



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Contourenschets civiele invordering

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Aanleiding	5
2. Werking stelsel van civiele invordering	6
2.1 <i>Basis van de civiele invorderingsketen: overeenkomst tussen crediteur en debiteur</i>	6
2.2 <i>Buitengerechtelijke fase</i>	6
2.3 <i>Gerechtelijke fase</i>	8
2.4 <i>Executiefase</i>	10
2.5 <i>Overzicht van de kosten van civiele invordering</i>	11
2.6 <i>Publieke invordering</i>	13
2.7 <i>Aansluiting civiele invorderingsketen en schuldhulpverlening</i>	14
3. Uitgangspunten stelsel van civiele invordering	18
4. Contouren aanpassingen civiel invorderingsstelsel	20
4.1 <i>Zet het collectief belang centraal</i>	20
4.2 <i>Meer ruimte voor de-escalerende maatregelen</i>	28
4.3 <i>Beperken van kostenoploop</i>	33
4.4 <i>Overige denkrichtingen ter nadere overweging</i>	36

SAMENVATTING

Uitgangspunten stelsel van civiele invordering

Hieronder staat beschreven welke uitgangspunten van belang zijn bij mogelijke aanpassingen van het stelsel van civiele invordering.

- *Rechtsbescherming voor crediteur (schuldeiser) en debiteur (schuldenaar)*
 - De crediteur heeft recht op betaling van een geleverde dienst of product. Het is belangrijk dat partijen die overeenkomsten aangaan, deze ook nakomen ("pacta sunt servanda").
 - Een rechter heeft een positie in het rechtsbestel zowel om crediteuren als debiteuren te beschermen. De toegang tot de rechter is essentieel.
- *Minnelijke oplossing bevorderen vanuit een collectief belang*
 - Bij de inrichting van het stelsel moet het gezamenlijke belang van het collectief aan crediteuren en de debiteur als uitgangspunt worden genomen. Crediteuren dienen zich ervan bewust te zijn dat zij zich in veel gevallen in een situatie bevinden met andere crediteuren waarin sprake is van meerdere schulden.
 - Naast het gezamenlijk belang van het collectief aan crediteuren en de debiteur, dient ook oog te zijn voor de bredere maatschappelijke gevolgen van de schuldenproblematiek.
 - Indien vorderingen door omstandigheden (tijdelijk) niet betaald kunnen worden, moet gezocht worden naar een passende en minst belastende oplossing (voor crediteuren debiteur gezamenlijk). Daarbij moet met lichtere instrumenten gewerkt worden als die effectief zijn en snel doorgeschakeld worden naar meer ingrijpende instrumenten als lichtere instrumenten niet meer effectief zijn.
- *Snellere doorverwijzing naar schuldhulpverlening en/of schuldsanering bij problematische schulden*
 - Indien op realistischer wijze kan worden vastgesteld dat te voorzien is dat een debiteur zijn schulden niet zal kunnen blijven afbetalen of is gestopt met afbetalen, dient een debiteur sneller te worden doorverwezen naar minnelijke schuldhulpverlening.
 - Een snelle doorverwijzing naar schuldhulpverlening voorkomt dat crediteuren kosten gaan maken om hun vordering te incasseren, waarvan op voorhand al duidelijk is dat deze kosten niet of slechts deels kunnen worden geïncasseerd.
- *Beperken van de kostenoploop*
 - Kosten voor invordering moeten in het geval er iemand (tijdelijk) niet in staat is de vordering te voldoen, minder hard oplopen zodat debiteuren eerder hun oorspronkelijke schuld kunnen aflossen tegen lagere kosten.
 - Tarieven en handelingen dienen te worden aangepast indien deze niet meer in verhouding staan tot de bestede tijd en (financiële) middelen. Hierdoor worden crediteuren en debiteuren geconfronteerd met een minder sterke kostenoploop en komt er (sneller) zicht op een duurzame oplossing voor het betalingsprobleem. Tegelijkertijd geldt dat er een redelijke vergoeding dient te zijn voor de kosten die invorderingspartijen maken.

Contouren aanpassingen civiel invorderingsstelsel

Deze verkenning beschrijft verschillende denkrichtingen die kunnen bijdragen aan een beter functionerend invorderingsstelsel. De scope van de verkenning is het stelsel van civiele invordering. Dat betekent dat knelpunten ten aanzien van de schuldhulpverlening en de Rijksincasso hier buiten vallen. De genoemde punten zijn in de verkenning wel benoemd. Bij verschillende maatregelen geldt dat er sprake is van afwegingen tussen bijvoorbeeld enerzijds het inperken van het vorderingsrecht van de crediteuren en anderzijds het voorkomen van uitzichtloze situaties van debiteuren. Hier dient zorgvuldig mee te worden omgegaan. Waar relevant wordt bij de beschrijving van de mogelijke maatregelen ingegaan op deze overwegingen. De financiële consequenties zijn nog niet per afzonderlijke maatregel in kaart gebracht.

1. Zet het collectief belang centraal

Belangrijkste knelpunten

- In het huidige stelsel staat de inning van de individuele vordering centraal. In een situatie met meerdere crediteuren is er geen coördinatie op alle vorderingen van een debiteur en zet het stelsel crediteuren ertoe aan met elkaar te concurreren om de afloscapaciteit van de debiteur, met als gevolg oplopende kosten en langere aflostermijnen. Het gebrek aan overzicht leidt er tevens toe dat crediteuren niet van elkaar weten welke acties zijn ondernomen en met welke kostenoploop dit gepaard gaat.
- Indien één van de crediteuren beslag heeft gelegd, zet dat andere crediteuren ertoe aan om ook een vonnis te verkrijgen om vervolgens beslag te leggen, met een verdere kostenoploop als gevolg.
- Het initiatief tot coördinatie ligt in het huidige stelsel primair bij de debiteur. Deze heeft in een situatie van stress en schulden vaak echter niet het doenvermogen om met alle afzonderlijke crediteuren realistische afspraken te maken. In een situatie waarin beslag is gelegd ontbreekt het de debiteur ook aan handelingsperspectief om afspraken te maken met andere crediteuren. Pas als mensen zich melden bij schuldhulpverlening is er sprake van hulp door een bevoegde professional bij deze coördinatie.
- Er is geen integraal overzicht van alle vorderingen. Mensen moeten zelf een overzicht hebben of verzamelen van al hun crediteuren én van hun eigen inkomsten en uitgaven. Dat is in veel gevallen een overschatting van het vermogen om in actie te komen van mensen, zeker bij schulden.
- De werkwijze rondom alle preferente vorderingen kan op gespannen voet staan met de inzet om schulden door middel van (collectieve) betalingsregelingen vroegtijdig aan te pakken.

Mogelijke maatregelen

- Zorg voor een integraal schuldenoverzicht, zodat burgers sneller inzicht krijgen in alle schulden, betalingsachterstanden en beslagen.
- Bied debiteuren in een eerdere fase hulp bij de coördinatie van schulden en het opstellen van een collectief afbetalingsplan, zodat schulden zo snel mogelijk en zoveel als mogelijk minnelijk opgelost kunnen worden.
- Bied ruimte voor goedkopere procedures om te kunnen meedelen in beslag, zodat de kosten voor beslag niet onnodig oplopen.
- Bezie of de huidige systematiek rondom preferentie van vorderingen aanpassing behoeft.

2. Meer ruimte voor de-escalerende maatregelen

Belangrijkste knelpunten

- In het huidige stelsel zijn de mogelijkheden en bevoegdheden voor invorderingspartijen om debiteuren met een problematische situatie door te verwijzen naar de (gemeentelijke) schuldhulpverlening beperkt, met als risico dat de situatie voor debiteuren met problematische schulden onnodig verslechtert.

Mogelijke maatregelen

- Voer een sociale ministerieplicht (of zorgplicht) voor gerechtsdeurwaarders in, zodat bij het uitoefenen van ambtshandelingen de belangen van zowel de opdrachtgever als de debiteur beter worden afgewogen en een nodeloze oploop bij problematische schulden wordt voorkomen. Overwogen kan worden of deze zorgplicht (met een eventuele bijbehorende vergoeding) ook voor incassodienstverleners kan gelden die minnelijke werkzaamheden verrichten.
- Ontwikkel heldere normen voor sociaal incasseren.

3. Beperken van kostenoploop

Belangrijkste knelpunten

- Een goed werkende invorderingsketen is van belang zodat crediteuren hun vorderingen kunnen innen en wanbetaling wordt voorkomen.
- Tegelijkertijd leiden de invorderingsmaatregelen die kunnen worden ingezet tot een kostenoploop, wat tot gevolg heeft dat een crediteur naar verwachting langer moet wachten voor de volledige schuld is betaald.
- Bezien moet worden hoe de kostenoploop in de invorderingsketen kan worden beperkt, zonder dat dit de positie en mogelijkheid van de crediteur om zijn vordering te innen schaadt.

Mogelijke maatregelen

- Herijk de wettelijke buitengerechtelijke incassokosten.
- Geef de mogelijkheid om een dagvaarding tijdelijk op te schorten.
- Baseer griffierechten op de partij die voor de kosten wordt veroordeeld, in plaats van de partij die de zaak aanbrengt.
- Verbied het verdienen aan herexecutiedossiers.

4. Overige denkrichtingen ter nadere overweging

- Naast de hierboven beschreven drie hoofdlijnen zijn er andere denkrichtingen die kunnen bijdragen aan het klein houden van schulden en het voorkomen dat schulden problematisch worden. Dit zijn onder meer maatregelen die crediteuren en incassodienstverleners kunnen faciliteren bij het inningsproces en ervoor moeten zorgen dat crediteuren zelf minder snel in de problemen komen.

Mogelijke denkrichtingen ter nadere overweging

- Bekijk of de positie van kleine crediteuren verbeterd kan worden.
- Onderzoek of verkorting van de verjaringstermijn en/of vervaltermijn van de vordering wenselijk is.
- Overweeg om bij verkoop vorderingen de btw-opslag voor incassokosten en ambtshandelingen alleen van toepassing te laten zijn wanneer de oorspronkelijke crediteur niet btw-plichtig is.
- Onderzoek of het wenselijk is of achteraf betalen nader ingeperkt kan worden
- Overweeg om incassodienstverleners inzage te bieden in de Basisregistratie Personen (BRP).

1. Aanleiding

De minister voor Rechtsbescherming en de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen hebben in de Kamerbrief van 26 oktober 2023¹ een verkenning aangekondigd naar mogelijke wijzigingen in het stelsel van civiele invordering, zoals ook reeds was toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2024. Deze verkenning is een vervolg op twee rondes thematafels die in 2021 en 2023 hebben plaatsgevonden.²

Op 29 februari 2024 is in lijn met de aangekondigde verkenning in de Tweede Kamer een motie aangenomen van de leden Ceder (CU), Palmen (NSC), Van Dijk (CDA) en Flach (SGP) waarin de regering wordt opgeroepen om de voorbereidingen ter hand te nemen voor een nieuw incassostelsel gericht op collectief belang, waarbij de minnelijke fase belangrijker wordt en de gang naar de rechter steeds meer de uitzondering wordt, bijvoorbeeld door bij een onnodige rechtsgang de crediteur in de proceskosten te laten veroordelen; crediteuren kunnen meedelen in beslag; en gerechtsdeurwaarders een grotere verantwoordelijkheid krijgen om een duurzame oplossing voor de debiteur te realiseren.³ Met de voorliggende contourenschets wordt tevens invulling gegeven aan deze motie.

Deze verkenning ziet op de civiele invorderingsketen, waarbij in het bijzonder wordt gefocust op betalingsproblemen tussen burgers en bedrijven. Hierbij zal – waar dat relevant en mogelijk is – ook de samenhang met de publieke invorderingsketen worden betrokken. Ook zal de samenhang met de schuldhulpverlening aan de orde komen. In de contourenschets wordt een schuldeiser aangeduid als “crediteur” en een schuldenaar als “debiteur”. Hier is voor gekozen omdat deze begrippen een neutralere connotatie hebben. Bij de uitwerking van deze verkenning is gesproken met vertegenwoordigers van incassobureaus, gerechtsdeurwaarders, de rechtspraak, crediteuren en schuldhulpverleners. In de contourenschets is gepoogd recht te doen aan de kanttekeningen die de verschillende partijen hebben ingebracht bij de verschillende oplossingsrichtingen.

Deze contourenschets is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de werking van het huidige stelsel en recente ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan. Daarbij wordt ook ingezoomd op de verschillende kosten die tijdens de verschillende fasen van invordering een rol spelen. Tevens wordt stilgestaan bij de interactie tussen het stelsel van invordering en de schuldhulpverlening. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de uitgangspunten van een hernieuwd invorderingsstelsel beschreven. Daarna wordt in hoofdstuk 4 uiteengezet welke aanpassingen binnen de civiele invorderingsketen overwogen kunnen worden om te komen tot een beter functionerend stelsel van invordering. Hierbij dient te worden vermeld dat dit eerste denkrichtingen zijn die nader uitgewerkt kunnen worden in concrete beleidsopties.

¹ Kamerstukken II, 2023/2024, 24 515, nr. 729.

² Deze thematafels waren georganiseerd naar aanleiding van de motie van Beukering c.s. waarin het kabinet werd verzocht om naar het huidige stelsel van maatschappelijk verantwoorde incasso en deurwaardersactiviteiten te kijken en verbeteringen in kaart te brengen na consultatie van partijen (Kamerstukken II, 35 570 XV, nr. 58).

³ Kamerstukken II, 2023/2024, 24 515, nr. 744.

2. Werking stelsel van civiele invordering

In deze verkenning wordt met het stelsel van invordering alle handelingen en activiteiten aangeduid die kunnen worden uitgevoerd om een vordering te innen: vanaf het moment dat de betaaltermijn is verstreken totdat er mogelijk executoriaal derdenbeslag wordt gelegd. In dit hoofdstuk zal nader worden ingezoomd op het stelsel van civiele invordering: welke instrumenten staan de crediteur ter beschikking om een vordering te innen en met welke kosten gaat dat gepaard? Ook zal daarbij het wettelijk kader worden beschreven waarbij ook in beeld wordt gebracht welke recente ontwikkelingen zich hebben voorgedaan.

2.1 Basis van de civiele invorderingsketen: overeenkomst tussen crediteur en debiteur

Een crediteur en debiteur gaan samen een overeenkomst aan. Er wordt een product of dienst geleverd waarvoor de crediteur recht heeft op betaling. In het Latijn wordt dit principe *Pacta sunt servanda* genoemd: een overeenkomst moet worden nagekomen. Dit is het uitgangspunt van de civiele invorderingsketen en een belangrijk economisch grondbeginsel. Om te borgen dat een overeenkomst zal worden nagekomen en er ook daadwerkelijk wordt betaald staan een crediteur verschillende wettelijke instrumenten ter beschikking die hij kan inzetten om de debiteur te stimuleren om tot betaling over te gaan en als betaling uitblijft om betaling af te dwingen. Deze instrumenten vormen de invorderingsketen. Hierbij geldt dat het inzetten van deze instrumenten veelal gepaard gaat met kosten, die in eerste instantie betaald worden door de crediteur, maar mogen tot op zekere hoogte worden doorbelast aan de debiteur.⁴ De invorderingskosten die in rekening worden gebracht bij uitblijvende betaling kunnen een stimulans vormen voor de debiteur om een openstaande rekening te betalen, maar leiden er ook toe dat kosten bovenop de hoofdsom en dus de totale de schuld van de debiteur, toeneemt. Met name in situaties waarin een debiteur – door welke reden dan ook – een factuur tijdelijk niet *kan* betalen, kunnen de kosten die gepaard gaan met de invorderingsmaatregelen ertoe leiden dat de schuldproblematiek voor deze debiteur verder verergert.

2.2 Buitengerechtelijke fase

Bij de meeste overeenkomsten wordt een betaaltermijn van 30 dagen afgesproken. Na het aflopen van die termijn kan een crediteur ervoor kiezen om de invordering over te dragen naar een incassobureau of het debiteurenbeheer in eigen beheer te houden. Een crediteur mag nadat de afgesproken betaaltermijn is verstreken incassokosten in rekening brengen⁵. Wanneer er geen duidelijke termijn voor betaling is, is de schuldenaar in verzuim als deze in gebreke is gesteld⁶, waarna er voor consumenten een laatste kosteloze betaaltermijn van 14 dagen geldt (de zogenoemde '14-dagenbrief'⁷). Dit kan zowel door de crediteur zelf worden gedaan (er wordt dan gesproken over een zelf-incassant), als door een incassobureau in opdracht van een crediteur of door incassobureau die de vordering al van meet af heeft overgenomen.

De crediteur als 'zelf-incassant'

De (buitengerechtelijke) incassokosten zijn gemaximeerd in het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten. De crediteur bepaalt of incassokosten in rekening worden gebracht. Er zijn crediteuren die er voor kiezen geen incassokosten in rekening te brengen, of die lagere verhogingen hanteren dan toegestaan zijn (bijvoorbeeld een verhoging met 10 euro). Een crediteur is niet verplicht om bij een betalingsachterstand een betalingsregeling aan te bieden.⁸ Uitzonderingen hierop worden gemaakt in materiewetten die te maken hebben met zogenoemde vaste lasten als energie, drinkwater,

⁴ Bij bepaalde handelen die op verzoek van de crediteur door derden worden verricht kunnen in de praktijk ook financieringsafspraken worden gemaakt waarbij de crediteur de kosten niet vooraf betaald (zoals *no-cure-no-pay*-afspraken), maar de basislijn is wel dat de kosten in eerste instantie door de crediteur worden betaald.

⁵ Dit is bepaald in art. 6:83 BW.

⁶ Dit is bepaald in art. 6:82 BW.

⁷ De veertiendagen brief geldt alleen voor debiteuren die consument zijn. Zie art. 6:96 lid 6.

⁸ Op basis van artikel 6:29 BW heeft een crediteur recht op betaling van een vordering in één keer. Alleen met toestemming van de crediteur is een debiteur bevoegd het verschuldigde in gedeelten te voldoen. Wel geldt op basis van artikel 6:2 BW dat een crediteur is verplicht om zich overeenkomstig de redelijkheid en billijkheid te gedragen jegens de debiteur.

zorgverzekering en huur. In de betreffende materiewetten zijn aanvullende voorwaarden gesteld ter bescherming van het recht van de betreffende inwoner op deze voorzieningen. Dit betreft onder meer een inspanningsplicht om in persoonlijk contact te treden met de debiteur, het wijzen op de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen en door te verwijzen naar schuldhulpverlening. Ook is er in het kader van vroegsignalering voor deze partijen een verplichting om bepaalde betaalachterstanden door te geven aan de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Ook veel andere crediteuren bieden in de praktijk ruimte voor betalingsregelingen bij betaalachterstanden. Wel geldt dat de voorwaarden die daarbij worden gesteld daarbij verschillen per crediteur (bijvoorbeeld voorwaarden verbonden aan de duur van de regeling of de hoogte van het maandbedrag). Crediteuren die een terugkerende dienst of een abonnement leveren, hebben als drukmiddel dat zij bij niet-betaling de levering kunnen stopzetten. Denk hierbij aan een sportschool- of telefoonabonnement. Voor de vaste lasten partners geldt dat er verschillende voorschriften zijn of en onder welke voorwaarden zij een overeenkomst kunnen opzeggen. In sommige gevallen is een vonnis nodig om een overeenkomst te ontbinden, bijvoorbeeld bij een woningontuiming.

Uitbesteden van het incassoproces aan een derde

Een crediteur kan er voor kiezen om het incassoproces uit te besteden aan een incassodienstverlener, een gerechtsdeurwaarder of een advocaat.⁹ Per 1 april 2024 geldt dat partijen die voor een derde buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten bij natuurlijke personen woonachtig in Nederland of na overdracht van de vordering moeten voldoen aan kwaliteitseisen die zijn opgenomen in de Wet kwaliteit Incassodienstverlening (hierna: Wki). De Wki heeft als doel om natuurlijke personen¹⁰ met schulden beter te beschermen en crediteuren meer duidelijkheid te geven over de werkzaamheden die zij van incassodienstverleners kunnen verwachten. Deze kwaliteitseisen zien onder meer op de vakbekwaamheid van de medewerkers, de inzichtelijkheid van de vordering, de omgangseisen (zo mag er geen oneigenlijke druk worden uitgeoefend op debiteuren), de informatievoorziening, de inrichting van de dossiers en de klachtenbehandeling. Ook geldt voor incassobureaus dat zij voor 1 april 2025 een verzoek moeten hebben gedaan om zich te registreren om incassowerkzaamheden uit te mogen voeren. De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt toezicht op het naleven van de wettelijke kwaliteitseisen. De eisen van de Wki gelden ook voor incassodienstverleners die vorderingen opkopen en die vervolgens zelf incasseren. De Wki heeft met alle bijbehorende verplichtingen naar verwachting een kostenopdrijvend effect voor de incassodienstverleners, omdat de kosten voor het toezicht worden doorberekend aan de incassodienstverleners en zij de kwaliteitseisen moeten doorvoeren in de bedrijfsvoering.

Met de inwerkingtreding van de Wki wordt tevens een ongewenste stapeling van incassokosten bij termijnbetalingen voor bijvoorbeeld energievoorschotten of een telefoonabonnement tegengegaan. Dit voorkomt dat de incassokosten voor betaalachterstanden in deze situaties onnodig hoog oplopen. Deze wijziging gaat in op 1 oktober 2024. De Wki ziet niet op crediteuren die zelf hun vordering incasseren. Zelfincassanten zijn in beginsel niet gehouden aan de kwaliteitseisen die zijn opgenomen in de Wki. Wel geldt dat op grond van de eisen van redelijkheid en billijkheid¹¹ van crediteuren die zelf incasseren mag worden verwacht en dat zij aan een zorgvuldige incasso doen en de kwaliteitseisen naleven.

Een crediteur heeft ook de mogelijkheid om een vordering te verkopen. Een opkoper kan vorderingen kopen van een primaire crediteur, en is daarmee de nieuwe eigenaar van de vordering.¹² De Wki is in dat geval van toepassing, en een registratie is verplicht wanneer zij incassowerkzaamheden voeren om de vordering te incasseren.

⁹ De meeste gerechtsdeurwaarders verrichten naast hun ambtshandelingen ook buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Een gerechtsdeurwaarder mag nevenwerkzaamheden verrichten indien dit de goede en onafhankelijke vervulling van zijn ambt, dan wel het aanzien daarvan, niet schaadt of belemmert.

¹⁰ Dit kunnen consumenten zijn, maar ook een eenmanszaak of andere rechtsvormen, zolang het geen rechtspersoon betreft.

¹¹ Dit is vastgelegd in art. 6:248 en art. 6:2 BW.

¹² Kamerstukken II 2023/2024, 24 515, nr. 757.

Positie van de debiteur

Bij een betalingsachterstand dient een debiteur zelf contact te zoeken met de crediteur om te laten weten dat hij de vordering niet binnen de geldende betaaltermijn kan voldoen. Daarbij kan de debiteur proberen om afspraken te maken over uitstel van betaling of om een betalingsregeling te treffen met de schuldeiser. De debiteur is daarbij afhankelijk van medewerking van de crediteur. Zeker wanneer er sprake is van meerdere schulden, is het voor de debiteur lastig om het overzicht te bewaken en met iedere crediteur afzonderlijk een betalingsregeling te treffen die past bij zijn financiële mogelijkheden. Dit vraagt van mensen dat ze overzicht hebben van alle vorderingen bij de verschillende creditoren, maar ook van hun eigen inkomsten en uitgaven. De debiteur dient zelf de eerste stap te zetten om deze coördinatie tot stand te brengen. Tegelijkertijd vinden mensen het moeilijk om tijdig in actie te komen. Het overzicht van hun schulden is niet eenvoudig te krijgen en te behouden, vooral voor mensen die niet goed weten hoe dit moet. Ook mensen die wel doenvermogen hebben kan een gevoel van schaamte er aan bijdragen dat debiteuren hun zorgen niet delen en daardoor geen inzicht (kunnen) krijgen. Zeker in een situatie met (problematische) schulden en stress kan het niet worden verwacht dat een debiteur het volledige overzicht heeft. Hierbij speelt mee dat er geen integraal overzicht van openstaande schulden beschikbaar is.

De Nationale Monitor Geldzorgen ²³ onderzoekt hoeveel financiële stress mensen ervaren: de Psychological Inventory of Financial Scarcity (PIFS). Momenteel is dit 1 op de 5 mensen. Mensen ervaren financiële stress als ze vaak te weinig geld hebben om rond te komen en weinig controle ervaren over hun geldzaken. Mensen met financiële stress maken zich veel zorgen over hun huidige (financiële) situatie en denken daardoor minder aan de toekomst. Financiële stress komt met name voor bij lage en middeninkomens. Mensen met financiële stress hebben in mindere mate een spaarbuffer. 30 procent van de ondervraagden geeft aan dat een onverwachte hoge rekening niet opgevangen kan worden en daarmee het begin is van een schuld. Verdiepende analyses laten verder zien dat financiële stress samenhangt met een lager mentaal welzijn, minder zelfvertrouwen en minder sociale steun.

Wanneer het lukt om met meerdere creditoren afspraken te maken over een betalingsregeling, waarbij het bedrag wordt verspreid over meerdere termijnen, is het voor debiteuren niet altijd eenvoudig om deze wijzigingen bij te houden en te overzien welk bedrag onder de streep overblijft. Er bestaat daardoor het risico dat de debiteur door het totaal aan betalingsregelingen onder het bestaansminimum komt, waardoor de kans op het ontstaan van nieuwe schulden groot is. Bij vrijwillige betalingsregelingen is het borgen van voldoende inkomen om daarmee aan de betalingsregelingen te kunnen voldoen de verantwoordelijkheid van de debiteur (een crediteur heeft geen zicht op het inkomen van de debiteur en op zijn schuldensituatie). Een factor die daarbij belemmerend werkt, is dat er voor de minnelijke fase geen uniforme methode is afgesproken om vast te stellen wat een debiteur per situatie minimaal over zou moeten houden om in de kosten van levensonderhoud te voorzien.

Wanneer een debiteur geen afspraken maakt met een crediteur of een betalingsregeling niet nakomt kan de crediteur besluiten om incassomaatregelen in te zetten om de vordering te incasseren, wat gepaard gaat met wettelijk vastgestelde kosten. Daarnaast kan de crediteur ook besluiten om een gerechtsdeurwaarder in te schakelen en via de gerechtelijke route zijn vordering te innen.

2.3 Gerechtelijke fase

Indien de debiteur in de buitengerechtelijke fase niet overgaat tot betaling, kan een crediteur ervoor kiezen om een procedure aanhangig te maken bij de rechtbank. De gerechtelijke fase begint met een dagvaarding, waarin de debiteur door een gerechtsdeurwaarder wordt opgeroepen om zich te melden bij de rechtbank. Voordat een gerechtsdeurwaarder overgaat tot uitbrengen van de dagvaarding, is hij verplicht het Digitaal Beslagregister (DBR) te raadplegen. Het DBR bestaat sinds 2014. In het DBR is een overzicht te vinden van private derdenbeslagen die zijn uitgevoerd door een gerechtsdeurwaarder.

²³ [Nationale Monitor Geldzorgen - Wijzer in geldzaken.](#)

Publieke beslagen zijn niet opgenomen in dit register¹⁴. In het DBR ontbreekt informatie van publieke invorderaars die zonder tussenkomst van een gerechtsdeurwaarder zelf tot inning zijn overgegaan door bijvoorbeeld een loonvordering of een dwangverrekening. Er bestaat zodoende geen zicht op de handelingen die worden verricht door publieke invorderaars. De gerechtsdeurwaarder dient op basis van de gegevens in het DBR een afweging te maken of de vordering binnen drie jaar kan worden betaald. Is dit redelijkerwijs niet te verwachten, dan moet de deurwaarder dit aan zijn opdrachtgever meedelen. De crediteur kan op basis van deze informatie besluiten geen procedure te starten. Wil de crediteur de zaak toch doorzetten, dan moet hij dit 'aantoonbaar' aan de deurwaarder bevestigen. Raadpleging van het DBR helpt zodoende om onnodige kosten te voorkomen, zowel voor crediteur als voor debiteur. Inzicht in zowel private als publieke beslagen zal de gerechtsdeurwaarder veel beter in staat stellen om een afweging te maken met betrekking tot de kans dat het gelegde beslag ook tot inning van de openstaande schuld leidt.

In 2023 hebben gerechtsdeurwaarders 285 duizend oproepen voor de rechter uitgereikt. De ontvangst van een dagvaarding zorgt er in sommige gevallen voor dat de debiteur tot actie overgaat en alsnog de vordering betaalt of een betalingsregeling weet te treffen. In dat geval is het mogelijk dat de dagvaarding wordt ingetrokken waardoor er geen griffierechten hoeven te worden betaald. In 2023 leidde circa 48 duizend dagvaardingen niet tot een gerechtelijke procedure (circa 17%). De minimale termijn die moet worden aangehouden tussen het moment van dagvaarden en de rechtszitting is één week. In de praktijk wordt vaak een langere periode aangehouden om de termijn voor het treffen van een minnelijke (buitengerechtelijke) oplossing te verlengen.

Geldvorderingszaken tot 25.000 euro worden behandeld door de kantonrechter. De civiele kantonrechter wordt daarmee voor natuurlijke personen vaak de rechter waarmee ze te maken krijgen als de crediteur een procedure start. In de praktijk voeren veel debiteuren bij een geldvorderingszaak geen verweer en/of laten zij verstek gaan. De meerderheid van de incassozaken die door de rechter worden behandeld zijn verstekzaken, waarbij de debiteur niet aanwezig is (in 2023 was 87% van het aantal incassovonnissen bij verstek, dit percentage is over de afgelopen jaren redelijk constant). Bij verstekvonnissen wordt de crediteur veelal in het gelijk gesteld en de debiteur bij verstek veroordeeld tot betaling van de vordering en de proceskosten. De rechter toets bij geldvorderingszaken ambtshalve of de vordering voldoet aan de eisen van het Europese consumentenrecht (ambtshalve wil zeggen dat de rechter de regels van Europees consumentenrecht ook toepast als de consument daar niet om heeft gevraagd). Dit betreft zowel toetsing van door ondernemers gehanteerde algemene voorwaarden (oneerlijke bedingen), als toetsing of ondernemers bij het aanbieden van hun producten voldoen aan hun wettelijke informatieverplichtingen (met name bij overeenkomsten die op afstand zijn gesloten). Ook wordt getoetst of de in rekening gebrachte incassokosten voldoen aan de wettelijke voorschriften. Indien de rechter constateert dat er sprake is van voldoende ernstige schendingen van de essentiële informatieplichten, kan dat er toe leiden dat een vordering (deels) wordt afgewezen.

Voor het inschakelen van de rechter is de eisende partij griffierechten verschuldigd. Wanneer de crediteur in het gelijk wordt gesteld wordt de debiteur veelal veroordeeld in de proceskosten. Dit betekent dat de debiteur veroordeeld wordt om de gemaakte kosten (zoals kosten voor het uitbrengen van de dagvaarding en de griffiekosten) te betalen aan de crediteur.

Initiatieven die bijdragen aan een verbetering in de toegang tot het recht

Schuldenfunctionarissen. De rechter ziet vaak dat mensen last hebben van (beginnende) schulden. De Rechtspraak heeft zodoende in 2022 besloten dat alle rechtbanken schuldenfunctionarissen gaan inzetten. De schuldenfunctionaris is een juridische medewerker van de rechtbank die speciaal is opgeleid om mensen met schulden verder te begeleiden en indien nodig en gewenst door te geleiden naar de

¹⁴ Met uitzondering van de publieke vorderingen die door een gerechtsdeurwaarder worden geïnd.

(gemeentelijke) schuldhulpverlening. Schuldenfunctionarissen fungeren daarmee als scharnierpunt tussen de Rechtspraak en (gemeentelijke) schuldhulpverlening.

Pilot zorgzaken (artikel 96-procedure). Het doel van deze nieuwe procedure die stoelt op artikel 96 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) is om een goedkoper en effectiever alternatief te bieden dan de huidige dagvaardingsprocedure voor incassozaken. In de pilotprocedure wordt ernaar gestreefd om op zitting in gesprek te gaan met burgers om een oplossing te bereiken die aansluit bij hun persoonlijke omstandigheden. De debiteur wordt, in plaats van een dagvaarding door de gerechtsdeurwaarder, door een brief van de rechtbank opgeroepen tot de zitting. Voor de artikel 96 Rv-procedure gelden lagere griffierechten. Daarnaast is de crediteur aanwezig op de zitting, evenals de schuldhulpverlening. Doordat er geen dagvaarding nodig is en er lagere griffierechten worden gerekend, lopen de kosten voor de debiteur minder snel op. Nadeel hierbij is dat er van te voren geen controle wordt gedaan op de verhaalbaarheid van de vordering doordat het DBR niet geraadpleegd wordt. Na een positieve evaluatie zijn meerdere rechtbanken met deze werkwijze aan de slag gegaan.

Nabijheidsrechter. Naar verwachting start per 1 juli 2025 het experiment met de nabijheidsrechter. Gedurende een periode van drie jaar kan bij wijze van experiment bij meerdere rechtbanken een procedure worden gevoerd die op een aantal punten afwijkt van de reguliere dagvaardingsprocedure. Het experiment ziet onder meer op kleine geldvorderingen (tot maximaal € 5.000,-) van een natuurlijk persoon (ook indien handelend in de uitoefening van een beroep of bedrijf, bijvoorbeeld als zelfstandig ondernemer). Kenmerkend voor de nabijheidsrechter zijn onder meer de eenvoudigere wijze waarop partijen een zaak kunnen aanbrengen en het streven om op de mondelinge behandeling tot een minnelijke regeling te komen. Hiermee wordt beoogd een laagdrempeligere, eenvoudigere, snellere en effectievere toegang tot de rechter te bieden.

Adviescommissie burgerlijk procesrecht. Door de minister voor Rechtsbescherming is aan de Adviescommissie burgerlijk procesrecht gevraagd om advies uit te brengen of de procesregels en procedures eenvoudiger kunnen worden en of tot een afschaffing van het onderscheid tussen dagvaarding en verzoekschrift kan worden gekomen. De Adviescommissie burgerlijk procesrecht zal naar verwachting na de zomer hierover een advies uitbrengen.¹⁵

2.4 Executiefase

Wanneer het vonnis door de rechter wordt toegewezen, verkrijgt de crediteur een executoriale titel. De gerechtsdeurwaarder dient deze titel te overhandigen aan de debiteur (in jargon: betekenen vonnis). Daarbij zal de deurwaarder de debiteur nogmaals verzoeken om tot betaling over te gaan, omdat er anders beslag wordt gelegd. Indien betaling uitblijft, zal de gerechtsdeurwaarder het vonnis ten uitvoer te leggen door beslag te leggen op vermogensbestanddelen van de debiteur. Hierbij is het beslag- en executierecht van toepassing. De deurwaarder kan – namens de crediteuren – beslag leggen op bijvoorbeeld het inkomen, de bank- of spaarrekening, de bovenmatige inboedel en andere roerende zaken zoals auto's. Ook kan beslag gelegd worden op onroerende goederen (huizen) of aandelen. Een deurwaarder moet bij beslag op het periodieke inkomsten (loon of uitkering) rekening houden met de beslagvrije voet (dat deel van het inkomen waar geen beslag op mag worden gelegd) en bij een beslag op de bankrekening met het beslagvrije bedrag (dat deel van het vermogen op een bankrekening dat bij een bankbeslag buiten het beslag moet blijven). In 2023 zijn er door gerechtsdeurwaarders 321.000 beslagen op inkomen gelegd.¹⁶ Bij beslag op loon of uitkering is er sprake van een derdenbeslag: het beslag wordt gelegd bij de werkgever of uitkeringsinstantie. Het beslag wordt gelegd bij exploit van de deurwaarder. De debiteur wordt op de hoogte gebracht van het gelegde beslag door een overbetekening van het beslag-exploit. Het beslag rust op het inkomen totdat de vordering is voldaan. De deurwaarder brengt bij een dergelijke beslaglegging maandelijks kosten voor de verdeling van de opbrengst van het beslag in rekening. In de executiefase lopen de kosten van de invordering op omdat zowel voor de betekening van

¹⁵ Verwijzing Kamerbrief aanpak versterking toegang tot het recht.

¹⁶ Jaarverslag 2023 Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders.

het vonnis aan de debiteur als voor het leggen van het beslag en de overbetekening van het beslagexploot kosten worden gemaakt.

In 2020 is de Wet herziening beslag en executierecht in werking getreden. Onderdeel daarvan is onder meer de introductie van het beslagvrij bedrag bij bankbeslag en de modernisering van het inboedelbeslagverbod.

2.5 Overzicht van de kosten van civiele invordering

De buitengerechtelijke incassokosten (oftewel de kosten die in rekening mogen worden gebracht gedurende het traject voordat er naar de rechter wordt gegaan) zijn gemaximeerd in het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten. Het besluit voorziet in een staffelsysteem met een minimumbedrag van €40,- (zie onderstaande tabel). Dit besluit is sinds de invoering in 2012 niet geïndexeerd of aangepast. Er mogen naast deze kosten geen andere kosten in rekening gebracht worden zoals herinneringskosten of aanmaningskosten.

Tabel I: Hoogte maximale incassokosten

Hoofdsom	Hoogte incassokosten	Maximale incassokosten
Over de eerste € 2.500	15% (minimaal mag € 40)	€ 375
Over de volgende € 2.500	10%	€ 625
Over de volgende € 5.000	5%	€ 875
Over de volgende € 190.000	1%	€ 2.775
Over het meerdere	0,5% (met een maximum van € 6.775)	€ 6.775

De tarieven die richting een debiteur in rekening mogen worden gebracht voor de ambtshandelingen die een gerechtsdeurwaarder verricht zijn vastgelegd in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders. Deze tarieven zijn niet afhankelijk van de hoogte van de vordering.

Tarieven voor ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders

De kosten die bij de debiteur voor de verschillende ambtshandelingen in rekening mogen worden gebracht zijn vastgelegd in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag).

Bij de relatie tussen gerechtsdeurwaarders en crediteuren (in de rol van opdrachtgever) is marktwerking echter het uitgangspunt. De vergoeding die de gerechtsdeurwaarder van een crediteur ontvangt, is afhankelijk van prijsafspraken die met hen worden gemaakt en de ambtshandelingen die worden verricht. Deze werkwijze kan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid onder druk zetten. De afgelopen jaren zijn reeds verschillende maatregelen genomen om de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarders te versterken. Hierbij kan gedacht worden aan het verbod op kickbackfees en de verhoging van de Btag-tarieven. Het verbod op kickbackfees houdt in dat de crediteur niet mag verdienen aan de kosten waar de gerechtsdeurwaarder zelf geen invloed op heeft (zoals bijvoorbeeld de griffierechten die moeten worden betaald aan de rechtbank). Daarnaast is in de Gerechtsdeurwaardersverordening opgenomen dat een gerechtsdeurwaarder geen prijsafspraken mag maken, die er op gericht zijn dat de opdrachtgever kan verdienen aan ambtshandelingen.

Griffierechten zijn de kosten die een eiser moet betalen aan een rechtbank zodra er gedagvaard is. De hoogte van de griffierechten die betaald moeten worden is afhankelijk van de hoogte van de vordering en of de verweerder een niet-natuurlijke of natuurlijke persoon is. Wanneer de crediteur in het gelijk wordt gesteld, wordt de debiteur veelal veroordeeld tot het betalen van de proceskosten die zijn gebaseerd op de griffierechten zoals deze gelden voor niet-natuurlijke personen (het hogere tarief). De Raad voor de rechtspraak benoemt deze werkwijze – waarbij de natuurlijke persoon het hogere griffierecht voor niet-natuurlijke personen moet betalen - in het jaarverslag 2023 als een knelpunt.

Tabel II: Griffierecht kantonzaken (2024)

	Griffierecht niet-natuurlijke personen	Griffierecht natuurlijke personen	Griffierecht onvermogenen
Zaken met een vordering of een verzoek van onbepaalde waarde, of een waarde van niet meer dan € 500	€ 130	€ 87	€ 87
Zaken met een vordering of een verzoek van een waarde van meer dan € 500 en niet meer dan € 1.500	€ 328	€ 218	€ 87
Zaken met een vordering of een verzoek van een waarde van meer dan € 1.500 en niet meer dan € 2.500	€ 372	€ 248	€ 87
Zaken met een vordering of een verzoek van een waarde van meer dan € 2.500 en niet meer dan € 5.000	€ 496	€ 248	€ 87
Zaken met een vordering of een verzoek van een waarde van meer dan € 5.000 en niet meer dan € 12.500	€ 524	€ 248	€ 87
Zaken met een vordering of een verzoek van een waarde van meer dan € 12.500	€ 1.409	€ 706	€ 87

In de onderstaande tabel is het totaaloverzicht weergegeven van de kosten die gedurende een invorderingstraject in rekening kunnen worden gebracht bij de debiteur. Een deel van de kosten is afhankelijk van de hoogte van de vordering (de incassokosten, griffierechten en de kosten die in rekening mogen worden gebracht voor het opstellen van de dagvaarding en het bestuderen van het vonnis - ook wel '(na)salaris gemachtigde' genoemd). De kosten die samenhangen met de ambtshandelingen die door de gerechtsdeurwaarder worden uitgevoerd, zijn onafhankelijk van de hoogte van de vordering. Hierdoor kunnen in het bijzonder bij kleine vorderingen de kosten van invordering in verhouding tot de hoofdsom erg hoog uitvallen, waarbij de verhouding tussen de kosten en initiële rekening bij een geringe vordering al vrij snel uit balans is.

Tabel III: Maximale invorderingskosten voor verschillende hoofdsommen

Hoofdsom	50	150	300	500	800	1000	1500	2000
Incassokosten*	40	40	45	75	120	150	225	300
Proceskosten								
Dagvaarding*	112	112	112	112	112	112	112	112
Salaris gemachtigde	39	39	80	132	132	132	199	199
Griffierecht	130	130	130	328	328	328	372	372
Executiekosten								
Nasalaris	20	20	40	66	66	66	100	100
Betekening vonnis*	122	122	122	122	122	122	122	122
Overbetekening*	81	81	81	81	81	81	81	81
Loonbeslag*	165	165	165	165	165	165	165	165
Totaal (excl. btw)	759	859	1076	1582	1927	2157	2876	3451
Waarvan kosten	709	709	776	1082	1127	1157	1376	1451
% kosten/hoofdsom	1419%	473%	259%	216%	141%	116%	92%	73%

Totale btw	109	109	110	117	126	132	148	164
Kosten (incl. btw)	819	819	886	1199	1253	1289	1525	1615
%kosten/hoofdsom	1637%	546%	295%	240%	157%		102%	81%

*Handelingen zijn btw-plichtig.

De dienstverlening door incassobureaus en de ambtshandelingen die worden verricht door gerechtsdeurwaarders zijn in de regel belast met btw. Wanneer de crediteur zelf btw-belaste prestaties verricht kan de door incassodienstverleners en gerechtsdeurwaarders aan de crediteur in rekening gebrachte btw door hem in aftrek worden gebracht. In dit geval wordt de btw niet als kosten doorberekend aan de debiteur. Indien een crediteur zelf geen btw-belaste prestaties verricht (bijvoorbeeld zorgverzekeraars, woningcorporaties, zorgverleners), wordt de door incassodienstverleners en gerechtsdeurwaarders aan de crediteur in rekening gebrachte btw doorberekend aan de debiteur (waarmee de kosten verder kunnen oplopen).

Naast de kosten die samenhangen met invorderingsmaatregelen mag de crediteur – bij wijze van schadevergoeding - vanaf het moment dat de betalingstermijn is verstreken rente in rekening brengen. Deze rente is wettelijk gemaximeerd.¹⁷ De wettelijke rente is ter bescherming van de crediteur, de maximering is ter bescherming van de debiteur. De wettelijke rente die een crediteur in rekening mag brengen wordt bij AMvB vastgesteld en elk halfjaar indien nodig aangepast. Daarbij is de hoogte van de ECB-rente leidend. Per 1 januari 2024 is de wettelijke rente aangepast van 6 naar 7 procent. De kostenoploop als gevolg van de wettelijke rente is niet opgenomen in bovenstaande tabel.

2.6 Publieke invordering

Publieke vorderingen zijn vorderingen die een burger dient te betalen aan de overheid, dit kan de rijksoverheid zijn, maar ook medeoverheden en uitvoeringsorganisaties (zoals bijvoorbeeld gemeenten of het CJIB). Waar bij private vorderingen de contractuele verbintenis is gebaseerd op het privaatrecht, ontstaan publieke vorderingen uit wederzijdse rechten en plichten tussen de overheid en burgers.

Een belangrijk onderscheid tussen private en publieke vorderingen is dat voor publieke vorderingen (zowel concurrente als preferente) de overheid in de meeste gevallen bij wet heeft bepaald dat zij zonder tussenkomst van de rechter een executoriale titel kan verschaffen, middels bijzondere incassobevoegdheden zoals het zelf uitvaardigen van een dwangbevel. Een dwangbevel dient op grond van de Awb ten uitvoer gelegd te worden met toepassing van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering. Vervolgens hebben een aantal publieke invorderaars de mogelijkheid om via vereenvoudigd derdenbeslag beslag te leggen op bijvoorbeeld het inkomen en het vermogen van een debiteur. Het feit dat publieke invorderaars deze bevoegdheden bij wet hebben gekregen zorgt ervoor dat een publieke invorderaar snel zonder al te veel kosten voor de debiteur zich kan verhalen op het inkomen van de debiteur en daarmee dus een grote voorsprong heeft op private creditoren. De reden dat de overheid deze incassobevoegdheden heeft gekregen is dat er een maatschappelijke belang is bij de invordering van deze vorderingen, omdat deze toekomen aan de overheid en daarmee de maatschappij. Een ander verschil tussen private en publieke vorderingen is dat de overheid in veel gevallen in de positie is om te verrekenen. Dit is aan de orde bij teveel ontvangen uitkering, belastingteruggaves en toeslagen.

Een vraag die meespeelt is hoe de samenleving om wil gaan met het nakomen van betaalverplichtingen en eventuele prikkels die debiteuren kunnen aanzetten tot het nakomen van hun financiële verplichtingen jegens de overheid. Hier bestaan (politiek) verschillende zienswijzen op en aan de beleidskeuzes die aan publieke invordering raken, kunnen andere overwegingen ten grondslag liggen dan bij de private invordering aan de orde is. Aan een publieke vordering ligt vrijwel nooit een verbintenis ten grondslag, maar deze kunnen bijvoorbeeld ontstaan wanneer een burger teveel uitkering of toeslag heeft ontvangen

¹⁷ In de overeenkomst of algemene voorwaarden kan een afwijkend rentepercentage worden afgesproken. Deze contractuele rente kan ook hoger zijn dan de wettelijke rente. Indien hierover niks is vastgelegd geldt echter de wettelijke rente als maximum rentepercentage.

of te weinig belasting heeft afgedragen, ook kan een publieke vordering ontstaan doordat de burger zich niet aan de regels heeft gehouden, bijvoorbeeld door harder te rijden dan de toegestane maximumsnelheid. Mede hierom is de invordering van publieke vorderingen niet alleen gebaseerd op de voorschriften uit het civiel recht, maar ook vastgelegd in het bestuursrecht.

Ontwikkelingen Rijksincasso

Eind 2023 is een actualisering van de Rijksincassovisie naar de Tweede Kamer gestuurd.¹⁸ Hierin staan verschillende initiatieven die de afgelopen jaren gerealiseerd zijn en/of de komende jaren ontplooid zullen worden ten aanzien van het invorderingsbeleid van overheidspartijen. Een belangrijke ontwikkeling is Clustering Rijksincasso (CRI). CRI is een samenwerkingsverband van Belastingdienst, CAK, CJIB, DUO, RVO, SVB, Dienst Toeslagen en UWV dat beoogt al in de inningfase (vóór dwangincasso) de werkwijzen en dienstverlening van de deelnemende organisaties op elkaar af te stemmen. Vanuit CRI wordt de Betalingsregeling Rijk gefaciliteerd. Het doel van de Betalingsregeling Rijk is te komen tot één betalingsregeling voor vorderingen bij de Rijksoverheid. Daarnaast wordt het Vorderingenoverzicht Rijk ontwikkeld waarbij mensen al hun betalingsverplichtingen aan de overheid in één overzicht getoond krijgen. Het streven is dat alle CRI-partijen eind 2025 bij het Vorderingenoverzicht Rijk zijn aangesloten. De ambitie is om CRI steeds meer te laten uitgroeien tot één loket voor overheidsincasso. In dit kader zal eind van het jaar een stappenplan ontwikkeld worden hoe decentrale overheden kunnen aansluiten op CRI.

Preferente vorderingen

In het Nederlands recht zijn in beginsel alle crediteuren en hun vorderingen gelijk. Er zijn echter door de wetgever een aantal uitzonderingen gemaakt waardoor sommige crediteuren een wettelijke voorrecht hebben en hun vordering met voorrang mogen verhalen op de debiteur.¹⁹ De vorderingen van deze crediteuren worden ook wel preferente vorderingen genoemd. Preferente vorderingen zijn over het algemeen publieke schulden, maar er zijn ook voorbeelden van private vorderingen die preferent zijn. Preferente vorderingen hebben bij de dwanginvordering ervan voorrang op de overige vorderingen, de concurrente vorderingen. Wanneer een vordering preferent is brengt dit voor de preferente crediteuren een aantal voordelen met zich mee. Zo krijgt een crediteur met een preferente vordering wanneer hij loonbeslag heeft gelegd voorrang op de verdeling van het getroffen bedrag, ook als de crediteur met de concurrente vordering al eerder loonbeslag heeft gelegd. Daarnaast hoeft de crediteur met een preferente vordering de ontvangen beslaggelden niet te delen met andere concurrente crediteuren.²⁰ Verder ontvangt een crediteur met een preferente vordering bij een minnelijk schuldhulpverleningstraject als bij de wettelijke schuldsanering een dubbel percentage van zijn vordering ten opzichte van een concurrente vordering. Deze verdeling is een uitwerking van het wettelijk voorrecht van de preferente crediteuren.

2.7 Aansluiting civiele invorderingsketen en schuldhulpverlening

Feiten en cijfers schuldhulpverlening

Het innen van een vordering wordt steeds lastiger naarmate er meerdere crediteuren zijn en de kosten op de afzonderlijke vorderingen oplopen, met een langere terugbetalingstermijn tot gevolg. De schuldhulpketen is er op ingericht om mensen te helpen wanneer de schuldenlast zodanig is opgelopen dat zij niet meer zelf in staat zijn om deze situatie op te lossen. Er is dan de mogelijkheid om hulp te krijgen, eventueel door middel van finale kwijting (kwijtschelding van de restschuld) van de schulden. Het aantal aanvragen voor hulp bij NVVK-leden is in 2023 gestegen tot bijna 80.000 personen.²¹ Voor een kleine 20% van deze mensen (ruim 15 duizend) werden minnelijke schuldregelingen tot stand gebracht die

¹⁸ Kamerstukken II 2023/2024, 24515, nr. 724.

¹⁹ Enkele voorbeelden van preferente vorderingen zijn: te weinig betaalde belasting, een loonvordering en een teruggevorderde uitkering vanuit bijvoorbeeld de WW, Ziektewet, Participatiewet of IOAW.

²⁰ Wel is in artikel 21 lid 2 van de Invorderingswet (Voorrecht) bepaald dat de belastingdienst bij belastingschulden een voorrecht heeft op alle goederen van de belastingschuldige en deze nog voor gaan op andere preferente vorderingen. Hiermee hebben zij een soort 'super preferentie'.

²¹ De NVVK is de grootste branchevereniging voor schuldhulp en financiële dienstverlening waar de meeste gemeenten bij zijn aangesloten.

kunnen leiden tot een schuldenvrije toekomst. In veel gevallen (bijna 70%) was daarbij sprake van een saneringskrediet. De resterende 30% van de schulden wordt opgelost via schuldbemiddeling, herfinanciering en betalingsregelingen, waarbij bij herfinanciering en betalingsregelingen een volledige betaling van de schuld het uitgangspunt is. Wanneer het niet lukt om een minnelijke schuldregeling te treffen of wanneer een minnelijke schuldregeling voortijdig is beëindigd, kunnen mensen door de schuldhulpverlener worden doorverwezen naar de wettelijke schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen (hierna: Wsnp). De rechter zal een verzoek tot toelating tot een Wsnp-traject beoordelen en kan na afloop een sanering (zogenoemde 'schone lei') uitspreken. Tijdens een Wsnp-traject komt de debiteur onder toezicht van een Wsnp-bewindvoerder te staan die er op toeziet dat de debiteur zich aan de regels houdt. In 2023 kregen 2.281 personen een doorverwijzing naar een Wsnp-traject. De overige hulpvragen van debiteuren konden mogelijk met een korte hulpverlening of een enkelvoudige (of andere eenvoudige) betalingsregeling op weg geholpen worden. Helaas haken er ook debiteuren in de loop van een schuldhulpverleningstraject af.²²

Op het moment dat mensen met een minnelijke schuldregeling starten hebben zij gemiddeld 13 crediteuren en een gemiddelde schuld van ruim 38.000 euro (particulieren gemiddeld 36.000 euro en gemiddeld ondernemers 72.000 euro). Per 1 juli 2023 is de standaardduur van een Wsnp-traject verkort van 36 maanden naar 18 maanden. Ook voor een minnelijke schuldregeling geldt sindsdien een termijn van in beginsel 18 maanden.

Wanneer is er sprake van problematische schulden?

De formele (juridisch) definitie van problematische schulden betreft de situatie waarin te voorzien is dat een natuurlijke persoon schulden niet zal kunnen blijven betalen of is gestopt met betalen.²³ De NVVK heeft recent in haar gedragscode vastgelegd deze definitie ook te hanteren, waarbij gerekend wordt met een periode van 36 maanden. Het gaat dan om een situatie waarin de afloscapaciteit niet toereikend is om binnen 36 maanden alle opeisbare vorderingen te betalen.²⁴ In situaties waarin sprake is van schulden die wél in een periode van 36 maanden oplosbaar zijn, zijn 100% betalingsvoorstellen mogelijk. Indien aflossing binnen 36 maanden niet mogelijk is komt iemand in aanmerking voor een schuldregeling met finale kwijting. Bij een schuldregeling wordt vervolgens is aflostermijn van 18 maanden aangehouden. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat veel debiteuren voor de start van de schuldregeling al gestart zijn met aflossen. Zo blijkt uit cijfers van de NVVK dat er voorafgaand aan een schuldregeling gemiddeld al 18 maanden een enkelvoudig beslag is gelegd.

Om in kaart te brengen hoeveel huishoudens in Nederland worstelen met problematische schulden hanteert het CBS de term *geregistreerde* problematische schulden. Geregistreerd verwijst naar het gegeven dat het CBS om de omvang van de groep vast te stellen kijkt naar de aanwezigheid van bepaalde achterstanden die in registraties zijn opgenomen.²⁵ Daarmee wijkt deze definitie af van de juridische definitie. Op basis hiervan stelt het CBS vast dat in 2023 726 000 huishoudens (8,8%) problematische schulden hadden. Sinds 2021 laat het aantal huishoudens met problematische schulden een stijgende lijn zien.

Of een situatie problematisch is hangt ook altijd af van de context. Denk aan iemand die qua inkomen modaal verdient maar vervolgens arbeidsongeschikt wordt. Wanneer in zo'n situatie de uitgaven niet snel genoeg worden aangepast op de veranderende inkomsten, kan dat al snel tot betalingsachterstanden en schulden leiden.

²² Alle aangehaalde cijfers komen uit het [Jaarslag NVVK 2023](#).

²³ Artikel 284 van de Faillissementswet.

²⁴ Gedragscode NVVK Schuldhulpverlening.

²⁵ <https://www.cbs.nl/-/media/pdf/2019/12/verkenning-geregistreerde-problematische-schulden.pdf>. Dit betreft bijvoorbeeld huishoudens waarvan ten minste één persoon een WSNP-traject of een minnelijk traject volgt, in het centraal curatele en bewindregister (CCBR) is opgenomen, tenminste zes maanden de zorgpremie niet heeft betaald of langere tijd een betalingsachterstand heeft bij het CJB of de Belastingdienst.

Wanneer de schuldenlast zodanig is opgelopen dat iemand niet meer zelf in staat is om deze situatie op te lossen, kan het wenselijk zijn om iemand door te verwijzen naar de schuldhulpverlening. Dit kan op ieder moment in de schuldketen het geval zijn, zeker ook omdat de gemiddelde debiteur bij de start van een schuldregeling veelal vele verschillende crediteuren kent. In het huidige stelsel zijn reeds verschillende mogelijkheden om mensen met mogelijk problematische schulden in contact te brengen met de schuldhulpverlening.

Bestaande initiatieven voor gegevensuitwisseling en inzicht in schulden

Schuldenknooppunt. Stichting Schuldenknooppunt is een publiek-private samenwerking van schuldhulpverleners en crediteuren. Het Schuldenknooppunt maakt gegevensuitwisseling tussen (schuld)hulpverleners en crediteuren makkelijker en sneller, met als doel dat een schuldregeling sneller tot stand kan komen. Dit gebeurt door middel van een routeerfaciliteit waarop schuldhulpverleners en crediteuren gestandaardiseerde berichten met elkaar kunnen uitwisselen. Zo kunnen schuldhulpverleners en crediteuren op één standaard manier en via één kanaal veilig met elkaar communiceren. Partijen kunnen zich op vrijwillige basis aansluiten bij het Schuldenknooppunt. Aansluiting vormt ook een belangrijk onderdeel binnen de basisdienstverlening schuldhulpverlening.

Het Schuldenknooppunt is nog in verdere ontwikkeling en omvat op dit moment vijf modules: de module schuldinventarisatie, de module betalingsregeling, de module meldingen bewindvoering, de module schuldregeling en de module waarborgfonds saneringskredieten. Er wordt op dit moment nog verder gewerkt aan modules voor een landelijke pauzeknop, een schuldoverzicht, budgetbeheer, vroegsignalering, dwangakkoord en aanvraag Wsnp. Daarnaast wordt door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een verkenning uitgevoerd of een publiek eigenaarschap van het Schuldenknooppunt mogelijk is en wat daarvoor nodig is.

Schuldenwijzer. De Schuldenwijzer biedt voor burgers inzicht in beslagen die gerechtsdeurwaarders hebben gelegd op periodieke inkomsten zoals loon en uitkering. Dit betreft informatie uit het Digitaal Beslagregister die toegankelijk is gemaakt voor burgers. Ten tweede gaat het om schulden van gedupeerden door de problemen met de kinderopvangtoeslag die bekend zijn bij gerechtsdeurwaarders, die in aanmerking kunnen komen voor betaling door de Belastingdienst. Deze gegevens zijn in te zien door in te loggen met de DigiD.

Eén vorderingenoverzicht Rijk. Het doel van het Vorderingenoverzicht Rijk is om mensen de mogelijkheid te bieden een overzicht van hun actuele betalingsverplichtingen aan overheidsorganisaties in te zien. Zo weten mensen welke vorderingen open staan en kunnen zij op basis daarvan de noodzakelijke of gewenste acties ondernemen. De ambitie is dat de partijen uit het samenwerkingsverband clustering Rijksincasso eind 2025 bij het Vorderingenoverzicht Rijk zijn aangesloten.

Doorverwijzing vanuit crediteur

Mede omdat er bij een schuldregeling of schuldsanering tegen finale kwijting (een deel van) de vordering moet worden kwijtgescholden door een crediteur, wordt er op ingezet om eerder in contact te treden met een debiteur. Zo geldt er een verplichting voor de zogenoemde vastelastpartners (energieleveranciers, drinkwaterbedrijven, zorgverzekeraars, woningcorporaties en private verhuurders) om bepaalde betaalachterstanden door te geven aan de gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit wordt ook wel vroegsignalering genoemd.²⁶ Door bij betalingsachterstanden vroegtijdig in contact te komen met de debiteur kan er waar nodig eerder hulp worden geboden en/of voorkomen wordt dat een huishouden wordt afgesloten van essentiële voorzieningen. Een crediteur doet eerst een poging om toenadering te zoeken en ruimte te bieden aan een debiteur, voordat er een vroegsignaal kan worden afgegeven aan de gemeentelijke schulphulpverlening. (Koepels van) vastelastpartners hebben het Landelijk Convenant Vroegsignalering ondertekend waarbij is afgesproken dat de vastelastpartner eerst zelf een

²⁶ Dit is bepaald in artikel 3 van het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening.

maatschappelijk verantwoorde incasso moet hebben geprobeerd. Het voldoen aan deze plichten zorgt dat de kwaliteit van aangeleverde signalen verbetert en daarmee het bereik toeneemt.

Gemeenten ontvingen in 2023 gemiddeld 4 vroegsignalen per 1000 inwoners per maand. Bij één op de vijf meldingen naar aanleiding van een vroegsignaal is er in 2023 daadwerkelijk contact gelegd met de inwoner, wat in 35% van de gevallen ook tot daadwerkelijke hulpacceptatie heeft geleid.²⁷ Indien mensen met betalingsachterstanden eerder worden doorverwezen naar de passende hulp, kan er meer ruimte komen voor tijdelijke en lichtere vormen van ondersteuning met minder hoge (maatschappelijke) kosten, waarbij de focus nog kan liggen op het volledig afbetalen van de schulden omdat de situatie nog te overzien is.

Doorverwijzing vanuit civiele invorderaars

Voor incassodienstverleners, opkopers van vorderingen, gerechtsdeurwaarders en advocaten die incassowerkzaamheden uitvoeren geldt dat zij met de inwerkingtreding van de Wki²⁸ verplicht zijn om de debiteur ten minste via zijn website, per brief of per e-mail te informeren over gemeentelijke schuldhulpverlening.

Voor de gerechtsdeurwaarder geldt dat deze in zijn rol als openbaar ambtenaar een ministerieplicht heeft, wat betekent dat hij te allen tijde verplicht is de ambtshandelingen waartoe hij bevoegd is, te verrichten wanneer hierom wordt verzocht.²⁹ Tegelijkertijd moet de gerechtsdeurwaarder als openbaar ambtenaar de rechtsstaat dienen door zowel recht te doen aan de belangen van de crediteur als die van de debiteur. Echter geldt er voor gerechtsdeurwaarders geen bevoegdheid en geen verplichting om door te verwijzen naar gemeentelijke schuldhulpverlening.

Pilot ketensignalering door de gerechtsdeurwaarder

Recent is er een pilot gestart door de KBVG en de VNG om de effecten van ketensignalering door de gerechtsdeurwaarder in kaart te brengen in zes verschillende gemeenten. Deze pilot is een invulling van de motie Palland (CDA)³⁰ die de regering oproept een pilot vorm te geven over uitbreiding van de rol van de gerechtsdeurwaarder en de gerechtsdeurwaarder een rol te geven bij het vroegtijdig signaleren van (mogelijk) problematische schulden.³¹ Het hoofddoel van de pilot is het aantonen van de maatschappelijke meerwaarde van ketensignalering en het daartoe ontwikkelen van aanpakken om inwoners met bovenmatige schulden actief door te verwijzen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. De pilot is eind mei 2024 van start gegaan en heeft een doorlooptijd van een jaar. In het najaar van 2024 is een tussenevaluatie voorzien.

Doorverwijzing in de gerechtelijke fase

Momenteel wordt er aan gewerkt dat er een schuldenfunctionaris wordt aangesteld in iedere rechtbank. De schuldenfunctionaris zal er op toe zien dat er vanuit de Rechtspraak gesignaleerd wordt welke mensen met schulden behoefte kunnen hebben aan (gemeentelijke) schuldhulpverlening en kan indien gewenst mensen wijzen op deze mogelijkheid. Mensen dienen zich vervolgens zelf aan te melden.

Ondanks dat verschillende partijen in het invorderingsproces een (wettelijke) taak hebben om mensen met problematische schulden actief of passief door te verwijzen naar schuldhulpverlening, blijft het bereik van de schuldhulpverlening beperkt.

²⁷ Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden, Jaarrapportage 2023.

²⁸ Artikel 4, lid 1 van de ministeriële regeling. Staatscourant 2024, 10329 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

²⁹ Zie artikel 11 van de Gerechtsdeurwaarderswet.

³⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 260, nr. 7.

³¹ In de motie wordt gesproken over een bredere rol van de gerechtsdeurwaarder bij vroegsignalering. Vroegsignalering is echter een wettelijk gekaderd instrument in de Wgs. Omdat een signaal van de gerechtsdeurwaarder niet onder de Wgs en daarmee onder vroegsignalering valt, wordt in deze pilot zodoende gesproken over ketensignalering.

3. Uitgangspunten stelsel van civiele invordering

Dit hoofdstuk beschrijft welke uitgangspunten van belang zijn bij mogelijke aanpassingen van het stelsel van civiele invordering.

Rechtsbescherming voor crediteur en debiteur

- De crediteur heeft recht op betaling van een geleverde dienst of product. Het is van groot belang dat partijen die overeenkomsten aangaan over en weer kunnen vertrouwen op het nakomen daarvan. Dat is een grondbeginsel van het verbintenissenrecht en cruciaal voor een goed functionerende economie. Basisprincipe van het invorderingsstelsel is dan ook dat debiteuren hun vorderingen en bijkomende kosten geheel betalen opdat partijen die diensten of goederen leveren dat in hoog vertrouwen kunnen blijven doen.
- Een goed werkende invorderingsketen is daarom van belang zodat crediteuren hun vorderingen kunnen innen en wanbetaling wordt voorkomen.
- Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming en rechtsvorming is voor zowel de crediteur als de debiteur de toegang tot de rechter essentieel. Het is voor beide partijen altijd mogelijk om de rechter in te schakelen indien dat nodig wordt geacht.

Minnelijke oplossing bevorderen vanuit een collectief belang

- Indien vorderingen door omstandigheden (tijdelijk) niet betaald kunnen worden, moet gezocht worden naar een passende en minst belastende oplossing (voor crediteur en debiteur gezamenlijk).
- Daarbij moet met lichtere instrumenten gewerkt worden als die effectief zijn en snel worden doorgeschakeld naar meer ingrijpende instrumenten als lichtere instrumenten niet meer effectief zijn. Waar mogelijk en effectief zou een minnelijke oplossing het uitgangspunt moeten zijn. Per situatie dient te worden beoordeeld of extra inzet op de inning, en het overgaan tot escalatie, afweegt tegen de voordelen die dat oplevert. Bij doelbewuste wanbetaling dient escalatie altijd mogelijk te blijven.
- Bij invordering dient het collectieve belang centraal te staan. Crediteuren dienen zich ervan bewust te zijn dat zij zich in verreweg de meeste gevallen in een collectieve situatie bevinden met andere crediteuren.
- Bij de inrichting van het stelsel moet telkens het gezamenlijke belang van het collectief aan crediteuren en de debiteur als uitgangspunt worden genomen.
 - De crediteur heeft recht op een tijdige en volledige betaling.
 - De debiteur heeft recht op een menswaardig bestaan en moet kunnen rekenen op voldoende inkomen om in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien.
 - Een gemeenschappelijk belang voor beide partijen is dat schulden met zo weinig mogelijk bijkomende kosten worden voldaan.
- Naast het gezamenlijk belang van het collectief aan crediteuren en de debiteur, dient ook oog te zijn voor de bredere maatschappelijke gevolgen van de schuldenproblematiek (denk aan hogere zorgkosten, toenemend ziekteverzuim, dalende arbeidsproductiviteit, gevolgen voor het welzijn en de ontwikkeling van kinderen). Anderzijds geldt dat bepaalde maatregelen ook impact hebben op het economische systeem (bijvoorbeeld maatregelen die de eigendomsrechten van crediteuren beperken), wat het vertrouwen in het verbintenissenrecht, goederenrecht en vorderingsrecht onder druk kan zetten.

Snellere doorverwijzing naar schuldhulpverlening bij problematische schulden

- In de situatie waarbij op realistische wijze kan worden vastgesteld dat te voorzien is dat een debiteur zijn schulden niet zal kunnen blijven betalen of is gestopt met betalen, dient een debiteur sneller te worden doorverwezen richting schuldhulpverlening.
- Het is van belang dat de debiteur die wordt doorverwezen ook snel en efficiënt geholpen wordt. Indien hulp niet snel wordt opgepakt is het risico dat schulden alleen maar verder oplopen. Goede interactie tussen de invorderingspartijen en schuldhulpverlening is daarbij een belangrijke voorwaarde.

- Een snelle doorverwijzing naar schuldhulpverlening voorkomt dat crediteuren kosten gaan maken om hun vordering te incasseren, waarvan op voorhand al duidelijk is dat deze kosten niet of slechts deels kunnen worden geïncasseerd.

Beperken van de kostenoploop

- Een goed functionerende invorderingsketen is in het belang van crediteur en debiteur. De kosten van de invorderingsmaatregelen hebben echter het risico dat de situatie voor de debiteur uitzichtloos wordt en dat de crediteur langer moet wachten voordat de volledige schuld is betaald.
- Daarom is het van belang dat de kosten van invordering minder hard oplopen zodat debiteuren eerder hun oorspronkelijke schuld kunnen aflossen tegen lagere kosten. De preventieve werking van het stelsel waarmee doelbewuste wanbetaling zo onaantrekkelijk mogelijk wordt gemaakt, dient daarbij behouden te blijven.
- Tarieven en handelingen dienen te worden aangepast indien deze niet meer in verhouding staan tot de bestede tijd en (financiële) middelen. Hierdoor worden crediteuren en debiteuren geconfronteerd met een minder sterke kostenoploop en komt er (sneller) zicht op een duurzame oplossing voor het betalingsprobleem. Tegelijkertijd geldt dat er een redelijke vergoeding dient te zijn voor de kosten die invorderingspartijen, om precies te zijn incassodienstverleners en gerechtsdeurwaarders, maken.

4. Contouren aanpassingen civiel invorderingsstelsel

4.1 Zet het collectief belang centraal

Belangrijkste knelpunten

- In het huidige stelsel staat de inning van de individuele vordering centraal. In een situatie met meerdere crediteuren is er geen coördinatie op alle vorderingen van een debiteur en zet het stelsel crediteuren ertoe aan met elkaar te concurreren om de afloscapaciteit van de debiteur, met als gevolg oplopende kosten en langere aflostermijnen. Het gebrek aan overzicht leidt er tevens toe dat crediteuren niet van elkaar weten welke acties zijn ondernomen en met welke kostenoploop dit gepaard gaat.
- Indien één van de crediteuren beslag heeft gelegd, zet dat andere crediteuren ertoe aan om ook een vonnis te verkrijgen om vervolgens beslag te leggen, met een verdere kostenoploop als gevolg.
- Het initiatief tot coördinatie ligt in het huidige stelsel primair bij de debiteur. Deze heeft in een situatie van stress en schulden vaak echter niet het doenvermogen om met alle afzonderlijke crediteuren realistische afspraken te maken. In een situatie waarin beslag is gelegd ontbreekt het de debiteur ook aan handelingsperspectief om afspraken te maken met andere crediteuren. Pas als mensen zich melden bij schuldhulpverlening is er sprake van hulp door een bevoegde professional bij deze coördinatie.
- Er is geen integraal overzicht van alle vorderingen. Mensen moeten zelf een overzicht hebben of verzamelen van al hun crediteuren én van hun eigen inkomsten en uitgaven. Dat is in veel gevallen een overschatting van het vermogen om in actie te komen van mensen, zeker bij schulden.
- De werkwijze rondom alle preferente vorderingen kan op gespannen voet staan met de inzet om schulden door middel van (collectieve) betalingsregelingen vroegtijdig aan te pakken.

Mogelijke maatregelen gericht op een collectief belang

- Zorg voor een integraal schuldenoverzicht, zodat burgers sneller inzicht krijgen in alle schulden, betalingsachterstanden en beslagen.
- Bied debiteuren in een eerdere fase hulp bij de coördinatie van schulden en het opstellen van een collectief afbetalingsplan, zodat schulden zo snel mogelijk en zoveel als mogelijk minnelijk opgelost kunnen worden.
- Bied ruimte voor goedkopere procedures om te kunnen meedelen in beslag, zodat de kosten voor beslag niet onnodig oplopen.
- Bezie of de huidige systematiek rondom preferentie van vorderingen aanpassing behoeft.

Huidige stelsel houdt in situaties met meerdere crediteuren niet altijd voldoende rekening met het collectieve belang en vraagt veel van de debiteur

Het huidige invorderingsstelsel voorziet de individuele crediteur van middelen en bevoegdheden om te proberen de eigen vordering te innen. Dat volgt uit het vorderingsrecht dat voortvloeit uit de overeenkomst die is afgesloten tussen de crediteur en de debiteur. Het stelsel stimuleert slechts in beperkte mate om bij de inning van de eigen vordering ook rekening te houden met de gevolgen voor de positie van andere crediteuren en de debiteur (het collectief). Daarnaast worden er in verschillende fasen van het proces andere methoden gebruikt om het bestaansminimum vast te stellen. Idealiter zal er in iedere fase van het proces dezelfde rekenmethode worden gebruikt om te voorkomen dat het voordelig kan zijn om te escaleren.

Wanneer een debiteur te maken heeft met meerdere crediteuren en niet genoeg geld heeft om deze te betalen kan dat de kostenoploop verder versterken. Het systeem draagt er aan bij dat verschillende crediteuren met elkaar concurreren om de afloscapaciteit van de debiteur. Door de individuele acties van crediteuren lopen de schulden van de debiteur verder op als gevolg van de gemaakte kosten, moeten

crediteuren als gevolg van deze kostenoploop langer wachten op (gedeeltelijke) terugbetaling en wordt de kans op volledige terugbetaling steeds kleiner.

Hierbij is sprake van een coördinatieprobleem, waardoor er sprake is van een zogenoemd “*prisoners dilemma*”. Als alle crediteuren, in een situatie waar er nog geen sprake is van problematische schulden, zouden kiezen voor een minnelijke oplossing (‘samenwerking’) leidt dat tot minder kostenoploop en een snellere betaling van de vorderingen. Als één van de crediteuren echter wel kiest voor escalatie en derdenbeslag (periodieke inkomsten zoals uitkering of loon) of bankbeslag laat leggen dan kan die ene crediteur alle afloscapaciteit opeisen. Wanneer de andere crediteuren geen actie ondernemen, is die situatie in het voordeel van de crediteur die kiest voor escalatie. Doordat de debiteur op dat moment echter geen financiële ruimte meer heeft om betalingsregelingen te treffen met andere crediteuren, worden deze andere crediteuren ertoe aangezet om ook vonnis te halen, zodat ze kunnen meedelen in beslag. Kiezen andere crediteuren inderdaad ook voor escalatie en loonbeslag, dan is het verschil met de situatie van een minnelijke oplossing dat de kosten flink zijn opgelopen, terwijl de afloscapaciteit van de debiteur niet is gewijzigd. Consequentie is dat de aflossing van de vorderingen veel langer duurt of misschien niet meer realistisch is en minnelijke schuldhelpverlening of, wanneer minnelijke schuldhelpverlening niet mogelijk, de wettelijke schuldsanering nodig is. Alle crediteuren zijn dan in een situatie beland die aanzienlijk slechter uitpakt dan wanneer alle partijen voor een minnelijke oplossing hadden gekozen.

Ter illustratie: wanneer iemand drie verschillende schulden heeft van 750 euro en er in alle gevallen sprake is van vonnis en derdenbeslag, dan kunnen de gemaakte kosten oplopen tot 5.500 euro. Bij een afloscapaciteit van 100 euro betaalt iemand de eerste 46 maanden alleen af aan kosten. Terwijl bij een minnelijke oplossing de kosten beperkt zouden zijn gebleven tot 337,50 euro en er na drie maanden al daadwerkelijk wordt afgelost op de hoofdsom. Samenwerking tussen crediteuren leidt er in dat geval dus toe dat er 43 maanden eerder wordt begonnen met het aflossen van de schuld en voorkomt dat schulden problematisch worden.³²

Het gebrek aan coördinatie in de minnelijke fase kan tot gevolg hebben dat in een situatie met meerdere crediteuren de kosten hoog oplopen. In de praktijk heeft de individuele crediteur veelal geen weet van andere crediteuren, maar ligt het initiatief voor de coördinatie primair bij de debiteur. Hij kan de crediteuren informatie verstrekken over zijn of haar schuldenpositie en afloscapaciteit. Hoe meer crediteuren er in beeld zijn die afzonderlijke incasso- en executiemaatregelen nemen, des te meer acties vereist zijn van een debiteur. Dit vraagt veel van het doenvermogen van debiteuren, terwijl juist in situaties van stress het doenvermogen onder druk komt te staan. Daarbij geldt dat er geen integraal overzicht is van alle vorderingen die huishoudens hebben. Mensen moeten op dit moment zelf een overzicht bijhouden waar en hoeveel schulden ze hebben. Ook dit vraagt veel van het doenvermogen en is niet alle gevallen realistisch. Tevens kan het een lastige opgave zijn om als debiteur een inschatting te maken van welke betaalafspraken realistisch zijn en welke hij na kan komen, zeker als er met meerdere crediteuren afzonderlijk afspraken worden gemaakt. Het risico dat een debiteur afspraken maakt die hij niet kan nakomen of die tot nieuwe schulden leiden is daarbij groot.

Dit gebrek aan coördinatie speelt ook bij preferente vorderingen. Wanneer er sprake is van een beslagsituatie en één van de vorderingen is preferent dan ontvangen andere concurrente vorderingen op dat moment geen beslaggeld, totdat de preferente vordering is voldaan. Dit leidt ertoe dat er op deze vorderingen geen aflossingen plaatsvinden en de vorderingen door de rente alleen maar verder oplopen. Ook zullen alle lopende (minnelijke) betaalafspraken moeten worden gestopt, met als risico dat ook private crediteuren kiezen voor verdere escalatie.

³² Dit voorbeeld wordt aangehaald in het rapport André Moerman en Nadja Jungmann, *Schulden klein houden en perspectief bieden* (oktober 2023), zie ook <http://www.schuldenkleinhouden.nl>.

Nadere toelichting wenselijke maatregelen gericht op collectief belang

Coördinatie in de minnelijke fase voorkomt een (onnodige) kostenoploop en vergroot de kans dat de debiteur de vordering volledig kan aflossen. Bovendien wordt daarmee voorkomen dat de schulden verder opstapelen en de schuldenlast zodanig hoog wordt dat de oplossing gepaard gaat met hoge maatschappelijke kosten. Het is van belang dat de debiteur daarbij – indien nodig – vroegtijdig wordt geholpen. Wanneer er wordt ingezet op een collectief belang voor zowel crediteur als debiteur, waarbij alle crediteuren een evenredig deel van hun vordering krijgen betaald, voorkomt dit dat er onnodige kosten worden gemaakt die niet door de debiteur kunnen worden betaald.

Integraal schuldenoverzicht

Omschrijving maatregel

Momenteel is er geen integraal overzicht van alle vorderingen die een persoon heeft. Mensen moeten op dit moment zelf een overzicht bijhouden waar en hoeveel schulden ze hebben. Zeker in situaties met meerdere schulden hebben mensen dat overzicht niet altijd en kost het veel moeite om dat overzicht te krijgen. Debiteuren dienen daarom op een eenvoudigere manier inzicht te kunnen krijgen in de openstaande schulden.

Het doel van deze maatregel is om debiteuren inzicht te bieden in alle relevante schulden, betalingsachterstanden en beslagen. Dit kan worden vormgegeven door middel van één gegevensstandaard die integraal kan worden toegepast, waardoor gegevens op een eenduidige wijze kunnen worden samengebracht in een overzichtelijk portaal.

Een integraal schuldenoverzicht draagt eraan bij dat mensen met schulden zelf de mogelijkheid hebben goed geïnformeerde keuzes te maken bij het aangaan van krediet of andere financiële verplichtingen, doordat ze inzichtelijk hebben hoe ze er financieel voor staan. Wanneer mensen ook goed zicht hebben op hun inkomsten zorgt dit voor een beter overzicht van de vrije bestedingsruimte. Tegelijkertijd houden zij daardoor beter overzicht op eventuele aflossingen van hun schulden. Het wordt sneller zichtbaar dat inkomsten en uitgaven uit de pas lopen, zodat actie kan worden ondernomen door een debiteur richting een schuldbemiddelaar.³³

Naast een inzicht voor debiteuren zou er een mogelijkheid geboden kunnen worden voor schuldbemiddelaars om inzicht te krijgen. Dit hangt uiteraard samen met de beroepsmatige bevoegdheden die zij hebben. Op dit moment duurt het gemiddeld enkele maanden om te komen tot een minnelijke schuldregeling omdat veelal een volledig overzicht ontbreekt en niet alle crediteuren in beeld zijn. Een volledig overzicht van schulden zal naar verwachting leiden tot lagere kosten in de uitvoering van de schuldhulpverlening, omdat sneller duidelijk wordt wel instrument passend is gegeven de schuldensituatie.

Inzicht in beslagen

Om meer rekening te kunnen houden met handelingen van andere crediteuren is het wenselijk dat het voor partijen mogelijk wordt om inzicht te krijgen in zowel de private als publieke beslagen. Inzicht in zowel private als publieke beslagen zal de gerechtsdeurwaarder beter in staat stellen om een afweging te maken met betrekking tot de kans dat het gelegde beslag ook tot inning van de openstaande schuld leidt. Daarnaast is de informatie relevant voor de coördinerend deurwaarder om de beslagvrije voet te kunnen vaststellen en te bepalen hoe de afloscapaciteit moet worden verdeeld onder de beslagleggende partijen. Om deze gegevensuitwisseling tot stand te brengen is het wetsvoorstel Stroomlijning keten voor derdenbeslag in voorbereiding. De verwachting is dat de Tweede Kamer hierover aan het begin van het volgende jaar wordt geïnformeerd. Door rekening te houden met eerder genoemde kaders en

³³ De term schuldbemiddelaar wordt gebruikt voor partijen die wettelijk bevoegd zijn om tegen betaling schuldbemiddeling aan te bieden. Deze partijen staan genoemd in artikel 48 van de Wet op consumentenkrediet (Wck). Dit zijn op dit moment gemeenten, gemeentelijke kredietbanken of instellingen, die zich in opdracht en voor rekening van gemeenten met schuldbemiddeling bezighouden, advocaten, curatoren en Wsnp-bewindvoerders, beschermingsbewindvoerders, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten.

standaarden kan Stroomlijning Keten voor Derdenbeslag (SKD) bijdragen aan de totstandkoming van het integraal schuldenoverzicht.

Uitvoeringsaspecten en kanttekeningen

- Nadere uitwerking is nodig ten aanzien van juridische obstakels rondom de AVG.
- De wijze waarop een schuldbemiddelaar en/of schuldhulpverlener toegang krijgt tot de gegevens (al dan niet via de debiteur) moet nader worden uitgewerkt.
- Het ontwikkelen en het vullen van een portaal heeft een doorlooptijd van meerdere jaren. Uiteindelijk moeten crediteuren gegevens aanleveren over de inhoud van overeenkomsten. Daarom dienen vertegenwoordigers van crediteuren nadrukkelijk betrokken te worden.
- Een integraal schuldenoverzicht zal nooit volledig kunnen zijn, omdat crediteuren niet altijd alles zullen registreren en mensen bijvoorbeeld ook informele schulden kunnen hebben (leningen bij vrienden, kennissen en/of familie).
- Naast het opzetten van een schuldenoverzicht, is het van belang dat dit overzicht toegankelijk en bruikbaar is. Dit geldt ook voor mensen die minder digitaal vaardig zijn en/of een beperkt doenvermogen hebben.
- Het inzichtelijk hebben van schulden is een randvoorwaarde om financieel gezond gedrag te vertonen, maar op zichzelf is het niet voldoende om duurzaam betalingsproblemen op te lossen.
- Bij het schuldenoverzicht wordt idealiter ook informatie gegeven over het handelingsperspectief van de crediteur en de debiteur, zoals uitstel van betaling, betaalpauze, kwijtschelding en schuldhulpverlening.

Collectief afbetalingsplan³⁴

Omschrijving maatregel

Het instrument van één afbetalingsplan is bedoeld om de debiteur reeds in de minnelijke fase te ondersteunen bij de coördinatie en zodoende tot een passend voorstel te komen. Met het instrument van één afbetalingsplan wordt de afloscapaciteit van een debiteur verdeeld onder alle crediteuren naar rato van hun vordering. Het betreft in feite een collectieve betalingsregeling om te borgen dat het absoluut minimum gehandhaafd wordt. Hierbij geldt dat de afloscapaciteit op een onafhankelijke en transparante wijze wordt vastgesteld, waarbij een uniforme rekenmethode wordt voorgeschreven om de afloscapaciteit te bepalen. Hierbij geldt dat NVVK-leden op dit moment aan de hand van hun gedragscode bepalen welke berekeningsmethode zij hanteren.³⁵ Om de aflossingscapaciteit goed te kunnen berekenen is het ook noodzakelijk dat de schuldbemiddelaar zicht heeft op het inkomen en het vermogen van de debiteur. Dit instrument ziet op de minnelijke fase, waarbij er nog geen beslag is gelegd.

Een debiteur – met meerdere schulden - wendt zich tot een schuldbemiddelaar voor het opstellen van een afbetalingsplan. De verzochte partij heeft vervolgens een afgebakende periode (bijvoorbeeld 8 weken) de tijd om de schulden te inventariseren, de afloscapaciteit vast te stellen en het plan voor te leggen aan de crediteuren. De incassoactiviteiten van crediteuren dienen hierbij tijdelijk te worden gestaakt zodat er schuldenrust ontstaat, hiervoor is een wettelijke pauzeknop die de schuldbemiddelaar kan activeren noodzakelijk.³⁶ Er vindt reguliere en eenduidige communicatie plaats naar de debiteur en zijn crediteuren.

Nadat de crediteuren hebben ingestemd met het plan maakt de debiteur maandelijks de vastgestelde afloscapaciteit over aan de schuldbemiddelaar, die het geld verdeelt naar rato van de hoogte van de vorderingen aan de crediteuren. Bij wijziging van het inkomen, verkrijging van vermogen of bij nieuwe

³⁴ Deze maatregel sluit aan bij de voorstellen die zijn uitgewerkt in het rapport *Schulden klein houden en perspectief bieden*.

³⁵ Hierbij kan de beslagvrije voet of het vrij te laten bedrag (Vtlb) een harde ondergrens vormen. De beslagvrije voet is lager dan de Vtlb. De NVVK heeft recent in haar gedragscode opgenomen om bij schuldregelingen altijd het Vtlb als uitgangspunt te nemen. Dat leidt ertoe dat er bij een inkomen op bijstandsniveau geen afloscapaciteit is. Een collectief afbetalingsplan is echter alleen mogelijk als er wel afloscapaciteit is.

³⁶ Wanneer er een integraal schuldenregister zou bestaan is een pauzeknop minder noodzakelijk, omdat er dan reeds een actueel schuldenoverzicht is.

schulden wijzigt het afbetalingsplan. Indien het afbetalingsplan niet nagekomen wordt, heeft de crediteur de mogelijkheid om zijn vordering alsnog via de gerechtelijke route te incasseren.

Wanneer de schuldbemiddelaar constateert dat volledige afbetaling binnen een redelijke termijn³⁷ niet mogelijk is (en er dus sprake is van problematische schulden), dient de debiteur zo snel mogelijk te worden doorverwezen naar de minnelijke schuldhulpverlening of de wettelijke schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen (Wsnp) indien overige mogelijkheden niet voorhanden zijn.

Indien de crediteuren akkoord gaan, wordt het afbetalingsplan geregistreerd. Dit kan bijvoorbeeld in het bestaande beslagregister, zodat invorderingsafdelingen van de overheid en deurwaarders kunnen zien of er een lopend afbetalingsplan is. Mocht er 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 toegevoegd kan worden aan de regeling.

Deelname aan een betalingsplan is voor een crediteur niet verplicht, maar wel wenselijk omdat hiermee gestreefd wordt naar volledige betaling en een verdere kostenoploop wordt voorkomen. Een weigerende crediteur kan overgaan tot dagvaarding van de debiteur. Daarbij zou dan kunnen worden verplicht dat het voorstel van het afbetalingsplan (of de intentie deze te treffen) bij de dagvaarding gevoegd moet worden. In de dagvaarding moet de reden van weigering onderbouwd worden (substantiëringsplicht). Wanneer de crediteur naar het oordeel van de rechter de debiteur onnodig heeft gedagvaard, kan de rechter besluiten om de crediteur te verplichten mee te werken aan het afbetalingsplan. Om te voorkomen dat crediteuren te snel gaan dagvaarden kan de rechter in die situatie bepalen dat de proceskosten voor rekening van de crediteur komen.

Uitvoeringsaspecten en kanttekeningen

- Een afbetalingsplan dient door een onafhankelijke partij te worden uitgevoerd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de partijen die nu reeds wettelijk de bevoegdheid hebben om betaalde schuldbemiddeling aan te bieden (gemeenten, gemeentelijke kredietbanken of instellingen, die zich in opdracht en voor rekening van gemeenten met schuldbemiddeling bezighouden, advocaten, curatoren en bewindvoerders, notarissen, deurwaarders, registeraccountants en accountants-administratieconsulenten). Een mogelijkheid is om ook incassobureaus hiertoe mandaat te geven. Hierbij geldt dat incassobureaus per 1 april 2024 onder toezicht staan.
- Nader bezien moet worden hoe debiteuren op het juiste moment worden doorgeleid naar een schuldbemiddelaar. Hierbij zouden ook invorderingspartijen een rol kunnen spelen door debiteuren actief op deze mogelijkheid te wijzen indien duidelijk is dat de debiteur meerdere schulden heeft.
- Om crediteuren te stimuleren om in te stemmen met een afbetalingsplan kan overwogen worden om de regels over de proceskostenveroordeling zo aan te passen dat de rechter bij de beoordeling wie de proceskosten moet betalen mee moet wegen of het ook minnelijk opgelost had kunnen worden (sturen met proceskosten).
- Er dient voor de diensten van de onafhankelijke partij te worden betaald. Middels een kostprijsonderzoek zal moeten worden vastgesteld hoeveel het opstellen van een afbetalingsplan en de maandelijkse inning en verdeling kost. Mogelijk is hier ook een financieringsregeling vanuit de overheid nodig. Dit behoeft nadere uitwerking.
- Het Schuldenknooppunt (wat nog in ontwikkeling is) kan als middel dienen waarmee de schuldbemiddelaar en alle crediteuren tot overeenstemming komen over een afbetalingsplan. Hiermee kan een schuldbemiddelaar sneller communiceren met de crediteuren, ook wanneer er bijvoorbeeld een schuld aan het afbetalingsplan wordt toegevoegd, wat invloed heeft op het percentage dat een crediteur ontvangt.

³⁷ Een redelijke termijn is hierbij afhankelijk van de context, dit hoeft niet per definitie binnen de 36 maanden te zijn, maar kan ook langer zijn als dit voor de debiteur en crediteur wenselijk is.

- De debiteur moet in actie komen om zich aan te melden voor een afbetalingsplan. Een kanttekening hierbij is dat schulden kunnen leiden tot schaamte en handelingsverlegenheid, waardoor het lastig is om deze mensen (tijdig) in beeld te krijgen.

Wetgeving

- Om een collectief afbetalingsplan effectief uit te kunnen voeren zijn gegevensdeling, inzicht in de schuldenpositie, duidelijke voorschriften voor het opstellen en uitvoeren van het afbetalingsplan en adequate begeleiding essentieel.
- Een uniforme berekeningsmethode voor het bepalen van de afloscapaciteit is een voorwaarde voor implementatie van deze maatregel. Het dient onderzocht te worden of er kan worden aangesloten bij de uitgangspunten van de beslagvrije voet of van het Vrij te Laten Bedrag (Vtlb).
- In het verlengde van bovenstaande dient te worden overwogen of inzage in vermogen en in bankgegevens door een schuldbemiddelaar wordt toegestaan om de afloscapaciteit volledig(er) vast te kunnen stellen.
- Vastgelegd moet worden waar het afbetalingsplan wordt geregistreerd en wie inzicht mogen hebben in dit register.

Goedkopere procedure voor het meedelen in beslag

Omschrijving maatregel

Wanneer één van de crediteuren loonbeslag heeft gelegd behoort een afbetalingsplan niet meer tot de mogelijkheden (tenzij een crediteur ermee akkoord gaat om het beslag op te schorten). Met een beslag op inkomen wordt immers de volledige betaalcapaciteit gebruikt om die ene schuld – waarvoor beslag is gelegd – te betalen. Schuldenaren met een beslag op hun inkomen hebben daardoor geen financiële ruimte om tot een oplossing te komen voor andere schulden. De schuldenlast kan dan sterk oplopen als andere crediteuren ook tot beslag overgaan en de daarmee gepaard gaande executiekosten op de debiteur verhalen. In 2023 bestond ruim 29 procent van het totaal aantal uitgevoerde ambtshandelingen uit betekeningen van een titel (465.000). Gerechtsdeurwaarders bezorgden 285.000 dagvaardingen en er was sprake van 194.387 beslagen op periodieke inkomsten.³⁸ Uit cijfers blijkt dat er tussen april 2022 en maart 2023 bijna 100.000 beslagen op periodieke inkomsten waren gelegd waarbij sprake is van meerdere beslagen bij één persoon (in die periode gemiddeld 44% van het totale aantal actieve beslagen). Die kostenoploop kan beperkt worden door deze andere crediteuren de mogelijkheid te geven om mee te delen in het beslag.

Door de mogelijkheid van meedelen in beslag (zonder dagvaarding) te introduceren wordt de kostenoploop beperkt. Voor de debiteur worden er minder kosten in rekening gebracht, waardoor deze zijn schulden sneller kan aflossen. Dit is vanzelfsprekend ook in het belang van de crediteur. Wel kan deze meedelen in beslag zonder dagvaarding ervoor zorgen dat de onafhankelijke rol van gerechtsdeurwaarder in het geding gaat komen. De gerechtsdeurwaarder is namelijk een onafhankelijk ambtenaar die de bevoegdheid heeft om een executoriale titel ten uitvoer te leggen c.q. een vonnis te executeren. Een gerechtsdeurwaarder is niet de aangewezen partij is die kan oordelen of een vordering aan alle wettelijke vereisten voldoet, zo kan een gerechtsdeurwaarder niet de vordering ambtshalve toetsen of bezien of de crediteur aan de informatieplicht heeft voldaan, ook vanuit het perspectief van de gerechtsdeurwaarder is dit wenselijk. De rol om te oordelen of een vordering aan alle vereisten voldoet dient naar het oordeel van de ketenpartijen dan ook toe te komen aan een onafhankelijke rechter.

³⁸ KBvG Jaarverslag 2023.

Deze maatregel is in twee varianten vorm te geven:

Variante 1: Meedelen in beslag na instemming debiteur.³⁹ De maatregel houdt in dat wanneer er sprake is van een beslag op loon of uitkering de debiteur de gerechtsdeurwaarder kan verzoeken om een andere crediteur te laten meedelen in het loonbeslag, zonder dat hiervoor een vonnis hoeft te worden gehaald. De debiteur geeft daarmee aan dat hij de vordering erkent en niet betwist. Het meedelen in beslag verloopt via de coördinerend deurwaarder. De eerste beslaglegger kan zich hiertegen niet verzetten. De instemming van de debiteur kan op ieder moment worden stopgezet. De crediteur kan dan alsnog tot dagvaarding overgaan. Overwogen kan worden de mogelijkheid tot meedelen in beslag te beperken tot vorderingen die inclusief rente en kosten niet meer bedragen dan bijvoorbeeld € 5.000. Dit vanuit de gedachte dat bij grote vorderingen een onafhankelijke toets door de rechter wenselijk is.

Voordelen: Lagere kosten (geen gerechtelijke fase) en een sneller proces, waardoor schulden sneller worden afgelost en er minder risico is op het ontstaan van nieuwe schulden.

Nadelen: Het voorstel kan leiden tot ongelijkheid tussen 'gewone' beslagleggers (de eerste crediteur) die wel een executoriale titel moet halen en medelers in beslag, die deze titel niet nodig hebben en deze kosten dus niet maken. Deze ongelijkheid kan mogelijk deels weggenomen worden door te regelen dat de proces- en executiekosten al eerst uit de beslagopbrengst voldaan mag worden. Tevens vindt er in deze procedure geen onafhankelijke toets meer plaats door de rechter, waaronder de ambtshalve toetsing aan de consument beschermende bepalingen van het consumentenrecht. Dit terwijl het leggen van beslag een verstrekkende maatregel is.

Variante 2: Een aparte gerechtelijke procedure voor niet-betwiste vorderingen. Deze maatregel houdt in dat wanneer de debiteur de vordering erkent hij samen met de crediteur, die nog geen beslag heeft gelegd, de vordering voorlegt aan een rechter die de vordering ambtshalve toetst waarna hij een titel voor deze vordering kan afgeven, zonder dat hiervoor de gehele dagvaardingsprocedure, met alle kosten van dien, doorlopen moet worden. Omdat hier sprake is van een niet betwiste vordering kan er mogelijk een afzonderlijk (lager) griffierecht voor worden gerekend. De instemming van de debiteur kan niet worden ingetrokken, nadat de rechter een titel heeft afgegeven. Bij de nadere doordenking van deze variant kan gebruik worden gemaakt van de bevindingen van de zorgpilots (artikel 96-procedures) en het nog op te leveren advies van de Adviescommissie burgerlijk procesrecht.

Voordelen: Procedure leidt tot lagere kosten, maar er is wel sprake van ambtshalve toetsing en een formele executoriale titel.

Nadelen: De kostenbesparing ten opzichte van variant 1 is beperkt. Daarnaast bestaat het risico dat de kosten juist toenemen, omdat het een laagdrempeligere optie biedt om aan een executoriale titel te komen. Wanneer deze titel er is, mogen executiekosten in rekening gebracht worden.

Wetgeving

- Deze maatregelen vergen wijziging van wetgeving. Dit betreft in ieder geval aanpassing van artikel 480 van het wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (over de verdeling van de opbrengst der executie).

³⁹ Door Syncasso is dit voorstel uitwerkt (in de vorm van een concept-wetsvoorstel) onder de titel *Meedelen in een beslag op periodieke inkomsten. Meerdere schulden aflossen vanuit één beslaglegging*. In dat voorstel wordt voorgesteld dat de vordering onherroepelijk vast komt te staan wanneer de debiteur geen bezwaar maakt. Ook Moerman en Jungmann hebben deze maatregel uitgewerkt in hun rapport *Schulden klein houden en perspectief bieden*. In hun uitwerking zou de debiteur op elk moment moeten kunnen aangeven het meedelen in beslag te stoppen.

Bezie of de huidige systematiek rondom preferentie van vorderingen aanpassing behoeft

Omschrijving maatregel

Om te komen tot een invorderingsstelsel waarin het collectieve belang centraal staat, is het wenselijk private en publieke invordering meer in samenhang te bezien. Publieke vorderingen zijn veelal preferent, maar ook private vorderingen kunnen een preferente status hebben. Een deel van de publieke invorderaars hebben vanuit de wetgever bijzondere incassobevoegdheden toebedeeld gekregen, die zowel kunnen gelden voor preferente als concurrente vorderingen. Zo hoeft een publieke invorderaar met bijzondere incassobevoegdheden niet altijd een rechterlijk vonnis te halen, maar kan deze zelf een dwangbevel uitvaardigen waarmee kan worden overgegaan tot dwanginvordering middels derdenbeslag op periodieke inkomsten zoals uitkering of loon (en sommige instanties ook middels bankbeslag). Verder hebben sommige overheidsinstellingen de bevoegdheid om vorderingen te verrekenen met nog uit te betalen gelden of kunnen zij een deel van een uitkering die zij verstrekken inhouden ten behoeve van hun eigen vordering.

Wanneer een vordering preferent is en de crediteur gaat over tot beslaglegging, dan dient de gehele afloscapaciteit te worden benut om de preferente vordering af te lossen. Consequentie daarvan is dat eventuele lopende beslagen van concurrente vorderingen tijdelijk stil komen te liggen. Ook betalingsregelingen of een collectief afbetalingsplan kunnen bij gebrek aan afloscapaciteit dan niet meer worden doorgezet. Dit staat op gespannen voet met het collectief belang dat in deze contourenschets wordt benoemd en kan leiden tot een verdere kostenoploop bij de inning van private crediteuren, wat tot gevolg heeft dat de schuldensituatie van de debiteur verder verslechterd.

Om te komen tot een stelsel waarbij het collectieve belang centraal staat moet worden onderzocht of de voordelen die preferentie op dit moment schept in het incassostelsel op een andere manier kunnen worden ingevuld, zonder dat preferentie in zijn geheel wordt afgeschaft. Een concrete denkrichting hierbij is om de verdeling van de aflossingscapaciteit in de executiefase (bij kleine preferente vorderingen) gelijk te trekken aan de verdeling zoals deze nu geldt in de schuldhelpverlening, waarbij een preferente vordering een dubbel percentage van het aflossingsbedrag ontvangt ten opzichte van een concurrente vordering. Een soortgelijke aanpak kan ook worden toegepast bij een collectief afbetalingsplan.

Uitvoeringsaspecten en kanttekeningen

- In ogeschouw dient te worden genomen dat aanpassingen in de systematiek van preferente vorderingen forse uitvoerings- en budgettaire consequenties kunnen hebben, omdat preferente vorderingen minder snel (volledig) geïnd kunnen worden. Dit kan leiden tot een hogere collectieve lastendruk om de budgettaire gevolgen te compenseren. Tevens kan een wijziging in de preferente positie ervoor zorgen dat preferente crediteuren een ander (scherpere) invorderingsbeleid zullen gaan voeren. Dit kan er – onder meer – in resulteren dat er minder snel uitstel van betaling wordt verleend.
- Bij de toekenning van de incassobevoegdheden aan de publieke invorderaars heeft de wetgever het algemene publieke belang bij de inning van publieke vorderingen meegewogen. Daarbij speelt ook het feit dat de overheid – in tegenstelling tot private partijen – zijn debiteuren niet kan kiezen en dus ook geen debiteuren kan weigeren. Tevens kunnen publieke crediteuren in de regel vooraf geen zekerheid bedingen, maar draagt de inning van de vorderingen wel bij aan de financiering van publieke voorzieningen. Tot slot kan een publieke crediteuren het incassorisico wat hij loopt niet verdisconteren in de overeenkomst met de debiteur zoals een private partij dit wel kan.

4.2 Meer ruimte voor de-escalerende maatregelen

Belangrijkste knelpunten

- In het huidige stelsel zijn de mogelijkheden en bevoegdheden voor invorderingspartijen om debiteuren met een problematische situatie door te verwijzen naar de (gemeentelijke) schuldhulpverlening beperkt, met als risico dat de situatie voor debiteuren met problematische schulden onnodig verslechtert.

Mogelijke maatregelen gericht op meer ruimte voor de-escalerende maatregelen

- Voer een sociale ministerieplicht (of zorgplicht) voor gerechtsdeurwaarders in, zodat bij het uitoefenen van ambtshandelingen de belangen van zowel de opdrachtgever als de debiteur beter worden afgewogen en een nodeloze oploop bij problematische schulden wordt voorkomen. Overwogen kan worden of deze zorgplicht (met een eventuele bijbehorende vergoeding) ook voor incassodienstverleners kan gelden die minnelijke werkzaamheden verrichten. Dit helpt partijen ook om oog te hebben voor het collectieve belang.
- Ontwikkel heldere normen voor sociaal incasseren.

Te weinig mogelijkheden om debiteuren met problematische schulden door te verwijzen naar schuldhulpverlening

Het innen van een vordering wordt steeds lastiger naarmate er meerdere betalingsachterstanden zijn en de kosten op de afzonderlijke vorderingen oplopen, met een langere terugbetalingstermijn tot gevolg. In de situatie waarbij op realistische wijze kan worden vastgesteld dat de debiteur de schuld naar verwachting niet zal kunnen blijven afbetalen of is gestopt met afbetalen – en er dus sprake is van problematische schulden – dragen verdere escalerende stappen om een vordering te innen niet bij aan een oplossing, maar wordt de problematiek vergroot. Dat is niet in het belang van de crediteuren (die extra kosten maken, terwijl er geen zicht is op betaling) en de debiteur (voor wie de omvang van de problematiek toeneemt). In die situaties is het wenselijk om een debiteur zo snel mogelijk over te dragen aan schuldhulpverlening. De schuldhulpketen is er op ingericht om mensen te helpen wanneer de schuldenlast zodanig is opgelopen dat zij niet meer zelf in staat zijn om deze situatie op te lossen. Er is dan de mogelijkheid om hulp te krijgen, eventueel door middel van finale kwijting (kwijschelding van de restschuld) van de schulden.

Zoals hierboven beschreven kan het ook in een situatie waarin er sprake is van meerdere betalingsachterstanden, maar de schulden (nog) niet problematisch zijn, wenselijk zijn om debiteuren de helpende hand te bieden en daar te verwijzen naar een schuldbemiddelaar, bijvoorbeeld voor het opstellen van een afbetalingsplan.

Zoals beschreven in paragraaf 2.7, zijn er in het huidige stelsel reeds verschillende manieren waarop debiteuren met mogelijke problematische schulden in contact kunnen worden gebracht met schuldhulpverlening:

- Vastelastpartners kennen een wettelijke plicht om in het kader van vroegsignalering gemeenten te informeren over bepaalde betaalachterstanden.
- Voor incassodienstverleners geldt de plicht om de debiteur ten minste via zijn website, per brief of per e-mail te informeren over schuldhulpverlening.
- Iedere rechtbank kent een schuldenfunctionaris, die gedaagden met problematische schulden kan wijzen op de mogelijkheid van schuldhulpverlening en mensen ook warm kan doorverwijzen.

Het bereik van deze mogelijkheden is nu echter nog beperkt. De plicht voor incassodienstverleners kan beperkt blijven tot een melding op een website. De schuldenfunctionaris kan alleen debiteuren bereiken die ook werkelijk naar de zitting komen. In circa 87% van de zittingen verschijnt de gedaagde echter niet.

Voor gerechtsdeurwaarders geldt dat zij nu nog geen formele rol hebben als het gaat om het doorverwijzen van debiteuren met een problematische situatie naar schuldhulpverlening. Gerechtsdeurwaarders hebben een ministerieplicht. Dit betekent dat een deurwaarder verplicht is om, op verzoek van een opdrachtgever, een ambtshandeling te verrichten waartoe hij bevoegd is, tenzij dit in strijd is met de wet. Tegelijkertijd geldt dat de gerechtsdeurwaarder bij de uitoefening van zijn handelingen oog moet hebben voor proportionaliteit en subsidiariteit en dat hij zijn ambtshandelingen in onafhankelijkheid moet uitvoeren. In de Gerechtsdeurwaarderswet staat expliciet dat de gerechtsdeurwaarder de belangen van alle betrokken partijen in het oog moet houden, waarbij geldt dat dit verder niet is uitgewerkt. Zo hebben gerechtsdeurwaarders geen formele bevoegdheid en geen verplichting om door te verwijzen naar gemeentelijke schuldhulpverlening bij problematische schulden. Wel zal met de pilot ketensignalering door gerechtsdeurwaarders het komend jaar in verschillende gemeente worden gezien hoe invulling kan worden gegeven aan deze rol.

Voor de crediteuren geldt dat er de laatste jaren steeds meer aandacht is gekomen voor sociaal incasseren, waarbij rekening wordt gehouden met de omstandigheden en de (financiële) situatie van de klant. Er wordt (al dan niet tijdelijk) ruimte geboden om sneller tot (volledige) betaling over te kunnen gaan. Zo wordt er aansluiting gezocht bij NVVK-convenanten waarbij er aanvullende afspraken worden gemaakt die moeten worden nagekomen. Dit betreft afspraken over een betaalpauze, of onder welke omstandigheden een verwijzing naar de gemeentelijke schuldhulpverlening wenselijk wordt geacht. Ook geldt dat veel crediteuren met de NVVK hebben afgesproken dat zij bij voorbaat akkoord gaan met schuldregelingsvoorstellen die worden gedaan door schuldhulpverleners die zijn aangesloten bij de NVVK. Ondernemingen in het mkb zijn over het algemeen geen convenantpartijen, mede omdat zij minder factureren en minder vaak voorkomen in schuldhulpverleningsdossiers. Desondanks kan het ook voor deze ondernemers nuttig zijn om meer kennis op te doen over invordering en schuldhulpverlening. Indien zij minder vaak vorderingen overdragen naar een derde of vorderingen verkopen en met lichtere instrumenten een debiteur kunnen bewegen om te betalen, draagt dit in sterke mate bij aan de-escalatie. De kosten bovenop de hoofdsom zullen niet, of in ieder geval minder sterk, oplopen. Overigens doet dit niets af aan het eigendomsrecht. Indien er sprake is van (het vermoeden van) kwade opzet, blijft het mogelijk om zwaardere dwangmiddelen in te zetten.

Nadere toelichting wenselijke maatregelen gericht op de-escalatie

De primaire taak van de gerechtsdeurwaarder is het verrichten van ambtshandelingen in opdracht van de crediteur. Om de onafhankelijke positie van de gerechtsdeurwaarder verder te versterken en de belangen van de debiteur beter af te wegen en het richten kan overwogen worden om naast de ministerieplicht ook een sociale ministerieplicht (c.q. zorgplicht) in te voeren. Daarnaast kan het wenselijk worden geacht om heldere normen te ontwikkelen voor sociaal incasseren.

Invoeren van sociale ministerieplicht (of zorgplicht) voor gerechtsdeurwaarders

Omschrijving maatregel

Door het invoeren van een sociale ministerieplicht (of zorgplicht) heeft de gerechtsdeurwaarder een verplichting om bij het uitoefenen van ambtshandelingen de belangen van zowel de opdrachtgever als de debiteur af te wegen en zich te richten op het voorkomen van een nodeloze oploop bij problematische schulden. Met een sociale ministerieplicht (of zorgplicht) voor deurwaarders wordt de positie van de debiteur en gerechtsdeurwaarder verder versterkt, omdat de gerechtsdeurwaarder de plicht krijgt om bij het uitoefenen van ambtshandelingen rekening te houden met gerechtvaardigde belangen van de debiteur en zich daarbij moet richten op het voorkomen van een nodeloze oploop van schulden. Dat kan ook betekenen dat een deurwaarder de ruimte krijgt om bepaalde ambtshandelingen niet uit te voeren, maar in kan zetten op het faciliteren van een betalingsregeling. Ook dient de deurwaarder de debiteur actief te kunnen doorverwijzen naar hulp en ondersteuning, wanneer dat relevant is.

In het verlengde van een sociale ministerieplicht is het vraagstuk of en hoe gerechtsdeurwaarders voor deze de-escalerende handelingen een vergoeding dienen te ontvangen. Het huidige tariefstelsel van

gerechtsdeurwaarders is erop gebaseerd dat zij betaald krijgen voor escalatiehandelingen. In de huidige systematiek krijgen zij niet betaald voor de-escalatie terwijl dat wel in het gezamenlijke belang van crediteur en debiteur kan zijn.

Om een zuivere afweging te kunnen maken in het niet-uitvoeren van ambtshandelingen lijkt het wenselijk dat de kosten die de gerechtsdeurwaarder heeft gemaakt tot dat beslismoment, worden betaald en/of dat er een sociaal tarief wordt ingesteld voor de-escalerende handelingen zoals het doorverwijzen naar schuldhulpverlening. Hiertoe zouden de bestaande tarieven voor ambtshandelingen uitgebreid moeten worden.

Overwogen kan worden of deze zorgplicht (met een eventuele bijbehorende vergoeding) ook voor incassodienstverleners kan gelden die minnelijke werkzaamheden verrichten.

Uitvoeringsaspecten en kanttekeningen

- Om ook daadwerkelijk te kunnen de-escaleren dienen gerechtsdeurwaarders de benodigde handvatten te krijgen, zoals inzage in de inkomens- en schuldenpositie aan andere partijen. Met deze informatie kan een gerechtsdeurwaarder een beoordeling maken of er sprake is van problematische schulden of iemand die niet wil betalen.
- Een belangrijke uitwerkingsvraag is welke partij voor deze (de-escalerende) werkzaamheden moet betalen. Een overweging is om voor de financiering van deze werkzaamheden gebruikt te maken van een kwaliteitsfonds. Dit kwaliteitsfonds kan bijvoorbeeld worden gevuld door crediteuren, debiteuren, of een combinatie van beide opties.
- Vorig jaar is reeds onderzoek gedaan naar een kwaliteitsfonds voor gerechtsdeurwaarders. Hieruit komt een optie waarbij crediteuren een vast bedrag aan de gerechtsdeurwaarder moeten betalen om het kwaliteitsfonds te vullen. Het sociaal tarief zou vervolgens uit het kwaliteitsfonds betaald kunnen worden. Hierdoor betaalt elke crediteur die werkzaamheden laat verrichten door een gerechtsdeurwaarder mee aan de zorgplicht die een gerechtsdeurwaarder heeft ten aanzien van het algemeen belang. Een variant waarbij de overheid deels meefinanciert, kan tevens worden verkend.
- Het raadplegen van VISH (Verwijsindex Schuldhulpverlening) is van belang om te kunnen vaststellen welke debiteur reeds in contact is met schuldhulpverlening. Dat kan reden zijn om schuldenrust in te zetten en af te zien van beslagmaatregelen. Tegelijkertijd dient een gemeente via VISH een gerechtsdeurwaarder in te lichten zodra een debiteur zich heeft aangemeld bij schuldhulpverlening. Indien een gemeente geen gebruik maakt van VISH, dient ze op een andere wijze gerechtsdeurwaarders te informeren.

Wetgeving

- Doordat de ministerieplicht wettelijk is vastgelegd zal de sociale ministerieplicht ook wettelijk vastgelegd moeten worden. De toezichthouder en de tuchtrechter houden daarmee toezicht op deze verplichting van een gerechtsdeurwaarder en zal daarmee gelden voor alle werkzaamheden die een gerechtsdeurwaarder verricht (ook minnelijke incasso).
- Indien overige dienstverleners die minnelijke incassowerkzaamheden verrichten ook gebonden worden aan een zorgplicht, dient de WKI en het toezicht door Inspectie JenV te worden aangepast. Voor de-escalerende handelingen zullen in dat geval tarieven vastgesteld moeten worden in het Besluit vergoeding buitengerechterlijke incassokosten.
- Om gerechtsdeurwaarders de-escalerende handelingen op te dragen, zal in de Gerechtsdeurwaarderswet (GDW) naast artikel 11 (ministerieplicht) en 12a (onafhankelijkheid) een zorgplicht geformuleerd moeten worden. Indien er voor gekozen wordt om de-escalerende handelingen (zoals doorverwijzing naar hulpverlening) ambtshandelingen te laten zijn, dienen deze te worden opgenomen in artikel 2 GDW. Voor de-escalerende handelingen zullen tarieven vastgesteld moeten worden in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag).

Ontwikkel heldere normen voor sociaal incasseren

Omschrijving maatregel

Momenteel is er geen algemene norm voor sociaal incasseren. Door het stimuleren van heldere normen voor crediteuren wordt aan de bron bijgedragen aan het bieden van oplossingen aan debiteuren. Duidelijke normen dragen er aan bij dat partijen weten wat er van hen wordt gevraagd en dat zij worden beloond indien zij dat kunnen leveren. Daarmee krijgen normen een breed gedragen invulling.

Bij het uitwerken van normen voor sociaal incasseren blijft het uitgangspunt dat een crediteur krijgt waar hij recht op heeft. Sociaal verantwoord incasseren is niet gericht op kwijtschelden, maar op een passende oplossing waarbij de vordering tegen zo laag mogelijke kosten, in principe volledig, geïnd kan worden. Indien een debiteur een rekening wel wil maar niet (in één keer) kan betalen, kiest de crediteur voor de minst bezwaarlijke oplossing om de vordering te innen. Een crediteur zet de klant centraal en handelt vanuit de doelstelling om de klant te behouden. Een crediteur treedt bij een betalingsachterstand persoonlijk in contact met een klant. Hij dient daartoe verschillende pogingen te doen. Een crediteur informeert de klant op een transparante, duidelijke en ondubbelzinnige wijze. De kosten van invordering worden voor de klant zo laag mogelijk gehouden. Een crediteur biedt, indien mogelijk en passend, maatwerk aan bij de betaling, bijvoorbeeld door het bieden van een betalingsregeling. Hierbij wordt rekening gehouden met de betaalcapaciteit van de klant en andere lopende schulden. Waar aan de orde sluit een crediteur aan bij een collectief van meerdere crediteuren (afbetalingsplan). In een collectief kunnen betalingsachterstanden en schulden sneller worden opgelost, tegen lagere kosten voor alle partijen. Tot slot wijst een crediteur een klant op mogelijkheden van ondersteuning en indien nodig, de schuldhelpverlening.

Als een crediteur een oplossing aanbiedt die past bij de betaalcapaciteit van de debiteur, waarbij men kiest voor de minst bezwaarlijke oplossing, vindt er minder kostenoploop plaats en wordt de kans dat een crediteur het volledige bedrag kan innen vergroot. Desalniettemin behoudt een crediteur recht op betaling van het afgenomen goed of dienst, en kan er altijd voor kiezen om betaling in één keer (betaling ineens) te eisen.

Met sociaal verantwoord incasseren vergroten bedrijven naast hun financiële gezondheid ook die van hun omgeving: klanten, werknemers en andere stakeholders. Door de kosten voor inning laag te houden en te investeren in de klanten, kan het klantbehoud, het imago en de binding met stakeholders worden versterkt.

Uitvoeringsaspecten en kanttekeningen

- Er zal bezien moeten worden welke normen en keurmerken voldoen aan de vereisten. Een duidelijke norm zorgt er voor dat bedrijven met elkaar in gesprek gaan en samen deze norm opstellen. Het verdient de voorkeur om de markt zelf de norm te laten bepalen en naleving daarvan vorm te geven. Zelfregulering verdient de voorkeur boven een wettelijke verplichting om deze norm na te leven.
- De uiteindelijke beslissing om wel of geen ruimte te bieden aan een schuldenaar ligt altijd bij de crediteur en de betalingscapaciteit van de crediteur zelf. De crediteur is afhankelijk van de informatie die bekend en beschikbaar is over de schuldenaar en baseert de keuze op de individuele klant.
- Voordat er bepaald kan worden welke normen in het bedrijfsleven ontwikkeld moeten worden, dient het MKB voldoende kennis en "know-how" te hebben. Zij dienen te begrijpen dat maatwerk bieden bij de betaling, kan leiden tot een verhoogd rendement op invordering. Het in eigen beheer oplossen van betalingsachterstanden kan tevens de klantrelatie verstevigen. Dergelijk bewustzijn kan worden gestimuleerd via een ondersteuningsprogramma bij het MKB.
- Een dergelijk MKB ondersteuningsprogramma kan bestaan uit onder andere netwerken voor informatiedeling en het ontwikkelen van stappenplannen ('toolboxen') om het debiteurproces anders in te richten.

Wetgeving

- Gegeven de verschillen tussen crediteuren (groot/klein, zelfincassant of uitbesteed) lijkt het niet wenselijk of doenlijk om normen voor sociaal incasseren wettelijk vast te leggen.
- We verwachten dat partijen hun verantwoordelijkheid zullen nemen en geven hen daarvoor de ruimte. De overheid kan hen daarbij stimuleren/faciliteren en zelf het goede voorbeeld geven. Zo kan de overheid in eigen aanbestedingen eisen stellen aan sociale incasso van contractspartijen zoals nu ook gedaan wordt op het gebied van duurzaamheid.

4.3 Beperken van kostenoploop

Belangrijkste knelpunten

- Een goed werkende invorderingsketen is van belang zodat crediteuren hun vorderingen kunnen innen en wanbetaling wordt voorkomen.
- Tegelijkertijd leiden de invorderingsmaatregelen die kunnen worden ingezet tot een kostenoploop, wat tot gevolg heeft dat een crediteur naar verwachting langer moet wachten voor de volledige schuld is betaald.
- Bezien moet worden hoe de kostenoploop in de invorderingsketen kan worden beperkt, zonder dat dit de positie en mogelijkheid van de crediteur om zijn vordering te innen schaadt.

Mogelijke maatregelen gericht op het beperken van de kostenoploop

- Herijk de wettelijke buitengerechtelijke incassokosten.
- Geef de mogelijkheid om een dagvaarding tijdelijk op te schorten.
- Baseer griffierechten op de partij die voor de kosten wordt veroordeeld, in plaats van de partij die de zaak aanbrengt.
- Verbied het verdienen aan herexecutiedossiers.

Het stelsel van civiele invordering geeft crediteuren wettelijke bevoegdheden om de eigen vordering te innen. In veel gevallen werkt dat goed en zorgen de verschillende invorderingsmaatregelen ervoor dat debiteuren hun openstaande rekeningen voldoen. Ook draagt een goed functionerende civiele invorderingsketen eraan bij dat wanbetaling zo veel als mogelijk wordt voorkomen. Tegelijkertijd gaan de verschillende invorderingsmaatregelen gepaard met een kostenoploop, in het bijzonder op het moment dat een private crediteur betaling via de rechter probeert af te dwingen. Deze kosten dienen in eerste instantie te worden betaald door de schuldeiser, maar worden in rekening gebracht bij de debiteur, waardoor de openstaande schuld toeneemt. Wel geldt hierbij dat de opdrachtgever over bepaalde handelingen prijsafspraken kan maken met invorderingspartijen, (zoals *no cure, no pay*) waardoor het risico op oplopende kosten voor de crediteuren beperkt kunnen blijven. Dit betekent echter niet dat de crediteur uiteindelijk een hoger rendement op zijn vordering kan verwachten. Deze kostenoploop betekent juist dat de crediteur naar verwachting langer moet wachten voordat de volledige schuld is betaald. Hoewel alle incassostappen binnen de incassoketen opzichzelfstaand gerechtvaardigd zijn, kan de kostenoploop er juist toe leiden dat situaties uitzichtloos worden.

Er zijn verschillende maatregelen mogelijk om de kostenoploop te beperken, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de mogelijkheden voor de crediteur om zijn recht te halen en de vordering te innen. Deze maatregelen zien op verschillende stappen in het invorderingsproces.

Herijk de wettelijke buitengerechtelijke incassokosten

Omschrijving maatregel

De buitengerechtelijke incassokosten die maximaal in rekening mogen worden gebracht zijn sinds de invoering in 2012 niet geïndexeerd of geëvalueerd. De markt is sinds 2012 fors veranderd, waardoor herijking van de kosten wenselijk kan zijn. Hiervoor is een actueel kostprijsonderzoek noodzakelijk. Hierbij dient onderzocht te worden of de tarieven bijgesteld kunnen worden waarin een goede verhouding ontstaat tussen escalerende handelingen en de-escalerende handelingen. Hierbij dient bekeken te worden of de gemaakte kosten nog in verhouding staan tot wat er wordt doorbelast aan de debiteur. Een uitwerkrichting zou kunnen zijn om een andere staffel te hanteren bij kleine vorderingen zoals geldt in België en Duitsland. Ook dient er bij het vaststellen van de hoogte van de tarieven oog te zijn voor de prikkel die de tarieven hebben om schulden zo snel mogelijk af te lossen.

Uitvoeringsaspecten en kanttekeningen

Er dient een kostprijsonderzoek plaats te vinden om te bepalen of en hoe de kosten van het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten aangepast kan worden. Daarbij kan overwogen

worden om zelf-incassanten (crediteuren die zelf incassokosten in rekening brengen) te betrekken. Crediteuren mogen zelf wettelijke buitengerechtelijke incassokosten in rekening brengen bij de debiteur, maar zij vallen formeel niet onder de reikwijdte van de Wet kwaliteit incassodienstverlening (WKI). Zij kunnen wel gehouden kunnen worden aan de eisen van redelijkheid en billijkheid bij het in rekening brengen van kosten bij de debiteur. Gezien de recente inwerkingtreding van de Wki op 1 april jl., zijn de effecten van de verplichte registratie en kwaliteitseisen die worden gesteld aan incassodienstverleners als gevolg van deze wet, nog niet duidelijk zichtbaar.

Wetgeving

Bij een wijziging van de wettelijke buitengerechtelijke incassokosten dient het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten aangepast te worden. De buitengerechtelijke incassokosten zijn verwant aan vermogensschade zoals vastgelegd in artikel 6:96 van het Burgerlijk Wetboek.

Geef de mogelijkheid om een dagvaarding tijdelijk op te schorten

Omschrijving maatregel

Het uitbrengen van een dagvaarding kan ervoor zorgen dat de debiteur tot actie overgaat en alsnog de vordering betaalt of een betalingsregeling treft. In dat geval is het mogelijk dat de crediteur ervoor kiest om dagvaarding in te trekken (in 2023 werden circa 17% van de dagvaardingen ingetrokken). Een deel van de crediteuren kiest ervoor om de procedure alleen in te trekken als er volledige betaling plaatsvindt. Op dit moment bestaat alleen de mogelijkheid om een dagvaarding door te laten gaan of in te trekken. De kosten voor het aanbrengen van een zaak zijn dan al gemaakt door de crediteur. Indien de debiteur na het uitbrengen van de dagvaarding alsnog tot een betalingsregeling wil komen, leidt een gerechtelijke procedure tot onnodige kosten voor de debiteur (de proceskosten moeten door hem worden betaald). Voor een crediteur kan het wenselijk zijn om – zolang de betalingsregeling loopt – de mogelijkheid tot dagvaarding wel open te houden (dus op te schorten). Indien een betalingsregeling dan niet wordt nagekomen hoeft een crediteur niet opnieuw te laten dagvaarden (met bijbehorende kosten voor hem).

Deze maatregel biedt in de (aanloop naar de) gerechtelijke fase meer ruimte om te komen tot een betalingsregeling zonder executiedwang. Hierbij is het uitgangspunt dat zowel crediteur als debiteur hun recht kunnen halen wanneer dat passend is.

Uitvoeringsaspecten en kanttekeningen

- Deze maatregel leidt tot aanpassingen in de uitvoering voor de rechtspraak en waarschijnlijk tot extra lasten. Om het bovenstaande te realiseren zal er een soort van parkeerrol moeten worden gecreëerd waar dagvaardingen die worden opgeschort kunnen worden geplaatst.
- Van belang is dat er wel een einddatum aan de opschorting wordt gekoppeld, om te voorkomen dat dagvaardingen niet oneindig lang op de parkeerrol blijven staan.

Wetgeving

Nader zal moeten worden gezien of voor het invoeren van deze maatregel wetgeving aangepast dient te worden.

Baseer griffierechten op de partij die voor de kosten wordt veroordeeld, in plaats van de partij die de zaak aanbrengt

Omschrijving maatregel

De hoogte van de griffierechten wordt bepaald op de partij die voor de kosten wordt veroordeeld. Als dat een natuurlijk persoon is geldt het lage tarief. De proceskostenveroordeling van een natuurlijk persoon in de proceskosten van een niet-natuurlijk persoon (met bijbehorend hoger griffierecht voor niet-natuurlijk

personen) wordt namelijk als knellend ervaren. Dit wordt tevens genoemd in het jaarverslag van de rechtspraak.⁴⁰

Uitvoeringsaspecten en kanttekeningen

- De griffierechten moeten nu vooraf betaald worden ('inning aan de poort'). Juist om de lasten in de uitvoering te verminderen, is inning aan de poort geïntroduceerd.
- Deze aanpak maakt het ingewikkeld om het tarief voor de griffierechten te bepalen op basis van degene die voor de proceskosten wordt veroordeeld. Dit vergt dan ook een aanpassing van de werkwijze van het in rekening brengen van griffierechten, omdat je anders het risico loopt op rechtspraak waar geen griffierechten voor zijn of worden betaald.
- Indien de tarieven voor de griffierechten worden bepaald op basis van degene die wordt veroordeeld in de kosten (voor zover het vorderingen van een niet-natuurlijk persoon op een natuurlijk persoon betreft), brengt dat naar verwachting grote lasten mee. Bovendien heeft dat – bij gelijkblijvende tarieven - tot gevolg dat het bedrag aan griffierechten dat zal worden geïnd aanzienlijk lager zal zijn. Dit heeft grote financiële gevolgen.

Wetgeving

Dit leidt tot een aanpassing van de wet griffierechten burgerlijke zaken.

Verbod het verdienen aan herexecutiedossiers

Omschrijving maatregel

Debiteuren kunnen geconfronteerd worden met kosten van herexecutie. Dit betekent dat een vordering, waarbij een gerechtsdeurwaarder eerder niet tot inning is gekomen, op een later moment opnieuw ter executie (bij een andere gerechtsdeurwaarder) wordt aangeboden. Dit kan in gang worden gezet door de oorspronkelijke crediteur, of na verkoop van een vordering door de nieuwe eigenaar van de vordering. Deze maatregel houdt in dat alleen de kosten die door de crediteur daadwerkelijk betaald zijn aan een gerechtsdeurwaarder in rekening mogen worden gebracht bij de debiteur wanneer de vordering wordt overgedragen naar een andere gerechtsdeurwaarder of wanneer de vordering wordt verkocht aan een opkoper die opnieuw een poging doet om de vordering te innen (herexecutie). Kosten die niet werkelijk zijn betaald, mogen niet alsnog in rekening worden gebracht bij herexecutie. Deze maatregel moet er toe leiden dat de kosten bij herexecutie van een vordering minder snel oplopen.

Uitvoeringsaspecten en kanttekeningen

- Deze maatregel grijpt in op het rendement op invordering van reeds gekochte schuldenpakketten doordat deze lager wordt. Echter is het de vraag voor wie dit rendement geldt, aangezien de terugverdientermijn steeds langer wordt en de kosten fors oplopen.
- Bij herexecutie zal iedere keer een overzicht van de werkelijk betaalde kosten moeten worden aangetoond wat de administratieve last verhoogd.
- Gerechtsdeurwaarders staan onder toezicht van het Bureau Financieel Toezicht en onder tuchtrecht bij de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders welke er op toe kunnen zien dat de gerechtsdeurwaarders zich aan deze bepalingen houden.

Wetgeving

De huidige prijsafspraken zijn vastgesteld in de Gerechtsdeurwaardersverordening, die wordt opgesteld door de KBvG en goedgekeurd door de minister voor Rechtsbescherming. Deze wijziging lijkt opgenomen te kunnen worden door een lid toe te voegen aan artikel 4.7 van de Gerechtsdeurwaardersverordening. Wanneer dit niet het geval is, kan het in de Gerechtsdeurwaarderswet opgenomen worden.

⁴⁰ Jaarverslag van de rechtspraak (2023), pagina 16.

4.4 Overige denkrichtingen ter nadere overweging

In deze contourenschets worden verschillende mogelijke maatregelen uitgewerkt die er aan kunnen bijdragen dat in het invorderingsstelsel meer wordt gehandeld vanuit het collectieve belang, hoe er meer ruimte kan worden geboden aan de-escalatie en maatregelen die ertoe aan kunnen bijdragen dat de kosten van invorderingsmaatregelen minder snel oplopen. Naast deze beschreven opties zijn er aanvullende maatregelen denkbaar die kunnen bijdragen aan het klein houden van schulden en het voorkomen dat schulden problematisch worden. Dit zijn maatregelen die crediteuren en incassodienstverleners kunnen faciliteren bij het inningsproces en ervoor moeten zorgen dat crediteuren zelf minder snel in de problemen komen.

Overige denkrichtingen ter nadere overweging zijn:

- Bekijk of de positie van kleine crediteuren verbeterd kan worden.
- Onderzoek of verkorting van de verjaringstermijn en/of vervaltermijn van de vordering wenselijk is.
- Overweeg om bij verkoop vorderingen de btw-opslag voor incassokosten en ambtshandelingen alleen van toepassing te laten zijn wanneer de oorspronkelijke crediteur niet btw-plichtig is.
- Onderzoek of het wenselijk is of achteraf betalen nader ingeperkt kan worden
- Overweeg om incassodienstverleners inzage te bieden in de Basisregistratie Personen (BRP).

Bekijk of de positie van kleine crediteuren verbeterd kan worden

Het uitgangspunt bij invordering is dat de crediteur recht heeft op betaling. De mogelijke maatregelen die hierboven zijn uitgewerkt kunnen er aan bijdragen dat schulden minder oplopen en vaker volledig afbetaald worden. Tegelijkertijd zijn er situaties waarin betaling niet mogelijk is en waarbij minnelijke of wettelijke schuldsanering noodzakelijk is. Bij een schuldsanering zal er vaak sprake zijn van finale kwijting.⁴¹ Bij het maken van beleidskeuzes dienen de crediteuren, die te maken krijgen met vorderingen die hen zowel zakelijk als persoonlijk diep kunnen raken, expliciet meegenomen te worden. In tegenstelling tot het grootbedrijf hebben kleine crediteuren vaak niet de keuze om eigen processen in te richten.

Daarnaast zijn de gevolgen van het niet kunnen innen van een vordering voor een kleine crediteuren vaak erg ingrijpend en kunnen er zelfs toe leiden dat zij zelf in de financiële problemen komen. In het rapport van Berenschot wordt erop gewezen dat kleine ondernemers relatief vaak weigeren akkoord te gaan met een minnelijke schuldregeling. Naast het feit dat de financiële impact van het totaal aan openstaande bedragen op de persoonlijke financiën van de crediteur meestal relatief groter is dan bij grote ondernemingen, spelen emotie of weerstand hierbij regelmatig een rol.⁴²

Potentiële maatregelen

- Zorg voor duidelijke communicatie over het afbetalingsplan en schuldregelingen richting crediteuren. Het is belangrijk dat (specifiek kleine) crediteuren weten wat hun mogelijkheden zijn en vertrouwen hebben in de regeling. Hierbij kan MKB-Nederland worden betrokken.
- Fonds voor kleine crediteuren die disproportioneel getroffen worden door het (lage) percentage dat zij krijgen bij een schuldregeling. Er zal dan een beroep gedaan kunnen worden op de regeling als de crediteuren als de vordering een X percentage van de omzet betreft of wanneer de crediteur kan aantonen dat hij zelf direct in de financiële problemen kan geraken. Zo'n fonds kan mogelijk door het bedrijfsleven zelf worden opgezet, waarbij een onafhankelijke partij/commissie dient te oordelen of een crediteur in aanmerking komt voor een vergoeding uit het fonds. Deze maatregel vraagt nadere uitwerking, ook omtrent de financiële implicaties.

⁴¹ De NVVK heeft recent in haar gedragscode opgenomen om bij schuldregelingen altijd het Vtlb als uitgangspunt te nemen. Dat zal er naar verwachting toe leiden dat er richting crediteuren vaker een "nul-aanbod" wordt gedaan.

⁴² Berenschot, *Positie van schuldeisers in schuldregelingstrajecten* (april 2024).

Onderzoek of verkorting van de verjaringstermijn en/of vervaltermijn van de vordering wenselijk is

Beschrijving maatregel

In de huidige situatie kunnen vorderingen lang blijven bestaan als crediteuren deze vorderingen tijdig stuiten of een executoriale titel halen. De verschillende wettelijke verjaringstermijnen zijn te vinden in art. 3:306 tot en met 3:325 BW. Bij consumentenkoop geldt voor de rechtsvordering tot betaling van de koopprijs een verjaringstermijn van 2 jaar (art. 7:28 BW). Periodieke vorderingen hebben een verjaringstermijn van 5 jaar. De bevoegdheid een vonnis ten uitvoer te leggen verjaart 20 jaar na de dag van de uitspraak. De verjaring van rechtsvorderingen is er om de debiteur te beschermen tegen een crediteur die onredelijk lang wacht om zijn recht uit te oefenen. Het is echter niet de bedoeling dat een crediteur die zijn rechten op redelijke wijze uitoefent te maken krijgt met de verjaringsproblematiek. Daarom kunnen verjaringstermijnen meestal worden gestuit; de lopende verjaring wordt dan afgebroken.

Door stuiting van de verjaring kunnen vorderingen echter oneindig in het rechtsverkeer vastgehouden worden, ook als de kans op inning minimaal is. De te innen bedragen staan dan niet meer in verhouding tot de gemaakte kosten. Indien het na een bepaalde periode niet is gelukt een vordering te innen (er is geen serieuze betalingsstroom op gang is gekomen), kan geconstateerd worden dat deze oninbaar is. Om te voorkomen dat (consumenten)vorderingen eindeloos blijven bestaan, kan overwogen worden de verjaringstermijn van (consumenten)vorderingen te verkorten en het stuiten te beperken door middel van een wettelijke vervaltermijn.

Denkrichtingen voor het herijken van de wettelijke voorschriften van verjaring en stuiting voor consumentenvorderingen zijn:

1. een verkorting van de verjaringstermijn van 20 jaar voor executie van een vonnis;
2. een maximering van de termijn waarin de verjaring kan worden gestuit bij (kleine) vorderingen waardoor deze vorderingen na deze periode komen te vervallen, (waarmee er sprake is van een vervaltermijn);
3. een consumentenkoopvordering ouder dan 2 jaar houdt op te bestaan bij overlijden van de debiteur.

Door in plaats van met een te stuiten verjaringstermijn te werken met een vervaltermijn verdwijnen naar verwachting (oninbare) vorderingen eerder uit het rechtssysteem en het economisch verkeer, omdat zij niet meer oneindig kunnen bestaan. Hiermee wordt voorkomen dat een initiële geringe vordering een uitzichtloze vordering wordt. De verkorting van de verjaringstermijn, het inperken van stuiting en het in plaats daarvan invoeren van een vervaltermijn dragen zodoende bij aan het verlagen van de kostenoploop. Een steeds hoger bedrag aan schulden, waarbij de kans op inning zeer beperkt is, levert een crediteur uiteindelijk minder op. Alle kosten moeten worden betaald voordat men op de hoofdsom kan oplossen.

Uitvoeringsaspecten en kanttekeningen

- De voorgestelde denkrichtingen zien op consumentenvorderingen.
- Verjaring, stuiting en verval raken aan het vorderingsrecht van crediteuren. Er dient een afweging te worden gemaakt tussen enerzijds het inperken van het vorderingsrecht en anderzijds het voorkomen van uitzichtloze situaties. Hier dient zorgvuldig mee te worden omgegaan.
- Er dient nader onderzocht te worden welke termijn en welke maatregel het meest doeltreffend is. Bij het verkorten van de verjaringstermijn en de termijn tot tenuitvoerlegging van een executoriale titel moet er tijd overblijven om – bijvoorbeeld in het geval van een sterke inkomensstijging – alsnog het bedrag te kunnen innen. Daar heeft een crediteur immers recht op. Daarnaast moet de verjaringstermijn niet tot gevolg hebben dat er onrealistische betaaltermijnen moeten worden verlangd, waardoor er door deze enkele betalingsverplichting problematische schulden ontstaan.
- Voor het verkorten van de verjaringstermijn na een vonnis kan worden gekeken naar de civielrechtelijke verjaringstermijn van een executoriale titel in andere Europese landen. Zo geldt in België en Frankrijk een verjaringstermijn van tien jaar.

- Naar verwachting zal een inkorting van de verjaringstermijn, in combinatie van een inperking van het recht op stuiting en dus invoering van een vervaltermijn, leiden tot minder dossiervorming – met name het aantal executiedossiers zal afnemen.

Wetgeving

- Deze maatregelen leiden tot aanpassingen in het Burgerlijk Wetboek.

Overweeg om bij verkoop vorderingen de btw-opslag voor incassokosten en ambtshandelingen alleen van toepassing te laten zijn wanneer de oorspronkelijke crediteur niet btw-plichtig is

Omschrijving huidige situatie

De dienstverlening door incassobureaus en de ambtshandelingen die worden verricht door gerechtsdeurwaarders zijn in de regel belast met btw. Deze handelingen worden verricht in opdracht van een crediteur. De btw die voor deze werkzaamheden in rekening wordt gebracht bij een crediteur die btw-vrijgestelde prestaties verricht wordt in beginsel als kosten doorberekend aan de debiteur. Wanneer de crediteur btw-belaste prestaties verricht kan de door incassodienstverleners en gerechtsdeurwaarders aan de crediteur in rekening gebrachte btw door hem in aftrek worden gebracht. In dit geval wordt de btw niet als kosten doorberekend aan de debiteur. Opkopers van vorderingen verrichten in de regel geen btw-belaste prestaties. De verkoop en overdracht van de vordering van een aftrekgerechtigde crediteur naar een niet-aftrekgerechtigde crediteur heeft zodoende tot gevolg dat de debiteur de btw als kosten doorberekend krijgt, terwijl dat niet het geval zou zijn geweest als de vordering niet was doorverkocht. De verkoop van de vordering heeft dan tot gevolg dat de schuld voor de debiteur toeneemt, terwijl de debiteur geen invloed heeft op de keus van de crediteur om de vordering al dan niet te verkopen.

Overwegingen

- Het opkopen van vorderingen en de inning c.q. invordering is voor eigen rekening en risico en is voor de btw geen activiteit die recht geeft op aftrek van voorbelasting. De huidige wetgeving regelt nu dat de niet aftrekbare btw door opkopers aan de debiteur in rekening gebracht mag worden. Overwogen kan worden de wetgeving op dit punt aan te passen zodat de niet aftrekbare btw door opkopers niet meer aan de debiteur in rekening gebracht mag worden. Dit draagt eraan bij dat in deze specifieke situatie de schulden minder snel oplopen, maar heeft ook impact voor de crediteur en behoeft daarom nadere doordenking.
- Dit voorstel heeft gevolgen voor de positie van een aftrekgerechtigde crediteur bij de verkoop van zijn vordering en de positie van een niet-aftrekgerechtigde koper van vorderingen bij de aankoop van een vordering. De consequentie is dat beide partijen een onderzoekslast krijgen naar de btw-plicht van de andere partij omdat de btw over incassokosten en ambtshandelingen bij overdracht van een btw-belast presterende ondernemer naar een btw-vrijgesteld presterende ondernemer niet meer op de schuldenaar kan worden verhaald. Dit risico zal vermoedelijk onderdeel gaan uitmaken van de koopovereenkomst.
- Het voorstel werpt een drempel op voor btw-belaste presterende creditoren om hun vordering te verkopen. Dit strookt niet met het algemene uitgangspunt om de lasten van niet-betaling bij de debiteur te laten.

Wetgevingsaspecten

Dit voorstel leidt niet tot aanpassingen in de btw-wetgeving, maar vergt een aanpassing van het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten en het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag).

Onderzoek of het wenselijk is of achteraf betalen nader ingeperkt kan worden

Heroverweeg de plicht om achteraf betalen aan te bieden

In artikel 7:26 Burgerlijk Wetboek staat bepaald dat het voor verkoop aan consumenten verplicht is om achteraf betalen als optie aan te bieden van tenminste 50% van het totaalbedrag. Bij een aankoop waarbij het product of de dienst niet direct wordt geleverd, zoals een koopovereenkomst die via een webshop tot stand komt, is het dus niet toegestaan de consument te verplichten tot vooruitbetaling van meer dan de helft van de koopprijs. In de praktijk betekent dit dat aanbieders bij online verkopen altijd de optie van betaling achteraf moeten aanbieden. Leveranciers hebben daarbij de mogelijkheid om verzending onder rembours af te spreken. De ontvanger betaalt dan op het moment van ontvangst het volledige orderbedrag. Betaling onder rembours is echter prijzig en gegeven de huidige hoeveelheid online aankopen niet meer standaard mogelijk.

De mogelijkheid tot betaling achteraf beschermt de consument tegen leveranciers die een product niet (naar behoren) leveren. Tegelijkertijd leidt de plicht om bij online verkoop betaling achteraf aan te bieden ertoe dat er veel aankopen op afbetaling worden gedaan, wat een risico vormt voor het ontstaan van schulden.

Het kan zodoende wenselijk zijn om het artikel 7:26 BW nader te doordenken in het licht van de huidige economische en maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij online aan- en verkopen een belangrijke rol spelen. Bezien moet worden of er mogelijkheden zijn waarbij de bescherming van de consument overeind blijft, terwijl de leverancier de ruimte krijgt om volledige betaling vooraf te eisen.

Buy now, pay later

De wettelijke verplichting om (deels) achteraf te kunnen betalen heeft er mede toe geleid dat er aanbieders zijn ontstaan die vordering overnemen van kleine leveranciers en deze vervolgens incasseren bij de debiteur. Deze zogenoemde Buy Now Pay Later aanbieders (hierna: BNPL-aanbieders) maken het voor consumenten mogelijk om de betaling van hun aankoop (gedeeltelijk) uit te stellen tot na de levering. Recent is er in het Europees Parlement een herziene de Europese Richtlijn consumentenkrediet aangenomen welke voor oktober 2026 moet worden omgezet naar nationaal recht. De herziene Europese Richtlijn consumentenkrediet zorgt ervoor dat aanbieders van BNPL-betaaldiensten, net als aanbieders van consumptieve leningen, zullen moeten voldoen aan de regels ten aanzien van verantwoorde kredietverstrekking. De herziene Europese Richtlijn zorgt er ook voor dat er voor nu geen verdere ruimte is tot wettelijke inperking van het achteraf betalen.

Overweeg om incassodienstverleners inzage te bieden in de Basisregistratie Personen (BRP)

Omschrijving maatregel

Op dit moment hebben incassodienstverleners gedurende het minnelijke traject geen toegang tot de Basisregistratie Personen (BRP). Met deze maatregel wordt voorgesteld om incassobureaus die zijn ingeschreven in het register voor incassodienstverlening, evenals gerechtsdeurwaarders tijdens de uitvoering van minnelijke incassowerkzaamheden, toegang te geven tot de BRP zodat zij sneller kunnen identificeren waar iemand woont en een melding kunnen krijgen zodra iemand is aangemeld voor schuldhulp. Hierdoor kan op een zorgvuldiger wijze worden geïnd, waarbij de kosten lager blijven voor alle partijen.

Uitvoeringsaspecten en kanttekeningen

- Vroegtijdig contact met een debiteur is van belang. Dat draagt bij aan de duurzame onderlinge oplossing van betalingsgeschillen. Hiervoor is het van belang dat incassodienstverleners de beschikking hebben over de juiste contactgegevens.
- De BRP is gekoppeld aan de Verwijsindex Schuldhulpverlening (VISH), door middel van inzage in het BRP zouden incassomedewerkers ook een melding kunnen krijgen als iemand is aangemeld voor een

schuldhulptraject.⁴³ Indien er een aanvraag voor schuldhulpverlening loopt, heeft iemand er baat bij dat dit bekend is om te voorkomen dat er invorderingskosten worden gemaakt, terwijl een debiteur niet bij machte is om te betalen.

- De suggestie om inzage uit te breiden naar de geregistreerde incassodienstverleners zal moeten worden getoetst aan de uitgangspunten van de Wet BRP, dat wil zeggen een gewichtig maatschappelijk belang dienen en met voldoende waarborgen voor de privacybescherming zijn omkleed.
- Het borgen van de zuiverheid van BRP-gegevens vergroot de effectiviteit van deze maatregel.

Wetgeving

Er dient een wettelijke grondslag geregeld te worden zodat incassodienstverleners inzage kunnen krijgen in de BRP. Hiervoor is een privacytoets nodig en indien succesvol, een verzoek aan het AP voor sectorale gegevensuitwisseling. Het besluit kwaliteit incassodienstverlening moet in dat geval worden aangepast.

⁴³ VISH is een instrument waarmee gemeenten aan deurwaarders kunnen doorgeven dat iemand schuldhulp krijgt. Afspraken daarover zijn vastgelegd in een convenant tussen de NVVK en de KBvG.