritisch uit. In het rapport Burgerperspectief op schuldhulpverlening constateert de Nationale Ombudsman dat de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening sterk te wensen overlaat (Tuzgöl-Broekhoven e.a. 2016). Mede onder verwijzing naar een gebrek aan capaciteit en een toename van de (complexiteit van de) problematiek, constateert de Ombudsman dat gemeenten gemiddeld genomen te veel redzaamheid van burgers verwachten, te weinig maatwerk leveren en door de gestelde toelatingsvoorwaarden en weigeringsgronden te veel burgers uitsluiten van schuldhulpverlening. De Algemene Rekenkamer (2016) constateert ook dat veel burgers de weg naar schuldhulpverlening niet vinden en de Inspectie SZW verklaart dit mede uit de uitsluitingsgronden die relatief veel gemeenten hanteren, de onduidelijkheid over de toegang tot schuldhulpverlening voor zelfstandigen en de te vaak beperkte kennis bij gemeenten bij de toegang tot schuldhulpverlening (Inspectie SZW, 2016).

7.1.2 De brede schuldenaanpak heeft (nog) niet geleid tot een veel groter bereik

In 2018 is het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gestart met de Brede schuldenaanpak (Kamerstukken II 2017-2018, 24515, nr. 431). In dit actieplan worden bestaande en nieuwe initiatieven en wetsvoorstellen gebundeld die als doel hebben de schuldenproblematiek terug te dringen. De aanpak voorziet in drie pijlers, waarbij de eerste pijler onder meer is gericht op schuldpreventie en vroegsignalering en de tweede pijler op de aanpak van schulden en de derde op een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso. Alhoewel de Brede schuldenaanpak een ongekennde hoeveelheid aan nieuwe wetgeving, beleidswijzigingen, pilots en nieuwe werkwijzen oplevert en de betrokken partijen de aanpak als overwegend positief waarderen, is het bereik van schuldhulpverlening niet toegenomen (zie tabel 8 in het vorige hoofdstuk) (Bureau Bartels, 2021).

7.2 Debiteuren zet de stap naar schuldhulpverlening niet

Alhoewel schuldhulpverlening op het eerste gezicht een aantrekkelijke oplossing voor problematische schulden lijkt, is er een grote groep die de stap naar hulp niet zet. Analyses naar het niet-gebruik laten zien dat de volgende groepen het meest buiten beeld blijven: gezinnen (met kinderen), alleenstaande mannen, huishoudens met inkomen uit werk, huishoudens met een koopwoning en jonge mensen (Schonewille & Weijers, 2019). Het Nibud schat dat ruim tien procent van de mensen niet weet dat er hulp bij schulden beschikbaar is (Schonewille & Crijnen, 2018). Voor de meeste debiteuren geldt dus dat het niet-gebruik wortelt in een andere reden dan onbekendheid met de voorziening.

Uit de onderzoeken die beschikbaar zijn naar redenen voor debiteuren om de stap naar schuldhulpverlening niet te zetten komt een vrij consistent beeld naar voren. De belangrijkste redenen voor debiteuren om geen hulp te vragen zijn hieronder op een rij gezet. Er is geen inzicht in de omvang van de groepen. Het ligt in de rede dat er ook debiteuren zijn waarbij meerdere van de onderstaande redenen spelen.

7.2.1 Onrealistisch optimisme

Er is een groep die de eigen situatie optimistischer inschat dan deze werkelijk is. Mensen zoeken geen hulp voor een situatie die als zij zich bij schuldhulpverlening zouden melden wel als problematisch worden aangemerkt (Jungmann & Keizer, 2023; Keizer, 2016). Deze groep heeft ten onrechte het idee dat ze de problemen nog wel kunnen oplossen.

In onderzoek van de Hogeschool van Amsterdam werd in aanvulling op onrealistisch optimisme opgetekend dat het niet beseffen dat er sprake is van een problematische situatie ook voort kan komen uit intergenerationele problematiek (Mak e.a. 2023). Wie opgroeit in problematische schulden kan die anders taxeren dan mensen die daar eerder niet mee te maken hadden.

7.2.2 Niet willen voldoen aan de voorwaarden

Er is ook een groep debiteuren die niet wil voldoen aan de voorwaarden die de schuldhulpverlening stelt (Middendorp, 2022; Inspectie SZW, 2020, Schonewille & Weijers, 2019). Om in aanmerking te komen voor een schuldregeling met kwijtschelding wordt er van debiteuren een maximale inspanning gevraagd. Er zijn tussen gemeenten behoorlijke verschillen in de voorwaarden die zij stellen en de mate waarin deze voorwaarden een harde eis zijn. Veel gestelde voorwaarden zijn dat mensen minimaal 24 uur tot 32 uur per week betaald werk verrichten, een eventuele auto weg doen die niet nodig is voor woon-werkverkeer, kostgeld vragen aan eventuele meerderjarige inwonende kinderen en goederen van waarde zoals een vouwwagen of bootje, verkopen. Naast deze voorwaarden zijn weekgeld en de positie van schulden aan vrienden en familie voor veel debiteuren ook een struikelblok.

Bij een schuldregeling met kwijtschelding wordt uitgerekend welk deel van het inkomen mensen mogen overhouden.

Dit heet het vrij te laten bedrag. Afgeleid daarvan krijgen mensen bij een schuldregeling doorgaans weekgeld.

Afhankelijk van de situatie is dit doorgaans ongeveer 50 à 60 euro per week voor een alleenstaande. Zeker als er meerdere kinderen zijn, is het voor mensen vaak erg slikken als ze horen wat ze per week te besteden hebben.

Een tweede belemmering wordt gevormd door schulden aan vrienden en familie. Veel debiteuren hebben in moeilijke tijden ook geld in hun omgeving geleend. Een schuldregeling heeft betrekking op alle schulden. Voor familie en vrienden betekent dit dat zij formeel ook mee moeten werken aan een kwijting (minnelijk traject) of dat de vordering die zij hebben op een naaste wordt omgezet in een natuurlijke verbintenis (Wsnp). Er is een groep debiteuren voor wie het mee moeten nemen van deze privéschuld in een schuldregeling een onoverbrugbare voorwaarde is.

7.2.3 Schaamte

Een derde groep zet de stap niet naar schuldhulpverlening omdat ze zich schamen voor hun schulden. Onderzoek wijst uit dat één op de zeven Nederlanders zich schaamt voor de eigen financiële situatie. Zeker bij een lager inkomen kan dit verstrekken gevolgen hebben. Zo hebben mensen die zich schamen voor hun financiën de neiging zich terug te trekken uit het sociale leven. In deze dynamiek zetten zij ook de stap naar schuldhulpverlening niet. Daarbij hebben mensen die zich schamen voor hun financiële situatie de neiging om juist statusverhogende aankopen te doen. Dit werkt een toename van schulden in de hand (Plantinga, 2019).

In onderzoek van de Hogeschool van Amsterdam zegt een debiteur over de schaamte als belemmering om een beroep te doen op schuldhulpverlening: *'Misschien is het een stukje trots of zo, maar ik wou juist alles eraan doen om dat [schuldhulp red.] te voorkomen. Want je bent natuurlijk ook bang van goh, komt je werkgever er dan ook achter of misschien krijg je dan meteen zo'n stempeltje.'* (Mak e.a. 2023)

7.2.4 Wantrouwen naar de overheid

Schuldhelpverlening is in de eerste plaats een voorziening die wordt aangeboden door gemeenten of door gemeenten inschakelde organisaties. Voor een inmiddels redelijk substantiële groep is de overheid een partij die zij wantrouwen. In het rapport *Eigentijdse ongelijkheid* beschrijft het SCP dat met name burgers met een wat lager inkomen en bijkomende problemen de overheid wantrouwen. Deze omstandigheid is terug te zien in wantrouwen als reden om geen beroep te doen op schuldhelpverlening. In onderzoek naar de rol van informele initiatieven op het terrein van armoede en schuldenproblematiek verwoorden zowel burgers als ambtenaren de uitwerking van wantrouwen (Mak e.a. 2023).

Tabel 9: Citaten over de doorwerking van wantrouwen als belemmerende factor voor debiteuren om de stap naar schuldhelpverlening te zetten. Bron: Mak e.a. 2023.

Burger over wantrouwen als reden om de stap naar schuldhelp niet te zetten	Ambtenaar over het wantrouwen dat mensen met schulden ervaren en de belemmering die daaruit voortkomt om de stap naar schuldhelpverlening te zetten.
En je hebt die angst en ik weet dat heel veel dat hebben: je hebt je kinderen en je wil niet dat die afgepakt worden. Dat is het echt, op het moment dat je hulp gaat zoeken, dat is het grootste probleem. Bij heel veel moeders. Die angst dat ze je kinderen afpakken [...] je bent altijd bang. Dan ga je weg of je bent niet thuis en je bent bang dat je huis wordt leeggehaald door de deurwaarder, dat soort dingen	Veel mensen willen helemaal geen hulp, en vooral niet van de gemeente. Er is een groot wantrouwen naar de overheid in het algemeen, ze gooien alle overheidsorganisaties op een grote hoop. Ze menen dat de gemeente onder een hoedje speelt met bijvoorbeeld de belastingdienst. De nare ervaringen als gevolg van de kot-affaire, werken dan in ons nadeel. Mensen zien niet dat de gemeente een heel andere partij is en ze oprecht wil helpen. Het is lastig om mensen te verleiden om hulp van de gemeente te accepteren.

7.2.5 Achterhaalde beelden, geschaad vertrouwen en spookverhalen

Enigszins in het verlengde van wantrouwen als verklaring voor niet-gebruik worden achterhaalde beelden, geschaad vertrouwen en spookverhalen ook in onderzoeken genoemd. Bij de inwerkingtreding van de Wgs stonden veel gemeenten voor een forse bezuinigingsopgave. Om deze te realiseren hebben veel gemeenten destijds de drempels voor schuldhelpverlening flink verhoogd (Jungmann, 2020). Er werd een (veel te) groot beroep gedaan op de zelfredzaamheid van burgers. Een doorwerking daarvan is dat negatieve ervaringen in een (ver) verleden voor debiteuren nog altijd een reden kan zijn om de stap naar schuldhelpverlening niet te zetten. De Hogeschool van Amsterdam tekent in dit kader bijvoorbeeld het volgende citaat op uit de mond van een schuldhelpverlener: *'Er leven beelden die niet meer kloppen. Zes jaar geleden was het aanmeldformulier zeven kantjes en nu nul, het eerste gesprek kan plaatsvinden zonder voorwaarden.'* (Mak e.a., 2023). Veel gemeenten werken aan het verlagen van de drempels. In dat kader geven steeds meer gemeenten invulling aan wat wel heet het stress-sensitieve werken (Jungmann, De Groot & Van der Pol, 2023). Gemeenten beogen met deze wijze van werken en bejegenen de drempels te slechten die debiteuren (hebben) ervaren opdat zij de stap naar hulp (weer) gaan zetten. Het kost tijd voordat debiteuren door hebben dat de bejegening gelijkwaardig(er) en ondersteunend(er) is geworden.

Naast slechte ervaringen vormen 'spookverhalen' ook een reden om de stap naar schuldhelpverlening niet te zetten. Vrijwilligers bij informele armoede- en schuldhelpverleningsprojecten constateren dat debiteuren vaak beelden hebben die niet overeenkomen met de realiteit (Mak, 2023; Middendorp, 2022). Ze denken bijvoorbeeld dat schuldhelpverlening heel veel geld kost terwijl er een verbod ligt op het vragen van een betaling voor hulp. In het eerder aangehaalde onderzoek van de Hogeschool van Amsterdam naar belemmeringen voor debiteuren om de weg naar schuldhelpverlening te vinden, zegt een debiteur over dit misverstand bijvoorbeeld: *'En aan de ene kant is het natuurlijk hartstikke mooi dat zoiets [schuldhelp red] wel bestaat, maar ook daarvan heb ik wel een keertje gehoord van die vriendin van mij die door haar familie in de schulden is gekomen dat ze zo'n hoog bedrag moeten betalen voor iemand die jouw financiën regelt. Toen had ik ook zoiets van, ja, maar daar pas ik voor. Al ga ik een paar maanden achter elkaar alleen maar brood en soep eten, ik ga ervoor waken dat dat niet gebeurt.'* (Mak e.a., 2023)

7.3 Derden verwijzen niet (tijdig) door naar schuldhulpverlening

Het beperkte bereik van de schuldhulpverlening is voor een deel ook toe te schrijven aan het gegeven dat derden debiteuren met (problematische) schulden niet vanzelfsprekend doorverwijzen. Het komt voor dat mensen jarenlang gebruik maken van ondersteuning van een informeel project zonder de stap naar formele schuldhulpverlening te zetten. Onderzoek naar vrijwilligersprojecten en informele projecten gericht op de aanpak van armoede en schulden laat zien dat er zes belangrijke redenen zijn waarom mensen niet altijd (direct) worden doorverwezen.

7.3.1 Onvoldoende zicht op de ernst van de situatie

De medewerkers van vrijwilligersprojecten bieden vaak specifieke hulp. Denk bijvoorbeeld aan medewerkers van een kledingbank, een informele voedselbank of projecten gericht op het versterken van sollicitatievaardigheden. Zij komen relatief vaak mensen tegen met problematische schulden. Omdat de focus in deze projecten niet ligt op het doorverwijzen naar schuldhulpverlening gaat de aandacht ook niet vanzelfsprekend uit naar de vraag of er een schuldregeling met kwijtschelding nodig is. Een extra complicatie daarbij is dat debiteuren vaak ook geen goed zicht hebben op de ernst van hun situatie. Het komt dan ook voor dat mensen niet worden verwezen terwijl er wel sprake is van een problematische schuldsituatie waarin een schuldregeling met kwijtschelding de snelste oplossing is (Mak e.a. 2023).

7.3.2 Onvoldoende kennis over formele schuldhulpverlening

Doorverwijzingen naar formele schuldhulpverlening blijven ook wel achterwege omdat het geen vanzelfsprekendheid is dat medewerkers van informele projecten weten wat de regels zijn (Mak e.a. 2022). Zo kan het gebeuren dat medewerkers van informele projecten bijvoorbeeld verkeerd geïnformeerd worden door deelnemers aan een project over voorwaarden van de schuldhulpverlening. Die verkeerde beelden kunnen vervolgens een eigen leven gaan leiden waardoor verwijzingen niet tot stand komen. In steeds meer gemeenten probeert schuldhulpverlening wel voorlichting te geven aan medewerkers aan informele projecten. Desondanks kunnen verkeerde beelden toch verwijzingen in de weg staan.

7.3.3 Weerstand en wantrouwen richting schuldhulpverlening

De Hogeschool van Amsterdam (HvA) heeft in vier grote steden onderzoek verricht naar de mate waarin en wijze waarop mensen vanuit informele projecten gericht op het bestrijden van armoede en schulden worden verwezen naar de schuldhulpverlening. Op basis van onder meer interviews en roadshows constateert de HvA dat verwijzingen soms niet tot stand komen doordat de medewerkers van informele projecten hun bedenkingen hebben bij de professionele schuldhulpverlening. In een deel van de gevallen zijn de informele projecten zelfs opgericht om tegenwicht te bieden aan de wat de medewerkers van de informele projecten ervaren als 'afstandelijke formele processen'. De gevoelens van de medewerkers van deze projecten over de schuldhulpverlening zijn dan leidend in de afweging om mensen niet voor te lichten en te verwijzen (Mak e.a. 2023).

7.3.4 Subsidievoorwaarden gericht op output

Een vierde verklaring voor het niet doorverwijzen van mensen met problematische schulden naar formele schuldhulpverlening vanuit de informele projecten ligt in de subsidievoorwaarden. Informele projecten zijn soms volledig zelfvoorzienend. Ze krijgen ook regelmatig subsidie van bijvoorbeeld een fonds of bedrijf. Vaak worden er dan voorwaarden gesteld, zoals het aantal deelnemers. Door mensen direct door te verwijzen naar de professionele schuldhulpverlening kan het behalen van de subsidie-eisen in het geding komen. Door mensen (langer) 'vast' te houden, worden de subsidie-eisen gehaald (Mak e.a., 2022; Mak e.a. 2023).

7.3.5 Verwijzen betekent einde van het verlenen van hulp

Een vijfde verklaring is gelegen in zingeving. Verwijzen naar formele schuldhulpverlening kan ook betekenen dat je afscheid moet nemen. Zeker als je gehecht bent aan de mensen waar je mee samenwerkt, dan kan geen verwijzing geven ook een manier zijn om dat waar je betrokkenheid ligt nog wat langer in stand te houden (Mak, e.a. 2023).

7.3.6 Coachen op het accepteren van hulp is een kunde

De zesde verklaring is gelegen in het gegeven dat het motiveren van mensen ook vakmanschap vraagt. Voor de meeste vrijwilligers geldt dat zij niet zijn opgeleid in gespreksvaardigheden zoals motiverende gespreksvoering. Het motiveren van mensen om de (grote) stap naar hulp te zetten is in dat licht een kunde die lang niet alle vrijwilligers beheersen.

7.4 Schuldhulpverlening leidt niet altijd tot een oplossing

Wie eenmaal de drempel van de schuldhulpverlening over is, heeft nog geen garantie op een oplossing. Door allerlei omstandigheden kunnen schuldsituaties (tijdelijk) onoplosbaar zijn (Jungmann e.a. 2014). Denk aan de omstandigheid dat iemand wil scheiden maar nog in gemeenschap van goederen is getrouwd. Zolang de scheiding niet is uitgesproken kan de financiële situatie onduidelijk zijn. Dit geldt ook voor de debiteur die nog aangiftes inkomstenbelasting moet doen of wijzigingen voor de toeslagen moet doorgeven. Schuldsituaties kunnen ook onoplosbaar zijn als gevolg van gedrag. Mentale aandoeningen, verslavingen of andere omstandigheden kunnen maken dat mensen oprecht graag uit de schulden willen komen, maar dat de kans op nieuwe schulden te groot is om een schuldregeling op te starten. Al in 2016 constateerde de inspectie van SZW dat relatief veel hulpvragers het loket van de schuldhulpverlening wel vinden maar het vervolgproces niet doorzetten. De schattingen lopen wat uiteen. Het ene onderzoek beschrijft dat veertig tot vijftig procent van de debiteuren na een verzoek om hulp niet op een eerste afspraak verschijnt (Klaver e.a., 2015). Ander onderzoek wijst uit dat bij de aanmelding twintig procent uitvalt en gedurende het daaropvolgende traject nog eens veertig procent (Van Putten & Uiterkamp, 2017). Purpose (2019) schat in dat 40 à 60 procent van de debiteuren stopt met een traject voordat er een schuldregeling kan worden getroffen.

Onderzoeken wijzen verschillende oorzaken aan voor uitval. De oorzaken kunnen ingedeeld worden in oorzaken gelegen in de debiteur en oorzaken gelegen in de hulpverlening (Middendorp, 2022). Zo wijst Akkermans (2011) er in onderzoek naar uitval bij de Kredietbank Utrecht op dat mensen zowel uitvallen door de hoge verwachtingen die zij zelf hebben van de hulp als door de bejegening. In andere onderzoeken worden naast bejegening ook genoemd:

- de voorwaarden die schuldhulpverlening stelt (Vreugdenhil e.a. 2014; Tuzgöl-Broekhoven, 2016);
- debiteuren die zich niet aan de voorwaarden houden (Inspectie SZW, 2020b);
- een alternatieve oplossing, bijvoorbeeld via familie (Inspectie SZW, 2020b);
- een afwijzende opstelling van het sociale netwerk (Vreugdenhil e.a. 2014);
- verlies van vertrouwen vanwege de lange duur van het traject (Inspectie SZW, 2020b).

Om een schuldregeling te treffen moet er zicht zijn op alle schulden. Voor veel debiteuren geldt dat zij bij een aanmelding het overzicht kwijt zijn. Schuldeisers reageren lang niet altijd direct op een verzoek om een saldo-opgave waardoor er vanwege tijdverloop soms ook weer allerlei bijstellingen nodig zijn. Al met al kan het afhankelijk van de bureaucratische vaardigheden van de debiteur, de afwezigheid van eventuele vrijwillige ondersteuning, de omstandigheden van de situatie en de werkdruk bij de schuldhulpverlening best lang duren voordat debiteuren zicht hebben op een schuldregeling. Zeker als dit proces langer duurt en debiteuren zich niet gezien voelen, neemt de kans op uitval toe (Mak, e.a. 2023; Van Putten & Uiterkamp, 2017). Zo verwoorde een debiteur in onderzoek naar toeleiding naar schuldhulpverlening vanuit informele projecten een eerdere ervaring met schuldhulpverlening als volgt:

'We hebben niet haar eigen nummer, alleen een algemeen nummer. En alleen tussen 9 en 11 kun je dan bellen. En als je dan, nou, om 9 uur, dan hoeft je sowieso al niet te bellen. Want dan kom je er niet doorheen. Dan heb je twaalf wachtenden voor je. Dan bel je om 10 uur en dan sta je in de wacht en dan kom je er ook niet meer tussen. En om 11 uur gooien ze je er zo uit hoor. Eerst krijg je iemand van de balie beneden en dan verbinden ze je door. En als ik doorverbonden ben dan kan het ook nog eens zo zijn dat ze er niet is, en dan komt er een terugbelverzoek.' (Mak e.a. 2023). Omgekeerd laat onderzoek zien dat debiteuren bij wie het dossier dankzij de ondersteuning van een vrijwilliger op orde is, minder vaak uitvallen (Bokseveld & Gramberg, 2019).

7.5 De financiering is niet gericht op het vergroten van het bereik

Gemeenten financieren de schuldhulpverlening uit het gemeentefonds. Er is geen zicht op wat zij daar (gemiddeld) aan uitgeven (Van Putten & Uiterkamp, 2017). In het gemeentefonds zit ook geen geoormerkt geld voor schuldhulpverlening. Voor gemeenten betekent dit dat zij de uitgaven aan schuldhulpverlening afwegen tegen de andere taken en ambities die zij ook uitvoeren en financieren. Een gevolg van deze financiering is dat er voor gemeenten geen financiële prikkel is om het geringe bereik te vergroten. In tegendeel zelfs, een groter bereik betekent kosten die niet gedekt worden door extra inkomsten.

Met de Wgs is beoogd een kwaliteitsbodem in de schuldhulpverlening te leggen. Door in de financiering geen prikkel in te bouwen die het realiseren van een groter bereik minimaal compenseert of misschien zelfs zou belonen, zijn er aanzienlijke verschillen tussen gemeenten. Er zijn gemeenten die ervoor kiezen om de schuldhulpverlening vrij stevig op te tuigen en daarvoor ook de benodigde middelen ter beschikking te stellen. Er zijn ook (vaak vooral kleine) gemeenten die schuldhulpverlening minimaal invullen en vooral nagaan of zij de minimale wettelijke eisen, zoals geen wachtlijsten en voorzien in vroegsignalering invullen.

8. Beantwoording van de deelvragen

Om antwoord te geven op de hoofdvraag zijn er vier deelvragen geformuleerd die betrekking hebben op de oploop van schulden en het gebruik van schuldhulpverlening. De informatie om deze vier vragen te beantwoorden is uitgewerkt in de hoofdstukken 5 tot en met 7. In dit hoofdstuk worden als tussenconclusie de vier deelvragen beantwoord.

8.1 Deelvraag 1: De oploop van de schuldenlast

Deelvraag 1: hoe loopt de schuldenlast op en onder welke omstandigheden? In het huidige incassostelsel loopt de schuldenlast met name op bij debiteuren die te maken hebben met meerdere schuldeisers. Tot welk bedrag de schuldenlast oploopt, hangt af van een aantal zaken, waaronder de hoogte van de afloscapaciteit van de debiteur, de mate waarin de debiteur in beweging komt, het aantal schuldeisers dat is betrokken, de afwegingen die zij maken en eventueel verschil in invorderingsinstrumenten die ze ter beschikking hebben staan. Als mensen zich melden bij schuldhulpverlening hebben ze gemiddeld € 40.170,- schuld bij 13 schuldeisers NVVK (2023).

Om inzichtelijk te maken hoe hoog de schuldenlast kan oplopen, is er in hoofdstuk 4 een aantal rekensommen uitgewerkt. Bij een debiteur met een afloscapaciteit van € 60,- per maand die drie vorderingen van elk € 750,- moet voldoen, wordt bij drie beslagen ruim € 8.500,- aan extra kosten in rekening gebracht. De debiteur zal dan 181 maanden moeten aflossen en pas vanaf de 108^e maand beginnen met aflossen op de hoofdsom.

Berekeningen laten zien dat naarmate de afloscapaciteit lager is debiteuren geconfronteerd worden met (aanzienlijk) hogere extra kosten. Het incassostelsel is dus zo ingericht dat wie minder geld heeft meer betaalt. Amerikanen omschrijven dit wel als het principe van 'the poor pay more' (Caplovitz, 1967).

Dat de schuldenlast zo hoog oploopt heeft vier oorzaken:

1. Extra kosten als gevolg van gerechtelijke trajecten en beslagen: Op het moment dat er loonbeslag is gelegd, is er geen ruimte meer voor betalingsregelingen voor andere schulden. Schuldeisers kunnen meedelen door ook een 'vonnis te halen' en ook beslag te leggen. De kosten van het vonnis en de handelingen om beslag te leggen worden bij de debiteur in rekening gebracht.
2. Extra kosten die de overheid rekent: Wanneer een schuld bij de overheid niet op tijd betaald wordt, zoals een CJIB-boete of een terug te betalen toeslag, gelden er andere regels. De overheid rekent vaak stevige bedragen waardoor ook in deze situatie de totale schuldsituatie flink oploopt.
3. Nieuwe schulden omdat de beslagvrije voet (te) laag is: De beslagvrije voet bedraagt bij mensen met een laag inkomen ongeveer 95 procent van de bijstandsnorm. Voor de meeste huishoudens is de bijstandsnorm al niet toereikend. De beslagvrije voet is dan zeker onvoldoende om van rond te komen. Nieuwe schulden zijn dan onvermijdelijk. Voor de enkeling die het budget wel sluitend kan hebben bij beslag geldt dat iemand dan wel heel goede budgetvaardigheden en gedragsregulatie moet hebben. Bij een kleine misser ontstaat er in een heel strak budget al meteen een nieuwe schuld.
4. Nieuwe schulden vanwege onvoldoende afstemming: wanneer meerdere schuldeisers zonder het van elkaar te weten via beslag en/of verrekening schulden aan het innen zijn, komt de debiteur onder de beslagvrije voet. Ook dan zijn nieuwe schulden onvermijdelijk. Sinds de invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet is door de invoering van de verplichte beslagvolgorde de kans hierop verkleind, maar het komt nog steeds voor.

8.2 Deelvraag 2: De rol van gedrag bij de oploop van de schuldenlast

Deelvraag 2: welke rol speelt gedrag bij de oploop van de schuldenlast? Het antwoord op deze vraag is dat het oplopen van de totale schuldenlast is te verklaren uit een optelsom van gedragingen door zowel debiteuren als schuldeisers.

8.2.1 Gedrag van de debiteur in de incassofase

De huidige inrichting van het incassostelsel werkt in de hand dat debiteuren zich op enig moment gaan terugtrekken. Zeker als zij te maken hebben met meerdere schuldeisers. Geen contact geeft een soort schijnrust waarbij doorgaans de chronische stress door de schulden evenals de totale schuldenlast wel flink oplopen. Dat veel debiteuren de neiging hebben zich terug te trekken uit contact start al in de incassofase. Bij meerdere schuldeisers moet de debiteur tot afspraken komen in een context waarin de afloscapaciteit niet transparant en onafhankelijk wordt vastgesteld en er geen spelregels zijn over de wijze waarop de afloscapaciteit wordt verdeeld. Bij gebrek aan een wettelijk recht op een passende betalingsregeling proberen schuldeisers allemaal het onderste uit de kan te halen. De debiteur staat voor de onmogelijke opgave om 'terug te praten' tegen schuldeisers die maandelijkse betalingen vragen die te hoog zijn voor het budget, die het maandbedrag niet willen bijstellen als er een extra schuldeiser in beeld komt of die überhaupt geen betalingsregeling willen bieden. Debiteuren komen in deze context onder een enorme mentale druk te staan en vaak zien ze ondanks hun inspanningen de totale schuldenlast steeds verder oplopen. Als hard werken en alle schuldeisers opzoeken niet genoeg is om tot een alle schulden omvattende schuldregeling te komen, als de schuldenlast desondanks oploopt, waarom zou je dan nog in contact blijven?

8.2.2 Gedrag van de debiteur in de executiefase

Als op enig moment een schuldeiser beslag legt op het inkomen verandert het speelveld. De afloscapaciteit gaat dan volledig naar de beslaglegger. Dit brengt voor de debiteur nieuwe hoofdbrekens met zich mee. De andere schuldeisers willen doorgaans niet rustig zonder betaling afwachten tot het beslag van het inkomen af is. De voor hen meest ideale situatie is als de debiteur de reeds afgesproken betalingsregelingen voortzet onder het beslag. Voor de debiteur betekent dit dat rondkomen zonder nieuwe schulden te maken eigenlijk altijd onmogelijk is. In termen van gedrag is voor de debiteur het enige alternatief dat hij de schuldeisers waarmee er betalingsregelingen zijn getroffen laat weten dat hij medewerking aan alle regelingen staakt. Voor veel schuldeisers is dit een reden om dan ook beslag te leggen. De debiteur maakt dan geen nieuwe schulden, maar ziet zich wel geplaagd voor forse extra kosten. Kortom, zodra de eerste schuldeiser beslag legt, komt de debiteur in de omstandigheid die Amerikanen zouden omschrijven als 'Damned if you do and damned if you don't'. Elke keuze leidt tot een oploop van de schuldenlast. Murw van de stress en in het besef dat de schuldenlast wat ze ook doen toch verder oploopt, hebben debiteuren in de executiefase nog sterker dan in de incassofase de neiging zich terug te trekken uit contact.

Kortom, voor welwillende debiteuren met betalingsonmacht geldt dat zij noch in de incassofase noch in de executiefase een handelingsperspectief hebben om in de context van het huidige incassostelsel de schuldenoploop te beperken.

8.2.3 Gedrag van de schuldeisers in de incassofase

In een situatie waarin er meerdere schuldeisers zijn, lopen schuldeisers in de incassofase ook tegen ingewikkelde vragen aan. Net als de debiteuren breekt het hen ook op dat er geen manier is om de afloscapaciteit op een transparante en onafhankelijke wijze vast te stellen en daarbij de afloscapaciteit eerlijk te verdelen. Bij gebrek aan inzicht in de betaalcapaciteit en aan verdeelregels proberen schuldeisers al sturend in de mist toch maar een zo groot mogelijk deel van de afloscapaciteit te krijgen voor 'hun' vordering. Het gegeven dat er geen recht is op een betalingsregeling helpt hen daarbij om positie in te nemen. Het geeft ze de ruimte om eisen te stellen, zoals een minimumbedrag of maximale looptijd, ongeacht de vraag of de optelsom aan betalingsregelingen die een debiteur op enig moment heeft nog wel in het budget past. In de incassofase weet een schuldeiser nooit hoe andere schuldeisers zich gaan opstellen en hoe de debiteur daarop gaat reageren. Deze onzekerheid nodigt uit om maximale druk te zetten op een maximale opbrengst op de korte termijn. Het is immers altijd ongewis hoe het speelveld er over een maand bij zal liggen. In termen van gedrag nodigt het huidige stelsel schuldeisers dus uit om debiteuren in de incassofase al financieel te overvragen.

8.2.4 Gedrag van de schuldeisers in de executiefase

Ook in de executiefase is er een parallel tussen debiteuren en de schuldeisers die geen beslag hebben gelegd. Ook de andere schuldeisers komen vanaf een eerste beslag voor ingewikkelde dilemma's te staan. Ze kunnen kiezen uit drie opties. Nemen ze genoegen met een periode geen betaling? Vragen ze de debiteur betalingsregelingen (voort te zetten) onder de beslagvrije voet met de bijna onvermijdelijke uitkomst dat er elders nieuwe schulden en incassoprocessen ontstaan? Of gaan ze kosten maken om ook beslag te leggen, in de wetenschap dat door hun beslag het moment dat de inning tot uitbetaling gaat leiden alleen maar verder opschuift?

Daar waar de incasso- en executiefase debiteuren haast uitnodigen om uit contact te gaan, nodigen deze fasen schuldeisers juist uit om maximaal in te zetten op contact om zo tot een zo spoedig mogelijke betaling te komen, ook als dat gezien de omstandigheden voor de debiteur betekent dat de schuldenlast verder oploopt. Bij vorderingen die niet een-twee-drie zijn geïnd, snijden schuldeisers zichzelf en het collectief hiermee op de lange termijn ook weer in de vingers. Want als de schuldenlast oploopt doordat er nieuwe schuldeisers in beeld komen, en/of als de kosten die geïnd moeten worden door middel van een beslag verder oplopen, duurt het vaak alleen maar langer voordat de gewenste betalingen door de debiteur worden verricht.

8.3 Deelvraag 3: Het bereik van de voorziening schuldhelpverlening

Deelvraag 3: wat is het bereik van de voorziening schuldhelpverlening? Het antwoord op deze vraag is dat het bereik heel beperkt is. Als met een ruime slag om de arm wordt gerekend, is nog geen tien procent van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden in beeld bij professionele schuldhelpverlening. Bij de groep die wel de stap naar hulp zet, levert dit slechts bij een derde tot de helft de start van een (minnelijke of wettelijke) schuldregeling op. Van alle huishoudens met problematische schulden start jaarlijks nog geen vijf procent aan een minnelijke of wettelijke schuldregeling.

8.4 Deelvraag 4: De rol van gedrag bij het bereik van schuldhelpverlening

Deelvraag 4: welke rol speelt gedrag bij het bereik van schuldhelpverlening? Het antwoord op deze vraag is dat die rol groot is. Debiteuren zetten niet vaak de stap naar schuldhelpverlening. Dit ondanks het feit dat een schuldregeling hen kan voorzien van een schuldenvrije toekomst en er doorgaans meer dan tachtig procent van de schuldenlast wordt kwijtescholden. Dat schuldhelpverlening niet op substantiële schaal leidt tot een oplossing voor de schuldenproblematiek in Nederland lijkt op basis van beschikbare literatuur toegeschreven te kunnen worden aan drie factoren. De eerste factor is het gegeven dat debiteuren diverse redenen hebben om niet naar schuldhelpverlening toe te willen. Veel beschreven oorzaken zijn dat ze ten onrechte denken de situatie zelf nog wel op te kunnen lossen, dat ze niet willen voldoen aan de voorwaarden van schuldhelpverlening, zich schamen, de overheid wantrouwen of beelden bij schuldhelpverlening hebben die niet kloppen. Een extra complicatie bij de geringe interesse is dat het ook niet vanzelfsprekend is dat derden, zoals informele organisaties gericht op de bestrijding van armoede en schuldenproblematiek, mensen met problematische schulden doorverwijzen. Onderzoek van de Hogeschool van Amsterdam wijst uit dat medewerkers van informele organisaties diverse redenen kunnen hebben om mensen niet te verwijzen: wantrouwen naar formele schuldhelpverlening vanuit het informele project, subsidievoorwaarden die bij verwijzingen in het geding komen of het niet willen opgeven van de hulpverleningsrelatie. Al met al is de groep die om hulp vraagt dus maar heel beperkt. Een derde factor is dat de stap naar hulp nog helemaal niet betekent dat debiteuren met problematische schulden ook daadwerkelijk een schuldregeling afronden. Van alle debiteuren die de stap naar hulp zetten, begint naar schatting een derde tot de helft aan een minnelijke of wettelijke schuldregeling. Het merendeel ronds deze succes af. Het nettoresultaat van schuldhelpverlening op de aanpak van de schuldenproblematiek blijft te gering.

Een op zijn minst niet helpende factor is dat de financiering van schuldhelpverlening de uitvoering niet stimuleert om het bereik te maximaliseren. Gemeenten financieren schuldhelpverlening uit het gemeentefonds. In dat fonds zit voor de aanpak van schulden geen geoormerkt geld. Een gevolg van deze financiering is dat er voor gemeenten geen financiële prikkel is om het geringe bereik te vergroten. In tegendeel zelfs: een groter bereik betekent kosten die vervolgens niet gedekt worden door extra inkomsten. De baten vallen immers elders.

8.5 Conclusie: oplopen schuldenlast gevolg samenspel incasso en schuldhulp

De oploop van de schuldenlast is bij de beantwoording van deelvraag twee verklaard aan de hand van gedrag van debiteuren en schuldeisers in het incassoproces. Wie uitzoomt op het incassostelsel krijgt in beeld dat de oploop ook samenhangt met de werking van het stelsel van schuldhulpverlening. Bij de beantwoording van deelvraag vier is uitgewerkt dat debiteuren de stap naar schuldhulpverlening doorgaans niet zetten en dat maar een fractie van de debiteuren koerst op een schuldenvrije toekomst dankzij een schuldregeling. Op de tekentafel heeft het incassostelsel als doel om debiteuren die niet willen betalen te dwingen toch tot betaling over te gaan. Het stelsel van schuldhulpverlening heeft het doel om debiteuren die niet kunnen betalen aan een schuldenvrije toekomst te helpen. Dat schulden zo hoog oplopen is een gevolg van het gegeven dat de twee stelsels niet functioneren in de samenhang die op de tekentafel wel is beoogd. Een substantieel deel van de debiteuren in het incassostelsel kan niet betalen maar zet de stap naar schuldhulpverlening niet. Dit verklaart de enorme oploop van de schulden. Had deze groep al vrij snel de hulp van een goed functionerende schuldhulpverlening ingeroepen dan zouden schuldsituaties niet zo ver hoeven oplopen. De huidige inrichting van het incassostelsel had ook dan beperkingen gekend, zoals het ontbreken van een mogelijkheid om in de incassofase de aflossingscapaciteit onafhankelijk en transparant vast te stellen en het ontbreken van spelregels om de aflossingscapaciteit te verdelen. Tegelijkertijd is het goed voorstelbaar dat die beperkingen bij een stelsel van schuldhulpverlening waar debiteuren massaal aankloppen en geholpen worden, aanmerkelijk minder problematisch zouden uitwerken. Dat schulden in het incassostelsel zo hoog oplopen is dus ook te verklaren uit het gegeven dat het stelsel van schuldhulpverlening voor debiteuren niet aantrekkelijk genoeg is. Niet-kunners sluiten zichzelf daardoor als het ware op in een incassostelsel waarin het ontbreekt aan veiligheidskleppen om te voorkomen dat kleine schulden zo groot worden dat mensen deze überhaupt niet meer kunnen aflossen.



Deel 2

**Een nieuw systeem:
lagere schulden en
snel perspectief**

**'Een
realistische,
duurzame
betalings-
regeling
begint bij de
schuldeiser
en de relatie
met de
debiteur.'**



9. Verhaal uit de praktijk: *Ervaringsdeskundige Marc Mulder*

Marc Mulder had drie goedlopende spellenwinkels. Hij raakte in de schulden door fraude van zijn zakenpartner en de beëindiging van zijn bedrijf. Uiteindelijk werd hij toegelaten tot de Wsnp (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen) en kon hij na 7 jaar zijn schulden oplossen. Hij werkt nu als senior ervaringsdeskundige bij Movisie.

Wat is jouw schuldenverhaal?

“Door de financiële problemen die mijn zakenpartner had veroorzaakt, heb ik twee van mijn winkels moeten verkopen. Ik had nog wat inkomsten van de ene winkel die overbleef. Daarmee probeerde ik betalingsafspraken met crediteuren, de bank en de Belastingdienst te maken. Het lukte me om de schuld af te betalen. Ik kon mijn hoofd een aantal jaar nog net boven water houden. Totdat mijn omzet in drie maanden tijd met vijftig procent daalde. Er kwamen geen klanten meer omdat er een verbouwing van de binnenstad tegenover mijn winkel plaatsvond. Ik begon achter de feiten aan te lopen en had geen reserves over. Ik zag het niet meer zitten. Met pijn in het hart, maar met een bevrijd gevoel, heb ik toen gevraagd om beslag te laten leggen en de winkel – mijn kindje – te verkopen. Ik werd nog wel aangenomen om voor 16 uur in de winkel te werken, tegen een inkomen rond bijstandsniveau. Ik bleef achter met een totale belasting- en bankschuld van €144.000: € 120.000 aan openstaande vorderingen en € 24.000 aan bijkomende kosten en rente. Ik klopte bij de gemeente aan voor schuldhulpverlening, maar die kreeg ik niet. Doordat ik in scheiding lag, kon ik de verplichte gemeenschappelijke boekhouding niet laten zien. Ondertussen liepen de schulden op en werd er loonbeslag gelegd. Ik woonde in een antikraak-woning en leefde van toeslagen. Ik stond er alleen voor.”

Hoe kunnen schulden zo oplopen?

“Ik woonde net in een nieuwe huurwoning. Toen de Belastingdienst een kinderopvangtoeslag-schuld wilde verrekenen met de toeslagen die ik ontvang, hield ik geen geld meer over om eten voor mijn kinderen te kopen. Met de hulp van sociaal raadslieden heb ik hier bezwaar tegen gemaakt. Via sociaal werk kreeg ik uiteindelijk eten van de kerk. Mijn bezwaar werd uiteindelijk toegewezen. Het bleek dat er €12.000 te veel was ingevorderd. Met dat geld, 8% van het totale schuldenbedrag, betaalde ik een deel van mijn schulden, onder meer bij familie. Daarnaast wilde ik mijn schuldeisers afkopen. Samen

met een advocaat probeerde ik een afkoopregeling met hen te sluiten. Helaas werkte een aantal schuldeisers hier niet aan mee en stond ik weer met lege handen. Mijn advocaat wees mij toen op een schuldsaneringstraject: Wsnp. Ik heb hiervoor toen een aanvraag ingediend bij de gemeente. Uiteindelijk werd ik toegelaten tot de schuldsanering. Dat traject duurde 3,5 jaar. Daarna kon ik mijn schulden achter me laten.”

Wat doet het hebben van schulden met mensen?

“Ik zat er op een gegeven moment fysiek en mentaal helemaal doorheen. De energie was op, ik sloot me af en dacht zelfs aan zelfmoord. Je voelt je machteloos en alleen, terwijl je de situatie wel wilt oplossen. Die gevoelens zie ik ook bij de mensen die ik help. Op het moment dat schuldeisers jouw betalingsvoorstel niet accepteren, voelt dat als falen. Daardoor neemt ook je zelfvertrouwen af en accepteer je ook voorstellen waarvan je eigenlijk al weet dat je die niet na kunt komen. Daarnaast word je afhankelijk van alles en iedereen. Maar wanneer je geld leent van familie, lijdt de relatie daaronder. Het vooruitzicht dat je schulden opgelost kunnen worden met een schuldsaneringstraject, geeft uiteindelijk weer structuur en energie in je leven. Na de sanering van mijn schulden, heb ik via vrijwilligerswerk betaald werk in de schuldhulpverlening en vroegsignalering gevonden.

Terugkijkend heb ik altijd geprobeerd om de situatie eerst zelf op te lossen. Ik had er ook voor kunnen kiezen om mijn bedrijf failliet te laten verklaren en mijn personeel te ontslaan. Dat voelde toen niet goed, maar het had wellicht een eenvoudiger weg geweest.”

Wat zou helpen om eerder een oplossing te vinden?

“Begrip voor de situatie en de mogelijkheden van mensen, kan helpen om tot een oplossing te komen. Op dit moment is het hele systeem van de inning van schulden gebaseerd op wantrouwen: op het niet willen nakomen van afspraken, in plaats van het niet kunnen. Je moet je hele situatie onderbouwen met bewijzen. Juridisch is dat begrijpelijk, maar het is belangrijk om naar het totaalplaatje te kijken. Nu gaat elke schuldeiser vaak uit van zijn eigen regels. Zeker wanneer er meerdere betalingsachterstanden zijn, is het niet te overzien. Mensen staan met hun rug tegen de muur. Je wilt een plan maken en een streep kunnen trekken onder je schuldensituatie.

Schuldeisers moeten zich daarom richten op het oplossen van het probleem. Niet op het opvoeren van de druk om het onderste uit de kan te krijgen. Een realistische, duurzame betalingsregeling begint bij de schuldeiser en de relatie met de schuldenaar.”

10. Ontwerpprincipes voor een effectievere aanpak

De probleemanalyse in deel één maakt inzichtelijk dat kleine schulden in het incassostelsel snel groot kunnen worden en het stelsel van schuldhulpverlening in die oploop voor velen niet het beoogde vangnet vormt. Op basis van de knelpunten dringt zich op dat er een paradigmawisseling nodig is waarin invordering niet langer gericht is op inning van individuele vorderingen maar op inning van de totale schuldenlast. Bij het ontwerp van een nieuwe inrichting van het incassostelsel bieden de geïdentificeerde knelpunten aanknopingspunten voor ontwerpprincipes. Dit zijn principes waar een alternatief ontwerp aan getoetst kan worden. De ontwerpprincipes zijn zodanig opgesteld dat als er invulling aan wordt gegeven de geïdentificeerde knelpunten in de toekomst zijn opgelost. Daarbij richten de ontwerpprincipes zich ook op de haalbaarheid van een nieuw systeem opdat het niet alleen op papier een mooie uitwerking is maar ook in de praktijk echt het verschil kan maken. In dit hoofdstuk worden de ontwerpprincipes waarmee invulling kan worden gegeven aan een nieuw paradigma op een rij gezet en kort toegelicht.

De ontwerpprincipes zijn:

1. Debiteuren betalen in principe hun vorderingen en bijkomende kosten
2. Bijkomende kosten worden tot een minimum beperkt
3. Het systeem beperkt ook kostenoploop bij debiteuren die niet in actie komen
4. Ook in de incassofase kan de afloscapaciteit objectief vastgesteld worden
5. De afloscapaciteit komt zo veel mogelijk ten goede aan alle schuldeisers
6. De beslagvrije voet c.q. het VTLB is een harde ondergrens
7. De rechtspraak wordt alleen betrokken bij inhoudelijke geschillen
8. Betrokken partijen hebben financiële prikkels gericht op het klein houden van schulden
9. Er wordt zo min mogelijk gewijzigd aan bestaande wet- en regelgeving

10.1 Debiteuren betalen in principe hun vorderingen en bijkomende kosten

Voor een goed functionerende maatschappij is het van belang dat partijen op elkaar kunnen rekenen. In de context van de schuldenproblematiek wordt het adagium *Pacta sunt servanda* veel gebruikt. Dit betekent dat verplichtingen moeten worden nagekomen.

Het is van groot belang dat partijen die overeenkomsten aangaan over en weer kunnen vertrouwen op het nakomen daarvan. Bij schuldenproblematiek is dit geen vanzelfsprekendheid. Bij een schuldregeling met kwijtschelding wordt gemiddeld zeker negentig procent van de vordering kwijtgescholden (Fransman & Bakker, 2020). Het eerste ontwerpprincipe luidt dat debiteuren in principe hun vorderingen en bijkomende kosten geheel betalen opdat partijen die diensten of goederen leveren dat in hoog vertrouwen kunnen blijven doen. De betekenis van het eerste ontwerpprincipe is dat een doorontwikkeld stelsel moet leiden tot een minder hoge oploop van de totale schuldenlast waardoor schuldeisers en de eventueel voor hen incasserende partijen vorderingen en bijkomende kosten in principe volledig betaald krijgen.

10.2 Bijkomende kosten worden tot een minimum beperkt

Het tweede ontwerpprincipe heeft betrekking op de oploop van kosten. In hoofdstuk 4 is uitgewerkt dat de bijkomende kosten bij een vordering heel hoog kunnen zijn. Het beperken van de bijkomende kosten is van belang omdat in de huidige praktijk veel schuldsituaties problematisch zijn door de bijkomende kosten en niet in de eerste plaats door de hoofdsom. In hoofdstuk 4 is het rekenvoorbeeld gegeven waarin een debiteur drie vorderingen van elk € 750,- moet betalen. Bij een aflossingscapaciteit van € 100,- per maand wordt een schuldenlast als problematisch beschouwd als deze hoger is dan 3.600 euro. Bij het eerste beslag komt er € 1.612,- aan kosten bij. De schuldsituatie wordt daardoor al direct problematisch. Bij drie beslagen komen de extra kosten uit op € 5.593,-. De totale schuldenlast wordt daarmee dan € 7.843,-. Bij een schuldregeling zou de debiteur dan in aanmerking komen voor een kwijtschelding van 42 procent.¹⁸ Bij incasso is het streven naar een evenwicht waarbij enerzijds de kosten bij debiteuren die kunnen betalen ook aanzetten tot betaling en de kosten anderzijds bij debiteuren die niet kunnen betalen niet leiden tot onnodig problematische situaties. Zeker de helft van de debiteuren betaalt rekeningen niet omdat ze (op het gevraagde moment) de middelen niet hebben. Door bijkomende kosten te beperken worden in ieder geval bij deze groep onnodige problematische schuldsituaties voorkomen. Als de totale schuld minder hoog oploopt werkt dat waarschijnlijk ook positief uit op de door debiteuren beleefde geldstress, wat weer positief kan uitwerken op de mate waarin zij in actie komen om vorderingen terug te betalen.

10.3 Het systeem beperkt ook kosten bij debiteuren die niet in actie komen

Het derde ontwerpprincipe heeft betrekking op het gedrag van debiteuren. Bij schuldenproblematiek is het een gegeven dat een substantieel deel van de debiteuren niet in actie komt. In het huidige incassostelsel betekent dit bijna standaard dat de schuldenlast hoog oploopt. Dit is noch in het belang van de schuldeisers noch in het belang van de debiteur. Door een stelsel te ontwerpen dat ook is ingericht op debiteuren die niet in actie komen, wordt rekening gehouden met het gegeven dat het mensbeeld van de rationele calculerende debiteur achterhaald is. Door tal van omstandigheden, zoals een beperkt doenvermogen en beperkte basisvaardigheden zijn bepaalde groepen debiteuren oververtegenwoordigd in het incassostelsel. Het derde ontwerpprincipe betekent dat een doorontwikkeld stelsel rekening houdt met de moderne inzichten van belemmeringen zoals hiervoor genoemd om in actie te komen, alsmede met de actuele inzichten over de impact van chronische geldstress. Dit is van belang omdat zowel debiteur als schuldeiser belang hebben bij een zo gering mogelijke kostenoploop.

10.4 In de incassofase wordt de afloscapaciteit objectief vastgesteld

Het vierde ontwerpprincipe heeft betrekking op de vaststelling van de afloscapaciteit. In hoofdstuk 5 is beschreven dat schuldeisers in de incassofase geen goed zicht hebben op wat zij in financiële zin maximaal van een debiteur kunnen vragen. Het gevolg is dat debiteuren vaak worden overvraagd. Door in een doorontwikkeld stelsel op een onafhankelijke en transparante wijze inzichtelijk te maken wat de afloscapaciteit is, worden niet alleen debiteuren niet meer overvraagd, de daarmee samenhangende oploop van de schulden wordt ook voorkomen.

18 De rekensom is als volgt. Bij drie beslagen voor € 750,- en een aflossingscapaciteit van € 100,- per maand lopen de schulden op tot ruim € 7.843,-. Bij een afloscapaciteit van € 100,- per maand zou een debiteur in 36 maanden € 3.600,- kunnen aflossen. Doorgaans worden er in een minnelijke regeling ongeveer 9 procent aan kosten ingehouden. Feitelijk kan er dan dus € 3.276,- worden afgelost. Er wordt dan dus € 4.567,- kwijtgescholden van de € 7.843,-. Dit komt overeen met 42 procent. Bij een veel geringere kostenoploop was de schuldsituatie niet problematisch geweest of was het kwijt te schelden percentage veel lager geweest.

10.5 De afloscapaciteit komt zo veel mogelijk ten goede aan alle schuldeisers

Het vijfde ontwerpprincipie heeft betrekking op de verdeling van de aflossingscapaciteit. Zowel in de incassofase als in de executiefase ontstaan er in de huidige situatie problemen. In zowel de incasso- als de executiefase is het geen vanzelfsprekendheid dat de afloscapaciteit ten goede komt aan alle schuldeisers. Dit is onwenselijk, want het brengt zowel in de incasso- als in de executiefase prikkels voor schuldeisers die bijdragen aan het verder oplopen van de schuldenlast. Door als vijfde ontwerpprincipie te formuleren dat de afloscapaciteit in principe ten goede komt aan alle schuldeisers wordt recht gedaan aan de belangen van alle betrokkenen en wordt voorkomen dat schuldeisers geprikkeld worden om continu te sturen op het eigen belang ten koste van de belangen van de debiteur.

10.6 De beslagvrije voet c.q. het VTLB is een harde ondergrens

Het zesde ontwerpprincipie heeft betrekking op een ondergrens voor debiteuren om rond te kunnen komen. In de huidige omstandigheden kan de oploop van de schuldenlast ook verklaard worden uit het gegeven dat noch de beslagvrije voet noch het Vrij Te Laten Bedrag (in de fase voor de start van een schuldregeling) een harde ondergrens vormt. Er zijn meerdere redenen waardoor deze grenzen in de praktijk niet hard zijn. Als debiteuren rond moeten komen van een bedrag onder deze grenzen zijn nieuwe schulden (en dus een oploop van de schuldenlast) haast onvermijdelijk. Door de beslagvrije voet en het VTLB als harde ondergrens vast te stellen, kan deze te vermijden oploop van de schuldenlast worden voorkomen.

10.7 De rechtspraak wordt alleen betrokken bij inhoudelijke geschillen

Het zevende ontwerpprincipie heeft betrekking op de positie van de rechterlijke macht. In de dagelijkse praktijk legt de schuldenproblematiek een zwaar beslag op de rechterlijke macht. Voor veel situaties waarin de rechter om een vonnis wordt gevraagd, geldt dat er geen sprake is van een juridisch geschil. De debiteur weet zelf ook wel dat hij het openstaande bedrag had moeten betalen. Het gegeven dat debiteuren het merendeel van de vorderingen erkennen, is een van de verklaringen waarom debiteuren bij zittingen massaal verstek laten gaan. Er zijn vaak reiskosten gemoeid met het bijwonen van de zitting, terwijl de uitkomst toch zal zijn dat de vordering wordt toegekend. Debiteuren moeten altijd een laagdrempelige mogelijkheid hebben om de rechter op te zoeken als zij denken dat zij worden aangetast in hun consumentenrecht. Door in een doorontwikkeld stelsel te voorzien in een opzet waarin de rechter wel laagdrempelig beschikbaar is, maar alleen in beeld is bij echte geschillen, kunnen debiteuren en schuldeisers veel kosten en de rechterlijke macht veel zittingstijd bespaard blijven.

10.8 Er zijn financiële prikkels gericht op het klein houden van schulden

Het achtste ontwerpprincipie heeft betrekking op de prikkels die partijen zoals deurwaarders en gemeenten hebben om het juiste gedrag te vertonen. Financiën zijn niet alles bepalend, maar kunnen wel een bijdrage leveren. In het huidige incassostelsel levert het verrichten van ambtshandelingen geld op, terwijl oplossingen waarin alle schuldeisers meeprofiten en de schuldenlast niet oploopt geen rendement brengen. Voor de schuldhulpverlening geldt dat zij geen financiële prikkel heeft om het bereik van de voorziening te vergroten. Sterker nog, als het bereik toeneemt dan staat daar geen financiering tegenover. Geld is niet alles beteknend, maar financiële prikkels die uitnodigen tot het et beoogde gedrag kunnen wel helpen. Om die reden zou het helpend kunnen zijn als een toekomstig stelsel is voorzien van financiële prikkels die deurwaarders stimuleren om een oplossing te zoeken voor het volledige schuldenpakket en de schuldhulpverlening prikkels zou hebben om het bereik te vergroten.

10.9 Er wordt zo min mogelijk gewijzigd aan bestaande wet- en regelgeving

Het laatste ontwerpprincipie heeft betrekking op hoe ingrijpend de wijzigingen zijn. Er zijn in de afgelopen decennia nauwelijks grote stelselwijzigingen geweest die leidden tot de vaak ambitieuze doelstellingen die er aan ten grondslag lagen. In dit besef heeft het negende ontwerpprincipie als inzet om de voorgaande acht principes te realiseren op een wijze waarvoor er zo min mogelijk wetswijzigingen en andere ingrepen nodig zijn. Door te voorzien in een zo incrementeel en beperkt mogelijke impact wordt gedacht een zo groot mogelijke kans te creëren dat een doorontwikkeld stelsel er echt toe leidt dat schulden klein blijven en debiteuren meer perspectief krijgen. In de volgende hoofdstukken wordt op basis van deze ontwerpprincipes een nieuw incassostelsel uitgewerkt, gericht op schulden klein houden en perspectief bieden.

11. Een incassostelsel gericht op het collectief belang

Het huidige incassostelsel is zo ingericht dat het aanstuurt op escalatie. In plaats van het eigen gewin, het individuele belang, zou een incassostelsel schuldeisers moeten stimuleren om te gaan voor het collectieve belang, dat wil zeggen het gezamenlijk belang voor de schuldeisers en de debiteur. Dit vraagt een paradigmashift die betrokken partijen aanzet tot ander gedrag. In dit hoofdstuk is een model uitgewerkt in vier kwadranten waarin het collectieve belang centraal staat en het stelsel de betrokken partijen juist niet aanstuurt op escalatie. Het model richt zich zowel op de incasso- als de executiefase en is zowel passend in situaties waarbij de debiteur niet als waarin deze wel in actie komt.

11.1 Verschuiving van individueel naar collectief belang

Het instrumentarium van het huidige incassostelsel is gericht op het individuele belang van de individuele schuldeiser. Zo hoeft de schuldeiser bij de invordering van schulden geen rekening te houden met de belangen van de debiteur. Hij hoeft niet in te stemmen met betaling in termijnen en als er al wel een betalingsregeling wordt getroffen, hoeft er geen rekening te worden gehouden met de beslagvrije voet. De schuldeiser hoeft bij de invordering van schulden bovendien geen rekening te houden met de belangen van andere schuldeisers. Zo hoeft er, als er al een betalingsregeling wordt getroffen, geen rekening te worden gehouden met aflossingen aan andere schuldeisers.

Schuldeisers en debiteuren staan in het huidige incassostelsel tegenover elkaar, terwijl ze in de basis meestal een gezamenlijk belang hebben: volledige betaling van de vordering tegen zo laag mogelijke kosten.

Schuldeiser	Debiteur
Wil dat de schuld betaald wordt	Wil de schuld betalen
Wil de klant behouden	Wil klant blijven
Wil niet dat kosten hoog oplopen	Wil niet dat kosten hoog oplopen

Figuur 14: Scheideiser en debiteur hebben meestal een gezamenlijk belang

Ook de schuldeisers onderling hebben, vaak zonder dat ze het zelf in de gaten hebben, een gezamenlijk belang om de betaalcapaciteit te verdelen en zo de kosten laag te houden. In hoofdstuk 4 zijn diverse rekenvoorbeelden gegeven die inzichtelijk maken hoe de kosten oplopen als schuldeisers naast elkaar beslag leggen. De kosten lopen dan enorm op met daarbij het gevolg dat het 1) heel lang duurt voordat betalingen op de hoofdsom starten en 2) de kans hand over hand toeneemt dat een schuldsituatie problematisch wordt en volledige betaling van de vorderingen buiten beeld raakt. Onderstaande tabel is de weergave van de oploep van de kosten bij verschillende bedragen aan afloscapaciteit.

Tabel 10: De bijkomende kosten bij verschillende situaties en verschillende hoogten van afloscapaciteit

Aflossingsruimte	minnelijk	1x beslag	2x beslag	3x beslag	max maand
€ 60,00	€ 337,50	€ 1.854,20	€ 4.348,02	€ 8.584,73	181
€ 100,00	€ 337,50	€ 1.612,46	€ 3.300,89	€ 5.593,07	79
€ 150,00	€ 337,50	€ 1.505,02	€ 2.916,23	€ 4.625,18	46
€ 200,00	€ 337,50	€ 1.451,30	€ 2.745,27	€ 4.243,89	33
€ 300,00	€ 337,50	€ 1.411,01	€ 2.595,68	€ 3.891,93	21
€ 400,00	€ 337,50	€ 1.384,15	€ 2.510,20	€ 3.715,95	15

Er is in het huidige incassostelsel pas aandacht voor het collectieve belang van de schuldeisers en de debiteur wanneer er in het kader van de schuldhulpverlening om een schuldregeling wordt gevraagd. Dit is veel te laat. De schulden zijn dan inmiddels al zo hoog opgelopen, dat de schuldeisers gemiddeld nog geen tien procent van hun vordering betaald krijgen (Fransman & Bakker, 2020).

Het nieuw incassostelsel moet zo zijn ingericht dat er van meet af aan aandacht is voor het gezamenlijk belang van schuldeisers en de debiteur.

11.2 Verschuiving van invordering via vonnis naar minnelijke incasso

De debiteur heeft volgens het Burgerlijk Wetboek geen recht op een betalingsregeling. Toch is het in een nieuw incassomodel wenselijk dat zoveel mogelijk minnelijk wordt opgelost. Hoe verhoudt zich dit tot elkaar?

Artikel 6:29 Burgerlijk Wetboek bepaalt:

De schuldenaar is zonder toestemming van de schuldeiser niet bevoegd het verschuldigde in gedeelten te voldoen.

De ratio van deze regel is dat de schuldeiser de prestatie als een eenheid heeft bedongen en het voor hem te lastig is als hij telkens gedeelten van de prestatie in ontvangst zou moeten nemen (Wibier 2023, art. 6:29 BW aant. 1). Het is voor de betekenis van deze bepaling van belang te realiseren dat deze niet alleen ziet op geldschulden, maar op verbintenissen in het algemeen. Naast betaling van een geldsom kan het ook gaan om levering van goederen. In de parlementaire geschiedenis wordt het voorbeeld genoemd over levering van kolen (Van Zeven e.a., 1981, p.157). Stel er is afgesproken dat een partij kolen geleverd wordt vóór 1 mei. Vervolgens biedt de debiteur nakoming in gedeelten aan, door op 1 april de helft aan te bieden onder toezegging de andere helft eveneens vóór 1 mei te zullen afleveren. De schuldeiser hoeft daarmee niet in te stemmen. Dat geldt dus zelfs wanneer de totale levering wel vóór de afgesproken datum plaatsvindt.

Bij de levering van kolen is het goed voor te stellen dat het in verschillende porties in ontvangst nemen van de levering, belastend is voor de schuldeiser. Bij betaling van een geldsom in verschillende termijnen speelt in mindere mate hetzelfde. Het in ontvangst nemen van geld in gedeelten kost geld.

Afspraken moeten worden nagekomen. Wanneer afgesproken is dat een bedrag voor een bepaalde datum in één termijn betaald moet worden, dan moet dit ook gebeuren. Doe je dat niet dan ben je in gebreke en dat brengt kosten met zich mee. In een nieuw incassomodel hoeft art. 6:29 BW niet gewijzigd te worden. Wanneer de debiteur in gebreke is en de schuldeiser probeert om de vordering te innen, mag echter wel van de schuldeiser worden verwacht dat dit op een wijze gebeurt waarbij niet onnodig extra kosten worden gemaakt. Wanneer de schuldeiser meer mogelijkheden heeft om een vordering te innen moet gekozen worden voor de minst bezwaarlijke weg. Dat wil zeggen minst bezwaarlijk voor de debiteur en de schuldeisers gezamenlijk. Voorkomen moet worden dat er geprocedeerd moet worden over zaken waarbij 'slechts' het probleem is dat de debiteur niet in een keer kan betalen.

11.3 Incassomodel in vier kwadranten

Om het oplopen van schulden te voorkomen, dan wel te beperken, moet er aandacht zijn voor het collectieve belang in de volgende vier situaties, te weten:

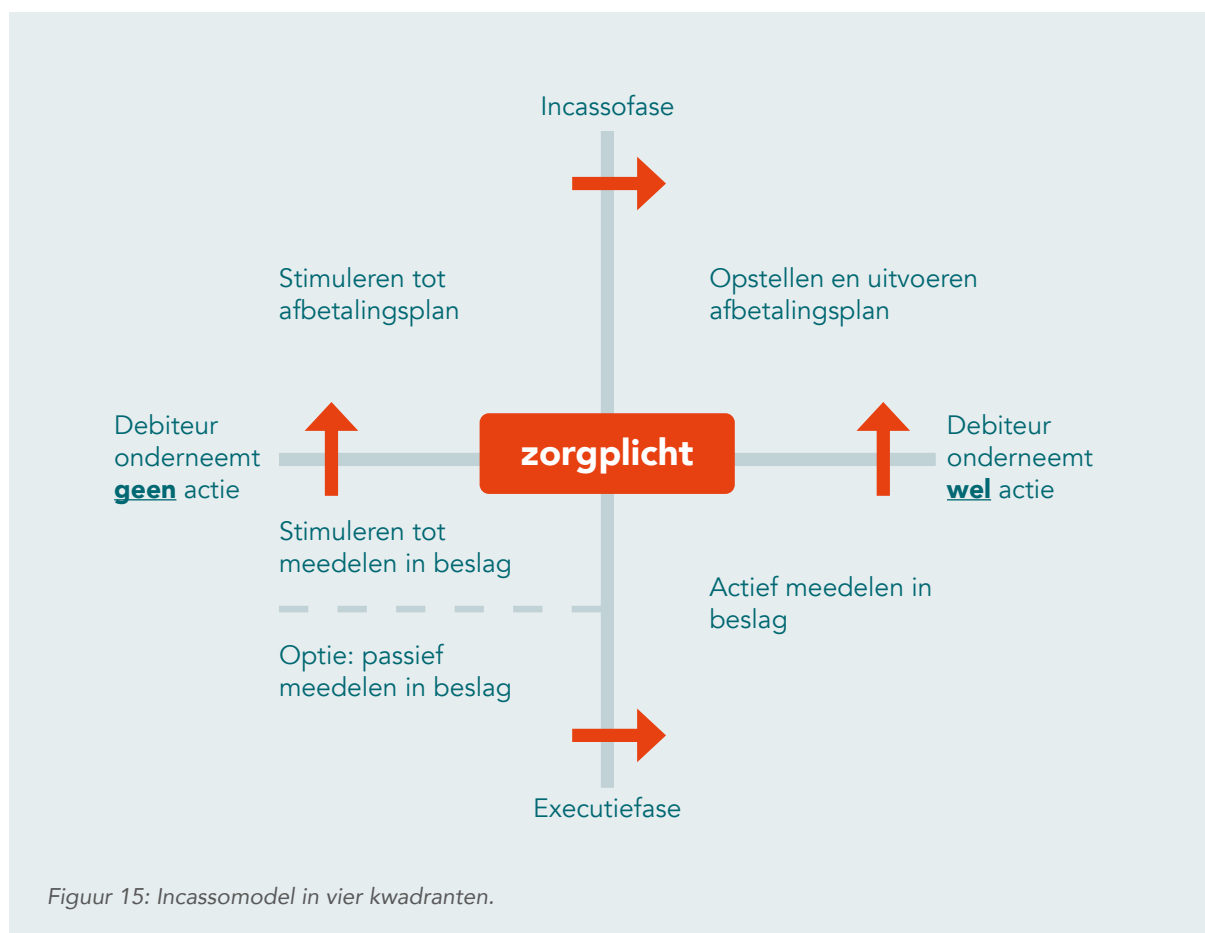
1. De incassofase waarin nog betalingsregelingen mogelijk zijn;
2. De executiefase waarin er al beslag ligt;
3. Wanneer de debiteur zelf in actie komt;
4. Wanneer de debiteur niet (meer) in actie komt.

Deze vier omstandigheden kunnen worden weergegeven in een kwadrant waarin voor alle (al dan niet problematische) schuldsituaties kan worden voorzien in een aanpak om te voorkomen dat de schulden (te) snel oplopen.

In dit kwadrant wordt onder meer voorzien in vijf belangrijke wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie:

1. In de incassofase voorzien in een afbetalingsplan waarbij de afloscapaciteit door een onafhankelijke partij op een vaste wijze wordt vastgesteld en schuldeisers naar rato van hun vordering meedelen zonder verdere kostenoploop.
2. In de executiefase aan schuldeisers de mogelijkheid bieden om mee te delen in beslag zonder dat daar extra kosten voor gemaakt moeten worden.
3. Een zorgplicht voor deurwaarders om mensen met grote betaalproblemen te motiveren de stap naar hulp te zetten.
4. Financiële prikkels die er voor zorgen dat de schulden in de incassofase opgelost worden en de stap naar de rechter niet snel gemaakt wordt.
5. Financiële prikkels die er voor zorgen dat de debiteur die niet in actie komt of in actie wil komen, in beweging komt.

Hieronder wordt het model en de werking kort toegelicht. In de hoofdstukken 12 tot en met 17 worden de werking van het kwadrant en de geïntroduceerde onderdelen nader toegelicht.



Het model voorziet in een kostendrukkende werking in een aantal stappen. De aanvang van het model is het moment dat een debiteur meerdere vorderingen heeft en niet goed meer weet hoe hij zelf de betalingsregelingen met schuldeisers moet managen. De debiteur kan dan bij een onafhankelijke partij verzoeken om een afbetalingsplan.

Dit nieuwe inningsinstrument betreft een 100%-regeling waarin alle schuldeisers naar rato van hun vordering kunnen meedelen in de beschikbare betaalcapaciteit van de debiteur. Het afbetalingsplan wordt geregistreerd in het beslagregister en opgesteld volgens een vaste set afspraken over zowel het berekenen van de betaalcapaciteit als over de verdeling van de betaalcapaciteit. Gezien de hoge drempel die veel debiteuren ervaren om naar schuldhulpverlening te gaan, kan deze betalingsregeling ook worden opgesteld door andere partijen die in art 48 Wck zijn aangewezen als 'schuldbemiddelaar', zoals bewindvoerders, deurwaarders en advocaten. Voor bewindvoerders lijkt dit instrument op de 100-procent betalingsregelingen die zij al wel proberen te treffen. Het verschil is dat bij dit nieuwe instrument schuldeisers zich er niet zomaar aan kunnen onttrekken. Want als ze meedelen in het afbetalingsplan afwijzen en de rechter om een vonnis vragen dan krijgen ze het vonnis wel maar worden vanwege het afwijzen van de afbetalingsregeling veroordeeld in de kosten. Er zit dus een financiële prikkel op meewerken en afwijzen en vonnishaal kost geld. Dat is fundamenteel anders dan de huidige situatie. Voor deurwaarders is het instrument nieuw. Van hen wordt gevraagd om ook al in de incassofase zich te richten op het innen en verdelen ten behoeve van een collectief. Die inzet kennen zij nu alleen in de executiefase bij meerdere beslagen. Wanneer een of meer schulden door een deurwaarder worden geïnd, zal deze contact zoeken met de debiteur en voorstellen om een afbetalingsplan op te stellen. Incassobureaus vallen niet onder de Wck. Hen een rol geven bij het opstellen van afbetalingsplannen vraagt wijzigingen in hun opdracht in de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki).

Bij een afbetalingsplan int schuldbemiddelaar¹⁹ de betaalcapaciteit en verdeelt dit onder de schuldeisers. De schuldeisers kunnen zich wel aan een afbetalingsplan onttrekken maar worden dan -zoals hiervoor al kort vermeld- bij een verzoek om een vonnis in de kosten veroordeeld. Dit maakt het verkrijgen van een vonnis om vervolgens beslag te leggen als er al een betalingsregeling loopt, financieel weinig aantrekkelijk. Als schuldeisers in de incassofase de betaalcapaciteit al eerlijk delen, komen debiteuren niet meer klem te zitten door de in de huidige situatie bijna standaard gestelde voorwaarden van een minimaal bedrag per maand of een maximale duur van een betalingsregeling. De angel van de kostenoploop in de incassofase wordt er op deze wijze uitgehaald.

Een belangrijke voorwaarde voor een afbetalingsplan is dat de debiteur om een regeling vraagt en deze volhoudt, alsmede dat schuldeisers de proceskostenveroordeling als voldoende stok achter de deur ervaren om niet te gaan dagvaarden om vervolgens beslag te leggen.

Mocht een debiteur niet in actie komen, een afbetalingsplan geen stand houden of een schuldeiser toch een vonnis halen dan wordt in dit model beoogd te voorkomen dat andere schuldeisers ook gaan dagvaarden om vervolgens loonbeslag te leggen. Dit kan door het 'actief meedelen in beslag' mogelijk te maken. Met instemming van de debiteur kunnen schuldeisers dan meedelen in de beslagopbrengst. Er komen dan geen extra kosten bij waardoor de schulden niet zo hoog oplopen als in hoofdstuk 4 beschreven.

Mocht het niet lukken om in contact te komen met de debiteur, dan is 'actief meedelen in beslag' niet mogelijk. De schuldeiser zal dan moeten dagvaarden om vonnis te verkrijgen om alsnog beslag te leggen, hetgeen kostenverhogend werkt. Er is ook een model denkbaar waarbij de schuldeiser 'passief meedeelt in het beslag'. Zolang de debiteur geen bezwaar maakt deelt de schuldeiser mee in het beslag.

De rode pijlen symboliseren de positieve en negatieve prikkels:

- naar rechts: stimuleren dat de debiteur in actie komt;
- naar boven: stimuleren dat de invordering minnelijk wordt opgelost.

Voor alle vier kwadranten geldt een zorgplicht voor deurwaarders, dat wil zeggen dat er van deurwaarders wordt gevraagd om in elk contact na te gaan of er nog meer schulden zijn en te verkennen of de debiteur wellicht behoefte en interesse heeft in een verwijzing voor budgetcoaching, beschermingsbewind en/of een schuldregeling.

¹⁹ De schuldbemiddelaar is dus de overkoepelende benaming voor degene die schulden mogen bemiddelen genoemd in art. 48 Wck, zoals gemeentelijke schuldhulpverlening, bewindvoerders en deurwaarders. Schuldhulpverlening is degene die de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening uitvoert.

11.4 Verwachte effecten

Wanneer alle voorgestelde maatregelen worden ingevoerd is de verwachting dat debiteuren niet meer in een onvermijdelijke oloploop van kosten terechtkomen. Schuldeisers hoeven elkaar niet meer 'opzij te duwen' en beslagen zijn niet meer ontregelend in een schuldsituatie. Doordat de kosten bij lange na niet meer zo hoog oplopen, zullen schuldsituaties veel minder vaak problematisch worden. De schuldenproblematiek in Nederland zal daardoor afnemen. Invoering van het model zal impact hebben op alle organisaties die betrokken zijn bij de schuldenproblematiek, waarbij een verschuiving van werkzaamheden zal plaatsvinden. Welke omvang de impact zal hebben is niet aan te geven, maar er zijn wel richtingen aan te geven. De impact gaat ook afhangen van de vraag met welke partijen de debiteuren in contact komen voor het opstellen van afbetalingsplannen.

Deurwaarders

Het aantal ambtshandelingen zal drastisch omlaag gaan. De deurwaarder zal veel minder dagvaardingen uitbrengen, vonnissen betekenen en beslagen leggen. De deurwaarder zal vaker in de incassofase afbetalingsplannen opstellen, waarbij de debiteur in staat gesteld wordt om op alle schulden af te lossen. Mocht het tot de executiefase komen dan zal de deurwaarder proberen om voor alle schuldeisers te coördineren, innen en verdelen. In het kader van de zorgplicht zal de deurwaarder verwijzen naar wijkteams, schuldhulpverlening en zo nodig beschermingsbewind.



Incassobureaus

Het aantal dossiers bij incassobureaus van debiteuren die meerdere vorderingen open hebben staan, zal drastisch omlaag gaan. Allereerst omdat de omvang van de schuldenproblematiek zal afnemen. Maar bovenal omdat via een afbetalingsplan en via 'meedelen in een beslag' de inning en verdeling veel vaker gecoördineerd plaats zal vinden. Mochten incassobureaus op enig moment ook de bevoegdheid krijgen afbetalingsplannen op te stellen dan genereert dat werkzaamheden.



De rechtspraak

Het aantal rechtszaken waarbij geen inhoudelijk geschil is, zal drastisch omlaag gaan. Het systeem is zo ingericht dat het minnelijk oplossen van schulden stimuleert. Schuldeisers die gaan dagvaarden en zonder goede reden niet meewerken aan een afbetalingsplan, of die zonder goede reden niet aanhaken bij een lopend beslag, worden in de proceskosten veroordeeld.



Beschermingsbewind

Wanneer schulden minder problematisch worden, zal de noodzaak voor schuldenbewind afnemen. Bewindvoerders gaan wel een rol vervullen in het opstellen en uitvoeren van afbetalingsplannen. Bovendien zal de invoering van een zorgplicht voor de deurwaarder er mogelijk voor zorgen dat er wel vaker beschermingsbewind op grond van een geestelijke of lichamelijke toestand wordt ingesteld.



(Schuld)hulpverlening

Door verbeterde afstemming bij de inning en verdeling, en doordat er veel minder kosten gemaakt worden, zullen op lange termijn schulden vaker volledig afgelost kunnen worden. De behoefte aan schuldregelingen tegen finale kwijting zal hierdoor afnemen. Bij invoering van de voorgestelde maatregelen kan schuldhulpverlening debiteuren ook voorzien van het inningsinstrument van het afbetalingsplan. Het bieden van deze regeling genereert werkzaamheden en inkomsten. Vanwege de invoering van de zorgplicht voor deurwaarders zullen debiteuren ook vaker in een vroeg stadium begeleiding vragen zoals budgetcoaching. Dit geldt ook voor andere begeleiding zoals die wel wordt geboden vanuit onder meer vrijwilligersorganisaties, en wijkteams.



debiteur



schuldeiser

12. Opstellen en uitvoeren van een afbetalingsplan

In hoofdstuk 4 is uitvoerig beschreven dat debiteuren in de huidige situatie steeds verder in de problemen komen omdat afzonderlijke schuldeisers vaak minimumbedragen en maximale betaaltermijnen hanteren. De debiteur beschikt echter slechts over één betaalcapaciteit. Wanneer bij invordering van schulden de beschikbare betaalcapaciteit goed verdeeld wordt, kan escalatie - het oplopen van kosten en het ontstaan van nieuwe schulden - voorkomen worden. Dit kan met een afbetalingsplan dat opgesteld kan worden door de partijen die al zijn aangewezen als schuldbemiddelaar in art 48 Wck (zie 12.2). Denk onder meer aan gemeentelijke schuldhulpverlening, bewindvoerders en deurwaarders. Door ook deurwaarders hierbij expliciet een rol te geven zal niet pas bij een schuldregeling, maar al bij de start van invordering rekening worden gehouden met alle schulden en de beschikbare betaalcapaciteit. Incassobureaus vallen niet onder de Wck. Hen een rol geven bij het opstellen en uitvoeren van afbetalingsplannen vraagt in deze opzet wijzigingen in de Wki.



12.1 Opstellen van een afbetalingsplan

Als een debiteur klem komt te zitten in de voorwaarden van schuldeisers voor betalingsregelingen, moet hij zich tot een schuldbemiddelaar (schuldhulpverlener, bewindvoerder of deurwaarder) kunnen wenden voor een afbetalingsplan. Bovendien zal de deurwaarder, wanneer hij de opdracht heeft om de vordering te innen en constateert dat er meerdere schuldeisers in beeld zijn de debiteur in de rol van schuldbemiddelaar actief benaderen om een afbetalingsplan op te stellen.

Een afbetalingsplan kent een vaste wijze van berekenen van de maximale betaalcapaciteit en volgt de geldende regels rondom verdeling van de betaalcapaciteit over de schuldeisers. Om ruimte te geven aan het tot stand brengen van een afbetalingsplan, is het verstandig te voorzien in een wettelijke uitsteltermijn. In deze periode maken schuldeisers een pas op de plaats en wordt het plan vorm gegeven. Een periode van acht weken lijkt hiervoor toereikend.

Bovendien is een afbetalingsplan niet vrijblijvend en zonder kosten. Er is geen recht op een betalingsregeling. In art. 6:29 Burgerlijk Wetboek is dit als volgt verwoord:

“De schuldenaar is zonder toestemming van de schuldeiser niet bevoegd het verschuldigde in gedeelten te voldoen.”

Op zich hoeft deze bepaling niet te wijzigen. Uitgangspunt blijft dat als afgesproken is dat een bedrag voor een bepaalde datum in één termijn betaald moet worden, dat dit dan ook moet gebeuren. Doe je dat niet dan ben je in gebreke en dat brengt kosten met zich mee.

Wat wel scherper moet worden geregeld is dat schuldeisers met meer mogelijkheden om een vordering te innen, moeten kiezen voor de minst bezwaarlijke weg. Dat wil zeggen minst bezwaarlijk voor de debiteur en de schuldeisers gezamenlijk. Bij een eventuele proceskostenveroordeling kan de rechter dit meewegen.

Zie hierover meer in paragraaf 19.2.

Opzetten afbetalingsplan

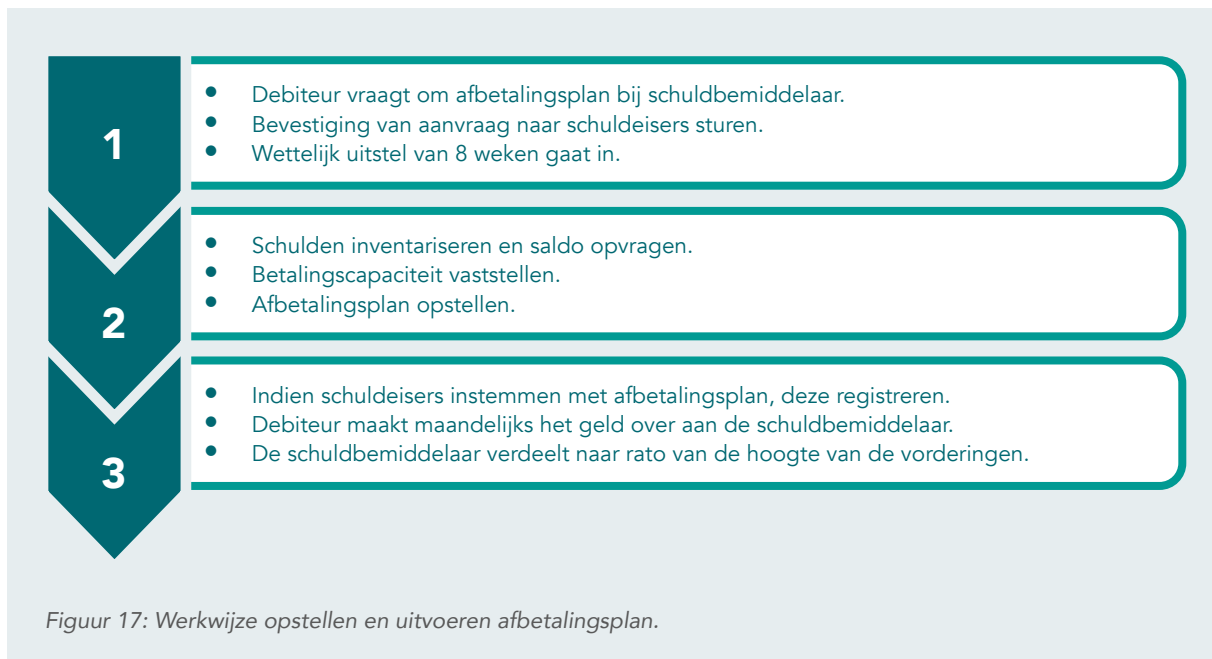
Het afbetalingsplan werkt als volgt. Bij de aanwezigheid van meerdere schuldeisers met verschillende betaalvoorwaarden wendt de debiteur zich tot een schuldbemiddelaar of de schuldbemiddelaar wendt zich tot de debiteur voor het opstellen van een afbetalingsplan. Afwijkend van de huidige situatie is dat er vanaf dat moment een uitsteltermijn van acht weken ingaat. Deze periode gebruikt de schuldbemiddelaar om samen met de debiteur te inventariseren welke schulden er zijn. In dit kader schrijft de schuldbemiddelaar de schuldeisers aan om het saldo op te vragen en de betaalcapaciteit vast te stellen. Op basis van de verkregen gegevens wordt een afbetalingsplan opgesteld waarbij de betaalcapaciteit naar rato van de hoogte van de vorderingen wordt verdeeld.

In het kwadrantenmodel zijn voor de schuldeisers twee stevige prikkels opgenomen om mee te werken aan het afbetalingsplan. In de eerste plaats levert niet meewerken en aansturen op dagvaarden en beslag leggen in het kwadrantenmodel een veroordeling in de proceskosten op. In de tweede plaats kunnen, als een schuldeiser zou kiezen voor dagvaarden en beslag leggen, de andere schuldeisers zonder kosten te maken op dat beslag aansluiten. Hierdoor zijn er voor schuldeisers twee stevige prikkels om mee te werken daar waar zij in de huidige situatie bij een voorstel voor een 100-procent betalingsregeling toch vaak hun alternatieven afwegen en er wel een of enkelen zijn die dan toch de voorkeur geven aan een vonnis in de hoop dat dat meer gaat opleveren.

Wanneer de schuldeisers instemmen met het afbetalingsplan kan het worden uitgevoerd. Maandelijks maakt de debiteur het geld over aan de schuldbemiddelaar en deze verdeelt het geld onder de schuldeisers. Hierdoor kan hij er op toezien dat de regeling wordt nagekomen en indien nodig toestaan dat er tijdelijk van wordt afgeweken. Wanneer de debiteur het geld zelf onder de schuldeisers zou verdelen, mis je deze waarborgen en de flexibiliteit om het betalingsplan te wijzigen.

Het afbetalingsplan wordt in het beslagregister geregistreerd. Invorderingsafdelingen van de overheid en deurwaarders kunnen zien of er een lopend afbetalingsplan is. Mocht een nieuwe schuld zijn ontstaan of een schuld is niet meegenomen, dan kan men zich tot de schuldbemiddelaar wenden. Deze beoordeelt of de schuld nog meegenomen kan worden in de regeling. Ook kan geadviseerd worden de regeling af te wachten. Het is ook een signaal dat er wellicht budgetbegeleiding nodig is.

Stap voor stap is de werkwijze als volgt.



Recent is in België ook een wettelijk recht op uitstel geregeld wanneer een consument een verzoek tot schuldbemiddeling indient bij een minnelijk schuldbemiddelaar of wanneer hij een aanvraag indient voor een collectieve schuldenregeling. Het uitstel geldt totdat op de aanvraag is beslist, maar uiterlijk tot 45 dagen na het indienen van de aanvraag.²⁰ Zie hierover meer in hoofdstuk 21.

12.2 Wie mag een afbetalingsplan opstellen?

Het afbetalingsplan grijpt in op de rechten van schuldeisers om hun vordering in één keer betaald te krijgen, namelijk vanwege:

- het wettelijk recht op uitstel vanaf het moment dat om een afbetalingsplan wordt gevraagd;
- het moeten accepteren dat de betaalcapaciteit gedeeld wordt met andere schuldeisers;
- het risico op een proceskostenveroordeling wanneer een schuldeiser gaat dagvaarden, ondanks dat een goed opgesteld afbetalingsplan is voorgelegd.

Deze consequenties zijn groot. Schuldeisers moeten erop kunnen vertrouwen dat de schulden correct zijn geïnventariseerd, beoordeeld zijn op afdwingbaarheid w.o. verjaring (zie paragraaf 19.3) en dat de beschikbare betaalcapaciteit goed is vastgesteld. Door de bevoegdheid om een afbetalingsplan op te stellen alleen te geven aan partijen genoemd in art. 48 lid 1 Wet op het consumentenkrediet wordt voorzien in een systeem waarin kwaliteitseisen gesteld zijn aan de uitvoerders.

Door hiervoor te kiezen wordt in termen van kwaliteitseisen aansluiting gezocht op de eisen die gesteld worden bij een verzoek tot toelating tot de wettelijke schuldsanering (Wsnp). Aan een dergelijk verzoek moet een poging tot een buitengerechtelijke schuldregeling zijn voorafgegaan. Dit voortraject moet zijn uitgevoerd door een persoon of instelling als bedoeld in het eerdergenoemde art. 48 lid 1 Wet op het consumentenkrediet (art. 288 lid 2, aanhef en onder b, Fw).

Dit zou betekenen dat de in art. 48 lid 1 onder b t/m d vermelde personen en instellingen een afbetalingsplan kunnen opstellen en uitvoeren, namelijk:

- gemeenten, gemeentelijke kredietbanken of instellingen, die zich in opdracht en voor rekening van gemeenten met schuldbemiddeling bezighouden
- advocaten, curatoren en bewindvoerders op basis van de Faillissementswet/Wsnp, of curatoren en bewindvoerders op basis van het Burgerlijk Wetboek, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten.

²⁰ Art. XIX.9. § 3. Wetboek van economisch recht. Boek XIX 'Schulden van de consument' is ingevoerd per 1 september 2023.

Advocaten, notarissen en accountants zullen zich waarschijnlijk niet met deze werkzaamheden bezig gaan houden. Voor de praktijk betekent dit met name dat gemeentelijke schuldhulpverlening, bewindvoerders en deurwaarders de afbetalingsplannen zullen opstellen.

Acht. 48 lid 1 Wck is overigens uitgebreider. Lid 1 onder a biedt ook de ruimte aan andere partijen om schuldbemiddeling aan te bieden zolang zij er geen kosten voor in rekening brengen. Echter, de Hoge Raad heeft de wetsgeschiedenis van de Wsnp zo uitgelegd dat met de verwijzing naar art. 48 lid 1 Wck de wetgever heeft beoogd dat de kwaliteit van de buitengerechtelijke schuldregeling voldoende is gewaarborgd. De enkele omstandigheid dat een schuldbemiddeling 'om niet' geschiedt biedt deze waarborgen niet (ECLI:NL:HR:2010:BN8060).

12.3 Vaststellen betaalcapaciteit

De schuldbemiddelaar stelt objectief de betaalcapaciteit vast. Dit gebeurt in beginsel aan de hand van de beslagvrije voet. Reden hiervoor is dat aansluiting wordt gezocht bij het bedrag dat ook na vonnis en beslag kan worden verkregen. Het is dan beter te beargumenteren dat een weigering in te stemmen met een afbetalingsplan onredelijk is en tot een proceskostenveroordeling moet leiden (zie hierna).

Om de beslagvrije voet vast te kunnen stellen moet de schuldbemiddelaar toegang hebben tot de Basisregistratie Personen en de Polisadministratie. Voor schuldhulpverlening op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is hiervoor al een wettelijke basis.²¹ Beschermingsbewindvoerders en Wsnp-bewindvoerders zijn hiertoe op basis van de huidige regels niet bevoegd. Deurwaarders zijn volgens de huidige regels alleen bevoegd de beslagvrije voet bij loonbeslag te berekenen. In plaats van alle schuldbemiddelaars deze wettelijke bevoegdheid te geven is het ook denkbaar dat de debiteur zelf met z'n DigiD de gegevens ophaalt en aan de schuldbemiddelaar verstrekt. De debiteur moet dan de beslagvrije voet aan de schuldbemiddelaar verstrekken. Wanneer de situatie wijzigt (huishouden, inkomen) zal opnieuw de beslagvrije voet moeten worden vastgesteld.

De beslagvrije voet geldt als uitgangspunt. Het afbetalingsplan moet echter niet in beton gegoten zijn. Wanneer sprake is van bijzondere kosten kan de beslagvrije voet hoger worden vastgesteld. Dit moet dan in het afbetalingsplan worden onderbouwd. Op deze wijze kan rekening worden gehouden met de constatering van de Commissie Sociaal Minimum dat de bijstandsnorm voor veel huishoudens al niet toereikend is. Een afbetalingsplan moet debiteuren een bedrag per maand bieden waarvoor geldt dat er bij strak budgetteren van is rond te komen.

De periode waarin alles moet zijn terugbetaald moet ook niet helemaal vastliggen. Het kan gebeuren dat door een dure maand, bijvoorbeeld een Apk-keuring, een maandtermijn niet betaald kan worden. Het is aan de schuldbemiddelaar om te beoordelen hoe hiermee om te gaan en hierover met de schuldeisers te communiceren. In plaats van een dure maand kan het natuurlijk ook voorkomen dat er, bijvoorbeeld vanwege een erfenis, extra geld beschikbaar is. Het afbetalingsplan kan dan versneld worden afgehandeld.

Bij het opstellen van het afbetalingsplan moet naast het inkomen ook vastgesteld worden of er ook andere vermogensbestanddelen aanwezig zijn, zoals een auto of een eigen huis. Afhankelijk van de duur van de aflossingsperiode kan van de debiteur worden verlangd dat deze vermogensbestanddelen te gelde worden gemaakt, bijvoorbeeld door verkoop van de auto of vestiging van een hypotheek op de overwaarde van het huis.

²¹ Art. 14 onder h Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening.

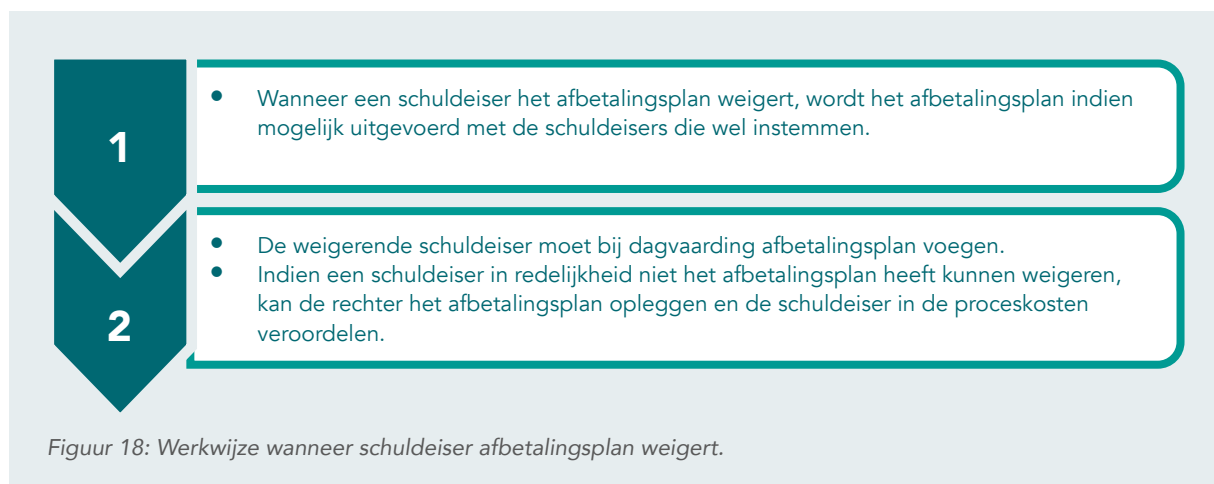
12.4 Schuldeiser weigert het afbetalingsplan

Wanneer een schuldeiser het wettelijk uitstel niet respecteert of niet instemt met het voorstel, zal het afbetalingsplan in beginsel uitgevoerd worden met de schuldeisers die wel instemmen met het plan. Mocht de weigerende schuldeiser het recht hebben om te verrekenen, dan is een afbetalingsplan niet mogelijk. Met name de overheid heeft de mogelijkheid om te verrekenen. Gezien het meerjarige interdepartementale programma 'Niemand aan de kant in Nederland' van Minister Schouten (Kamerstukken II 24 515 2021/22, nr. 643) mag van de overheid worden verwacht dat zij vanuit maatschappelijk belang mee zal werken aan afbetalingsplannen en deze niet zal dwarsbomen met verrekeningen. In het geval dat sprake is van problematische schulden, behoort een schuldregeling met een dwangakkoord en Wsnp wel tot de mogelijkheden.

Vanzelfsprekend kan een weigerende schuldeiser overgaan tot dagvaarding van de debiteur. Het voorstel van het afbetalingsplan (of de intentie deze te treffen) moet dan bij de dagvaarding gevoegd worden. In de dagvaarding moet de reden van weigering onderbouwd worden (substantiëringsplicht). Denk hierbij voorbeeld aan argumenten als dat het afbetalingsplan niet klopt, dat de debiteur onbetrouwbaar is en over verzwegen vermogensbestanddelen beschikt, niet bereid is om bepaalde vermogensbestanddelen te gelde te maken, of dat de lopende huur niet wordt betaald. Via loonbeslag meer maandelijks kunnen ontvangen, is op zichzelf geen goed argument om te dagvaarden. Wanneer de maatregelen zoals voorgesteld in dit onderzoek worden ingevoerd, kunnen de andere schuldeisers namelijk zonder vonnis gaan meedelen in het beslag (zie hoofdstuk 14 e.v.). Het beslag levert dan niet meer op dan het afbetalingsplan. Vanwege de extra proces- en beslagkosten levert het juist minder op.

Wanneer de schuldeiser naar het oordeel van de rechter de debiteur te snel heeft gedagvaard, kan de rechter besluiten om het afbetalingsplan op te leggen en de schuldeiser in de proceskosten te veroordelen. De huidige regels die gelden voor de proceskostenveroordeling moeten hiervoor worden aangescherpt. Het risico op een proceskostenveroordeling moet schuldeisers, in het belang van de debiteur maar ook in het belang van andere schuldeisers, stimuleren de schulden minnelijk op te lossen. Zie meer over sturen met proceskosten, paragraaf 19.2).

Stap voor stap is de werkwijze als volgt.



12.5 Voortijdige beëindiging van het afbetalingsplan

De uitvoering van het afbetalingsplan kan om verschillende redenen onder druk komen te staan. Er kunnen nieuwe schulden ontstaan, een inkomen kan wegvallen, of de debiteur laat het afweten en maakt geen geld meer over. Op zich is het afbetalingsplan niet in beton gegoten en is het binnen bepaalde marges mogelijk om met wijzigingen rekening te houden. Maar dat is niet oneindig. Er kan een moment komen dat het moet stoppen.

Wanneer het afbetalingsplan voortijdig beëindigd is, zou een volgende stap kunnen zijn dat de inning en verdeling via een loonbeslag plaatsvindt. Hiervoor dient één van de schuldeisers het initiatief te nemen om te dagvaarden en na vonnis beslag te leggen. De overige schuldeisers kunnen dan zonder executoriale titel meedelen in het beslag. Hiervoor wordt in hoofdstuk 14 en 16 twee varianten uitgewerkt:

Actief meedelen in beslag:

Met instemming van de debiteur delen schuldeisers zonder vonnis mee in de beslagopbrengst.

Passief meedelen in beslag:

Wanneer de debiteur geen bezwaar maakt, delen schuldeisers zonder vonnis mee in de beslagopbrengst.

Om te voorkomen dat meerdere schuldeisers tegelijk gaan dagvaarden en hierdoor de kosten hoog oplopen, is het nodig dat onderling met de schuldbemiddelaar afgestemd wordt welke schuldeiser gaat dagvaarden. Om discussie te voorkomen is het ook mogelijk een dagvaardingsvolgorde in de wet op te nemen, bijvoorbeeld eerst de oudste vordering, of met het oog op de hoogte van het griffierecht de laagste vordering. Wanneer de schuldeiser niet het initiatief wil nemen, mag de volgende schuldeiser in rangorde gaan dagvaarden. Om ervoor te zorgen dat dit voor de betreffende schuldeiser niet nadelig is, worden de proces- en beslagkosten als eerste in mindering gebracht op de beslagopbrengst (zie paragraaf 19.4).

12.6 Problematische schulden

In beginsel is het afbetalingsplan er op gericht om de schulden volledig af te lossen. Wanneer de in dit onderzoek voorgestelde maatregelen volledig worden ingevoerd is de verwachting dat dit vaak ook mogelijk is, omdat dan alles erop gericht is de schulden klein te houden. Er zullen situaties zijn waarin de schulden problematisch zijn bij aanvang van het afbetalingsplan of problematisch worden gedurende de looptijd (doordat er nieuwe schulden bij komen). Ook in deze situaties levert het afbetalingsplan veel op.

In hoofdstuk 7 is beschreven dat debiteuren veel redenen hebben om de stap naar schuldhelpverlening niet te zetten. Met invoering van het afbetalingsplan wordt de stap kleiner. Wanneer de deurwaarder opdracht heeft om een vordering te innen, zal hij de debiteur actief benaderen. Als er meerdere schulden zijn zal de deurwaarder voorstellen om een afbetalingsplan op te stellen om alle schulden via het afbetalingsplan te betalen. Er ontstaat een stabiele situatie en veel stress wordt weggenomen.

Zijn de schulden problematisch dan wordt het afbetalingsplan voorlopig opgesteld. Deurwaarders zijn vanuit de in hoofdstuk 17 uitgewerkte zorgplicht verplicht debiteuren met regelmaat uit te nodigen de stap naar de gemeentelijke schuldhelpverlening te zetten.

Wanneer het afbetalingsplan is opgesteld door een bewindvoerder of deurwaarder blijft, na aanmelding bij de gemeentelijke schuldhelpverlening, de inning en verdeling bij de bewindvoerder of deurwaarder doorlopen. De schuldhelpverlening start met de zogenaamde stabilisatiefase, waarin inkomsten en uitgaven op elkaar worden afgestemd. Bij een aanmelding door een bewindvoerder zal deze fase kunnen worden overgeslagen omdat dit de taak van de bewindvoerder is. Nadat de stabilisatiefase is doorlopen, zal de schuldhelpverlener het 'vrij te laten bedrag' berekenen en op basis hiervan voorstellen doen naar de schuldeisers.

De reden om de inning en verdeling bij de schuldbemiddelaar die de afbetalingsregeling trof te laten, is tweeledig:

- Het bespaart tijd, er hoeft geen overdracht plaats te vinden.
- Het is voor de debiteur in zekere zin drempelverlagend, er hoeft niet een volgende stap gezet te worden.
- En voor de deurwaarder als schuldbemiddelaar geldt dat een negatieve financiële prikkel wordt voorkomen: verwijzen naar schuldhelpverlening betekent niet dat de werkzaamheden stoppen.

12.7 Financiering van het afbetalingsplan

Het afbetalingsplan kan worden opgesteld en uitgevoerd door (met name):

- Gemeentelijke schuldhelpverlening
- Bewindvoerders beschermingsbewind (en curatoren)
- Bewindvoerders Wsnp
- Deurwaarders

Voor financiering van de werkzaamheden zijn de volgende uitgangspunten van belang:

1. Incassokosten worden ingezet om de kosten van een afbetalingsplan mee te financieren.
2. In het afbetalingsplan worden de kosten van het opstellen van het plan meegenomen. Onder de streep betaalt de debiteur dus zelf het afbetalingsplan. De betaling geschiedt binnen het afbetaalschema. Debiteuren hoeven dus niet te 'betalen' om een traject om een afbetalingsplan op te stellen op te starten.

3. De kostprijs voor debiteur moet wettelijk vastgesteld worden zodat deze niet afhangt van de partij die de werkzaamheden uitvoert
4. De wijze van financiering sluit zoveel mogelijk aan bij hoe nu vergelijkbare werkzaamheden worden gefinancierd.

De huidige financiering van vergelijkbare werkzaamheden is als volgt geregeld.

Gemeentelijke schuldhelpverlening

De gemeentelijke schuldhelpverlening wordt door de overheid gefinancierd. Bij schuldregelingen wordt er doorgaans een percentage van 9 procent van de aflossingscapaciteit in rekening gebracht. Dit gaat ten koste van de opbrengst voor de schuldeisers.

Bewindvoerders (en curatoren)

De kosten van de bewindvoerder worden betaald door de onder bewind gestelde. De hoogte van de beloning is geregeld in de "*Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren*." Uitgangspunt is 17 uur en bij een schuldbewind 22 uur per dossier. De vergoeding voor de huidige werkzaamheden is volgens de sector te laag (Vermeulen e.a., 2022). Wanneer de onder bewind gestelde een laag inkomen heeft kan er voor de kosten bijzondere bijstand worden aangevraagd.

Bewindvoerders-Wsnp

De Wsnp-bewindvoerder voert op dit moment geen werkzaamheden uit die vergelijkbaar zijn met het opstellen en uitvoeren van een afbetalingsplan.

Deurwaarders

De buitengerechtelijke werkzaamheden van de deurwaarder worden in de praktijk gefinancierd vanuit de incassokosten. De maximale incassokosten zijn gelijk aan een percentage van de hoofdsom met een minimum van € 40,- en een maximum van € 6.775,- zoals uitgelegd in de volgende tabel.

Hoofdsom	Hoogte incassokosten
over de eerste € 2.500	15% (minimaal € 40)
over de volgende € 2.500	10%
over de volgende € 5.000	5%
over de volgende € 190.000	1%
over het meerdere	0,5% (max. totaal € 6.775)

De huidige werkzaamheden van deze verschillende beroepsbeoefenaren worden deels vanuit de overheid en deels door de debiteur zelf gefinancierd.

Gelet op de vermelde uitgangspunten zou de financiering van het opstellen en uitvoeren van het afbetalingsplan als volgt geregeld kunnen worden.

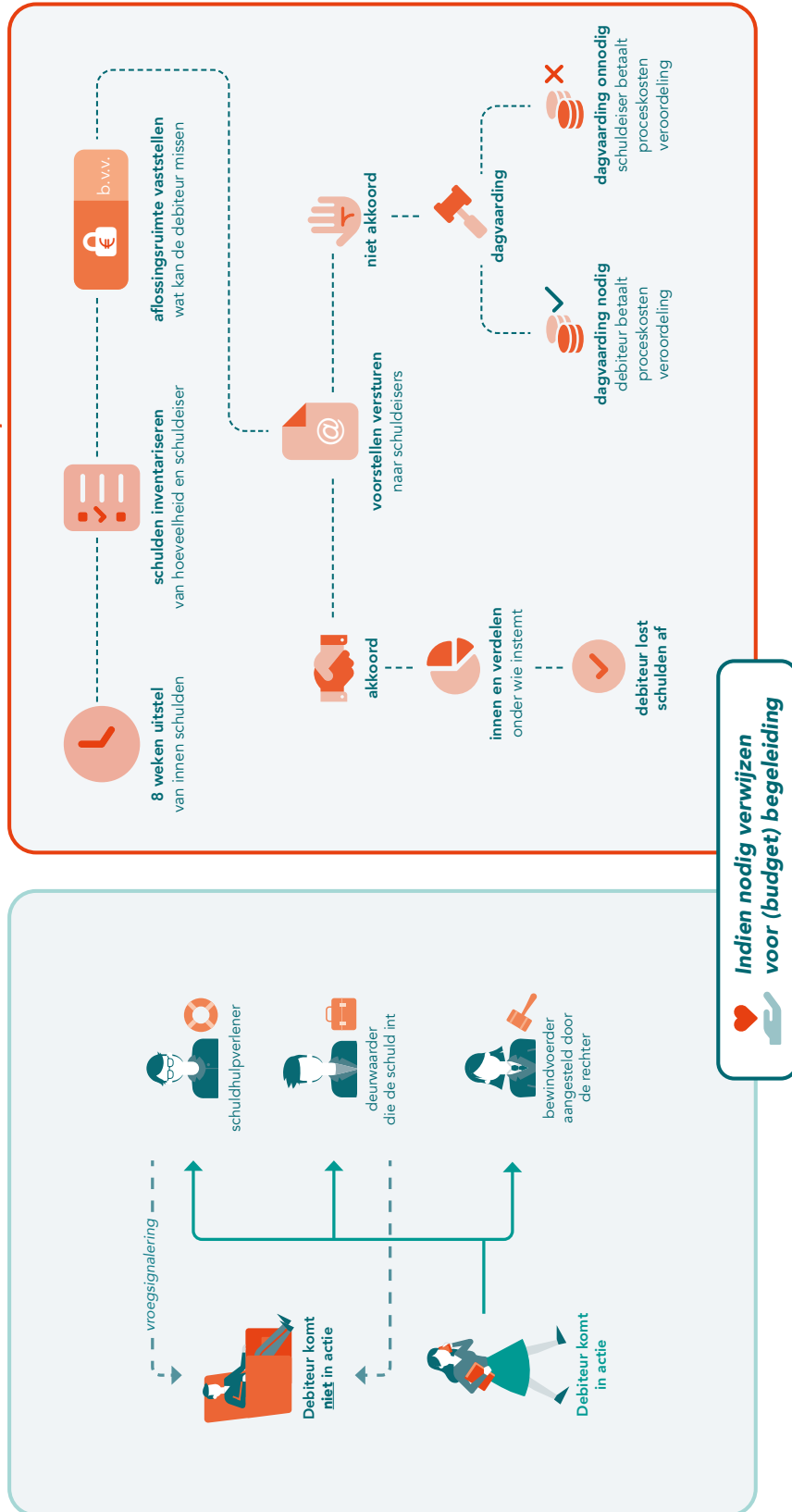
1. Via een kostprijsonderzoek wordt vastgesteld hoeveel het opstellen van een afbetalingsplan gemiddeld kost en hoeveel het maandelijks innen en verdelen kost.
2. De incassokosten die de schuldeiser maximaal in rekening mag brengen worden gebruikt om de kosten van de werkzaamheden te betalen. In de voorstellen die door de schuldbemiddelaar aan de schuldeisers wordt gedaan wordt opgenomen dat maximaal de hoofdsom wordt afgelost omdat de incassokosten worden benut om het opstellen en uitvoeren van het afbetalingsplan te financieren.
3. Wanneer de incassokosten niet toereikend zijn om de kosten van het afbetalingsplan volledig te financieren en de debiteur de resterende kosten gelet op zijn inkomen niet zelf kan betalen, wordt dit door de overheid gefinancierd. Mogelijk kan hiervoor aansluiting worden gezocht bij gefinancierde bijstand omdat hiermee rechtszaken worden voorkomen.

Infographic het afbetalingsplan

schulden klein houden: **het afbetalingsplan**

wie benadert wie?

het plan



schuldenkleinhouden.nl

SchuldInfo



12.8 Aanbevelingen voor het opstellen en uitvoeren van een afbetalingsplan

Aanbeveling 1

Een debiteur, zijnde een natuurlijk persoon, kan bij een schuldbemiddelaar om het opstellen van een afbetalingsplan vragen. Hiervoor geldt een wettelijk uitstel van acht weken.

Aanbeveling 2

Onder schuldbemiddelaar wordt verstaan een persoon of instelling genoemd in art. 48 lid 1 onder b t/m d Wet op het consumentenkrediet (onder meer gemeentelijke schuldhulpverlening, bewindvoerders en deurwaarders).

Aanbeveling 3

De schuldbemiddelaar moet bij het opstellen van een afbetalingsplan via toegang tot de Basisregistratie personen en de polisadministratie de beslagvrije voet kunnen vaststellen. Of de debiteur moet via de DigiD zijn beslagvrije voet kunnen vaststellen.

Aanbeveling 4

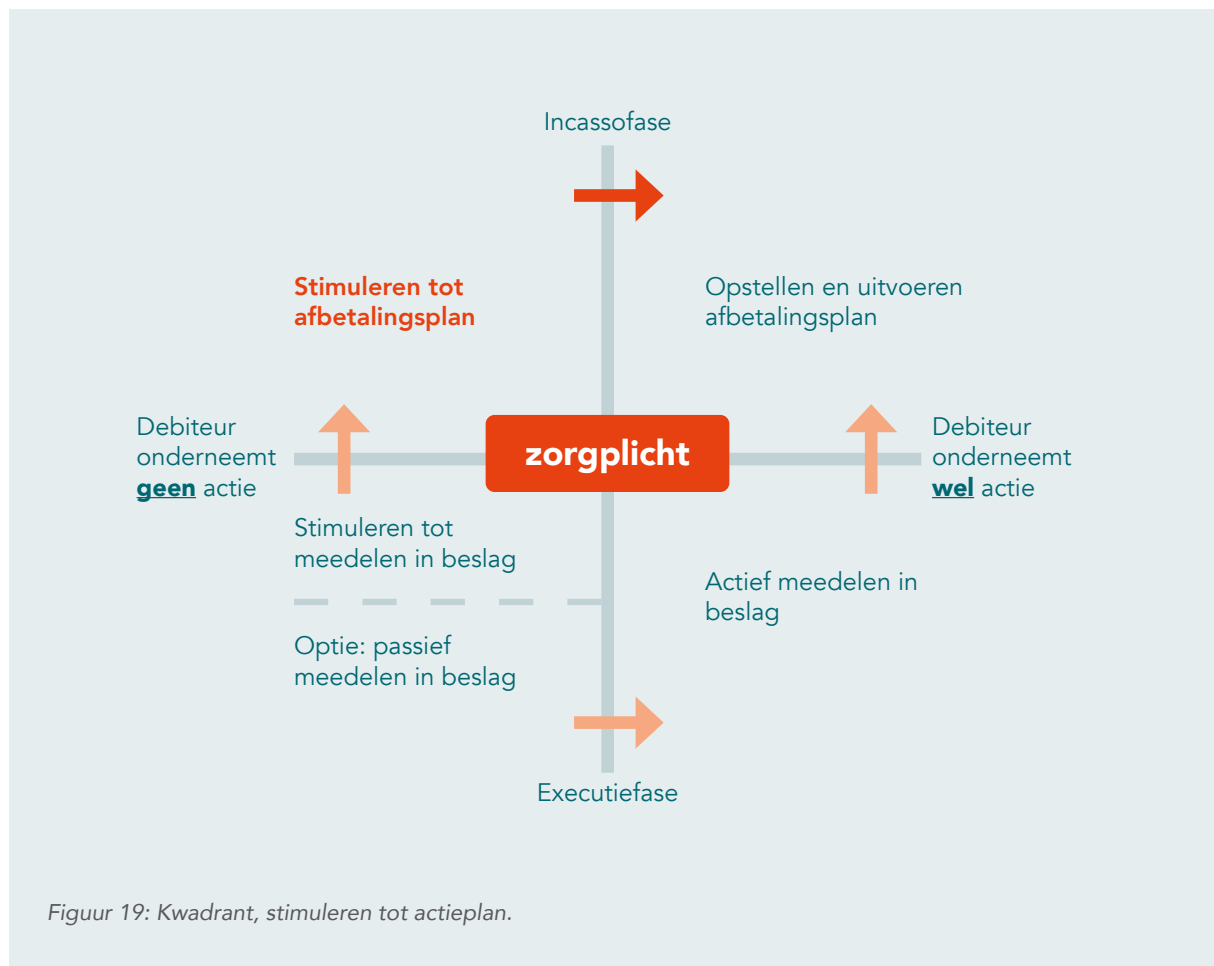
Stel via een kostprijsonderzoek vast hoeveel het opstellen van een afbetalingsplan en de maandelijkse inning en verdeling kost. De incassokosten worden gebruikt om deze kosten te financieren. Zorg voor een financieringsregeling vanuit de overheid wanneer de incassokosten niet toereikend zijn om de kosten van het afbetalingsplan te financieren en de debiteur dit gelet op zijn inkomen niet zelf kan betalen.

Aanbeveling 5

Wanneer het afbetalingsplan blijvend niet nagekomen wordt, geldt een dagvaardingsvolgorde, bijvoorbeeld de oudste vordering of de laagste vordering, om vast te stellen welke schuldeiser kan gaan dagvaarden, om zo de mogelijkheid van 'meedelen in beslag' mogelijk te maken.

13. Stimuleren tot afbetalingsplan

Om een afbetalingsplan op te kunnen stellen zal de debiteur in actie moeten komen. Hij zal in contact moeten komen met een schuldbemiddelaar. Het is hierbij van belang om het incassostelsel zo in te richten dat de schuldeiser gestimuleerd wordt om de debiteur tot een afbetalingsplan te bewegen, dat de debiteur goed geïnformeerd wordt wat de mogelijkheden zijn en dat de potentiële schuldbemiddelaar gestimuleerd wordt om in contact te komen met de debiteur.



13.1 Stimuleren om incasso uit te besteden

Een incassosysteem dat gericht is op het voorkomen van kostenoploop begint bij schuldeisers die interesse hebben in een collectieve oplossing. Om schuldeisers daartoe te stimuleren is er waarschijnlijk meer nodig dan alleen het inzichtelijk maken dat de huidige inrichting van het incassostelsel kostenoploop in de hand werkt. De eerste neiging van de meeste schuldeisers is toch om te sturen op inning van de eigen vordering.

Een extra complicatie daarbij is dat incasso met name voor grote schuldeisers ook wel een verdienmodel is geworden. Door een enkele brief uit te sturen mogen schuldeisers € 40,- aan incassokosten rekenen. De schuldeisers die dit doen staan hierbij in hun recht. Dat is door de Hoge Raad bij de beantwoording van prejudiciële vragen nog eens bevestigd (ECLI:NL:HR:2014:1405). Tijdens de parlementaire behandeling werd er al gewaarschuwd dat de bevoegdheid voor schuldeisers om zelf kosten in rekening te brengen perverse effecten zou hebben.²² In het huidige incassostelsel constateren incassobureaus en deurwaarders dat schuldeisers het ‘laaghangend fruit’ zelf incasseren en dat de meer ingewikkelde dossiers worden uitbesteed (Winter e.a. 2019, p.45).

Het zelf in rekening mogen brengen van kosten is niet alleen een contra-prikkel om te komen tot een afbetalingsregeling voor alle schulden, het komt ook de kwaliteit niet ten goede. De Wet kwaliteit incassodienstverlening die naar verwachting per 1 januari 2024 van kracht zal worden, is namelijk niet op incassoafdelingen van schuldeisers van toepassing.

Om schuldeisers te stimuleren niet te gaan voor eigen gewin met kostenoploop als gevolg, maar in te zetten op een afbetalingsplan voor alle schulden dat past bij de betaalcapaciteit, zou het goed zijn de bevoegdheid van schuldeisers om zelf incassokosten in rekening te brengen, terug te draaien. Dit kan door de wet zo aan te passen dat het in rekening brengen van incassokosten alleen mogelijk is wanneer een incassodienstverlener wordt ingeschakeld. Dat wil zeggen dat dan alleen partijen die beroepsmatig incassowerkzaamheden verrichten (incassobureaus, deurwaarders en advocaten) ten behoeve van een derde of bij gekochte vorderingen, op natuurlijke personen in Nederland (art. 2 Wki), kosten in rekening mogen brengen.

Vanzelfsprekend kunnen incassoafdelingen van schuldeisers eerste contacten blijven leggen met debiteuren om hen te wijzen op een gemiste rekening en te inventariseren wat er speelt. In bovenstaand voorstel verdwijnt alleen de eigen bevoegdheid kosten in rekening te brengen, om schuldeisers te stimuleren in hogere mate de focus op het collectieve in plaats van het eigen belang te richten.

13.2 Schuldbemiddelaars interesseren voor afbetalingsplannen

Naast schuldeisers is het ook van belang dat schuldbemiddelaars belangen krijgen om afbetalingsregelingen te treffen. Schuldbemiddelaars krijgen geld voor het treffen van een afbetalingsplan. Hiervoor geldt ook een financiële prikkel. Het afbetalingsplan wordt pas gefinancierd wanneer er contact is met de debiteur en deze hiertoe bereid is. Staat de debiteur onder bewind, dan is uiteraard de bewindvoerder de schuldbemiddelaar. In andere gevallen is het de gemeente of een deurwaarder.

13.3 Debiteur over mogelijkheid afbetalingsplan informeren

Wanneer de schuldeiser een incassodienstverlener (incassobureau, deurwaarder, advocaat) inschakelt zal (per 1 januari 2024) de Wet kwaliteit incassodienstverlening van toepassing zijn. In het Besluit kwaliteit incassodienstverlening zou geregeld kunnen worden dat de incassodienstverlener in de aanmaningen moet vermelden dat een betalingsregeling mogelijk is en wanneer er meerdere schulden zijn, een afbetalingsplan.

Sinds kort kent België een vergelijkbare regeling. De schuldinvoorderaar moet bij aanvang van zijn werkzaamheden eerst een ingebrekestelling sturen met onder meer de vermelding:

*“dat de consument kan verzoeken om betalingsfaciliteiten, indien hij niet in staat is het verschuldigde bedrag in één keer te betalen.”*²³

²² Zie met name de behandeling door de Eerste Kamer: *Kamerstukken I 2010-2011*, 32418, B, p. 4. en *Kamerstukken I 2011-2012*, 32418, C, p. 8-10 en *Kamerstukken I 2011-2012*, 32418, E.

²³ Art. XIX.7. § 2 onder 8 Wetboek van economisch recht. Boek XIX ‘Schulden van de consument’ is ingevoerd per 1 september 2023. Bij deze wetswijziging is de Wet betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument (2002) in aangepaste vorm opgenomen in het Wetboek van economisch recht. Nieuw is dat bij de ingebrekestelling gewezen moet worden op betalingsfaciliteiten.

13.4 Aanbevelingen stimuleren totstandkoming afbetalingsplan

Aanbeveling 6

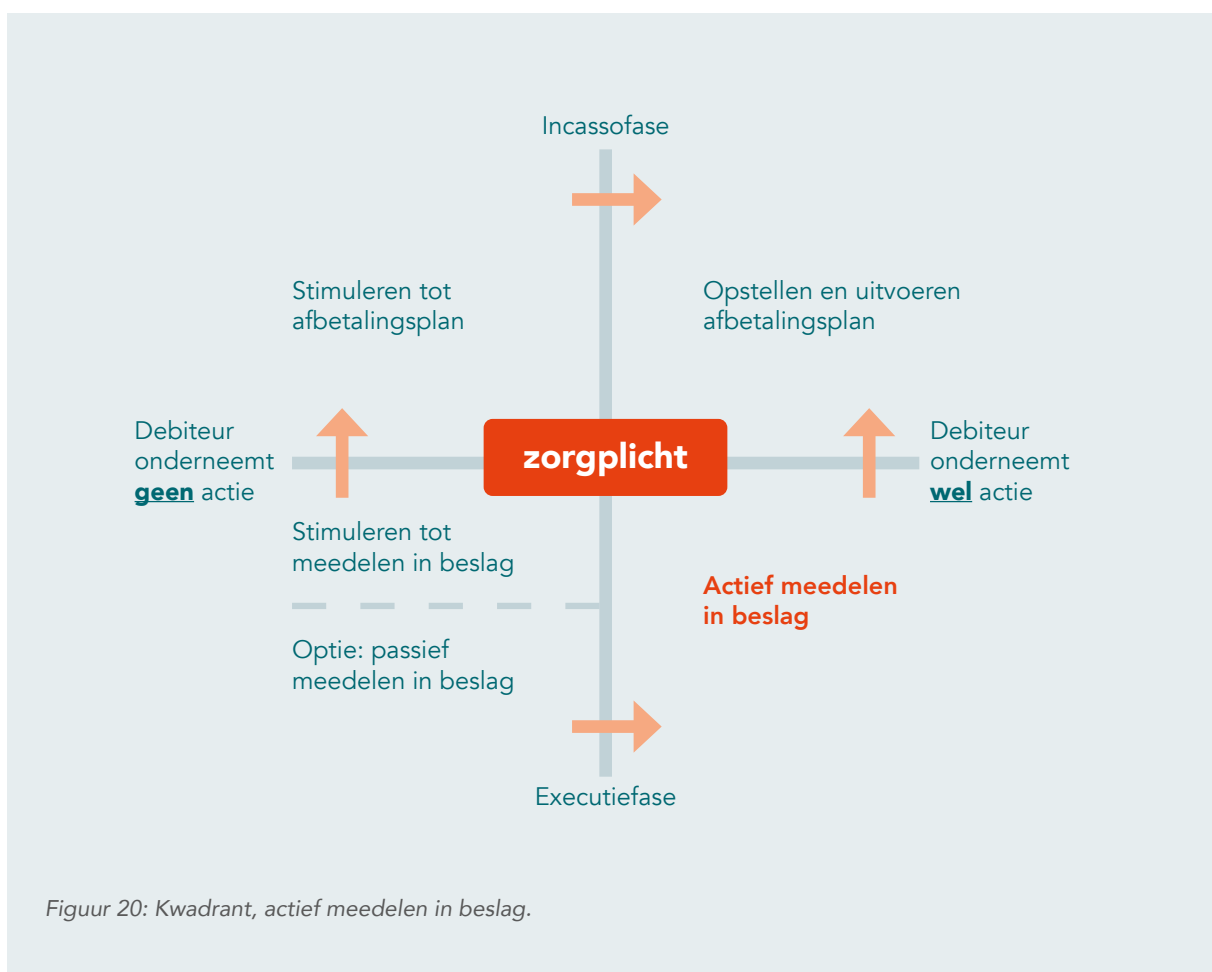
Om de totstandkoming van afbetalingsplannen te bevorderen is het wenselijk dat schuldeisers de incassowerkzaamheden (niet de eerste herinnering) uitbesteden aan een incassodienstverlener (incassobureaus, deurwaarders of advocaten). Dit kan gestimuleerd worden door de wet zodanig aan te passen dat incassokosten alleen in rekening mogen worden gebracht, wanneer de incassowerkzaamheden uitgevoerd worden door een incassodienstverlener in de zin van art. 2 Wet kwaliteit incassodienstverlening.

Aanbeveling 7

De incassodienstverlener wijst in aanmaningen op de mogelijkheid van een betalingsregeling of afbetalingsplan. Pas hiervoor het Besluit kwaliteit incassodienstverlening aan.

14. Actief meedelen in beslag

Ook wanneer een van de schuldeisers inmiddels loonbeslag heeft gelegd en een afbetalingsplan niet meer tot de mogelijkheden behoort, moet voorkomen worden dat de schulden verder oplopen. Dit kan door schuldeisers, zonder vonnis met instemming van de debiteur, te laten meedelen in het beslag.



14.1 Huidige werkwijze loonbeslag

Zodra de schuldeiser over een executoriale titel (vonnis of dwangbevel) beschikt kan hij in beginsel zelf bepalen op welke wijze de vordering op de debiteur verhaald wordt. Denk hierbij aan loonbeslag, bankbeslag, beslag op een auto of een eigen huis. De debiteur staat immers met heel zijn vermogen in voor zijn schulden.

Meestal legt de deurwaarder beslag onder de werkgever of een uitkeringsinstantie, omdat dit relatief weinig kost, het minst ingrijpend en het meest effectief is. De werkwijze is als volgt:

1. Voordat de deurwaarder beslag legt, controleert hij in het beslagregister of er al een lopend beslag is. Als dat het geval is zal hij contact opnemen met deze deurwaarder.
2. De deurwaarder berekent de beslagvrije voet via de Basisregistratie personen en de Polisadministratie en stelt daarbij tevens vast op welk inkomen beslag gelegd moet worden. Heeft de debiteur bijvoorbeeld loon aangevuld met een uitkering dan moet er vanwege een verplichte beslagvolgorde beslag gelegd worden op de uitkering.
3. De deurwaarder betekent het beslagexploot aan de werkgever of uitkeringsinstantie (de derde-beslagene), met bijgevoegd een afschrift van de executoriale titel en een formulier waarop de derde-beslagene verklaring moet doen.
4. De deurwaarder vermeldt binnen drie werkdagen het beslag, de hoogte van de vordering en de hoogte van de beslagvrije voet in het beslagregister.
5. De deurwaarder stuurt een mededeling over de beslagvrije voet aan de debiteur met vermelding van de gegevens waarop de vaststelling van de beslagvrije voet is gebaseerd. Hij doet dit per post of uiterlijk bij de overbetekening van het beslag (zie volgende stap).
6. Uiterlijk binnen acht dagen overhandigt de deurwaarder een afschrift van het beslagexploot aan de debiteur. Dit wordt de overbetekening van het beslag genoemd.
7. De werkgever of uitkeringsinstantie vult de verklaring in, waarin staat wat onder het beslag valt en stuurt deze naar de deurwaarder.
8. De deurwaarder stuurt binnen drie dagen na ontvangst een afschrift van het verklaringsformulier naar de debiteur.
9. De derde-beslagene draagt maandelijks het gedeelte van het inkomen, dat meer bedraagt dan de beslagvrije voet, af aan de deurwaarder.

Zodra een volgende schuldeiser ook over een vonnis beschikt en beslag op het inkomen wil leggen, kijkt de deurwaarder eerst in het beslagregister en constateert dan dat er al een lopend beslag is. Meestal zorgt de verplichte beslagvolgorde ervoor dat er wederom op hetzelfde inkomen beslag gelegd moet worden. Dit betekent dat de eerste deurwaarder de rol van coördinerend deurwaarder aanneemt. De coördinerend deurwaarder is verantwoordelijk voor de vaststelling van de beslagvrije voet en voor de inning van de beslagopbrengst en verdeling daarvan onder de verschillende beslagleggers.

14.2 Werkwijze actief meedelen in beslag

Volgens de huidige werkwijze kunnen schuldeisers alleen aanspraak maken op de beslagopbrengst door eerst een vonnis te verkrijgen en vervolgens beslag te leggen. In hoofdstuk 4 is met rekenvoorbeelden inzichtelijk gemaakt dat dit enorm kostenverhogend werkt en nadelig is voor zowel de schuldeisers als de debiteur.

Geïnspireerd door de wetgeving in België kan dit ook anders. Schuldeisers delen dan mee in een beslag zonder vonnis. Hiermee wordt de enorme kostenoploop voorkomen. Meedelen kan in een variant waarin de debiteur daar per schuldeiser toestemming voor geeft (actief meedelen) maar ook in een variant waarin er ook wordt meegedeeld als de debiteur niet reageert (passief meedelen). De gedachte van meedelen in beslag is in België al ingevoerd. Daar kunnen schuldeisers met een niet betwiste vordering zonder executoriale titel meedelen in een beslag.²⁴ Lees over de werkwijze in België meer in hoofdstuk 21. In dit hoofdstuk wordt het actief meedelen uitgewerkt. Het 'passief meedelen in beslag' wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 16.

Werkwijze actief meedelen in beslag

Zodra een deurwaarder beslag legt, kan de debiteur de verdelend deurwaarder vragen om andere schulden te laten meedelen in het beslag. Dit kunnen zowel private schulden zijn, als schulden aan de overheid. Hiervoor overhandigt de debiteur aan de deurwaarder de stukken waaruit de vordering blijkt.

De deurwaarder beoordeelt of er daadwerkelijk sprake is van een vordering. Dit is ook nodig om eventueel misbruik

24 Art. 1627 e.v. Belgisch Gerechtelijk Wetboek

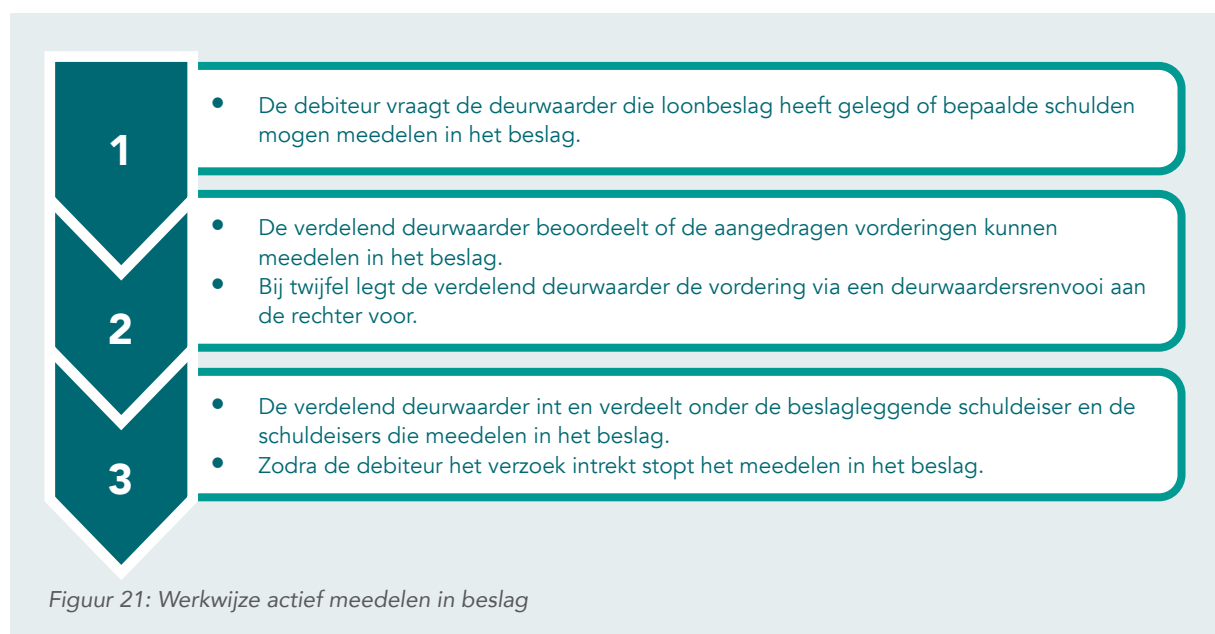
tegen te gaan. Daarmee wordt bijvoorbeeld voorkomen dat een debiteur een zogenaamde lening van een familielid op kan voeren om zo maandelijks meer over te houden. Aangezien er voor 'actief meedelen in beslag' geen executoriale titel nodig is, is het van belang dat de deurwaarder kritisch vaststelt dat de vordering werkelijk bestaat.

Misbruik is overigens ook onder de huidige wetgeving mogelijk. Een voorbeeld uit het verleden is de website 'minderloonbeslag.nl' waarbij aangeboden werd om het besteedbaar inkomen bij loonbeslag te verhogen. Dit gebeurde door met een gefingeerde vordering via een vaststellingsovereenkomst in de vorm van een notariële akte ook loonbeslag te leggen. Van de beslagafdracht ging 80% naar de debiteur en 20% naar het bedrijf. De betreffende deurwaarder van de eerste beslaglegger heeft deze kwestie via een deurwaardersrenvooi (art. 438 lid 5 Rv) voorgelegd aan de rechter. De rechter oordeelde dat de deurwaarder de vordering moest weigeren en niet mocht laten meedelen in de beslagopbrengst (ECLI:NL:RBAMS:2014:2409).

Het beoordelen door de deurwaarder of er een vordering is, is niet hetzelfde als het vaststellen van de vordering. Dit blijft voorbehouden aan de rechter. Aangezien het laten 'meedelen in beslag' ook gevolgen heeft voor de beslagopbrengst voor andere schuldeisers, zal de deurwaarder bij twijfel de vordering via een deurwaardersrenvooi voorleggen aan de rechter.

Aangezien de deurwaarder de vordering niet vaststelt, dat is immers aan de rechter, kan de debiteur op elk moment besluiten dat het 'actief meedelen in beslag' weer stopt. Vanaf dat moment vindt er geen afdracht meer aan de betreffende schuldeiser plaats. In feite is het 'actief meedelen in beslag' vergelijkbaar met het in opdracht van de debiteur betalen van een schuldeiser. Als dit aan de orde is kan de schuldeiser alsnog gaan dagvaarden om een vonnis te verkrijgen en beslag te leggen.

De werkwijze is samengevat als volgt:



14.3 Financiering actief meedelen in beslag

Wanneer volgens de huidige regels door verschillende schuldeisers beslag op loon of uitkering is gelegd, dan brengt de coördinerend deurwaarder die belast is met de inning en verdeling maandelijks een vergoeding in rekening. De hoogte hangt af van het aantal beslagleggers en wordt maandelijks in mindering gebracht op de beslagafdracht. In de volgende tabel staan de maandelijks bedragen excl. btw.

Tabel 12: Maandelijks kosten inning en verdeling bij loonbeslag

Kosten inning en verdeling	Per maand
Enkelvoudig beslag	€ 13,43
Twee samenlopende beslag, en;	€ 21,37
Voor ieder daarop volgend beslag	€ 7,96

Tenzelfde systematiek is denkbaar wanneer 'actief meedelen in beslag' wordt ingevoerd. De verdelend deurwaarder brengt maandelijks kosten in rekening waarbij de hoogte afhangt van het aantal schuldeisers dat meedeelt in het beslag.

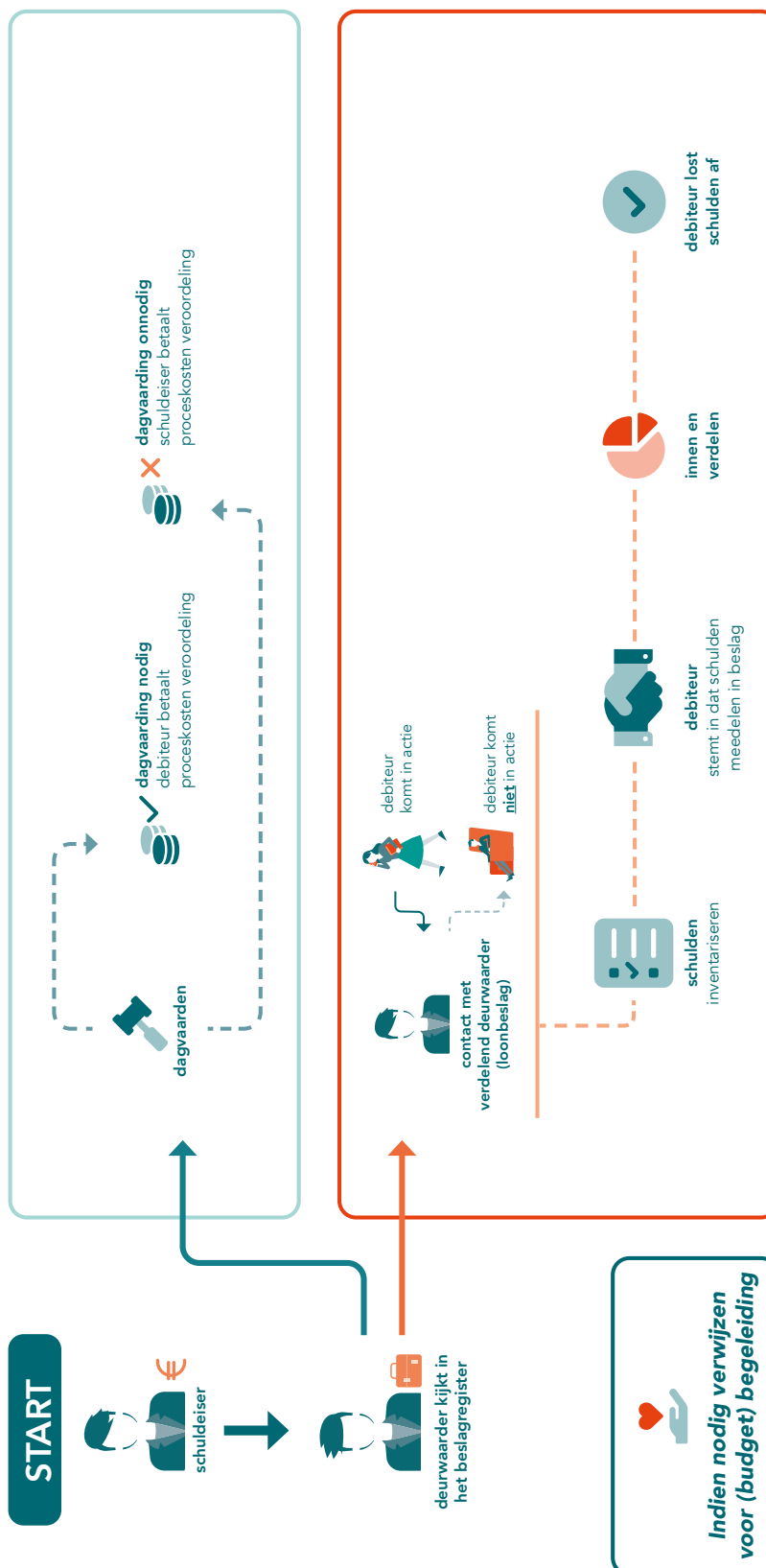
14.4 Uitwinnen andere vermogensbestanddelen

Het is in beginsel wenselijk om, ook als het gaat om andere vermogensbestanddelen het principe van "één deurwaarder int en verdeelt ten behoeve van alle schuldeisers" zo veel mogelijk overeind te houden. Zodra er een verdelend deurwaarder is, is het ook aan deze deurwaarder om wanneer daar aanleiding voor is ook beslag te leggen op andere vermogensbestanddelen, zoals een bankrekening of een auto. Zou je dit niet op deze manier regelen dan zouden schuldeisers toch in bepaalde situaties genoodzaakt zijn om wel een vonnis te halen om beslag op de betreffende vermogensbestanddelen te laten leggen.

Zodra er een verdelend deurwaarder is verschiet de executiefase van kleur en handelt de deurwaarder niet slechts voor de oorspronkelijke opdrachtgever, maar ook voor alle aangemelde schuldeisers die meedelen in het beslag. De deurwaarder handelt in het belang van het collectief. Door mee te delen in het beslag geven de schuldeisers op voorhand toestemming dat vermogensbestanddelen zo nodig worden uitgewonnen. Mocht een beslag onverhoopt geen doel treffen dan dragen de schuldeisers gezamenlijk hiervoor het risico.

Infographic meedelen in beslag

actief meedelen in het beslag



SchuldInfo

schuldenkleinhouden.nl

14.5 Aanbevelingen actief meedelen in beslag

Aanbeveling 8

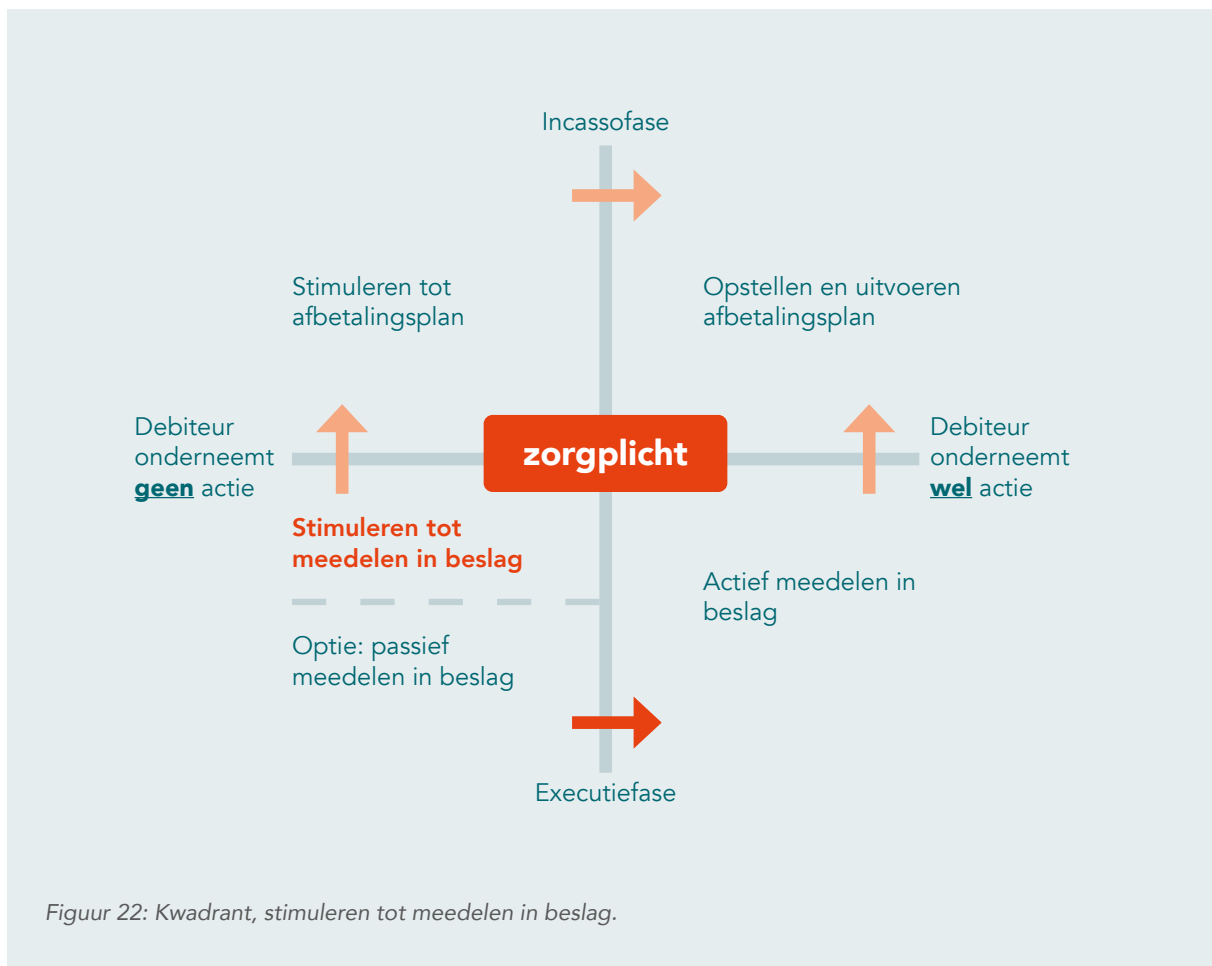
Schuldeisers zouden zonder executoriale titel op verzoek van de debiteur moeten kunnen meedelen in een beslag. Art. 480 Rv e.v. moet hiervoor worden aangepast.

Aanbeveling 9

De deurwaarder die bij 'meedelen in het beslag' de rol heeft van verdelend deurwaarder krijgt maandelijks een vergoeding voor de inning en verdeling, op vergelijkbare wijze als nu voor loonbeslag is geregeld.

15. Stimuleren tot meedelen in beslag

Actief meedelen in beslag is alleen mogelijk wanneer de debiteur daartoe een verzoek indient bij de deurwaarder die beslag heeft gelegd. Meedelen in beslag brengt zowel voor de debiteur als voor de schuldeisers grote voordelen met zich mee. Wanneer de debiteur niet zelf in actie komt, kunnen zowel schuldeisers als de deurwaarder de debiteur stimuleren.



15.1 Stimuleren tot meedelen in beslag door de schuldeiser

Ook in het kwadrantenmodel zal een schuldeiser, wanneer de debiteur niet op tijd betaalt, eerst zelf bellen of een of enkele herinneringen sturen. Als in contact met de debiteur blijkt dat beslag ligt kan de schuldeiser de debiteur verwijzen naar de verdelend deurwaarder. Voor schuldeisers is het aantrekkelijk als de debiteur de verdelend deurwaarder vraagt om de vordering toe te voegen. De schuldeiser krijgt dan zonder kosten te maken voor een procedure w.o. griffierechten, net zo veel als hij zou krijgen als hij een vonnis zou halen.

Wanneer de schuldeiser de vordering uit handen geeft aan een incassodienstverlener (incassobureau, deurwaarder, advocaat) dan geldt dat er in aanmaningen gewezen moet worden op de mogelijkheid van een betalingsregeling of afbetalingsplan.

Mocht een deurwaarder worden ingeschakeld en er is een voornemen om te dagvaarden, dan geldt volgens de huidige regels dat de deurwaarder in het beslagregister moet nagaan of er een lopend beslag is en hoe lang het duurt voordat deze vordering geïnd is. Dit gebeurt om te beoordelen of dagvaarden gelet op de kosten zinvol is (opportuïteitsafweging). Wanneer in het voorgestelde 'actief meedelen in beslag' de deurwaarder in het beslagregister ziet dat er een lopend beslag is, zal de deurwaarder contact op moeten nemen met de verdelend deurwaarder. Deze vraagt de debiteur of hij er mee kan instemmen dat de betreffende schuldeiser 'meedeelt in het beslag'.

Mocht het de verdelend deurwaarder niet lukken om in contact te komen met de debiteur, dan kan de schuldeiser besluiten om tot dagvaarding over te gaan. In de dagvaarding moet vermeld worden dat er al een lopend beslag is en op welke wijze geprobeerd is om in contact met de debiteur te komen. Mocht de debiteur 'meedelen in beslag' geweigerd hebben, dan moet dat vermeld worden in de dagvaarding (substantiëringsplicht). De rechter kan dit meenemen bij de beslissing over wie de proceskosten moet dragen (zie paragraaf 19.2).

Invorderingsafdelingen van de overheid moeten eveneens op eenvoudige wijze vorderingen kunnen indienen bij de verdelend deurwaarder. Hiervoor is toegang tot het beslagregister nodig. Zie hierover paragraaf 19.1.

15.2 Stimuleren tot meedelen in beslag door de verdelend deurwaarder

De deurwaarder die na het verkrijgen van een vonnis loonbeslag heeft gelegd kan de debiteur stimuleren om ook andere schulden in te dienen en deze te laten meedelen in het beslag. Dit lijkt misschien haaks te staan op de opdracht die de deurwaarder van de 'eerste schuldeiser' heeft gekregen om vonnis te verkrijgen en beslag te leggen. Voor de uitoefening van deze opdracht geldt volgens art. 11 van de Gerechtsdeurwaarderswet een zogenaamde ministerieplicht, dat wil zeggen dat de deurwaarder deze opdracht niet mag weigeren. Om ervoor te zorgen dat de deurwaarder ook gehouden is om andere schulden te inventariseren en hiermee niet in strijd komt met zijn oorspronkelijke opdrachtgever, is het van belang dat hiervoor in de Gerechtsdeurwaarderswet een zorgplicht wordt opgenomen. Zie meer hierover hoofdstuk 17.

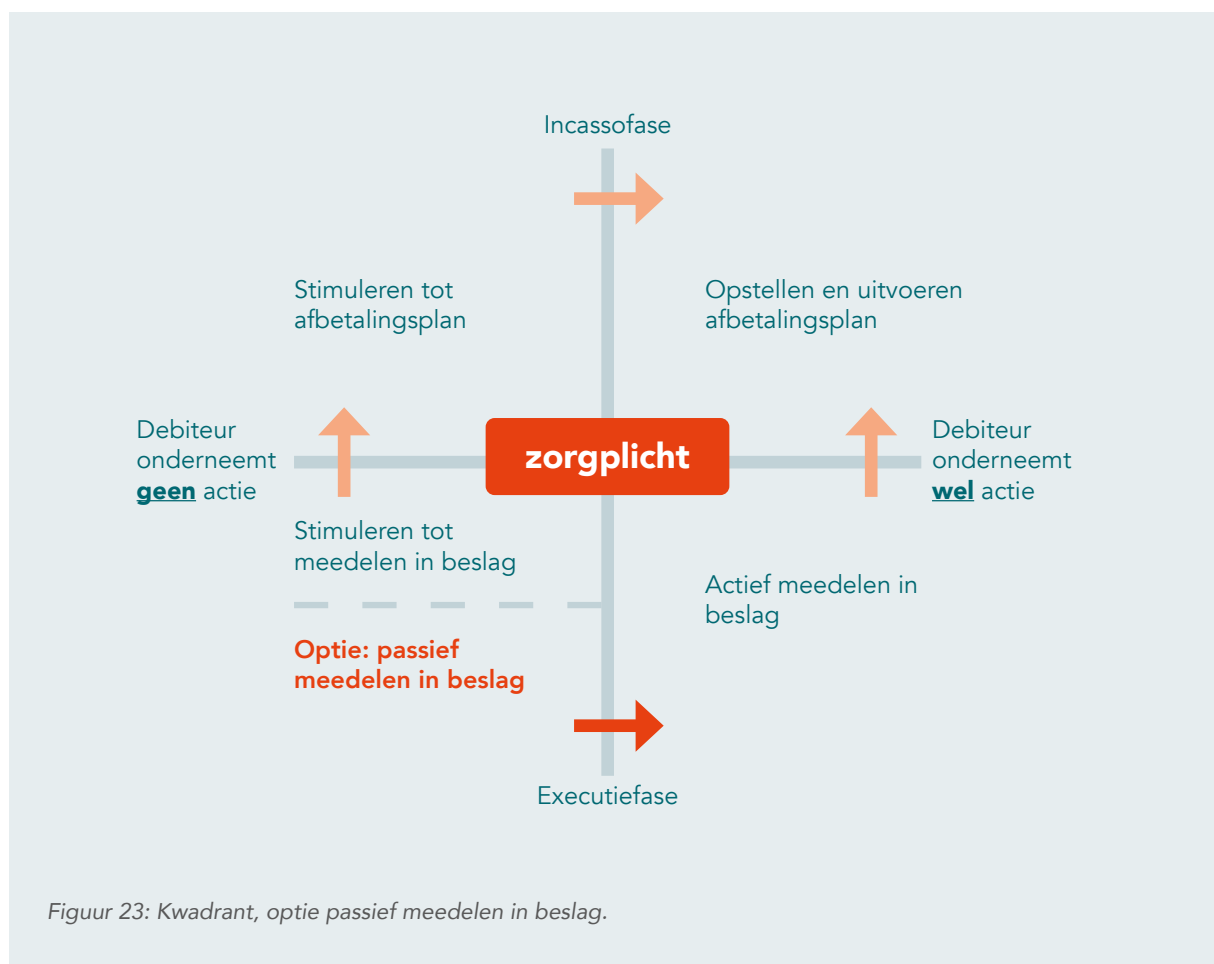
De verdelend deurwaarder zal, afhankelijk van het aantal schuldeisers, maandelijks betaald krijgen voor de inning en verdeling van het beslag. Meer vorderingen in een beslag levert dus meer geld op. Er is dus ook een financiële prikkel om in contact te komen met de debiteur om tot een oplossing te komen voor alle schulden. Er zijn in ieder geval al drie momenten geweest waarbij de deurwaarder aan de deur heeft gestaan:

- betekening van de dagvaarding;
- betekening van het vonnis;
- overbetekening van het loonbeslag.

Dit zijn drie potentiële contactmomenten waarbij, als de debiteur thuis is, aandacht kan zijn voor de financiële situatie van de debiteur.

16. Optie: passief meedelen in beslag

Het komt om allerlei redenen voor dat mensen met schulden niet makkelijk in actie komen. In hoofdstuk 5 zijn hiervoor diverse verklaringen gegeven als beperkte basisvaardigheden, weinig doenvermogen en chronische stress. Wanneer met een afbetalingsplan en meedelen in beslag stevig ingezet wordt op het schulden klein houden en perspectief bieden, is de verwachting dat chronische stress minder aan de orde zal zijn. Maar toch zal een bepaalde groep niet bereikt worden waardoor 'actief meedelen in beslag' niet gerealiseerd wordt. In dit hoofdstuk wordt een model uitgewerkt waarbij meedelen in beslag ook mogelijk is wanneer de debiteur geen bezwaar maakt.



Figuur 23: Kwadrant, optie passief meedelen in beslag.

16.1 Werkwijze passief meedelen in beslag

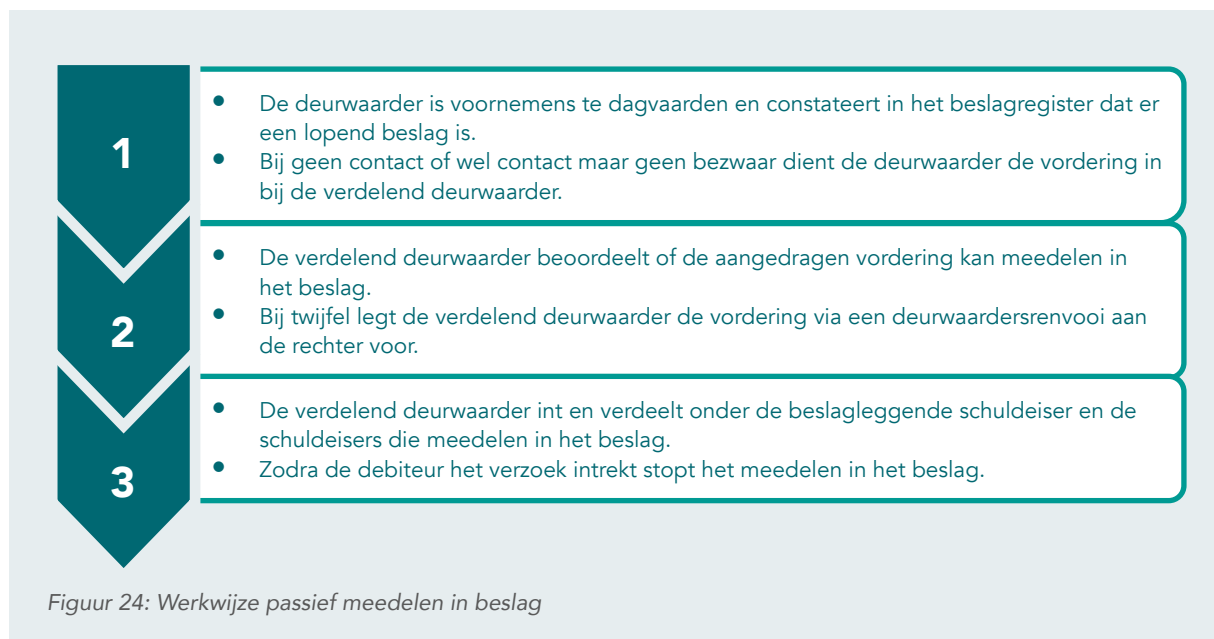
Wanneer de deurwaarder van plan is om te gaan dagvaarden, zal hij in het beslagregister moeten kijken of er een lopend beslag is. Indien dit het geval is zal hij eerst moeten proberen om in contact te komen met de debiteur om instemming te verkrijgen om te kunnen 'meedelen in het beslag'. Wanneer het niet lukt om in contact te komen met de debiteur kan bij 'passief meedelen in beslag'. Hij dient hiervoor de vordering in bij de verdelend deurwaarder.

Wanneer de debiteur gedagvaard wordt, terwijl op het moment van dagvaarding een loonbeslag geregistreerd staat, komen de kosten van de procedure in beginsel voor rekening van de schuldeiser. Dit is slechts anders wanneer er een andere reden is dan de voldoening van de schuld om te dagvaarden, bijvoorbeeld vanwege:

- ontbinding van de huurovereenkomst;
- machtiging tot afsluiten van de energielevering;
- het betwisten van de vordering door debiteur.

Zie meer over de proceskostenveroordeling paragraaf 19.2.

De werkwijze is samengevat als volgt:



16.2 Debiteur maakt bezwaar

Indien de debiteur het er niet mee eens is dat een schuldeiser 'meelift' op het beslag kan hij hiertegen op elk moment vormvrij bezwaar maken bij de verdelend deurwaarder. Zodra dit gebeurt, mag de deurwaarder vanaf dat moment niet meer een deel van de beslagopbrengst afdragen aan de betreffende schuldeiser. Door aan het maken van bezwaar geen termijn te verbinden wordt optimaal rekening gehouden met het gegeven dat veel mensen vanwege beperkt doenvermogen of andere omstandigheden niet op tijd in actie komen. Hiermee wordt ook onderstreept dat het aan de rechter is om een vordering vast te stellen en dat dit niet gevolg mag zijn van enkel tijdverloop.

Wanneer de schuldeiser na het bezwaar, toch wil meeliften op het beslag zal de rechter eerst de vordering moeten vaststellen. De schuldeiser moet in de dagvaarding vermelden dat de debiteur bezwaar heeft gemaakt tegen het 'meedelen in beslag'. Krijgt de schuldeiser gelijk dan komen de proceskosten van deze procedure voor rekening van de debiteur. Wanneer de vordering door de rechter wordt afgewezen, omdat er geen juridische grondslag voor is, kan de debiteur de eerder aan de schuldeiser afgedragen bedragen op grond van onverschuldigde betaling terugvorderen.

Er is bij deze procedure een werkwijze denkbaar dat de deurwaarder de bedragen die hij niet meer aan de schuldeiser mag afdragen reserveert, mits de schuldeiser binnen een bepaalde termijn over gaat tot dagvaarding van de debiteur. Krijgt de schuldeiser gelijk dan worden alsnog de gereserveerde bedragen uitbetaald. Krijgt de schuldeiser geen gelijk dan worden de gereserveerde bedragen verdeeld over de overige schuldeisers die beslag hebben gelegd en meedelen in het beslag. Probleem is wel dat, gezien de duur van de gerechtelijke procedures, het heel lang kan duren voordat de positie van deze schuldeiser in rechte komt vast te staan.

16.3 Toetsing aan rechtspraak Hof van Justitie

Bij 'passief meedelen in beslag' kunnen schuldeisers zonder executoriale titel, zolang de debiteur zich hiertegen niet verzet, meedelen in de beslagopbrengst. De deurwaarder toetst hiervoor marginaal of de schuldeiser een vordering heeft. Dit roept de vraag op of met dit voorstel de consumenten beschermende regels wel voldoende zijn gewaarborgd.

Het Hof van Justitie heeft eerder prejudiciële vragen moeten beantwoorden of een betalingsbevelprocedure in Slowakije voldoende bescherming biedt. Volgens deze procedure geeft een ambtenaar een executoriale titel af en moet de consument binnen 14 dagen in verzet gaan om te worden beoordeeld door een rechter. Het Hof van Justitie zegt hierover (ECLI:EU:C:2018:745, r.o. 46):

“Wanneer in het stadium van de executie van het betalingsbevel niet is voorzien in de ambtshalve toetsing door een rechter van het mogelijk oneerlijke karakter van de in de betrokken overeenkomst opgenomen bedingen, moet nationale wetgeving dus worden geacht de doeltreffendheid van de door richtlijn 93/13 verlangde bescherming te kunnen ondermijnen, indien niet in een dergelijke toetsing is voorzien bij van de afgifte van het betalingsbevel of, indien in een dergelijke toetsing pas is voorzien in het stadium van het verzet tegen het afgegeven bevel, indien er een niet te onderschatten risico bestaat dat de betrokken consument niet het vereiste verzet aantekent, wegens de bijzonder korte termijn die daarvoor is voorgeschreven, wegens de verhouding tussen de kosten van een rechtsvordering en het bedrag van de betwiste schuld, of omdat de nationale wetgeving niet voorziet in een verplichting om hem alle informatie te verstrekken die nodig is om de omvang van zijn rechten te bepalen.”

Belangrijk in deze overweging is dat het Hof van Justitie aangeeft dat het geoorloofd is dat pas na het indienen van het verzet door de rechter getoetst wordt aan consumentenbeschermende bepalingen. Dit mag alleen niet indien er een niet te onderschatten risico bestaat dat de betrokken consument geen verzet aantekent wegens:

- Een bijzonder korte termijn die daarvoor geldt;
- De kosten van de verzetprocedure in verhouding tot de betwiste schuld, of;
- Omdat de wetgeving niet voorziet in de verplichting om de consument over zijn rechten te informeren.

Ter vergelijking, het 'passief meedelen in beslag' houdt het volgende in.

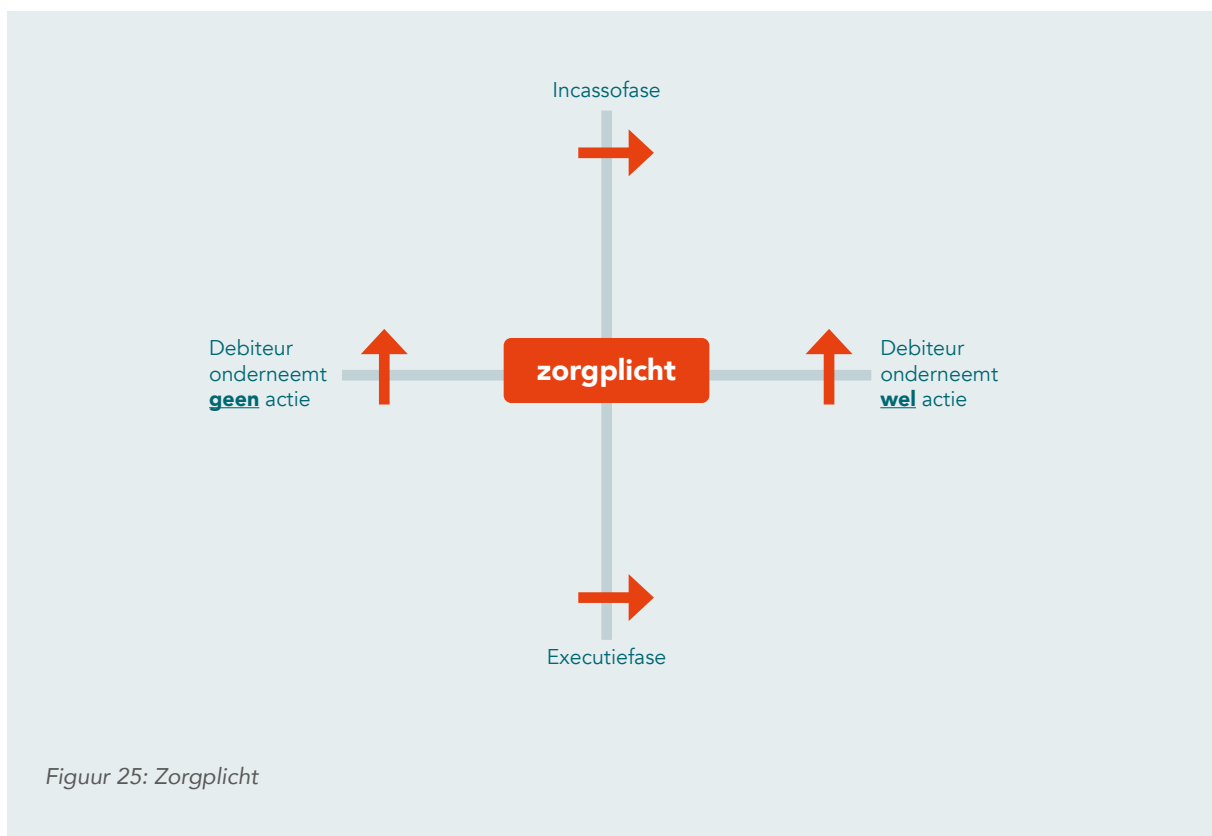
- De deurwaarder verleent geen executoriale titel, stelt daarmee niet het recht vast, maar toetst marginaal wel of de schuldeiser een vordering op de debiteur heeft. Als dat het geval is kan de schuldeiser meedelen in de beslagopbrengst.
- De deurwaarder moet de debiteur er op wijzen dat hij op elk moment aan kan geven bezwaar te hebben tegen de afdracht. Vanaf dat moment wordt er niet meer aan de schuldeiser afgedragen.
- Het bezwaar maken is vormvrij en er zijn geen kosten aan verbonden.
- De schuldeiser zal na het bezwaar pas weer 'mee kunnen liften' op het loonbeslag door alsnog de debiteur te dagvaarden en vonnis te verkrijgen. De rechter zal dan ambtshalve toetsen aan de consumentenbeschermende bepalingen. Wanneer de rechter de vordering toewijst komen de proceskosten voor rekening van de debiteur.
- Aangezien de deurwaarder het recht niet vaststelt kan de debiteur, als er geen rechtsgrond voor afdracht is, te allen tijde het afgedragen geld terugvorderen.

Deze werkwijze voldoet daarmee ruimschoots aan de criteria die het Hof van Justitie heeft aangegeven. Het is overigens ook de vraag of handhaving van consumentenrecht via individuele rechtspraak wel de impact heeft die het zou moeten hebben. Hierover meer in hoofdstuk 20.

17. Zorgplicht

In het incassomodel uitgewerkt in vier kwadranten is expliciet aandacht voor de individuele debiteur. Zowel bij het afbetalingsplan als bij het 'meedelen in beslag' is er contact nodig met de debiteur om te inventariseren welke schulden er nog meer zijn. Wanneer de debiteur niet in beweging komt, vraagt dit extra aandacht. Bij problematische schulden is het van belang de debiteur te motiveren om te starten met een schuldregeling waarbij niet de volledige schuldenlast wordt terugbetaald.

Deze werkzaamheden kunnen voor de deurwaarder haaks staan op de opdracht van de schuldeiser voor wie hij wordt ingeschakeld. Om de deurwaarder hierin steviger te positioneren dient er naast de ministerieplicht ook een zorgplicht te worden ingevoerd met een stevige wettelijke basis.



17.1 Naast ministerieplicht een zorgplicht

Volgens de huidige regels hoeft een schuldeiser maar weinig rekening te houden met de situatie waarin de debiteur verkeert. Hij hoeft niet in te stemmen met betaling in termijnen en als er al wel een betalingsregeling wordt getroffen, hoeft er geen rekening te worden gehouden met de beslagvrije voet. Bovendien hoeft er geen rekening te worden gehouden met aflossingen aan andere schuldeisers. Het voorgaande is een van de verklaringen waardoor goedwillende debiteuren die wel in contact treden toch vaak hun schuldenlast fors zien oplopen.

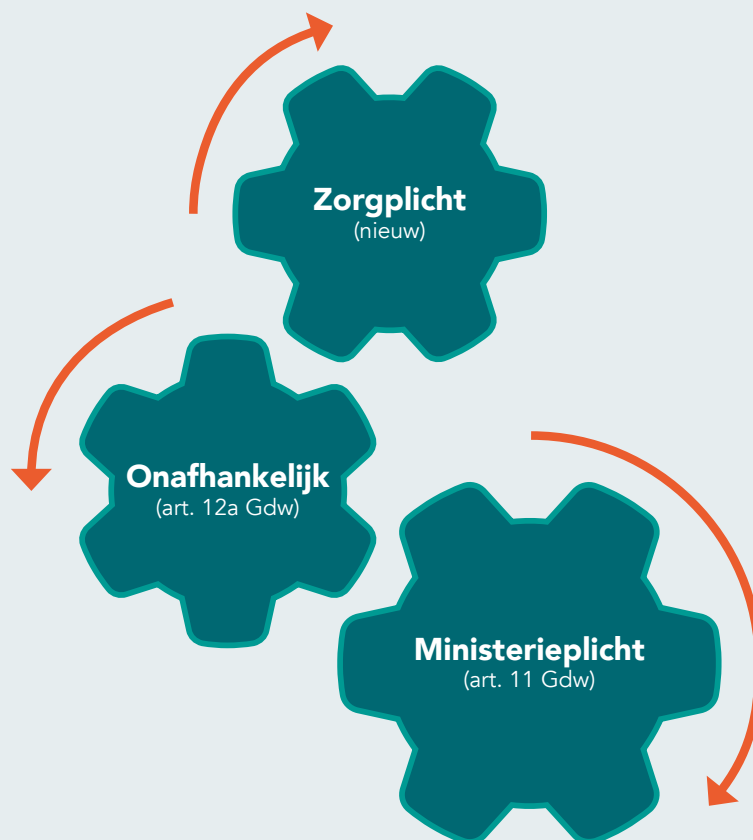
Wanneer de schuldeiser een deurwaarder inschakelt dan gelden allereerst de onderling gemaakte afspraken. Met invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet per 15 juli 2001 is de marktwerking ingevoerd. De schuldeiser maakt afspraken over de voorwaarden waaronder en de prijs waartegen de deurwaarder wordt ingeschakeld.

De deurwaarder is naast ondernemer ook openbaar ambtenaar. Vanuit deze rol is hij exclusief belast met het verrichten van ambtshandelingen als het betekenen van dagvaardingen, vonnissen en het leggen van beslagen. Volgens art. 11 Gerechtsdeurwaarderswet is de deurwaarder te allen tijde verplicht de ambtshandelingen waartoe hij bevoegd is, te verrichten wanneer hierom wordt verzocht. Dit wordt de ministerieplicht genoemd. Al met al heeft de opdrachtgever een 'stevige vinger in de pap'.

Echter, de ministerieplicht is niet onbegrensd. De deurwaarder moet als openbaar ambtenaar de rechtsstaat dienen door het algemeen belang te bevorderen. Dit betekent dat wat hij doet en laat in termen van geldelijke, menselijke en maatschappelijke kosten moet passen bij te bereiken doelen. Zo moet voldaan worden aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit (Kaptein, 2018, p.19). Ook de tuchtrechter heeft oog voor deze begrenzing (bijvoorbeeld ECLI:NL:TGDKG:2020:78).

Om deze onafhankelijke positie te versterken is per 1 juli 2016 art. 12a Gerechtsdeurwaarderswet van kracht geworden waarin staat dat de deurwaarder zijn ambt in onafhankelijkheid moet uitoefenen. In de Memorie van Toelichting staat hierover (*Kamerstukken II 2014/15, 34047, nr. 3, p. 25*):

"De gerechtsdeurwaarder dient bij de uitoefening van zijn ambt en verdere werkzaamheden steeds te staan voor het rechtsstatelijk belang dat hij in het rechtsbestel vertegenwoordigt. Een gerechtsdeurwaarder treedt op als bijzonder ambtsdrager in zijn positie tussen schuldenaar enerzijds en schuldeiser anderzijds, wat met zich brengt dat hij de belangen van alle betrokken partijen, en derhalve niet alleen het belang van de opdrachtgever, in het oog moet houden. Hij moet dit doen vanuit een houding die zich het best laat samenvatten onder de noemer onafhankelijkheid. Een gerechtsdeurwaarder moet onafhankelijk zijn in de zin dat hij zich bij zijn ambtsverrichtingen niet uitsluitend laat leiden door de partijdige belangen van zijn opdrachtgever."



Figuur 26: Drie pijlers waarop de werkzaamheden van de deurwaarder berust

De deurwaarder moet dus volgens de huidige regels oog hebben voor de belangen van de debiteur. Het incassostelsel dat in dit rapport is uitgewerkt vraagt echter meer. Er vindt een verschuiving plaats van invorderen gericht op het individueel belang van de individuele schuldeiser, naar invorderen gericht op het collectieve belang van de schuldeiser, de debiteur en zelfs andere schuldeisers. Dit betekent bijvoorbeeld dat de deurwaarder ook gehouden is om andere schulden van de debiteur te inventariseren en bij te dragen aan het voorkomen van kostenoploop. Om te voorkomen dat hij hiermee niet in strijd komt met zijn oorspronkelijke opdrachtgever, is het van belang dat hiervoor in de Gerechtsdeurwaarderswet ook een zorgplicht wordt opgenomen.

Er zijn dan drie pijlers waarop de werkzaamheden van de deurwaarder berust.

De zorgplicht zou bijvoorbeeld als volgt geformuleerd kunnen worden:

De gerechtsdeurwaarder houdt bij het uitoefenen van ambtshandelingen en daarmee samenhangende nevenwerkzaamheden rekening met gerechtvaardigde belangen van de schuldenaar en is hierbij gericht op het voorkomen van een nodeloze oploop van kosten. De gerechtsdeurwaarder wijst de schuldenaar voor het oplossen van zijn schuldenproblematiek op de mogelijkheden van hulp en ondersteuning.²⁵

Met bovenstaande wordt niet geïmpliceerd dat deurwaarders in het huidige stelsel geen oog hebben voor de belangen van de debiteur. Er zijn tussen deurwaarders grote verschillen en de ministerieplicht nodigt uit tot het dienen van de schuldeiser. De zorgplicht creëert in deze context een tegenwicht. Bovendien biedt een zorgplicht een wettelijke basis om vervolgens bij verordening te vertalen in concrete gedragsnormen en in de financiering van de werkzaamheden die daarmee verband houden.

Ook in onderzoek is hier al aandacht aan besteed. Zo constateerde Odekerken in haar dissertatie dat de sociale en bemiddelende rol van de deurwaarder nergens concreet is vastgelegd. Zij pleitte in dat kader al voor het verankeren van deze rol in de beroeps- en gedragsregels van de deurwaarder (Odekerken 2018, p. 155-160).

Bij een vertaling van de zorgplicht naar concrete gedragsregels kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

1. Probeer door middel van diverse communicatiemiddelen (schriftelijk, telefonisch en aan de deur) in persoonlijk contact te komen met de debiteur.
2. Inventariseer bij de debiteur of er nog andere schulden zijn en bekijk of het mogelijk is om tot een afbetalingsplan te komen. Hierdoor is aandacht voor de maximale betaalcapaciteit en wordt financieel overvragen voorkomen.
3. Wanneer sprake is van problematische schulden verwijs de debiteur dan naar schuldhulpverlening voor een schuldregeling tegen finale kwijting.
4. Wanneer de debiteur niet in staat is het budgetplaatje rond te krijgen en/of de financiën niet zelf te regelen, verwijs dan actief naar aanvullende hulp- en ondersteuning.
5. Schakel bij zorgwekkende situaties de lokale hulpverlening in en neem in initiatief om de debiteur naar beschermingsbewind toe te leiden.

Wanneer de deurwaarder 'klem' komt te zitten tussen hetgeen de opdrachtgever verwacht (ministerieplicht) en hetgeen gezien de gerechtvaardigde belangen van de debiteur nodig is (zorgplicht), kan hij dit via een deurwaardersrenvooi voorleggen aan de rechter. Art. 438 lid 5 Rv luidt:

De deurwaarder die met de executie is belast en daarbij op een bezwaar stuit dat een onverwijldde voorziening nodig maakt, kan zich met een daarvan door hem opgemaakt proces-verbaal bij de voorzieningenrechter vervoegen ten einde deze in kort geding tussen de betrokken partijen te doen beslissen. De voorzieningenrechter zal de behandeling aanhouden tot de partijen zijn opgeroepen, tenzij hij, gelet op de aard van het bezwaar, een onmiddellijke beslissing geboden acht. De deurwaarder die zijn voormelde bevoegdheid zonder instemming van de executant uitoefent, kan persoonlijk in de kosten worden veroordeeld, indien deze uitoefening nodeloos was.

Het zal in de praktijk al niet eenvoudig zijn om een discussie met de opdrachtgever aan de rechter voor te leggen. Laat staan dat je als deurwaarder hiervoor ook nog persoonlijk in de kosten kan worden veroordeeld (laatste zin). Aangezien de deurwaarder in een nieuw incassostelsel niet enkel het belang van de opdrachtgever mag dienen, zal de mogelijkheid van een kostenveroordeling geschrapt moeten worden.

²⁵ In dit voorstel voor een wetsartikel wordt, in tegenstelling tot in de rest van dit rapport, gesproken van 'gerechtsdeurwaarder' in plaats van 'deurwaarder' en 'schuldenaar' in plaats van 'debiteur'. Reden hiervoor is dat dit in de wetgeving de gebruikelijke begrippen zijn.

17.2 Financiering van de zorgplicht

In paragraaf 5.5.2 is onderbouwd dat de wijze van financiering van de deurwaarder in de executiefase ertoe bijdraagt dat de schulden oplopen. Zo wordt de deurwaarder niet betaald voor het treffen van een betalingsregeling, maar wel voor het leggen van beslag en het ontruimen van een woning. Het afbetalingsplan en de mogelijkheid van 'meedelen in beslag' zijn instrumenten die voorkomen dat de schulden door ambtshandelingen snel oplopen. De mogelijke financiering hiervan is in de betreffende hoofdstukken uitgelegd.

Een onderdeel van de zorgplicht gaat ook over het verwijzen naar schuldhulpverlening als sprake is van problematische schulden. Wanneer de deurwaarder aan de deur staat en voornemens is beslag te leggen, maar er eigenlijk schuldhulpverlening nodig is, dan is de huidige financiële prikkel het beslag doorzetten. Bij een verwijzing naar schuldhulpverlening worden de inmiddels verrichte werkzaamheden namelijk niet vergoeden. Om die reden pleit de KBvG voor invoering van een sociaal tarief gekoppeld aan de invoering van een sociale ministerieplicht. In een procesflow ziet dit er als volgt uit (KBvG 2023):

- de deurwaarder krijgt de opdracht om een ambtshandeling uit te voeren (ministerieplicht)
- de deurwaarder verricht de voorbereidende werkzaamheden
- de deurwaarder begeeft zich naar het adres
- de deurwaarder constateert dat sprake is van een problematische schuldensituatie
- de deurwaarder zet de ambtshandeling niet voort (sociale ministerieplicht)
- de deurwaarder pauzeert de inning in het dossier (kantoorhandeling)
- de deurwaarder signaleert de burger bij de gemeente voor schuldhulpverlening
- de deurwaarder controleert na XXXX periode of de schuldhulpverlening door de gemeente is gestart

Met invoering van het afbetalingsplan en 'actief meedelen in beslag' krijgt de deurwaarder al een rol bij de inning in verdeling onder de schuldeisers. Wanneer sprake is van problematische schulden en een verwijzing naar schuldhulpverlening plaatsvindt, is het wenselijk dat tijdens de schuldregeling de inning en verdeling door de deurwaarder blijft doorlopen:

- Het bespaart tijd, er hoeft geen overdracht plaats te vinden.
- Het is voor de debiteur in zekere zin drempelverlagend, er hoeft niet een volgende stap gezet te worden.
- Een negatieve financiële prikkel wordt voorkomen: verwijzen naar schuldhulpverlening betekent niet dat de werkzaamheden stoppen.

Wanneer er voor gekozen wordt om de inning en verdeling toch over te dragen aan schuldhulpverlening, zoals nu gebruikelijk is, dan is invoering van een sociaal tarief wel wenselijk.

17.3 Aanbevelingen voor invoering zorgplicht

Aanbeveling 10

Neem in de Gerechtsdeurwaarderswet een Zorgplicht op:

"De gerechtsdeurwaarder houdt bij het uitoefenen van ambtshandelingen en daarmee samenhangende nevenwerkzaamheden rekening met gerechtvaardigde belangen van de schuldenaar en is hierbij gericht op het voorkomen van een nodeloze oploop van kosten. De gerechtsdeurwaarder wijst de schuldenaar voor het oplossen van zijn schuldenproblematiek op de mogelijkheden van hulp en ondersteuning."

Vertaal de Zorgplicht in de Verordening gerechtsdeurwaarders in concrete gedragsregels.

Aanbeveling 11

De deurwaarder kan, wanneer hij klem komt te zitten tussen hetgeen de opdrachtgever verlangt (ministerieplicht) en de omstandigheden van de debiteur (zorgplicht), dit via een deurwaardersrenvooi voorleggen aan de rechter. Volgens de laatste zin in art. 438 lid 5 Rv loopt de deurwaarder hierbij het risico om persoonlijk in de kosten van de procedure te worden veroordeeld. Schrap deze laatste zin.

Aanbeveling 12

Overweeg om bij het afbetalingsplan en 'actief meedelen in beslag' de inning en verdeling ook na verwijzing naar schuldhelpverlening door te laten lopen. Mocht hier niet voor gekozen worden, voer dan een sociaal tarief in.



Deel 3 Verdieping en inspiratie

**‘Realistisch afbetalingsplan voorkomt
veelvoud van oorspronkelijk
schuldenbedrag.’**



18. Verhaal uit de praktijk: *deurwaarder* *Patrick van Buggenhout*

Patrick van Buggenhout is gerechtsdeurwaarder in België. Hij richtte in 2015 MyTrustO op, waarmee hij de gangbare manier van inning en schuldhulpverlening radicaal veranderde. De werkwijze van het kantoor komt neer op neutrale, ethisch verantwoorde schuldbegeleiding. De situatie van de debiteur en een realistisch - alle schulden omvattend - afbetalingsplan staan centraal. Daarnaast ontwikkelde MyTrustO een nieuwe manier voor schuldeisers om hun facturen te innen.

Waarom is MyTrustO opgericht?

"Ik vond dat mensen die in problematische schulden terechtkomen, anders geholpen moesten worden. In België, maar ook in Nederland, is het systeem zo dat we een individuele kijk op schulden hebben. Elke schuldeiser werkt voor zichzelf: wie het eerst komt, krijgt gewoonlijk het meest. Zijn er 10 schuldeisers, dan krijgt de debiteur meestal 10 gerechtsdeurwaarders op hem afgestuurd om de schulden in te vorderen. Zij vragen stuk voor stuk hoeveel de debiteur kan betalen. Is dat bedrag te laag, dan eisen ze een hoger bedrag. Het gevolg is dat de debiteur 10 afspraken heeft die hij niet kan nakomen. Vervolgens komen er vonnissen die individueel uitgevoerd worden. Zo lopen de gerechtelijke kosten snel op. Dat is een vicieuze cirkel waar je haast onmogelijk weer uit raakt.

We zien dat mensen onder druk juist *niet* sneller betalen. Vaak leven ze daardoor met stress of worden ze ziek. Daarnaast geloven we niet in een systeem waarbij mensen hun eigen inkomen in beheer geven bij een ander. Wanneer mensen zelf de regie over hun budget mogen houden, gaan ze sneller hulp zoeken en betalen ze sneller en vooral meer schulden af. Dit is ook in het belang van de schuldeisers uiteraard.

Onze filosofie is dat een menselijkere manier van benaderen, beter werkt. En dat je het in het geval van meerdere schulden, collectief moet aanpakken. MyTrustO treedt op als minnelijke schuldbemiddelaar tussen schuldeiser en debiteur. In plaats van de druk op te voeren door te dagvaarden of beslag te leggen, nemen we eerst de situatie van een debiteur onder de loep. We kiezen voor een systeem dat het mogelijk maakt dat er betaald wordt. De situatie van de debiteur bepaalt hoe het zal gaan. We zorgen ervoor dat de debiteur en zijn gezin volwaardig kunnen leven. In feite ontzorgen we daarmee én de debiteur én de schuldeisers."

Hoe gaat dat in zijn werk?

"Als een schuldeiser via ons zijn vordering wil laten innen, kiest hij voor een ethisch verantwoorde, minnelijke manier van schulden invorderen. Dat start bij de waarden vertrouwen, transparantie, betrokkenheid en respect. De bedoeling is dat de schuldeiser niet meer op de klassieke manier invordert, maar dat deze zijn vordering via MyTrustO op minnelijke wijze aanbiedt aan een debiteur. Vervolgens maken we een afbetalingsplan.

Wordt het afbetalingsplan niet geaccepteerd of nagekomen? Dan streven we ernaar om geen dagvaarding te hoeven betekenen of vonnis uit te hoeven voeren. In plaats van het betekenen van een dagvaarding, nodigen we de debiteur in een vroeg stadium uit om naar ons toe te komen met zijn probleem."

Niet alleen schuldeisers zijn opdrachtgever van MyTrustO. Ieder mens met financiële problemen dat door een schuldeiser wordt verzocht te betalen, kan gebruik maken van de minnelijke schuldenaanpak via MyTrustO.

"In beide gevallen maken we altijd een volledige "financiële foto" en nodigen alle schuldeisers uit. De

schuldeisers leveren hun vordering aan bij MyTrustO. We zetten alle schulden en schuldeisers op een rij. Op basis daarvan stellen we een afbetalingsplan voor dat rekening houdt met de werkelijke betaalcapaciteit van de debiteur en de rechten van de schuldeiser. In het afbetalingsplan verdelen we de betalingen evenredig, zodat alle schuldeisers verhoudingsgewijs evenveel krijgen aangeboden.

Maandelijks of periodiek, naargelang de hoogte van het beschikbaar bedrag, ontvangt elke schuldeiser een bedrag. Dat gebeurt via een verdeelrooster, ondertekend en verzonden door de MyTrustO-gerechtsdeurwaarder. In een nieuw wetsvoorstel is het de bedoeling dat dit afbetalingsplan/verdeelrooster eerst voorgelegd wordt aan de (lokale) rechter, voordat het naar de schuldeisers gaat. Die kan het vervolgens bekrachtigen in een proces-verbaal, of eventueel weigeren als daar redenen voor zijn."

Welke rol zie jij voor je voor een gerechtsdeurwaarder? "Een gerechtsdeurwaarder moet als neutraal ambtenaar optreden, met focus op de collectieve schuld en niet alleen op de individuele schuldeiser. Een debiteur is hierbij net zo belangrijk. De rol van centrale schuldbemiddelaar past de gerechtsdeurwaarder volgens ons het best. Om de eenvoudige reden dat na de schuldeiser en de debiteur, de gerechtsdeurwaarder meestal de eerste is die in aanraking komt met de openstaande schuld.

We kregen bij de oprichting van MyTrustO niet meteen grote bijval van collega-gerechtsdeurwaarders. Onze werkwijze kan namelijk – naar schatting - 50 tot 60 procent verlies van de traditionele omzet betekenen. Om de paradigmashift te maken, is het ook nodig om een aanpassing te maken in de wet."

Wat zijn de voordelen van dit systeem?

"De aanpak is een win-winsituatie voor alle betrokkenen. Voor mensen met schulden vermijden we de bijkomende kosten zoveel mogelijk. Ze kunnen hun schulden eerder terugbetalen en het armoederisico daalt.

Het voordeel voor schuldeisers is dat zij sneller het volledige openstaande bedrag van hun vorderingen betaald krijgen, zonder extra kosten. Dat komt vooral omdat we door onze aanpak de concurrentie tussen schuldeisers over het innen van de vorderingen, neutraliseren. Ze ontvangen namelijk allemaal geld. Een belangrijk ander voordeel is dat ze zelf MyTrustO kunnen gebruiken om ethisch verantwoord in te vorderen: ze bieden de schuldenaar de mogelijkheid zijn schulden op een transparante manier op te lossen en helpen mee de schuldensituatie te doorbreken.

Het voordeel voor de gerechtsdeurwaarder is dat hij vanuit de MyTrustO-filosofie ten volle zijn kerntaak en bemiddelende sleutelrol beoefent volgens zijn wettelijke statuut. Daarnaast ontlast onze werkwijze het justitiële apparaat, omdat er minder dossiers voor de rechtbank komen. En we verwachten dat er minder mensen zullen aankloppen bij lokale en plaatselijke sociale hulporganisaties voor extra ondersteuning. Dat maakt ruimte en middelen vrij voor mensen met structurele en complexere gezins- en leefproblemen."

19. Nadere verdieping nieuw incassostelsel

Dit rapport omvat in de kern vijf maatregelen om schulden klein te houden en perspectief te bieden:

- 1. Een afbetalingsplan voor beginnende schulden*
 - 2. Meedelen in een lopend beslag (een actieve en een passieve variant)*
 - 3. Proceskostenveroordeling wanneer de schuldeiser onnodig kosten maakt*
 - 4. Naast de ministerieplicht de invoering van een zorgplicht*
 - 5. Inzetten van financiële prikkels gericht op het oplossen van schulden*
- Vanwege de juridische consequenties wordt hier een apart verdiepend hoofdstuk aan besteed. De gevolgen voor bescherming van het consumentenrecht komt aan de orde in hoofdstuk 20.*

19.1 Omvormen beslagregister tot centraal invorderingsregister

Om de voorgestelde maatregelen 'het afbetalingsplan' en 'het meedelen in beslag' goed te laten werken is informatie-uitwisseling van belang. Het huidige beslagregister is daarvoor te beperkt.

In het beslagregister staat elk beslag dat door de deurwaarder op loon, uitkering of toeslagen is gelegd. Het beslagregister mag (en moet) alleen geraadpleegd worden door de deurwaarder op het moment dat hij voornemens is te dagvaarden en op het moment dat hij voornemens is beslag op loon of uitkering te leggen.

Het is wenselijk dat het beslagregister met de volgende informatie wordt uitgebreid.

Het afbetalingsplan

Wanneer een schuldeiser voornemens is te gaan dagvaarden dan kan de deurwaarder zien dat een afbetalingsplan wordt opgesteld of al lopend is. De deurwaarder neemt dan contact op met de schuldbemiddelaar om te bekijken of er nog mogelijkheden zijn om aan te haken. Misschien is het afbetalingsplan bijna afgerond. Mocht de schuldeiser toch tot dagvaarding besluiten dan zal in de dagvaarding, met het oog op de proceskostenveroordeling, beargumenteerd moeten worden dat aanhaken bij het afbetalingsplan geen optie is.

Een dagvaarding

Wanneer de mogelijkheid van 'meedelen in beslag' wordt ingevoerd, is in principe één vonnis met vervolgens een loonbeslag genoeg om de vordering te kunnen innen. Zodra de schuldeiser voornemens is te dagvaarden, moet de deurwaarder in het register kunnen zien dat er al een procedure loopt. De deurwaarders kunnen dan onderling afstemmen.

Volgens de huidige regels mag het beslagregister pas geraadpleegd worden vanaf het moment dat er een voornemen is om beslag te leggen. Het is wenselijk dat het register in een eerder stadium, na het versturen van een aanmaning, geraadpleegd mag worden.

19.2 Sturen met proceskosten

In dit rapport worden voorstellen gedaan om de schulden klein te houden. Allereerst door in de incassofase, als debiteuren vastlopen in de voorwaarden die verschillende schuldeisers stellen, te stimuleren dat een afbetalingsplan voor alle schulden tot stand komt. En daarnaast door in de executiefase het mogelijk te maken dat schuldeisers zonder vonnis kunnen 'meeliften' op een lopend beslag. In feite betekent dit dat gestimuleerd wordt om zaken waarbij inhoudelijk geen geschil is, niet aan de rechter voor te leggen. De rechter dient als stok achter de deur.

De schuldeiser heeft dan dus de keuze uit een dure en een goedkope procedure. Wanneer de schuldeiser ervoor kiest om toch te gaan dagvaarden is dit vanwege de extra kosten, niet alleen nadelig voor de debiteur, maar ook voor andere schuldeisers omdat het voor hen langer gaat duren om de vordering te innen. De rechter zal, wanneer de vordering van de schuldeiser wordt toegewezen, bij de beslissing over wie de kosten van de procedure moet betalen, moeten meewegen of de procedure nodig is geweest om de vordering te kunnen innen.

Er zijn situaties denkbaar dat een dagvaarding wel nodig is, bijvoorbeeld vanwege:

- ontbinding van de huurovereenkomst;
- het verkrijgen van een machtiging tot afsluiten van de energielevering;
- het betwisten van de vordering door debiteur.

De schuldeiser moet in de dagvaarding alle voor de beslissing van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid vermelden. Dit is de zogenaamde substantiëringsplicht (art. 21 Rv). Zo zal de schuldeiser moeten aangeven dat een aanbod is gedaan voor een afbetalingsplan en waarom dit is afgewezen. En mocht er al een lopend beslag zijn, dat er een mogelijkheid is om mee te delen in een beslag en waarom daar niet voor is gekozen.

De rechter neemt dit mee bij de beslissing over de proceskostenveroordeling. Op zich is deze afweging al volgens de huidige regels mogelijk. Over de kostenveroordeling bepaalt art. 237 lid 1 Rv onder meer:

Ook kan de rechter de kosten die nodeloos werden aangewend of veroorzaakt, voor rekening laten van de partij die deze kosten aanwendde of veroorzaakte.

Deze bepaling geeft de rechter te veel ruimte in wat hij onder 'nodeloos' verstaat en of hij hier voor de proceskostenveroordeling gevolgen aan verbindt. In de praktijk gebeurt dit weinig.

Om ervoor te zorgen dat de rechter altijd toetst of de procedure nodig is geweest om de vordering geïnd te krijgen en daar ook consequenties aan verbindt, zou het begrip *nodeloos aangewende of veroorzaakte kosten* in 237 lid 1 Rv nader ingevuld moeten worden. Dit kan door de volgende zin toe te voegen:

Bij een vordering op een natuurlijk persoon is in ieder geval sprake van nodeloos aangewende of veroorzaakte kosten indien er zonder goede reden een aangeboden afbetalingsplan is afgewezen, dan wel de mogelijkheid om mee te delen in een lopend beslag, niet wordt benut.

Door deze bepaling aan te scherpen worden schuldeisers gestimuleerd om in de incassofase een afbetalingsplan overeen te komen, dan wel mee te delen in een lopend beslag.

Om deze regeling goed te kunnen uitvoeren is het wenselijk dat de rechter toegang krijgt tot het beslagregister. Zie aanbeveling 13.

19.3 Verjaring

Wanneer de schuldeiser een bepaalde periode geen actie onderneemt zal de vordering verjaren. Dit betekent dat de vordering niet meer afdwingbaar is. Er gelden verschillende verjaringstermijnen. De belangrijkste zijn:

- 2 jaar: Consumentenkoop w.o. energieschulden
- 5 jaar: Leningen, abonnementen, verzekeringen, verhuur
- 20 jaar: na vonnis

Wanneer de schuldeiser op tijd actie onderneemt zal de verjaringstermijn opnieuw gaan lopen. Dit wordt stuiting genoemd. In de volgende situaties zal de verjaringstermijn opnieuw starten:

- door een schriftelijke aanmaning, of mededeling waarin het recht tot nakoming ondubbelzinnig wordt voorbehouden;
- door het indienen van een dagvaarding;
- wanneer de debiteur de vordering erkent, bijvoorbeeld door uitstel te vragen, een betalingsvoorstel te doen, of een termijn te betalen.

Na verjaring van de vordering resteert een natuurlijke verbintenis, een soort van morele verplichting om te betalen. Eventuele betalingen op een verjaarde vordering zijn niet onverschuldigd en kunnen dus niet worden teruggevorderd.²⁶

²⁶ Zie voor meer info: <https://schuldingo.nl/verjaring>

De gevolgen van invoering van het afbetalingsplan en 'meedelen in beslag' op de verjaring zijn verschillend. Aangezien de schuldeiser niet over een vonnis beschikt wordt de verjaringstermijn van twee of vijf jaar niet omgezet in een termijn van 20 jaar, hetgeen bij het verkrijgen van een vonnis zou gebeuren.

Zowel bij een afbetalingsplan als bij 'actief meedelen in beslag' stemt de debiteur in met betaling van de schuld. Dit heeft tot gevolg dat elke betaling de verjaringstermijn stuit waardoor elke maand opnieuw de verjaringstermijn gaat starten.

Wanneer de variant 'passief meedelen in beslag' wordt ingevoerd zijn de gevolgen anders. De deurwaarder heeft loonbeslag gelegd en een schuldeiser vraagt om mee te delen in het beslag. De debiteur heeft hiertegen geen bezwaar gemaakt, maar heeft er ook niet mee ingestemd. Vervolgens gaat de verdelend deurwaarder maandelijks een deel van de beslagopbrengst afdragen aan de schuldeiser. De afdracht gebeurt niet in opdracht van de debiteur en heeft dan ook niet tot gevolg dat de debiteur daarmee de vordering erkent. De verjaringstermijn wordt dan ook niet gestuit.

Om de verjaringstermijn te stuiten zal de schuldeiser een schriftelijke aanmaning, of mededeling moeten sturen waarin het recht tot nakoming ondubbelzinnig wordt voorbehouden. Overigens geldt dit ook volgens de huidige jurisprudentie voor een loonbeslag. Dit beslag heeft geen voortdurende stuitende werking (ECLI:NL:HR:2016:222).

Wanneer een vordering al bij aanvang van een afbetalingsplan of 'meedelen in beslag' zijn verjaard, dan zijn de afgedragen bedragen niet op grond van onverschuldigde betaling terug te vorderen. Er geldt immers na verjaring een natuurlijke verbintenis. Bij het afbetalingsplan bestaat zelfs het risico, dat dit gezien wordt als het doen van afstand van het recht op verjaring (art. 3:322 BW).

Bij een schuldregeling en Wsnp moet de schuldhulpverlener c.q. de Wsnp-bewindvoerder onderzoeken of er mogelijk een beroep op verjaring gedaan kan worden. Dit gebeurt in de praktijk sporadisch, vanuit de gedachte dat er toch niet voldoende aflossingscapaciteit is om alle schulden volledig te betalen. Voor de debiteur maakt het dan niet uit, echter voor de schuldeiser die wel een afdwingbare vordering heeft, pakt dit nadelig uit.

Er is veel voor te zeggen dat bij het opstellen van een afbetalingsplan en bij ingediende vorderingen voor 'meedelen in beslag' ook onderzocht moet worden of een beroep op verjaring gedaan kan worden. Het 'passief meedelen in een beslag' is in vergelijking met het verkrijgen van een vonnis wel een hele laagdrempelige manier om een vordering betaald te krijgen. Het risico bestaat dat schuldeisers vorderingen van 20 jaar oud van de plank halen en bij de deurwaarder gaan indienen. Dit is zowel nadelig voor de debiteur als voor de schuldeisers die een niet-verjaarde vordering hebben.

Voor de rechter geldt dat hij op basis van art. 3:322 lid 1 BW niet ambtshalve het middel van verjaring mag toepassen. Voor de deurwaarder is dit met invoering van de zorgplicht anders. Zowel in het belang van de debiteur als in het belang van andere schuldeisers moet de deurwaarder debiteuren er actief op wijzen dat de vordering (mogelijk) verjaard is en toelichten wat de debiteur daar mee kan.

Het is ook te overwegen om art. 3:322 lid 1 BW aan te passen en de rechter wel de bevoegdheid te geven om ambtshalve te beoordelen of een vordering verjaard is. In België wordt overwogen om de rechter t.a.v. consumenten deze bevoegdheid te geven.²⁷

²⁷ Voorontwerp van wet houdende maatregelen in de strijd tegen de overmatige schuldenlast van consumenten en ter bescherming van ondernemingen in moeilijkheden, art. 2.

19.4 Verdeelregels

Bij het afbetalingsplan en bij 'meedelen in beslag' wordt de maandelijkse aflossingscapaciteit/beslagopbrengst op verschillende wijze verdeeld.

Bij het afbetalingsplan kan een verdeelsleutel gehanteerd worden zoals gebruikelijk is bij schuldhelpverlening. De schuldeisers ontvangen een percentage gelijk aan hun vordering in verhouding tot de totale vordering, waarbij preferente vorderingen een dubbel percentage ontvangen ten opzichte van concurrente vorderingen. Indien de debiteur na 1 januari 2018 gehuwd is volgens een beperkte gemeenschap van goederen, zullen voorhuwelijkse schulden in de verdeling voor de helft meewegen ten opzichte van na huwelijkse schulden.

Wanneer het 'meedelen in beslag' wordt ingevoerd dan blijft de deurwaarder verdelen conform de bestaande regels. Dit betekent onder meer het volgende.

- De verdeling vindt pondspondsgewijs plaats, naar rato van de hoogte van de vorderingen.
- Wanneer één van de schuldeisers preferent is krijgen de concurrente schuldeisers niets tot dat deze vordering is voldaan.
- Indien de debiteur na 1 januari 2018 gehuwd is volgens een beperkte gemeenschap van goederen, zullen voorhuwelijkse schulden in de verdeling voor de helft meewegen ten opzichte van na huwelijkse schulden.
- Wanneer een schuldeiser het recht heeft om te verrekenen gelden de regels voor samenloop, zoals deze ook nu gelden:
 - Bij verrekenen op hetzelfde inkomen waarop beslag is gelegd, gaat verrekenen meestal voor beslag.
 - Bij verrekenen op een ander inkomen dan waarop beslag is gelegd geldt de regel voor brede samenloop: wie het eerst komt het eerst maalt. Dit betekent: werd er al verrekend voordat er beslag wordt gelegd, dan moet er bij de vaststelling van de beslagvrije voet voor het loonbeslag hier rekening mee worden gehouden. Is het loonbeslag eerder, dan is er meestal geen ruimte meer om te verrekenen.

Als de debiteur een schuldregeling heeft aangevraagd geeft de schuldhelpverlener aan de verdelend deurwaarder het 'vrij te laten bedrag' door. Zodra een schuldregeling tot stand komt vindt de verdeling onder de schuldeisers plaats volgens de regels die gelden voor schuldhelpverlening. De schuldeisers ontvangen een percentage gelijk aan hun vordering in verhouding tot de totale vordering, waarbij preferente vorderingen een dubbel percentage ontvangen ten opzichte van concurrente vorderingen.

Kosten

Volgens de bestuursregel 'Beslag op vorderingen' van de KBvG mag de deurwaarder bij de verdeling van de beslagopbrengst geen rekening houden met de gemaakte beslagkosten. Er wordt alleen rekening gehouden met de maandelijkse inning- en verdelingskosten.²⁸ Aangezien de eerste schuldeiser die vonnis heeft gehaald en beslag heeft gelegd in verhouding tot de andere schuldeisers die 'meeliften op het beslag' al veel kosten heeft gemaakt, is het aan te bevelen om deze regel te schrappen, zodat alle beslagkosten van deze schuldeiser eerst uit de executieopbrengst voldaan worden.

Het is overigens ook een mogelijkheid om ook de proceskosten en de kosten voor betekening van het vonnis van de eerste schuldeiser die vonnis heeft gehaald bij voorrang uit de executieopbrengst te voldoen. De andere schuldeisers die meeliften op het beslag profiteren hier immers ook van. Hiervoor zal art. 3:277 lid 1 BW moeten worden aangepast.

²⁸ Art. 8.1 en 8.2 Bestuursregel Beslag op vorderingen

19.5 Samenloop beperken

Sinds invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet geldt een verplichte beslagvolgorde (art. 475c Rv). Wanneer een debiteur meerdere inkomstenbronnen heeft, bijvoorbeeld loon en uitkering, dan moet er beslag gelegd worden op de uitkering. Heeft de debiteur twee inkomsten uit dezelfde categorie, bijvoorbeeld twee looninkomsten, dan moet er beslag gelegd worden op het hoogste inkomen.

De verplichte beslagvolgorde zorgt ervoor dat zoveel mogelijk op hetzelfde inkomen beslag gelegd wordt en dit zorgt voor betere afstemming van de beslagvrije voet. Toch kan het volgens de huidige regels nog voorkomen dat de ene deurwaarder op het ene inkomen en een andere deurwaarder op het andere inkomen beslag legt (brede samenloop). Het gaat hierbij om de volgende situaties:²⁹

- Betrokkene ontvangt nadat beslag is gelegd een inkomen hoger in de beslagvolgorde. Stel betrokkene heeft twee looninkomsten en een deurwaarder legt beslag op het hoogste inkomen. Vervolgens stopt het laagste inkomen en ontvangt betrokkene een WW-uitkering. Een volgende deurwaarder zal dan beslag moeten leggen op de WW-uitkering.
- Betrokkene ontvangt loon aangevuld met een kleine uitkering. De uitkering is niet voldoende om maximaal te kunnen innen. Er mag dan afgeweken worden van de beslagvolgorde en beslag op loon worden gelegd (art. 475c lid 3 Rv). Dit is niet verplicht. Dit kan dus tot gevolg hebben dat de ene deurwaarder op het ene en de andere deurwaarder op het andere inkomen beslag legt.
- Betrokkene ontvangt twee inkomsten uit dezelfde categorie, bijvoorbeeld twee looninkomsten. De deurwaarder moet dan beslag leggen op het hoogste inkomen. Stel dat het hoogste inkomen wisselt. Een volgende deurwaarder moet dan beslag leggen op het inmiddels dan hoogste inkomen.

Bij invoering van 'meedelen in beslag', mag de verplichte beslagvolgorde hier niet aan in de weg staan. Een schuldeiser moet kunnen aansluiten op een lopend beslag, welk inkomen dan ook.

19.6 Beslag op toeslagen afschaffen

Op toeslagen kan geen beslag gelegd worden. Er geldt volgens de huidige regels wel een uitzondering voor de volgende schuldeisers (art. 45 Awir):

- De verhuurder mag beslag leggen op de huurtoeslag;
- De zorgverzekeraar mag beslag leggen op de zorgtoeslag;
- De kinderopvanginstelling mag beslag leggen op de kinderopvangtoeslag.

De keuze van de wetgever om de verhuurder de bevoegdheid te geven beslag op de huurtoeslag te leggen, is op zichzelf niet zo vreemd. Er is immers een huurschuld ontstaan en kennelijk is de huurtoeslag niet aan de huur besteed. Eenzelfde redenering geldt voor de zorgverzekeraar en de kinderopvanginstelling. De uitwerking van beslag op toeslagen heeft echter onwenselijke gevolgen. Aan het beslag ligt een vonnis ten grondslag waarbij de rechter aan een achterstand een executoriale titel heeft verleend. Door vervolgens beslag op een toeslag te leggen, worden de geïnde toeslagen afgeboekt op deze achterstand. De kans is erg groot dat de lopende betalingsverplichtingen hierdoor niet meer voldaan kunnen worden.

Wel geldt sinds invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet direct een beslagvrije voet. Bij een combinatie van beslag op toeslag en loonbeslag of verrekening geldt op basis van art. 475c lid 4 Rv de regel: "wie het eerst komt, het eerst maalt". Wanneer eerst beslag op een toeslag en later loonbeslag wordt gelegd, dan moet bij het loonbeslag rekening worden gehouden met het beslag op de toeslag. En vice versa. Deze ongelijkheid tussen schuldeisers is niet goed te rechtvaardigen. Bij invoering van 'meedelen in beslag' is het in ieder geval niet wenselijk dat de mogelijkheid van beslag op toeslagen blijft bestaan. Andere schuldeisers kunnen dan immers niet meedelen in het beslag waardoor dit ten koste gaat aan de effectiviteit van het instrument.

²⁹ <https://schuldingo.nl/beslag-inkomen/samenloop>

19.7 Overige aanbevelingen nieuw incassostelsel

Aanbeveling 13

Maak van het beslagregister een Centraal invorderingsregister.

- *Breid het register uit met een lopend afbetalingsplan en met informatie wanneer de debiteur gedagvaard wordt.*
- *Zorg ervoor dat het register geraadpleegd mag worden vanaf het versturen van een aanmaning.*
- *Geeft invorderingsafdelingen van de overheid en rechters toegang tot het register.*

Aanbeveling 14

Bij het opstellen van een afbetalingsplan en bij 'meedelen in beslag' beoordeelt de deurwaarder of de vorderingen al dan niet verjaard zijn. Wanneer een vordering verjaard is adviseert de deurwaarder de debiteur hoe te handelen. Neem in de Verordening gerechtsdeurwaarders deze gedragsregel op.

Aanbeveling 15

Zorg er voor dat bij de beslissing over wie de proceskosten moet betalen de rechter moet beoordelen of de schuldeiser de procedure redelijkerwijze had kunnen voorkomen door in te stemmen met een afbetalingsplan, dan wel mee te delen in een lopend beslag. Pas hiervoor art. 237 lid 1 Rv aan.

Aanbeveling 16

Pas de regels voor de verplichte beslagvolgorde aan, zodat een schuldeiser altijd kan 'meedelen in een lopend beslag'. Het is aan de verdelend deurwaarder er voor te zorgen dat er maximaal beslag gelegd wordt. Dit kan betekenen dat bij een wijziging van het inkomen, de verdelend deurwaarder op een ander inkomen beslag moet leggen

Aanbeveling 17

Schaf de bijzondere bevoegdheid van verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen om beslag op toeslagen te leggen af, zodat het 'meedelen in een lopend beslag' in beginsel door alle schuldeisers toegepast kan worden. Pas hiervoor art. 45 Awir aan.

Aanbeveling 18

Zorg er voor dat de proceskosten en de kosten van betekening van het vonnis van de eerste schuldeiser die 'meedelen in beslag' heeft mogelijk gemaakt, bij voorrang in mindering wordt gebracht op de beslagopbrengst. Pas hiervoor art. 3:277 lid 1 BW aan. Pas art. 8.1 van de KBvG-bestuursregel 'Beslag op vorderingen' aan, zodat de kosten van het beslag als eerst in mindering wordt gebracht op de beslagopbrengst

20. Consument beter beschermen

De voorgestelde maatregelen 'het afbetalingsplan' en 'meedelen in beslag' hebben tot gevolg dat er minder zaken aan de rechter worden voorgelegd. Aangezien de rechter volgens Europees recht in consumentenzaken ambtshalve moet beoordelen of er al dan niet sprake is van strijd met consumentenrecht, heeft dit ook gevolgen voor de handhaving van het consumentenrecht. In paragraaf 16.3 is onderbouwd dat de voorgestelde maatregelen volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie op zich geoorloofd zijn. Er wordt aan de formele eisen voldaan.

Dat neemt niet weg dat er minder zaken voor de rechter komen en er dus minder aan het consumentenrecht wordt getoetst. In dit hoofdstuk wordt nagegaan of dit voor de debiteur al dan niet een verslechtering betekent. Gaat de debiteur straks teveel betalen? Zijn er nog andere mogelijkheden om de rechten van de consument te beschermen?

Om deze vragen te kunnen beantwoord zal eerst uitgelegd worden wat consumentenrecht is, aan de hand van de informatieplichten, oneerlijke bedingen en de onjuiste bestelknop.

20.1 Informatieplichten

Het consumentenrecht handelt over de extra bescherming die geldt bij overeenkomsten gesloten tussen een professionele partij en een particulier, waarbij het onderwerp van de overeenkomst over van alles kan gaan: verkoop goederen, verhuur, kredietverstrekking, dienstverlening, levering van energie en water etc. DE rechter toetst ambtshalve, dus ook als de debiteur geen verweer voert of niet op de zitting verschijnt, of aan de beschermende regels is voldaan.

Een belangrijk onderdeel van het consumentenrecht gaat over het goed informeren van de consument. Voorafgaand aan het sluiten van een 'overeenkomst op afstand' (online, telefonisch) en een overeenkomst buiten de verkooppriimte' (colportage) moet de aanbieder van een product of dienst op basis van Europese richtlijnen allerlei informatie verstrekken, onder andere:

- de prijs van het product of dienst en de kosten van levering;
- eventuele kosten van retourneren;
- het recht om de overeenkomst binnen 14 dagen te herroepen.

De Hoge Raad heeft bepaald dat de rechter ambtshalve moet toetsen of de aanbieder aan de informatieplicht heeft voldaan (ECLI:NL:HR:2021:1677). Het gaat hierbij om de informatieplichten waaraan de wet een sanctie verbindt en om informatieplichten die essentieel zijn voor de (wilsvorming van de) consument. Volgens de Hoge Raad moet de rechter, wanneer niet aan deze informatieplichten is voldaan, ambtshalve een sanctie opleggen. De rechtspraak heeft een richtlijn opgesteld welke sancties worden opgelegd bij ernstige schendingen van de essentiële informatieplichten.³⁰ Denk hierbij bijvoorbeeld op het niet vermelden op de website dat de overeenkomst binnen 14 dagen kan worden herroepen. Afhankelijk van het aantal schendingen van de informatieplicht wordt in de richtlijn voorgesteld om de volgende sanctie op te leggen:

Aantal schendingen	Sanctie op hoofdsom
1 t/m 3	25%
Meer dan 3	50%

³⁰ Richtlijn Sanctiemodel essentiële informatieplichten. Vastgesteld door het LOVCK op 15 december 2021, gewijzigd op 17 mei 2022 en 6 april 2023.

Om deze ambtshalve toetsing uit te kunnen voeren moet de schuldeiser bij de dagvaarding allerlei gegevens verstrekken. Denk hierbij aan:

- de overeenkomst;
- algemene voorwaarden;
- screenshots van het bestelproces;
- een bevestigingsmail of andere duurzame gegevensdrager, waaruit volgt dat alle te verstrekken informatie aan de consument is verstrekt.

Wanneer de schuldeiser deze informatie niet verstrekt, zal de rechter de vordering afwijzen omdat deze onvoldoende is onderbouwd (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBNHO:2023:67 en ECLI:NL:RBAMS:2020:2002).

20.2 Oneerlijke bedingen

Bij de levering van producten en diensten wordt bijna altijd gebruik gemaakt van algemene voorwaarden. Deze lees je meestal pas wanneer er een probleem is ontstaan. Gelukkig biedt de zwarte en grijze lijst uit het Burgerlijk Wetboek en de Europese *Richtlijn oneerlijke bedingen in consumentenzaken* (de zogenaamde blauwe lijst) extra bescherming voor consumenten. Op basis van jurisprudentie van het Hof van Justitie en de Hoge Raad moet de rechter ambtshalve beoordelen of een beding oneerlijk is in de zin van de *Richtlijn oneerlijke bedingen in consumentenzaken* (ECLI:NL:HR:2013:691). De rechtspraak heeft een richtlijn opgesteld waarin voorbeelden van oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten worden uitgewerkt met de consequenties die daaraan verbonden worden.³¹

Een tweetal voorbeelden kan dit verduidelijken.

Te hoge rente

Een tandarts vordert onder meer € 2.332,76 aan hoofdsom, € 660,92 aan rente. In de algemene voorwaarde is de volgende bepaling opgenomen:

“Bij niet-betaling binnen 15 dagen na dagtekening van de declaratie door de cliënt(e), is de cliënt(e) zonder nadere aankondiging of ingebrekestelling in verzuim. De door de cliënt(e) verschuldigde rente over de hoofdsom vanaf de datum van verzuim tot aan de dag der algehele voldoening bedraagt 0,9% per maand of een gedeelte daarvan.”

De rechter oordeelt ambtshalve dat dit rentebeding oneerlijk is in de zin van de Richtlijn, omdat het evenwicht tussen de uit de overeenkomst voortvloeiende rechten en verplichtingen van partijen ten nadele van de consument aanzienlijk wordt verstoord. Het vervallen rentebedrag (€ 660,92) tot de dag van de dagvaarding bedraagt al meer dan een kwart van de hoofdsom. De contractuele rente van 10,8% per jaar is bovendien aanmerkelijk hoger dan de actuele wettelijke handelsrente van 8%. Dat is immers in beginsel het (maximale) percentage waartegen de professionele partijen zelf op de kapitaalmarkt een betalingskrediet kunnen aangaan. De kantonrechter laat het rentebeding buiten toepassing (ECLI:NL:RBMNE:2019:390).

Niet betaald abonnement

Een sportschool vordert € 286,04 vanwege niet betaalde abonnementskosten. De gedaagde is niet verschenen. In de algemene voorwaarden staat:

“h. Een Basic-Fit pas wordt geblokkeerd indien en voor zolang niet aan de betalingsverplichting is voldaan. Indien het Lid in verzuim is door een betalingsachterstand, kan Basic-Fit de Overeenkomst met directe ingang beëindigen, onverminderd het recht om de vordering die op dat moment open staat, evenals toekomstige termijnen die verschuldigd (zouden) zijn voor de duur van de Overeenkomst, ineens en direct bij het Lid te (laten) incasseren.”

De rechter oordeelt ambtshalve dat dit opschortingsbeding oneerlijk is in de zin van Europese *Richtlijn oneerlijke bedingen in consumentenzaken* omdat gedaagde op grond van dit beding altijd verplicht blijft om het abonnementsgeld te betalen voor de resterende looptijd van het abonnement, terwijl Basic-Fit pas weer hoeft te presteren (gedaagde toegang hoeft te geven tot de sportfaciliteiten) als gedaagde de achterstallige én het toekomstige abonnementsgeld heeft betaald. Dat kan tot gevolg hebben dat Basic-Fit slechts gedurende een korte tijd diensten hoeft te leveren, terwijl gedaagde partij de volledige twaalf maanden abonnementskosten moet betalen. Daarmee staan de rechten en verplichtingen van partijen niet langer in een redelijke verhouding tot elkaar. Artikel 5 lid h van de algemene voorwaarden wordt daarom als oneerlijk beding buiten toepassing gelaten. Omdat Basic-Fit een

³¹ Ambtshalve toetsing III, Herzien rapport van de redactieraad van het LOVCK&T, mei 2018.

(oneerlijk) opschortingsbeding in haar algemene voorwaarden heeft staan, kan zij niet subsidiair op grond van de wet opschorten, gelet op de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 27 januari 2021 (de Dexia-arresten). Alleen door op deze wijze afschrikkend, evenredig en doeltreffend te sanctioneren, wordt de beoogde doelstelling van de gemeenschapswetgever bereikt en verdwijnen oneerlijke bedingen uit overeenkomsten met consumenten. De vordering wordt alleen toegewezen voor de periode dat de sportschool daadwerkelijk diensten heeft geleverd (ECLI:NL:RBROT:2021:10792).

20.3 Voorbeeld onjuiste bestelknop

Veel jurisprudentie is nog niet uitgekristalliseerd. Neem als voorbeeld de gevolgen van een onjuiste 'bestelknop'. Wanneer online een product of dienst besteld wordt moet volgens Europese regels duidelijk zijn dat bij het plaatsen van de bestelling, het drukken op de bestelknop, een betalingsverplichting geldt. Volgens art. 6:230v lid 3 BW moet uit de bestelknop op een goed leesbare wijze met een ondubbelzinnige formulering blijken dat het plaatsen van de bestelling een betalingsverplichting inhoudt. De enkele zinsnede «bestelling met betalingsverplichting» wordt aangemerkt als een dergelijke ondubbelzinnige verklaring. Wanneer hier niet aan voldaan wordt is de overeenkomst of de betalingsverplichting vernietigbaar.

Wanneer de tekst van de bestelknop niet voldoet kan uit overige informatie mogelijk nog blijken dat sprake is van een betalingsverplichting. Zo zal bij een te bestellen product een prijs vermeld staan. Maar is dat voldoende? Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat dit niet het geval is. Wat was het geval (ECLI:EU:C:2022:269): Een consument boekte via een website vier dubbele kamers en heeft, na op de knop „Ik ga boeken” te klikken, zijn persoonsgegevens en de namen van de andere gasten ingevuld alvorens te klikken op een knop met de woorden „Voltooi boeking”. Betrokkene kwam echter niet opdagen en het hotel vorderde € 2.240,- annuleringskosten.

De Duitse rechter heeft aan het Hof van Justitie de vraag voorgelegd of bij de beoordeling of aan de voorwaarden wordt voldaan uitsluitend moet worden uitgegaan van de woorden op de bestelknop, dan wel dat er ook rekening kan worden gehouden met de context van het bestelproces. Het Hof van Justitie overweegt hierover dat *“om te beoordelen of de handelaar heeft voldaan aan zijn verplichting om erop toe te zien dat de consument bij het plaatsen van zijn bestelling uitdrukkelijk erkent dat deze een betalingsverplichting inhoudt, alleen rekening moet worden gehouden met de woorden op die knop of soortgelijke functie.”*

De Hoge Raad heeft bepaald dat de rechter ambtshalve, d.w.z. ook als er geen verweer wordt gevoerd, moet beoordelen of aan de consumentenbeschermende bepalingen (informatieplichten) waaronder die m.b.t. de bestelknop wordt voldaan. Als sprake is van een voldoende ernstige schending van zo'n informatieplicht moet de rechter een sanctie toepassen (ECLI:NL:HR:2021:1677).

De gevolgen die rechters aan een onjuiste bestelknop verbinden zijn heel verschillend (A.J. Moerman, 2022). De uitspraken van de rechtbanken Amsterdam en Noord-Holland hebben het meest verstrekkende gevolg, namelijk dat de overeenkomst in stand blijft, maar de betalingsverplichting vernietigd wordt (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2022:2455 en ECLI:NL:RBNHO:2022:5030). Het vervallen van de betalingsverplichting komt in feite er op neer dat een gratis product of dienst is geleverd.

De rechtbank Overijssel vernietigt de overeenkomst als geheel (ECLI:NL:RBOVE:2022:2093). Dit betekent dat de overeenkomst nooit heeft bestaan. Een geleverd product moet worden teruggegeven en als dat niet mogelijk is, zoals bij geleverde diensten, dan komt een recht op schadevergoeding hiervoor in de plaats.

De rechtbank Rotterdam en de rechtbank Zeeland-West-Brabant vernietigt niet de gehele overeenkomst, maar vermindert de betalingsverplichting met 25% (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBROT:2022:6318 en ECLI:NL:RBZWB:2022:5858).

De rechtbank Noord-Nederland oordeelt dat het woord “Bestellen” in de nationale (omgangs)taal in verband wordt gebracht met een betalingsverplichting. Ook indien de knop “Bestelling plaatsen” dubbelzinnig moet worden geoordeeld, is in dit geval een sanctie wegens (een voldoende ernstige) schending van een informatieverplichting niet op zijn plaats (ECLI:NL:RBNNE:2022:3328).

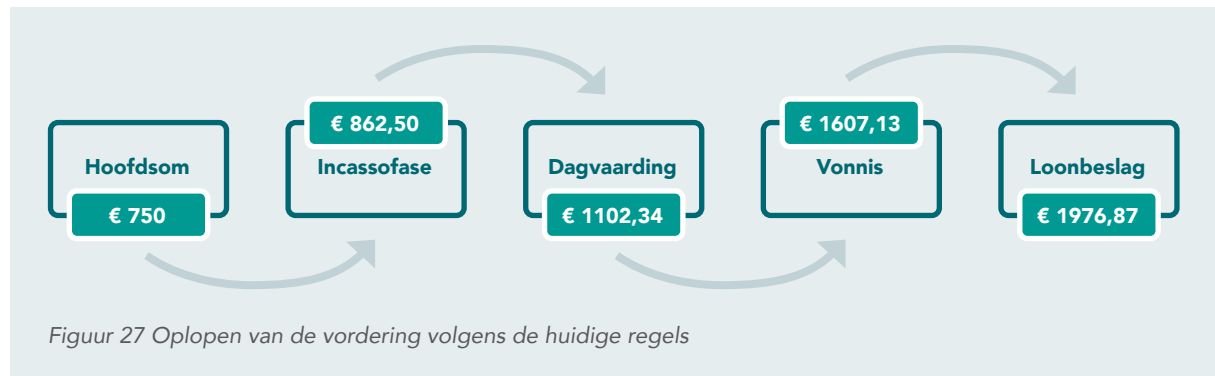
Het maakt dus nogal veel verschil aan welke rechtbank de ‘onjuiste bestelknop’ wordt voorgelegd.

De rechtbank Rotterdam heeft prejudiciële vragen gesteld aan de Hoge Raad om meer eenduidigheid te krijgen over de gevolgen die aan een onjuiste bestelknop moet worden verbonden (ECLI:NL:RBROT:2023:4048 en ECLI:NL:RBROT:2023:4049).

20.4 Prijskaartje consumentenbescherming

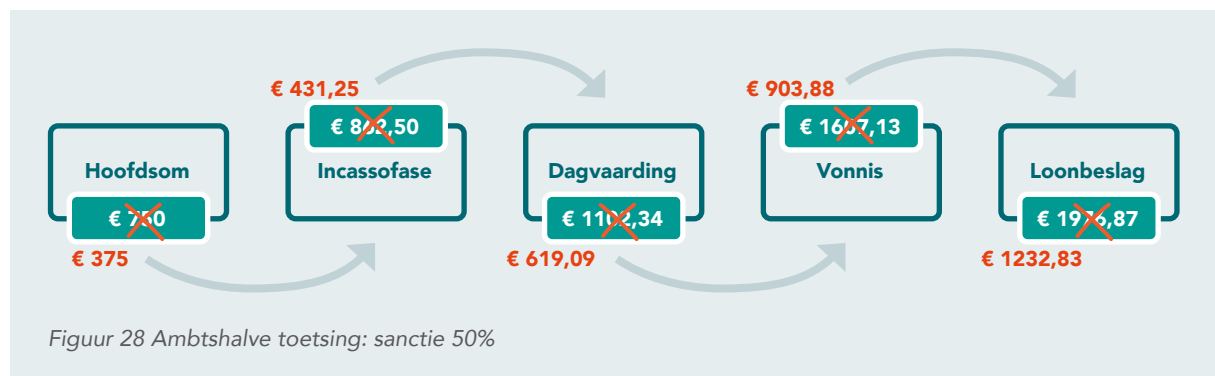
Met de voorgestelde maatregelen om het oplopen van schulden te beperken zullen minder zaken voor de rechter komen. Nadeel hiervan is dat er minder ambtshalve wordt getoetst aan consumentenrecht. Maar wat weegt zwaarder? Aan deze toetsing door de rechter hangt immers ook een prijskaartje die in veel gevallen uiteindelijk door de consument wordt betaald.

Bijvoorbeeld: Een debiteur heeft een schuld van € 750,-. Wanneer hij niet in actie komt en er wordt volgens de huidige regels vonnis gehaald en beslag gelegd, dan loopt de vordering op tot bijna € 2000,- (zie bijlage 24.1).



Stel dat de rechter heeft vastgesteld dat er bij de totstandkoming van de overeenkomst niet is voldaan aan essentiële informatieplichten. Volgens de *Richtlijn Sanctiemodel essentiële informatieplichten* wordt als sanctie een verlaging van de vordering voorgesteld met 25% van de hoofdsom wanneer aan maximaal drie informatieplichten niet is voldaan en een sanctie van 50% van de hoofdsom wanneer aan vier of meer informatieplichten niet is voldaan.³²

Stel in een extreme situatie, dat de rechter vaststelt dat er aan vier essentiële informatieplichten niet is voldaan en dat als sanctie de hoofdsom met 50% wordt verlaagd. De rechter zal dit ook meenemen in de hoogte van de proceskostenveroordeling, omdat er in de dagvaarding een te hoog bedrag is geëist (ECLI:NL:RBROT:2023:3163). Dit levert het volgende beeld van de totale kosten op (zie bijlage 24.4):



In het hiervoor vermelde voorbeeld met een hoofdsom van € 750,- is het zelfs bij een sanctie van 50% van de hoofdsom voor de debiteur nog steeds voordeliger om de procedure te voorkomen en mee te delen in het beslag.

Wanneer een vordering volledig afgewezen wordt zoals de rechtbank Amsterdam en de rechtbank Noord-Holland oordelen bij een onjuiste bestelknop, dan is dit natuurlijk anders. Er is dan immers geen betalingsverplichting. De jurisprudentie hierover is echter niet eenduidig. De meeste websites hebben de bestelknop overigens al aangepast, zodat deze jurisprudentie vooral van belang is voor in het verleden afgesloten overeenkomsten.

Als de schuldeiser hoger beroep aantekent omdat hij het niet eens is met de uitkomst van de ambtshalve toetsing door de rechter en de schuldeiser krijgt gelijk, dan kan dit overigens behoorlijk in het nadeel van de debiteur uitpakken. Zo wees de Rechtbank Overijssel ambtshalve bij verstek (debiteur is niet verschenen) een vordering af vanwege een

³² Richtlijn Sanctiemodel essentiële informatieplichten. Vastgesteld door het LOVCK op 15 december 2021, gewijzigd op 17 mei 2022 en 6 april 2023.

onjuiste bestelknop. De schuldeiser is tegen dit vonnis in beroep gegaan en krijgt alsnog gelijk. Terwijl de consument niets heeft aangevoerd over de bestelknop, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep niet is verschenen, moet door het hoger beroep ruim € 1700,- extra proceskosten betalen (ECLI:NL:GHARL:2023:5201). Eigenlijk zou de rechter in eerste aanleg (de staat) deze kosten moeten betalen.

20.5 Verbeterde handhaving

De bescherming van de consument vanuit het consumentenrecht is in de praktijk relatief beperkt. De meeste mensen weten niet wat hun rechten zijn en betalen 'gewoon' de volledige vordering. Ook in het geval van betalingsproblemen worden de meeste vorderingen in de minnelijke fase, dus zonder vonnis, volledig betaald.

Tijdens de minnelijke schuldhelpverlening en bij toelating tot de Wsnp worden ingediende vorderingen in de praktijk niet aan het consumentenrecht getoetst. Vanwege de finale kwijting zal dat voor de debiteur financieel vaak geen verschil maken. Voor schuldeisers maakt dit wel verschil, wanneer vorderingen van andere schuldeisers bij de verdeling volledig meegenomen worden, terwijl sprake is van schending van consumentenrechten.

Slechts een beperkt deel van de vorderingen komt bij de rechter. Hij zal alleen in die individuele zaak recht spreken. Het heeft geen gevolgen voor al die andere soortgelijke zaken van diezelfde schuldeiser die niet bij de rechter komen. Het is ook maar zeer de vraag of de verkoper of dienstverlener de werkwijze en/of algemene voorwaarden naar aanleiding van een uitspraak in een individuele zaak aanpast, als de meeste zaken toch niet voor de rechter komen. Belangenorganisaties kunnen ook een collectieve actieprocedure starten om een oneerlijk beding buiten werking te stellen, maar dit gebeurt zelden.

Consumentenbescherming heeft pas echt waarde wanneer alle consumenten hiervan kunnen profiteren. Een volgende werkwijze is denkbaar:

Wanneer de rechter in een individuele zaak constateert dat een bepaling uit de algemene voorwaarden mogelijk een oneerlijk beding betreft, zou via een aparte procedure de betreffende voorwaarden getoetst moeten worden. Wanneer uiteindelijk in rechte komt vast te staan dat het een oneerlijk beding betreft, zou het bedrijf deze bepaling niet meer moeten mogen gebruiken. De Autoriteit Consument en Markt moet hierop toezien en eventueel boetes opleggen. De toetsing van algemene voorwaarden gebeurt nu achteraf. Er is ook een preventieve toets denkbaar, waarbij de algemene voorwaarden voordat ze in gebruik worden genomen, moeten worden voorgelegd aan een toezichthouder (Loos, 2023).

Wellicht zijn er nog meer mogelijkheden. Het is wenselijk dat de handhaving van het consumentenrecht wordt heroverwogen.

20.6 Aanbevelingen consumentenbescherming

Aanbeveling 19

De bescherming van de consument tegen onbehoorlijke werkwijzen en oneerlijke bedingen is heel beperkt. Heroverweeg de handhaving van het consumentenrecht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om de beslissing van de rechter dat sprake is van een oneerlijk beding, het gevolg te laten hebben dat het beding niet meer mag worden gebruikt. Kijk ook naar mogelijkheden om de algemene voorwaarden preventief te laten toetsen.

21. Inspiratie uit België

Voor het uitdenken van de verschillende oplossingsrichtingen in dit rapport is met interesse naar ontwikkelingen bij onze zuiderburen gekeken. Als het over invordering van schulden en schuldhulpverlening gaat zijn er verschillen, maar ook veel overeenkomsten. Ook in België zijn er zorgen over het hoog oplopen van schulden. Er is recent wetgeving ingevoerd om dit aan te pakken en er is wetgeving in voorbereiding. De ontwikkelingen in België bieden handvatten om ook in Nederland schulden klein te houden en perspectief te bieden.

21.1 Invordering en schuldhulpverlening in België

De invordering van schulden in België is min of meer op een vergelijkbare wijze georganiseerd als in Nederland. Schuldeisers worden bij de inning van schulden bijgestaan door incassobureaus, advocaten en deurwaarders. De deurwaarders zijn net als in Nederland zowel ondernemer als openbaar ambtenaar.

De schuldhulpverlening is wel heel anders georganiseerd. De minnelijke schuldbemiddeling wordt in België uitgevoerd door het Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW) en het Centrum Algemeen Welzijnswerk (CAW). Ze bieden budgetbegeleiding, budgetbeheer en bij problematische schulden ook schuldbemiddeling.

Men kan ook bij de rechter om een collectieve schuldregeling aanvragen. De rechter wijst dan een schuldbemiddelaar aan die zal proberen een minnelijke aanzuiveringsregeling tot stand te brengen. Een dergelijke regeling die gericht is op het volledig aflossen van de schulden duurt maximaal 7 jaar. Komt het niet tot een akkoord dan kan de rechter een aanzuiveringsregeling opleggen.

Wanneer er te weinig middelen zijn om tot een minnelijke of gerechtelijke aanzuiveringsregeling te komen kan de rechter besluiten de schulden kwijt te schelden. Hiervoor moet wel het aanwezige vermogen (auto, woning geliquideerd worden). De rechter kan hierbij ook verplichting opleggen als budgetbegeleiding en afkicken van verslaving. Deze verplichtingen kunnen vijf jaar na de kwijtschelding geldig blijven. Wanneer deze verplichtingen niet nagekomen worden kan de rechter de kwijtschelding herroepen.

Naast OCMW en CMW mogen ook advocaten, notarissen en deurwaarders aan schuldbemiddeling doen. Dit gebeurt weinig. Een interessant voorbeeld waar deurwaarders deze rol vervullen is MyTrustO.

MyTrustO

In 2015 is MyTrustO opgericht, als alternatief voor de klassieke invordering. In de klassieke invordering kent volgens MyTrustO twee grote verliezers:

- Wie het moeilijk heeft, zakt steeds dieper in een financiële put, met heel wat stress tot gevolg. Niet alleen door onbetaalde rekeningen, maar ook door de extra kosten die daaraan verbonden zijn.
- Wie facturen moet innen, wacht nog langer op zijn geld. Verschillende schuldeisers concurreren met elkaar om als eerste hun centen te krijgen, en ook incassobureaus, deurwaarders en advocaten staan in de rij. Daardoor zien bedrijven vaak maar een deel van hun geld of soms zelfs helemaal niets.

Zowel de debiteur als een schuldeiser kan MyTrustO inschakelen. De deurwaarder beoordeelt of de debiteur bereid is om alle schulden te betalen en of dit mogelijk is met een realistisch afbetalingsplan. Hiervoor wordt een 'vermogensfoto' opgesteld aan de hand van de gegevens die de debiteur verstrekt: Hoe hoog is het inkomen, wat zijn de uitgaven en welke schulden zijn er.

De deurwaarder onderhandelt met de verschillende schuldeisers om tot een afbetalingsplan te komen. Het afbetalingsplan is in beginsel gericht op volledige aflossing van de schulden. Zie ook het interview met deurwaarder Patrick Van Buggenhout (hoofdstuk 18).

21.2 Meedelen in beslag in België

In dit rapport is als een van de oplossingen om schulden klein te houden, het ‘meedelen in beslag’ uitgewerkt, om zo kosten van schulden te verlagen. Dit idee is voor een deel gebaseerd op een werkwijze die in België al heel lang bestaat. Sinds 1967 kunnen schuldeisers in België met een niet betwiste vordering zonder executoriale titel meedelen in een beslag. Deze mogelijkheid is opgenomen in hoofdstuk 8 van het Belgisch Gerechtelijk Wetboek (BGW) dat handelt over de evenredige verdeling van de beslagopbrengst. In de kern komt dit op het volgende neer.

Uiterlijk vijftien dagen na de verkoop of na de inbeslagneming van de gelden verzoekt de deurwaarder zowel de schuldeisers die beslag hebben gelegd als iedereen die beweert schuldeiser te zijn, de bewijsstukken van de vordering binnen vijftien dagen in te leveren (Art. 1627 BGW). Alleen de niet betwiste schuldvorderingen of die welke bij een titel, zelfs een onderhandse, zijn vastgesteld, worden meegenomen in de verdeling (art. 1628 BGW).

Voor het opgeven van de vorderingen aan de deurwaarder gelden niet bepaalde vormvereisten. Dit kan per gewone brief. Dat er een vordering is moet met bewijsstukken worden onderbouwd, maar de deurwaarder beoordeelt niet de kwaliteit van de vordering (Dirix, 2018).

De deurwaarder maakt een ontwerp van verdeling en deze wordt naar de schuldeisers en de debiteur gestuurd. Er kan door hen binnen 15 dagen bezwaar gemaakt worden. Wanneer dit niet gebeurt komt de verdeling vast te staan (art. 1629 BGW).

Wanneer een schuldeiser of de debiteur het niet eens is met de verdeling en het lukt niet om tot een minnelijke oplossing te komen, dan legt de deurwaarder dit voor aan de beslagrechter (art. 1631 t/m art. 1636 BGW).

Wanneer de debiteur bezwaar maakt tegen een vordering waarvoor geen titel is, zal deze niet meegenomen worden in de verdeling. Er is dan immers geen onbetwiste vordering. De schuldeiser zal dan eerst de debiteur moeten dagvaarden om de vordering te laten vaststellen. In afwachting van deze procedure worden de deze schuldeiser mogelijk toekomstige gelden in bewaring genomen.

In vergelijking met de in dit rapport aangedragen oplossingen komt deze werkwijze het meest overeen met het ‘passief meedelen in beslag’. Dat wil zeggen dat wanneer de debiteur geen bezwaar maakt, de vordering kan meedelen in het beslag. Er is wel een verschil. In België geldt voor de debiteur een termijn van 15 dagen om bezwaar te maken, daarna kan dit niet meer. In het voorgestelde ‘meedelen in beslag’ kan de debiteur op elk moment aangeven dat het ‘meedelen in beslag’ moet stoppen.

21.3 Wetswijziging Schulden van de consument

Per 1 september 2023 is in het Wetboek van economisch recht (WER) een nieuw boek “Schulden van de consument” ingevoegd. Hierin zijn bepalingen opgenomen om consumenten met schulden beter te beschermen. Het betreft hier schulden die voortvloeien uit overeenkomsten tussen een professionele onderneming en een consument. Er wordt aandacht besteed aan de consument die zich in een zwakkere positie bevindt. De schuldeiser wordt verplicht een eerste gratis herinnering te sturen.

In België mogen geen incassokosten in rekening worden gebracht voor de minnelijke invordering. Wel mag er schade en rente in rekening worden gebracht wanneer dit overeengekomen is. Overigens onder voorwaarde dat het beding wederkerig is, dat wil zeggen dat de schuldeiser ook schade moet betalen wanneer hij in gebreke is.

In de praktijk hebben schadebedingen tot het in rekening brengen van buitensporige kosten geleid. De wetswijziging regelt dat deze schadebedingen worden gemaximeerd.

De wetswijziging omvat tevens het opnemen van de *Wet minnelijke invordering van schulden van de consument* van 20 december 2002 in het wetboek, waarbij een aantal bepalingen zijn aangepast. Het gaat om bepalingen die vergelijkbaar zijn met de Wet kwaliteit incassodienstverlening die per 1 januari 2024 in Nederland gaat gelden. Zo moeten schuldinvoerders aan bepaalde voorwaarden voldoen en ingeschreven zijn bij de FOD Economie.

Voordat een schuldinverderaar (incassobureau, deurwaarder) start met zijn werkzaamheden geldt een verificatieverplichting. Er rust een zekere zorgplicht op de schuldinverderaar om bij aanvang van zijn werkzaamheden te controleren of de regels die gelden voor de schadebedingen door de schuldeiser in acht zijn genomen, d.w.z. of de schuldeiser niet te veel kosten in rekening heeft gebracht (art. XIX.7. § 1. WER).

Vervolgens moet de schuldvorderaar eerst een ingebrekestelling sturen met een termijn van 14 dagen voordat eventuele vervolgstappen mogen worden gezet. In deze ingebrekestelling moet verschillende informatie worden opgenomen waaronder (Art. XIX.7. § 2 onder 8 WER):

“dat de consument kan verzoeken om betalingsfaciliteiten, indien hij niet in staat is het verschuldigde bedrag in één keer te betalen.”

Wanneer de consument gedurende de eerste 14 dagen om een betalingsregeling heeft gevraagd mogen geen vervolgstappen worden gezet voordat hierop is beslist. In art. XIX.9, § 2 WER staat:

“§ 2. Wanneer de consument een afbetalingsplan heeft aangevraagd binnen de in de eerste paragraaf bedoelde termijn, mag geen andere maatregel of gedraging van minnelijke invordering worden ondernomen tot er een beslissing is genomen over deze aanvraag.

Als de beslissing bedoeld in het eerste lid niet wordt genomen binnen een termijn van dertig kalenderdagen die aanvangt op de eerste werkdag die volgt op de aanvraag van een afbetalingsplan, stoppen de verwijlinteressen vastgelegd in het schadebeding met lopen tot wanneer de beslissing wordt genomen.”

In deze bepaling wordt over afbetalingsplan gesproken waarmee op een betalingsregeling met een enkele schuldeiser wordt gedoeld. In voorliggend rapport wordt het begrip ‘afbetalingsplan’ gebruikt voor een regeling voor alle schulden.

De wetswijziging regelt verder een wettelijk recht op uitstel wanneer een consument een verzoek tot schuldbemiddeling indient bij een minnelijk schuldbemiddelaar of wanneer hij een aanvraag indient voor een collectieve schuldenregeling. Het uitstel geldt totdat op de aanvraag is beslist, maar uiterlijk tot 45 dagen na het indienen van de aanvraag. In art. XIX.9, § 3 staat:

“§ 3. Wanneer de consument een verzoek tot schuldbemiddeling heeft opgestart bij een minnelijke schuldbemiddelaar of wanneer hij een aanvraag indient voor een procedure van collectieve schuldenregeling binnen de in de eerste paragraaf bedoelde termijn, mag tot geen enkel andere maatregel of gedraging van minnelijke invordering worden overgegaan vooraleer een beslissing omtrent zijn aanvraag werd genomen of dat vijfenveertig kalenderdagen zijn verstreken sinds de aanvraag.

Die termijn vangt aan op de eerste werkdag die volgt op de dag waarop de aanvraag werd ingediend bij een minnelijke schuldbemiddelaar.

De consument brengt de schuldvorderaar onmiddellijk op de hoogte van de datum van zijn verzoek tot schuldbemiddeling, de contactgegevens van de bemiddelaar en de beslissing die werd genomen, om de maatregelen en gedragingen van minnelijke invordering overeenkomstig het eerste lid te laten opschorten.”

Het is volgens de toelichting de bedoeling van deze bepalingen om consumenten met financiële moeilijkheden aan te moedigen om in een vroeg stadium met hun schuldeiser of schuldvorderaar naar een minnelijke schikking te zoeken voor de betaling van hun schuld. Het is in het belang van zowel de consument als de schuldeiser om een rechtsprocedure zoveel mogelijk te vermijden.

Wie als ‘minnelijk schuldbemiddelaar’ mag werken is geregeld in artikel 1675/17 Gerechtelijk Wetboek:

Als schuldbemiddelaar kunnen alleen worden aangesteld :

- *de advocaten, de ministeriële ambtenaren of de gerechtelijke mandatarissen, op voorwaarde dat ze zijn erkend. De Koning bepaalt de nadere regels van die erkenning. De erkenning wordt slechts verleend indien de schuldbemiddelaar de daartoe door de bevoegde overheid georganiseerde opleiding heeft gevolgd;*
- *de overheidsinstellingen of de particuliere instellingen, die daartoe door de bevoegde overheid zijn erkend. Deze instellingen doen hiervoor een beroep op natuurlijke personen die aan de door de bevoegde overheid bepaalde voorwaarden voldoen.*

Voor deurwaarders staan in art. 519 §2 onder 10 Gerechtelijk Wetboek als residuaire bevoegdheden genoemd waarvoor zij geen monopolie en geen ministerieplicht hebben, onder meer:

“optreden als minnelijke schuldbemiddelaar en als schuldbemiddelaar in het kader van de collectieve schuldenregeling”

In feite wordt met deze wetswijziging de werkwijze die MyTrustO hanteert gefaciliteerd en gestimuleerd.

21.4 Voorontwerp overmatige schuldenlast consumenten

De minister van Justitie heeft een concept wetsontwerp naar buiten gebracht: *Voorontwerp van wet houdende maatregelen in de strijd tegen de overmatige schuldenlast van consumenten en ter bescherming van ondernemingen in moeilijkheden*.

De hoofdgedachte van het ontwerp is een onderscheid gemaakt wordt tussen consumenten die financiële problemen hebben en consumenten die weigeren te betalen. Voorkomen moet worden dat mensen met schulden verder in de problemen komen door gerechtelijke procedures met bijhorende kosten en de kosten van de ten uitvoerlegging door de deurwaarder. Mensen met schulden die niet kunnen worden geïnd vanwege tijdelijke of structurele financiële problemen moeten worden doorgeleid naar schuldhulpverlening of, wanneer er reeds een schuldbemiddelaar is, moet deze aangeschreven worden om de schuld te laten opnemen in een afbetalingsplan. De negatieve schuldenpiraal moet voorkomen en doorbroken worden.

Het Centraal bestand van berichten (vergelijkbaar met het beslagregister in Nederland) moet hiervoor worden uitgebreid. De deurwaarder kan een solvabiliteitsbeoordeling hierin opnemen.

Het gezamenlijk belang van schuldeiser en debiteur wordt in het wetsontwerp mooi verwoord:

“De schuldeiser heeft recht op een tijdige en volledige betaling. De schuldenaar heeft recht op een menswaardig bestaan. Zij hebben ook een gemeenschappelijk doel: met zo weinig mogelijk bijkomende kosten van de schuld worden verlost.”

Er wordt een vereenvoudigde digitale procedure voor niet betwiste vorderingen voorgesteld, waarbij de rechter ambtshalve beoordeelt op oneerlijke bedingen e.d. Er wordt hierbij voorgesteld om een fase van ‘vroeg-detectie’ hieraan vooraf te laten waarbij mensen die niet kunnen betalen en werkelijk in de problemen zitten, zo snel mogelijk worden afgeleid naar andere beschermende maatregelen. Eerst moet geprobeerd zijn om de vordering minnelijk te innen.

De voorafgaande fase bestaat uit:

1. Een formele controle op de objectieve elementen door de deurwaarder. Klopt de factuur? Is er een kosteloze herinnering verstuurd naar het juiste? Kloppen de in rekening gebrachte rente en kosten? Staat debiteur geregistreerd voor overmatige schuldenlast?
2. Een solvabiliteitsinschatting door de deurwaarder. Wanneer de deurwaarder oordeelt dat een invorderingspoging zinloos lijkt, wordt een (nieuw) bericht van overmatige schuldenlast opgenomen in het Centraal bestand van berichten met tijdelijk schorsend effect;
3. een snellere informatiedeling en doorverwijzing naar schuldhulpverlening voor de mensen met een beperkte financiële draagkracht waardoor minder onnodige kosten moeten worden verhaald bij de betreffende schuldenaar;
4. duidelijke communicatie en bemiddeling niet enkel per brief, maar ook sms, whatsapp, telefoon met de debiteur met vermelding van de verschillende mogelijkheden: betwisten, betalen, afbetalingsplan en betalingsfaciliteiten, recht om de eenzijdige procedure te weigeren;
5. voldoende tijd om, zonder vormvoorwaarden, te reageren (14 dagen na de eerste herinnering en 15 dagen na de navolgende betalingsuitnodiging, indien de poging tot minnelijke invordering niet slaagt); en
6. schorsing van de invordering bij afbetalingsplan of aanwijzingen van insolventie of bij een wettelijke collectieve oplossing
7. stopzetting van de procedure in geval van betwisting of wanneer de consument te kennen geeft dat hij de toepassing van de eenzijdige procedure weigert

In het wetsontwerp zijn nog meer zaken voorgesteld. Interessant in dit verband is het voorstel dat de rechter t.a.v. consumenten ambtshalve moet beoordelen of een vordering al dan niet verjaard is. Bij de vereenvoudigde digitale procedure vindt de beoordeling hiervan door de deurwaarder plaats.

22. Literatuurlijst

- Akkermans, C. (2011). Schuldhelpverlening en dreigende huisuitzetting. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Algemene Rekenkamer. (2016). Aanpak problematische schulden. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2023) Betalingsregelingen bij uitvoeringsorganisaties van het Rijk. Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Baan, A. Louwes, C. & Oostveen, A. (2016) Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Utrecht: Berenschot
- Babcock, E. (2018). Using brain science to transform human services and increase personal mobility from poverty. Washington D.C.: US Partnership on Mobility from Poverty.
- Barlow, D. H., & Rapee, R. M. (2014). 10 steps to mastering stress. A lifestyle approach, updated edition. Oxford: Oxford University Press Inc.
- Bokseveld, B., & Gramberg, P. (2019). Hoe effectief zijn vrijwilligers in de schuldhulpverlening? Sociaal Bestek, 81(2-3), 26-29.
- Buggenhout van P. & G. van de Perre (2018), Belgische gerechtsdeurwaarders zetten schuldbegeleiding op, Tijdschrift voor Schuldsanering, nr. 2, p. 12-13.
- Bureau Bartels (2021), Aanbieders schuldbemiddeling, Amersfoort: Bureau Bartels
- Bureau Bartels (2021b) Evaluatie Brede Schuldenaanpak. Amersfoort: Bureau Bartels
- Caplovitz, D. (1976) The poor pay more: consumer practices of low income families. New York: Free Press
- CBS (2020) Schuldenproblematiek in beeld. Huishoudens met geregistreerde problematische schulden. 2015-2018. Den Haag: CBS
- Center on the Developing Child at Harvard University (2016). Building core capabilities for life: The science behind the skills adults need to succeed in parenting and in the workplace. Boston, MA: Center on the Developing Child at Harvard University.
- Commissie Sociaal Minimum (2023) Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociale minimum. Den Haag: Sociaal Minimum.
- Dirix, E. (2018), Beslag, Algemene praktische rechtsverzameling, België, p. 388-393.
- Duin A. van & Leone C. (2023), Incasso in consumentenzaken blijft problematisch ondanks nieuwe wet, Nederlands Juristenblad, nr. 5, p. 360-368.
- Fransman, R & Bakker, T. (2020) Minder schade door schuld. Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljarden te besparen. Argumentenfabriek.
- Groen, a. Van Horssen, C. & Veerman, N. (2022) Rondkomen en betalingsproblemen. Ervaringen van Nederlandse huishoudens in onzekere tijden. Utrecht: Nibud
- Guiaux, M. & Houwing, H. (2014). Schulden en armoede bij uitkeringsgerechtigden. UWV Kennisverslag, 2014-1, 32-38
- Hoogendijk, W., & De Rek, W. (2017). Van big bang tot burn out; het grote verhaal over stress. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Huls N.J.H. (2022), Verbreding van de smalle weg naar de schone lei, Verkenning in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, Amsterdam.
- Inspectie SZW. (2016). Toegankelijkheid van schuldhulpverlening. Den Haag: Inspectie SZW, Ministerie van Sociale zaken en Welzijn.
- Inspectie SZW (2020) Uitvoering schuldhulpverlening nader bekeken. Nota van bevindingen. Den Haag: Inspectie SZW, Ministerie van Sociale zaken en Welzijn.
- Inspectie SZW (2020b) Schulden opgelost? Financieel redzaam! Den Haag: Inspectie SZW, Ministerie van Sociale zaken en Welzijn.

Intrum Justitia (2022) European Consumer Payment Report 2022. Intrum Justitia.

Jungmann, N., Tazelaar, P., Telgen, J. & Dobbe, M. (2008) Schulden? De gemeente helpt! Utrecht/Barneveld: Hiemstra & De Vries/Significant

Jungmann N, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer en I. van den Berg (2012), Paritas Passé, Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden, Utrecht: Hogeschool Utrecht, LOSR/MOgroep.

Jungmann, N., Lems, E., Van Beek, G., Vogelpoel, F., & Wesdorp, P. (2014). Onoplosbare schuldsituaties. Utrecht: Hogeschool Utrecht

Jungmann, N., M. Linssen, A.J. Moerman, S. van Muiswinkel & R. Oomkens (2020), Betalingsregelingen. Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers. Utrecht: Hogeschool Utrecht/LOSR

Jungmann, N. (2020), Hoe de onvrede over het schuldhulpstelsel ontstond, In: De aanpak van de schuldenproblematiek, Justitiële verkenningen, Den Haag.

Jungmann, N. & Madern, T. (2020). Basisboek aanpak schulden. Groningen: Noordhoff

Jungmann N., R. Oomkens, T. Madern & M. Bartsch (2021). Ophogingen. Zoetemeer: Panteia.

Jungmann, N. & Keizer, M. (2023) What's the problem? Verkenning van de verklaringen voor achterstanden bij klanten die aangeven te beschikken over betaalcapaciteit. Utrecht/Groningen: Hogeschool Utrecht/Rijksuniversiteit Groningen

Jungmann, N., De groot, M. & Van der Pol, A. (2023) Stress-sensitief werken in Dordrecht en de Drechtsteden. Utrecht/Dordrecht: Hogeschool Utrecht/gemeente Dordrecht

Jungmann, N. & Van Dijk, E. (2023) Wetswijzigingen Wsnp: een onvoorziene stevige verbouwing van het stelsel. In Tijdschrift voor Insolventierecht 2023/18

Kamerstukken II 2009/10 32291, nr. 3: Memorie van Toelichting Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

Kamerstukken II 2017/18 24515, nr. 431: Aankondiging Brede Schuldenaanpak

Kamerstukken II 2020/21 35570 XV, nr. 58: motie van het lid Van Beukering-Huijbregts c.s.

Kamerstukken II 2021/22 24515, nr. 612: Brief over uitkomsten thematafels n.a.v. motie Van Beukering-Huijbregts

Kamerstukken II 2021/22 24515, nr. 612: Brief over uitkomsten thematafels, bijlage blg-1004170: bloemlezing opbrengsten thematafels.

Kamerstukken II 2021/22 24515, nr. 612: Brief over uitkomsten thematafels, bijlage blg-1004172: 10 oplossingen voor probleemschulden.

Kamerstukken II 2021/22, 24515, nr. 643 Brief regering over aanpak geldzorgen, armoede en schulden

Kamerstukken II 2022/23, 36260, nr. 2: Initiatiefnota van het lid Kat over sneller uit de schulden

Kaptein H.J.R. (2018), Rechtsherstel voor deurwaarders. Pleidooi voor publiekrechtelijke (en volledige) vereffening. Bijdrage in het Compendium Beslag- en executierecht, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 13-35.

KBvG (2023), Het sociaal tarief voor gerechtsdeurwaarders, KBvG, februari 2023, Den Haag

Keizer, M. (2016). Afgelost = opgelost. Hoe verlagen we de drempel tot het zoeken van contact? Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Keizer, M. (2019). Lezen ≠ Begrijpen. De invloed van beperkte leesvaardigheid op de omgang met financiële problemen. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Kerckhaert, A.C. & De Ruig, L. S. (2013) Huishoudens in de rode cijfers 2012 Omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij huishoudens. Zoetermeer: Panteia

Klaver, J., Van Dam, R., Van Geuns, R., & Van der Laan, J. (2015). Op weg naar effectievere vormen van financiële educatie. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.

Loos M.B.M. (2023) Preventieve toetsing van algemene voorwaarden, in Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie (WPNR), 20 mei 2023, p. 469-471.

Madern, T., Bos, J. & Burg, D. van der (2012). Schuldhulpverlening in bedrijf. Financiële problemen op de werkvloer. Utrecht: Nibud.

Madern, T., Jungmann, N., & Van Geuns, R. (2016). Over de relatie tussen lees- en rekenvaardigheden en financiële problemen. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.

Mak, J., Schoorl, R., Boonstoppel, E., Hees, S., & Custers, A. (2023). Samenwerken aan een optimale klantreis: Hoe kan doorverwijzing van hulpvragers met een schuld vanuit lokale informele armoede- en schuldenprojecten naar de formele professionele schuldhulpverlening worden geoptimaliseerd? Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam

- Mak, J., Schoorl, R., Boonstoppel, E., Broekhuizen, J. & Van Geuns, R. (2022) Beter samenspel informele en formele schuldhulp. Waarom optimale samenwerking tussen informele en formele schuldhulp noodzakelijk is. In Tijdschrift voor Schuldsanering. nr 2 pp10-12
- Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E., & Zhao, J. (2013). Poverty impedes cognitive function. *Science*, 341(6149), 976–980.
- McEwen, B. S. (2007). Physiology and neurobiology of stress and adaptation: Central role of the brain. *Physiological Reviews*, 87, 873–904.
- Middendorp, J. (2022) Als de financiën op orde zijn heb je meer rust. Ondersteuning aan cliënten met financiële problemen door vrijwilligers. Nijmegen: Ipskamp (diss.)
- Moerman A.J. (2002), 'De gerechtsdeurwaarderswet', *Rechtshulp* 2002, nr. 1, p. 5-16.
- Moerman A.J. (2018), Bescherming van het bestaansminimum. Van eigen belang naar gezamenlijk belang, Bijdrage in het Compendium Beslag- en executierecht, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 37-51.
- Moerman A.J., S. van Muiswinkel & B. Houkes. (2020). Invordering uit balans. Oplappende kosten bij de invordering van schulden. Utrecht: Sociaal Werk Nederland / LOSR.
- Moerman A.J. (2020), Invordering schulden: van eigenbelang naar gezamenlijk belang, In: De aanpak van de schuldenproblematiek, Justitiële verkenningen, Den Haag.
- Moerman A.J. (2021), Schuldhulp tegen betaling, wat kun je doen?, *SchuldInfo* 17 november 2021.
- Moerman A.J. (2022), Bestelknop met grote gevolgen, *SchuldInfo* 26 juli 2022.
- NVVK (2013) Jaarverslag 2012 Utrecht: NVVK
- NVVK (2015) Jaarverslag 2014 Utrecht: NVVK
- NVVK (2023). Jaarverslag 2022. Utrecht: NVVK <https://jaarverslag.nvbk.nl/2022>
- Nationale Ombudsman. (2016). Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met schuldhulpverlening. Den Haag: Nationale Ombudsman
- Odekerken M.W.A. (2018). De toegevoegde waarde van de gerechtsdeurwaarder in de praktijk: het oplossen van geschillen en het toewerken naar de-escalatie, Bijdrage in het Compendium Beslag- en executierecht, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 135-186.
- Opstelten, I.W., e.a. (1997), 'Project Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit; rapport van de werkgroep Gerechtsdeurwaarders', Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Justitie.
- Otter p., M. Mulder, A. Soppe, H. Joosten (2021), Een geregistreerde schuldregeling door de gerechtsdeurwaarder. Van loonbeslag naar een rechtvaardige verdeling. Syncasso, Movisie, Hogeschool Arnhem Nijmegen.
- Pavillon, C. & Tigelaar L. (2022), Een prijskorting voor de consument bij gebrekkige informatieverstrekking, *NTBR* 2022/28, p. 229-242.
- Plantinga, A. (2019) *Poor Psychology: Poverty, Shame, and Decision Making*. Tilburg: Tilburg University (diss)
- Purpose. (2019). Gemeenten zetten de Schouders Eronder. Transitie naar effectieve stabilisatie vraagt om vergelijkbare data en sturing op klantbeleving. Utrecht: Purpose.
- Putten, B. & Schoot Uiterkamp, T. (2017) Schuldhulpverlening in Nederland. Een inventarisatie van beschikbare gegevens over schuldhulpverlening in Nederland. Groningen: Kwiz
- Riccio, J. A., & Wiseman, M. (2016). The 'FSS-X' demonstration: Combining an executive skills coaching model with financial incentives to improve economic advancement for families with housing subsidies. Ongepubliceerde paper. New York, NY: MDRC.
- Schonewille, G. & Crijnen, C. (2018) Financiële problemen 2018: geldzaken in de praktijk 2018–2019. Utrecht: Nibud
- Schonewille, G., & Weijers, M. (2019). Veel schuldenaren weten schuldhulp slecht te vinden. *Economisch Statistische Berichten*, 104(4776), 362–364.
- Siemerink, L.A.R. (2023), Schuldhulp voor natuurlijke personen door middel van schuldregelen, *NJ* nr. 1, p. 26-34.
- Sluijter, P. (2011). Sturen met proceskosten, Wie betaalt de prijs van verstoring procesgedrag?, *Prft*. Tilburg
- Stichting Lezen & Schrijven (2019) Spreiding van laaggeletterdheid. Inzicht in taal- en rekenvaardigheden per beroep, sector en type werkzoekende. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven
- Tuzgöl-Broekhoven, A., Van den Berg, W., Govers, E. & Hanse, D. (2016) Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening. Den Haag: Nationale Ombudsman

- Van Beek, G. (2022) *Mea Culpa: the complexity of financial problems among probation clients*. Tilburg: Tilburg University (diss)
- Verbeke A.L. (2022), *Bemiddelingsvaardigheden ten dienste van efficiënt en ethisch invorderen van schulden*, Nederlands-Vlaams tijdschrift voor Mediation en conflictmanagement, nr. 26, p. 56-100.
- Vermeulen, W., Van Eijkel, R. Athmer, J., Allers, M. & Hoebe, C. (2022) *Bekostiging en belang van beschermingsbewind bij schulden. Een verkenning van alternatieven*. Amsterdam: SEO
- Voorontwerp van wet houdende maatregelen in de strijd tegen de overmatige schuldenlast van consumenten en ter bescherming van ondernemingen in moeilijkheden (2023)
- Vreugdenhil, S., Van Dam, R., Van Geuns, R., & Van der Laan, J. (2014). *Uitval of Zelfregie? Een onderzoek naar uitval in de schulddienstverlening tussen het eerste en tweede contactmoment*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Westhof, F. De Ruig, L.S m.m.v. Kerckhaert, A. (2015) *Huishoudens in de rode cijfers 2015 Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Zotermeer: Panteia
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR
- Wetsontwerp houdende invoeging van boek XIX "Schulden van de consument" in het Wetboek van economisch recht, Belgische Kamer van vertegenwoordigers, 7 februari 2023.
- Wibier, R.M. (2023), *Groene serie verbintenissenrecht, Artikelsgewijs commentaar op Boek 6 BW 'Algemeen gedeelte van het Verbintenissenrecht'*, Wolters Kluwer, onlineversie geraadpleegd in juli 2023.
- Wibier, R.M. (2023), *Betalen zul je!*, NJ, nr. 1, p. 21-25.
- Winter H., B. Geertsema, C. Boxum, M. Beukers, G.P. Vermeulen (2019), *Kostprijzen, tarieven en prijsafspraken voor ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders*, Groningen: Pro-facto.
- Zeben van C.J., . J.W. du Pon & M.M. Olthof. (1981). *Parlementaire Geschiedenis BW Boek 6*, Deventer: Kluwer.

23. Geraadpleegde jurisprudentie

Hoge Raad 5 november 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN8060

Hoge Raad 13 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:691

Rechtbank Amsterdam 2 mei 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:2409

Hoge Raad 13 juni 2014, ECLI:NL:HR:2014:1405

Hoge Raad 30 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2222

Hof van Justitie 20 september 2018, ECLI:EU:C:2018:745 (C-448/17)

Rechtbank Midden-Nederland 6 februari 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:390

Rechtbank Amsterdam 27 maart 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2002

Kamer voor gerechtsdeurwaarders 24 december 2020, ECLI:NL:TGDKG:2020:78

Hoge Raad 12 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1677

Rechtbank Rotterdam 12 november 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:10792

Hof van Justitie 7 april 2022, ECLI:EU:C:2022:269 (C-249/21)

Rechtbank Amsterdam 2 mei 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:2455

Rechtbank Noord-Holland 11 mei 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:5030

Rechtbank Overijssel 5 juli 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:2093

Rechtbank Rotterdam 4 augustus 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:6318

Rechtbank Noord-Nederland 13 september 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:3328

Rechtbank Zeeland-West-Brabant 5 oktober 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:5858

Rechtbank Noord-Holland 4 januari 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:67

Rechtbank Rotterdam 24 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3163

Rechtbank Rotterdam 12 mei 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:4048

Rechtbank Rotterdam 12 mei 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:4049

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 juni 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:5201

24. Bijlagen

24.1 Voorbeeldberekening van incasso tot beslag

In dit voorbeeld wordt een vordering van € 750,- via loonbeslag geïnd met een aflossingscapaciteit van € 200,- per maand.

Incassofase

Hoofdsom vordering	750,00	
Incassokosten (15%)	112,50	+
		862,50

Dagvaarding

Bevraging Digitaal beslagregister	0,52	
Bevraging BRP	0,59	
Betekening dagvaarding	106,73	
Salaris gemachtigde (1 punt)	132,00	+
		239,84
Griffierecht		322,00

Vonnis

Nakosten	66,00	
Bevraging BRP	0,59	
Betekening vonnis	116,20	+
		182,79

Loonbeslag

Bevraging Digitaal beslagregister	0,52	
Betekening loonbeslag	157,17	
Bevraging BRP	0,59	
Overbetekening loonbeslag	77,18	+
		234,94
Totaal		1842,07

Aflossingscapaciteit	200,00	
Maandelijks kosten 1 beslag	13,43	-
Werkelijke aflossing per maand	186,57	

Totaal vordering 1	1.842,07	
Aflossing per maand	186,57	:
Aantal maanden	10	
Maandelijkse beslagkosten	13,43	x
		134,30
		1976,37

24.2 Voorbeeldberekening kosten invordering bij samenloop

Drie vorderingen van € 750,- worden geïnd met een aflossingscapaciteit van € 200,- per maand. Achtereenvolgend laten we de volgende berekeningen zien:

- A. Invordering via minnelijke incasso
- B. Eén vordering via loonbeslag, twee vorderingen via minnelijke incasso
- C. Twee vorderingen via loonbeslag, één vordering via minnelijke incasso
- D. Drie vorderingen via loonbeslag

De schuldeisers zijn in dit voorbeeld btw-plichtig, zodat de btw van het incassobureau en deurwaarder verrekend kunnen worden. De kosten zijn om die reden niet verhoogd met btw.

A. Invordering via minnelijke incasso

In dit voorbeeld worden de drie vorderingen via minnelijke incasso geïnd met een betalingsregeling van € 200,- per maand.

		Totaal	Maanden
Incassofase vordering 1	750,00		
Hoofdsom vordering 1	<u>112,50</u> +		
Incassokosten (15%)		862,50	
Incassofase vordering 2			
Hoofdsom vordering 2	750,00		
Incassokosten (15%)	<u>112,50</u> +		
		862,50	
Incassofase vordering 3			
Hoofdsom vordering 3	750,00		
Incassokosten (15%)	<u>112,50</u> +		
		862,50	
Totaal vordering 1 t/m 3	2.587,50		
Aflossing per maand	<u>200,00</u> :		
Aantal maanden	13		13
		<u> </u> +	<u> </u> +
Totaal		2.587,50	13
Hoofdsom (3 x € 750,-)		<u>2.250,00</u> -	
Totaal kosten		337,50	
Aantal maanden aflossen		13	

B. Eén vordering via loonbeslag, twee vorderingen via minnelijke incasso

In dit voorbeeld wordt één vordering via loonbeslag geïnd. Na afronding van dit beslag worden de twee overige vorderingen via minnelijke incasso met een betalingsregeling van € 200,- per maand geïnd.

		Totaal	Maanden
Incassofase vordering 1			
Hoofdsom vordering 1	750,00		
Incassokosten (15%)	<u>112,50</u> +	862,50	
Dagvaarding			
Bevraging Digitaal beslagregister	0,52		
Bevraging BRP	0,59		
Betekening dagvaarding	106,73		
Salaris gemachtigde (1 punt)	<u>132,00</u> +	239,84	
Griffierecht		322,00	
Vonnis			
Nakosten	66,00		
Bevraging BRP	0,59		
Betekening vonnis	<u>116,20</u> +	182,79	
Loonbeslag			
Bevraging Digitaal beslagregister	0,52		
Betekening loonbeslag	157,17		
Bevraging BRP	0,59		
Overbetekening loonbeslag	<u>77,18</u> +	235,46 +	
Totaal		1.842,59	
Aflossingscapaciteit	200,00		
Maandelijks kosten 1 beslag	13,43		
Werkelijke aflossing per maand	<u>186,57</u> -		
Totaal vordering 1	1.842,59		
Aflossing per maand	<u>186,57</u> :		
Aantal maanden	10		10
Maandelijks beslagkosten	<u>13,43</u> x		
		<u>134,30</u> +	+
		1.976,89	10

Berekening gaat verder op volgende pagina.

Vervolg berekening B.

		Totaal	Maanden
Vordering 1 incl. beslagkosten		1.976,89	10
Incassofase vordering 2			
Hoofdsom vordering 2	750,00		
Incassokosten (15%)	<u>112,50</u> +	862,50	
Incassofase vordering 3			
Hoofdsom vordering 3	750,00		
Incassokosten (15%)	<u>112,50</u> +	862,50	
Totaal vordering 2+3	1.725,00		
Aflossing per maand	<u>200,00</u> :		
Aantal maanden	9	+ 9	+
Totaal		3.701,89	19
Hoofdsom (3 x € 750)		<u>2.250,00</u> -	
Totaal kosten		1.451,89	
Aantal maanden beslag / aflossen		19	

Bij het loonbeslag worden eerst de kosten voldaan voordat er afgeboekt wordt op de hoofdsom. De volgende berekening laat bij één beslag zien na hoeveel maanden de kosten van het beslag zijn voldaan en er vanaf dat moment afgelost gaat worden op de hoofdsom.

Totale vordering na beslag	1.842,59	
Hoofdsom (1x € 750,-)	<u>750,00</u> -	
	1.092,59	
Netto aflossing per maand	<u>186,57</u> :	
Maanden om kosten te betalen	5,9	

C. Twee vorderingen via loonbeslag, één vordering via minnelijke incasso

In dit voorbeeld worden twee vorderingen via loonbeslag geïnd. Na afronding van dit beslag worden de derde vordering via minnelijke incasso met een betalingsregeling van € 200,- per maand geïnd.

		Totaal	Maanden
Kosten t/m beslag			
Vordering 1 (zie vorige berekening)	1.842,59		
Vordering 2	<u>1.842,59</u> +	3.685,18	
Aflossingscapaciteit	200,00		
Maandelijks kosten 2 beslagen	<u>21,37</u> -		
Werkelijke aflossing per maand	178,63		
Totaal vordering waarvoor beslag	3.685,18		
Aflossing per maand	<u>178,63</u> :		
Aantal maanden	21		21
Maandelijks beslagkosten	<u>21,37</u> x	448,77	
Incassofase vordering 3			
Hoofdsom vordering 3	750,00		
Incassokosten (15%)	<u>112,50</u> +	862,50	
Vordering 3 aflossen	862,50		
Aflossing per maand	<u>200,00</u> :		
Aantal maanden	5		5
		+	+
Totaal		4.996,45	26
Hoofdsom (3 x € 750)		<u>2.250,00</u> -	
Totaal kosten		2.746,45	
Aantal maanden beslag / aflossen		26	

Bij het loonbeslag worden eerst de kosten voldaan voordat er afgeboekt wordt op de hoofdsom. De volgende berekening laat bij twee beslagen zien na hoeveel maanden de kosten van het beslag zijn voldaan en er vanaf dat moment afgelost gaat worden op de hoofdsom.

Totale vordering na beslag	3.685,18
Hoofdsom (2x € 750,-)	<u>1.500,00</u> -
	2.185,18
Netto aflossing per maand	<u>178,63</u> :
Maanden om kosten te betalen	12,2

D. Drie vorderingen via loonbeslag

In dit voorbeeld worden twee vorderingen via loonbeslag geïnd.

		Totaal	Maanden
Kosten t/m beslag			
Vordering 1 (zie vorige berekening)	1.842,59		
Vordering 2	1.842,59		
Vordering 3	<u>1.842,59</u> +	5.527,77	
Aflossingscapaciteit	200,00		
Maandelijks kosten 3 beslagen	29,33		
Werkelijke aflossing per maand	<u>170,67</u> -		
Totaal vordering waarvoor beslag	5.527,77		
Aflossing per maand	<u>170,67</u> :		
Aantal maanden	33		33
Maandelijks beslagkosten	<u>29,33</u> x		
		<u>967,89</u> +	<u> </u> +
Totaal		6.495,66	33
Hoofdsom (3 x € 750,-)		<u>2.250,00</u> -	
Totaal kosten		4.245,66	
Aantal maanden beslag		33	

Bij het loonbeslag worden eerst de kosten voldaan voordat er afgeboekt wordt op de hoofdsom. De volgende berekening laat bij drie beslagen zien na hoeveel maanden de kosten van het beslag zijn voldaan en er vanaf dat moment afgelost gaat worden op de hoofdsom.

Totale vordering na beslag	<u>5.527,77</u>
Hoofdsom (3x € 750,-)	2.250,00 -
	3.277,77
Netto aflossing per maand	<u>170,67</u> :
Maanden om kosten te betalen	19,2

24.3 Voorbeeldberekening invordering verkeersboete

Een boete voor het vasthouden van een telefoon tijdens het rijden bedraagt € 380,-. Onderstaande berekening laat zien hoe deze vordering oploopt wanneer de debiteur geen betalingsregeling treft of niet in staat is, bijvoorbeeld vanwege andere schulden, deze te treffen. Bij de kosten van loonbeslag zijn we ervanuit gegaan dat de beslagruimte € 200,- per maand bedraagt.

Boete	380,00		
Administratiekosten	<u>9,00</u>	+	
			389,00
1e verhoging (50%)			190,00
2e verhoging (100%)			570,00
Dwangbevel			
Invorderingskosten	45,28		
Bevraging BRP	0,59		
Betekening dwangbevel*	<u>140,60</u>	+	
			185,88
Loonbeslag			
Bevraging Digitaal beslagregister	0,52		
Betekening loonbeslag*	190,18		
Bevraging BRP	0,59		
Overbetekening loonbeslag*	<u>92,67</u>	+	
			<u>283,44</u>
			1.618,32
Aflossingscapaciteit	200,00		
Maandelijks kosten 1 beslag*	<u>16,25</u>	-	
Werkelijke aflossing per maand	183,75		
Totale vordering	1.618,32		
Aflossing per maand	<u>183,75</u>	:	
Aantal maanden	9		
Maandelijkse beslagkosten	<u>16,25</u>	x	
			<u>146,25</u>
			1.764,57

* Aangezien de overheid niet btw-plichtig is kan de verschuldigde btw voor de werkzaamheden van de deurwaarder niet worden verrekend en zijn deze kosten voor de debiteur met 21% 'btw-schade' verhoogd.

24.4 Voorbeeldberekening ambtshalve toetsing, sanctie 50%

In dit voorbeeld wordt een vordering van € 750,- door de rechter ambtshalve met 50% verlaagd omdat bij de totstandkoming van de overeenkomst niet aan vier essentiële informatieplichten is voldaan.

Incassofase			I.p.v.
Hoofdsom vordering	375,00		750,00
Incassokosten (15%)	<u>56,25</u> +		112,50
		431,25	
Dagvaarding			
Bevraging Digitaal beslagregister	0,52		
Bevraging BRP	0,59		
Betekening dagvaarding	106,73		
Salaris gemachtigde (1 punt)	<u>80,00</u> +		132,00
		187,84	
Griffierecht		128,00	322,00
Vonnis			
Nakosten	40,00		66,00
Bevraging BRP	0,59		
Betekening vonnis	<u>116,20</u> +		
		156,79	
Loonbeslag			
Bevraging Digitaal beslagregister	0,52		
Betekening loonbeslag	157,17		
Bevraging BRP	0,59		
Overbetekening loonbeslag	<u>77,18</u> +		
		<u>234,94</u> +	
Totaal		1138,82	
Aflossingscapaciteit	200,00		
Maandelijks kosten 1 beslag	<u>13,43</u> -		
Werkelijke aflossing per maand	186,57		
Totaal vordering 1	1.138,82		
Aflossing per maand	<u>186,57</u> :		
Aantal maanden	7		
Maandelijkse beslagkosten	<u>13,43</u> x		
		<u>94,01</u> +	
		1232,83	



SchuldInfo

