

Schulden klein houden en perspectief bieden

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

SchuldInfo

HU KENNISCENTRUM
SOCIALE INNOVATIE
HOOGESCHOOL
UTRECHT



Publiekssamenvatting

Schulden klein houden en perspectief bieden

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

Publiekssamenvatting

Oktober 2023

Mr André Moerman
Prof. dr. Nadja Jungmann

Deze publiekssamenvatting bevat een uitwerking van de bevindingen en aanbevelingen uit het rapport 'Schulden klein houden en perspectief bieden. Naar een paradigmashift waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren'. Voor de onderbouwing, verdere uitwerking en bronnen onder de toelichting wordt verwezen naar het hoofdrapport. Dit rapport is te downloaden via www.schuldenkleinhouden.nl

“Het huidige incassostelsel leidt tot het hoog oplopen van schulden en aanzienlijke maatschappelijke kosten.

Om deze ongewenste uitwerkingen te voorkomen is er een paradigmashift nodig: inning niet gericht op de afzonderlijke vorderingen maar op het collectieve belang van betrokken schuldeisers en debiteur dat er wordt geïnd met inachtneming van de totale schuldenlast van de debiteur.”

Bron: voorliggende publiekssamenvatting

Paradigmashift in de incasso: naar inning gericht op het collectieve belang

Pacta sunt servanda: overeenkomsten moeten worden nagekomen. Een cruciaal principe onder een goed functionerende economie. Het biedt rechtszekerheid, vertrouwen en nodigt uit tot ondernemerschap. Het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering biedt schuldeisers instrumenten voor naleving van dit rechtsbeginsel. Bij een enkele vordering zijn de instrumenten goed inzetbaar. Er ontstaan echter problemen zodra er meerdere schuldeisers betrokken zijn en de afloscapaciteit beperkt is. Het systeem nodigt schuldeisers uit om geen rekening te houden met andere schuldeisers en maximaal voor het eigen belang te gaan. Dit leidt tot hoog oplopende schulden en onnodige maatschappelijke kosten. Er is een paradigmashift nodig opdat incasso gericht wordt op het collectieve belang van schuldeisers en debiteuren: inning van alle vorderingen tegen zo laag mogelijke kosten. Deze shift is te realiseren door de inzet van vijf maatregelen.



De schuldenproblematiek in Nederland is substantieel

Ruim 600.000 huishoudens hebben **geregistreeerde problematische schulden**. Ministers, overheden, non-profit partijen en bedrijven zoeken al een aantal jaar naar wegen om het aantal huishoudens met (problematische) schulden flink terug te dringen. De resultaten van een veelheid aan nieuwe wetgeving, pilots en projecten zijn beperkt. Vooral nog is er geen sprake van afname van de problematiek. Huishoudens worstelen jaren met (problematische) schulden en **het bereik van schuldhulpverlening** is gering. Aanhoudende schuldenproblematiek zorgt voor oplopende maatschappelijke kosten voor onder meer de gezondheidszorg, het onderwijs, het sociaal werk en de re-integratie. Bijna vijf op de zes huishoudens met geregistreeerde problematische schulden zijn niet in beeld bij professionele hulpverlening.



Het huidige systeem nodigt uit tot kostenoploop en maatschappelijke kosten

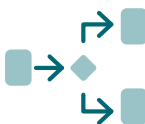
Schuldeisers staan bij de inning van vorderingen voor een hele opgave. Als brieven en eventuele telefoontjes geen betaling opleveren, mogen zij incassokosten in rekening brengen. Mocht dat nog geen betaling opleveren, dan kunnen zij een deurwaarder inschakelen om betaling af te dwingen. Het gegeven dat de inning gericht is op de **eigen vordering** levert in situaties waarin er meerdere schuldeisers in beeld zijn, en de afloscapaciteit beperkt is, grote nadelen en kosten op voor zowel schuldeisers als debiteuren. Dit is zowel aan de orde in de incassofase waar nog geen executiedwang wordt toegepast, als in de executiefase waar betaling wordt afgedwongen. De gemeenschappelijke deler in beide fasen is dat de debiteur **financieel en als gevolg daarvan ook mentaal kan worden overvraagd**.

Onderstaand rekenvoorbeeld maakt inzichtelijk hoe een vordering van € 750,- oploopt als inning plaatsvindt via loonbeslag bij een aflossingsruimte van € 200,- per maand.



In de incassofase is de financiële overdraging toe te schrijven aan het feit dat het ontbreekt aan een **verdelend inningsinstrument** dat de betaalcapaciteit van de debiteur eerlijk verdeelt onder de betrokken schuldeisers. De schuldeiser hoeft niet in te stemmen met betaling in termijnen en als er al wel een betalingsregeling wordt getroffen, hoeft er geen rekening te worden gehouden met de beslagvrije voet.

De schuldeiser hoeft bij de invordering van schulden bovendien geen rekening te houden met de belangen van en reeds lopende afspraken met andere schuldeisers. Schuldeisers en debiteuren staan in het huidig incassostelsel tegenover elkaar, terwijl ze in de basis meestal een gezamenlijk belang hebben: volledige betaling van de vordering tegen zo laag mogelijke kosten.



Bij gebrek aan een verdelend instrument worden schuldeisers aangezet om alles uit de kast te halen dat kan helpen om de vordering geïnd te krijgen. Ze zoeken allemaal afzonderlijk van elkaar, contact met de debiteur. Om een voldoende deel van de betaalcapaciteit te bemachtigen, hanteren ze bij betalingsregelingen vaak voorwaarden zoals een minimumbedrag per maand of een maximumtermijn

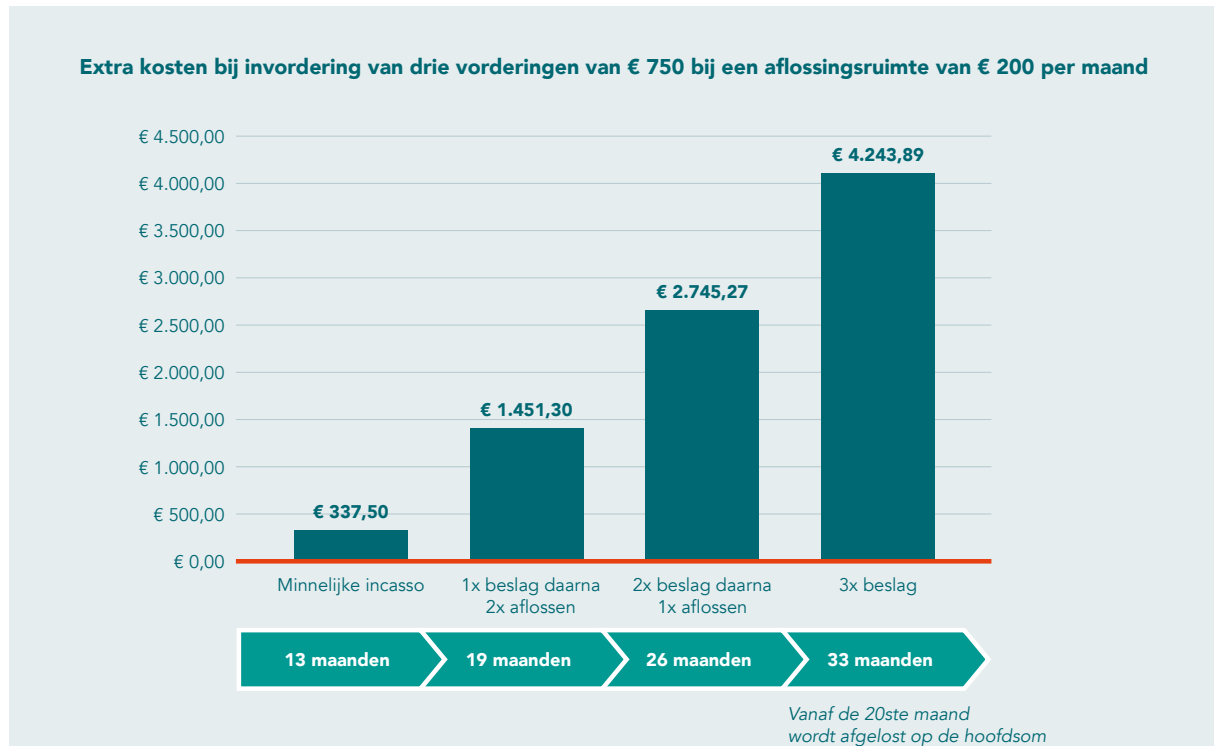
waarbinnen de vordering betaald moet zijn. Deze voorwaarden zijn niet afgestemd op de betaalmogelijkheden van de debiteur. In de contacten voelt de debiteur bij de ene schuldeiser meer druk dan bij de andere om te betalen. De uitkomst van het samenspel van alle contacten is dat de debiteur allemaal afzonderlijke betaalafspraken maakt, die lang niet altijd samen in het budget passen. Bij gebrek aan een verdelend **inningsinstrument** voeren schuldeisers in de incassofase de druk op, spreken debiteuren betalingsregelingen af die ze niet na kunnen komen en escaleert de situatie. Als gevolg van de inrichting van het systeem zijn niet alleen debiteuren maar ook de schuldeisers slechter af.



In de executiefase vindt een vergelijkbaar proces plaats. Ook daar nodigt het systeem schuldeisers uit tot financiële overdraging van de debiteur. In deze fase is de overdraging toe te schrijven aan het ontbreken van een mogelijkheid om **vorderingen kosteloos te voegen**. Met voegen wordt bedoeld dat een vordering wordt toegevoegd aan de

opdracht van de deurwaarder om ten behoeve van meerdere vorderingen te innen en verdelen. In de huidige praktijk gaat de gehele betaalcapaciteit naar de eerste schuldeiser die beslag legt. Dit brengt de andere schuldeisers in een benarde positie. Zij komen door het beslag van de eerste beslagleggende schuldeiser voor een haast **onmogelijke keuze** te staan: wachten tot het beslag is afgelopen en dus lange tijd geen geld ontvangen, druk zetten op een betalingsregeling naast het beslag met als gevolg dat de debiteur ver onder de bijstandsnorm komt en nieuwe schulden onvermijdelijk zijn of ook beslag leggen met een fikse kostenoploop van de schuldsituatie als gevolg. Ook hier werkt het systeem dus kostenoploop en maatschappelijke kosten in de hand.

De perverse doorwerking van het huidige systeem is zichtbaar in het volgende rekenvoorbeeld waarbij, met een aflossingscapaciteit van € 200,- per maand drie vorderingen van € 750,- worden geïnd.



Als de beschikbare aflossingscapaciteit naar rato tussen de schuldeisers wordt verdeeld komt er € 337,50 aan kosten bij. De drie schulden zijn dan in 13 maanden betaald. Een periode die te overzien is. Wanneer dat niet gebeurt en een schuldeiser gaat dagvaarden en vervolgens beslag leggen, dan lopen de kosten snel op. In plaats van € 337,50 komt er dan € 1.451,30 aan kosten bij. De andere schuldeisers staan dan voor de keus:

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

De enige gunstige optie is 'wachten' maar dat gebeurt in de praktijk nauwelijks. Naast het beslag betalingsregelingen treffen leidt al gauw tot nieuwe schulden, omdat de debiteur dan onvoldoende heeft om van te leven. En ook een vonnis verkrijgen zorgt er voor dat de schulden door extra kosten verder oplopen. Bij drie beslagen komt er zelfs € 4.243,- aan extra kosten bij. Bijna het dubbele van de originele schulden van 3 x € 750,-. Het duurt dan bijna drie jaar (33 maanden) voordat de schulden zijn betaald, waarbij de debiteur de eerste anderhalf jaar (20 maanden) alleen maar op de kosten afbetaalt. De 'echte' aflossingen starten pas daarna.

Extra wrang is dat de bijkomende kosten oplopen naarmate het inkomen lager is. Schuldenproblematiek komt relatief het vaakst voor bij de lage inkomens. Het incassosysteem voorziet als het ware in **inkomensafhankelijke kosten** waarbij minima geconfronteerd worden met veruit de hoogste extra kosten. Deze oploop is zichtbaar in onderstaande tabel.

Extra wrang is dat de bijkomende kosten oplopen naarmate het inkomen lager is. Schuldenproblematiek komt relatief het vaakst voor bij de lage inkomens. Deze oploop is zichtbaar in onderstaande tabel.

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

Aflossings-ruimte	Bijkomende kosten minnelijk bij 3 x 750,-	Bijkomende kosten bij 1x beslag	Bijkomende kosten bij 2x beslag	Bijkomende kosten bij 3x beslag	Aantal maanden aflossen op kosten voordat aflossingen op hoofdsom starten
€ 60,00	€ 337,50	€ 1.854,20	€ 4.348,02	€ 8.584,73	181
€ 100,00	€ 337,50	€ 1.612,46	€ 3.300,89	€ 5.593,07	79
€ 150,00	€ 337,50	€ 1.505,02	€ 2.916,23	€ 4.625,18	46
€ 200,00	€ 337,50	€ 1.451,30	€ 2.745,27	€ 4.243,89	33
€ 300,00	€ 337,50	€ 1.411,01	€ 2.595,68	€ 3.891,93	21
€ 400,00	€ 337,50	€ 1.384,15	€ 2.510,20	€ 3.715,95	15



Er is een paradigmashift nodig in het systeem van innen

Het huidige incassostelsel leidt tot het oplopen van schulden en maatschappelijke kosten. Om deze ongewenste uitwerkingen te voorkomen is er een **paradigmashift** nodig: **inning niet gericht op de afzonderlijke vorderingen maar op de totale schuldenlast van de debiteur ten bate van zowel schuldeisers als de debiteur**. In het publieke debat wordt er wel uitgehaald naar schuldeisers en de namens hen incasserende partijen. Op zijn tijd is de kritiek terecht. Maar wie analyseert waar het huidige systeem toe uitnodigt en aanzet realiseert zich dat het terugdringen van de schuldenproblematiek in Nederland veel meer vraagt dan alleen schuldeisers en incasserende partijen die hun verantwoordelijkheden nemen. Het vraagt om een herijking van het incassosysteem opdat inning gericht is op 1) het eerlijk **verdelen van de betaalcapaciteit** van de debiteur, 2) het **voorkomen van kostenoploop** en 3) het stimuleren van debiteuren met problematische schulden om **hulp te zoeken**.

Maatschappelijk verantwoord incasseren

In het besef dat debiteuren in het huidige systeem met de rug tegen de muur staan en schuldeisers er uiteindelijk financieel ook slechter van worden, is in de afgelopen jaren een beweging op gang gekomen van maatschappelijk verantwoord incasseren. In deze beweging zoeken schuldeisers een **balans** tussen het eigen belang om te innen en het belang van de debiteur om niet verder in financiële problemen te komen. De inzet om maatschappelijk verantwoord te incasseren is te waarderen. In de ontwikkeling van de schuldenproblematiek zijn er nog geen effecten te zien van deze beweging. Dat is te verklaren uit het gegeven dat dit in de incassofase pas zal gebeuren als alle schuldeisers bereid zijn om vrijwillig de betaalcapaciteit van de debiteur eerlijk te verdelen en uit het gegeven dat het in de huidige **juridische context** onmogelijk is om bij een beslag vorderingen kosteloos te voegen. Het ligt derhalve niet in de verwachting dat de beweging van het maatschappelijk verantwoord incasseren de juridische gebreken in het huidige systeem zal compenseren.



Schuldhelpverlening heeft onvoldoende bijsturende kracht

Een onderdeel van de **kosten opdrijvende werking** van het huidige incassosysteem is dat de focus van schuldeisers om de eigen vordering te innen in de hand werkt dat er nieuwe vorderingen ontstaan en dus nieuwe schuldeisers betrokken raken. In de incassofase speelt dit als gevolg van het hanteren van minimumbedragen en maximumtermijnen bij betalingsregelingen en in de executiefase als gevolg van de druk van schuldeisers op debiteuren om betalingsregelingen af te spreken, terwijl een andere schuldeiser al beslag op het inkomen heeft gelegd. Dat er nieuwe schuldeisers onnodig betrokken raken komt niet alleen doordat schuldeisers bij de inning zich richten op de eigen vordering en de daarmee gepaard gaande druk op debiteuren. Het komt ook doordat debiteuren de stap naar schuldhelpverlening moeilijk zetten. Schaamte voor de eigen situatie, wantrouwen jegens de overheid en niet willen voldoen aan de voorwaarden van schuldhelpverlening kan hierbij een rol spelen.

Als gevolg van een reeks van overwegingen is slechts een smal deel van de huishoudens met problematische schulden **in beeld bij schuldhelpverlening**. Op basis van de beschikbare cijfers zit nog geen vijf procent van de huishoudens met problematische schulden in een schuldregeling met kwijtschelding. Het schuldenpakket voor deze groep bedraagt gemiddeld maar liefst € 40.170,- bij 13 schuldeisers.

Bij een paradigmashift gericht op het innen ten behoeve van het collectief is het dus ook van belang dat er prikkels in het systeem worden georganiseerd om debiteuren aan te moedigen de stap naar hulp te zetten. Dit is in het belang van de debiteuren opdat er **eindigheid van schulden** komt en in het belang van schuldeisers zodat er geen onnodige nieuwe vorderingen ontstaan met alle economische schade van dien.



De paradigmashift kan vorm krijgen door vijf maatregelen

Om de schulden klein te houden en perspectief te bieden is een incassosysteem nodig dat gericht is op het collectief, het gezamenlijke belang van schuldeisers en debiteuren. Met een beperkte set juridische ingrepen is het mogelijk om de incasso in Nederland zo in te richten dat schuldeisers en de partijen die namens hen incasseren gaan voor het collectieve en maatschappelijke belang waarbij schuldsituaties niet onnodig oplopen, schuldeisers maximale bedragen terugkrijgen en debiteuren steviger gemotiveerd worden de stap naar schuldhulpverlening te zetten.

De paradigmashift kan vorm worden gegeven door de volgende vijf ingrepen te plegen:

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

De maatregelen nader toegelicht



1 Een afbetalingsplan gericht op volledige betaling van de vordering

Dit nieuwe inningsinstrument betreft een **100%-betalingsregeling** waarin alle schuldeisers naar rato van hun vordering kunnen meedelen in de beschikbare betaalcapaciteit van de debiteur. Het afbetalingsplan wordt geregistreerd in het **beslagregister** en opgesteld volgens een **vaste set afspraken** over zowel de **berekening van de betaalcapaciteit** als over de **verdeling** van de betaalcapaciteit. Gezien de hoge drempel die veel debiteuren ervaren om de stap naar schuldhulpverlening te zetten, kan het afbetalingsplan ook worden opgesteld door andere partijen die in art 48 Wck zijn aangewezen als 'schuldbemiddelaar', zoals bewindvoerders en deurwaarders. Zodra om een afbetalingsplan wordt verzocht geldt een wettelijke termijn van 8 weken uitstel om de schulden te inventariseren en voorstellen aan schuldeisers te doen.

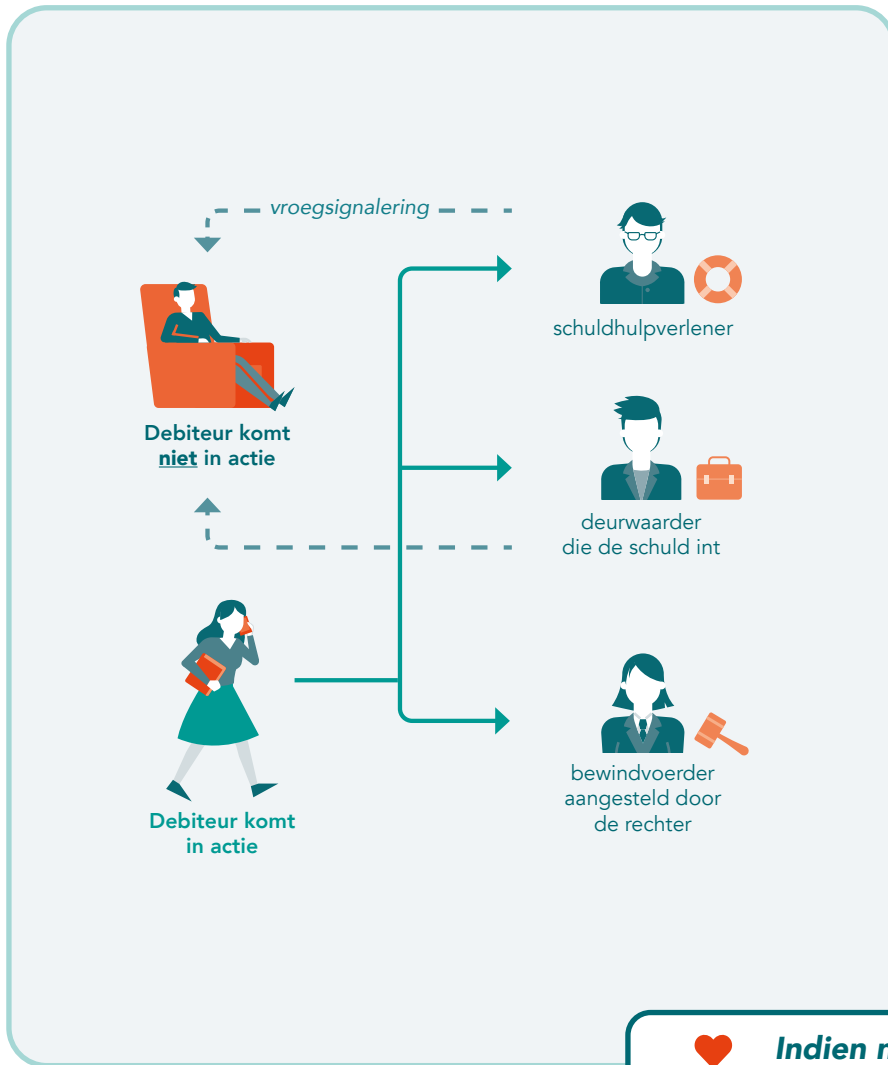
Voor **schuldhulpverleners** en **bewindvoerders** lijkt dit instrument op de **100%-betalingsregeling** die zij al treffen. In de huidige opzet hebben schuldeisers alle vrijheid om hier al dan niet mee in te stemmen en de voorwaarden ervan te bepalen. Bij het nieuwe objectief vastgestelde afbetalingsplan geldt een wettelijke uitsteltermijn. Bovendien wordt het financieel onaantrekkelijk om niet mee te werken omdat een schuldeiser na een afwijzing bij een verzoek om een vonnis in de kosten wordt veroordeeld.

Voor **deurwaarders** wordt bij inzet van dit inningsinstrument gevraagd om zich ook al in de incassofase te richten op het innen en verdelen ten behoeve van een collectief. Deze rol kennen zij nu alleen in de executiefase bij meerdere loonbeslagen. De deurwaarder krijgt de opdracht om zodra hij bij inning van een individuele vordering constateert dat er meerdere vorderingen zijn, direct een afbetalingsplan aan de debiteur voor te stellen zodat inning vanaf dat moment gericht is op het collectief en niet alleen op de vordering van de opdrachtgever waarvoor hij contact zoekt. De handelingen om tot een afbetalingsplan te komen worden tegen kostprijs in het betaalschema verwerkt. De kosten worden wettelijk vastgelegd, zodat de debiteur weet waar hij aan toe is en het er niet toe doet welke partij het afbetalingsplan opstelt. Mocht er gedurende een afbetalingsplan een nieuwe vordering ontstaan dan wordt deze zo mogelijk ingevoegd in het betaalschema. De **flexibiliteit** om nieuwe vorderingen toe te voegen is beperkt. Bij een sterk vermoeden of met zekerheid vastgestelde opzet dat de nieuwe vordering niet had hoeven ontstaan, kan het afbetalingsplan komen te vervallen.

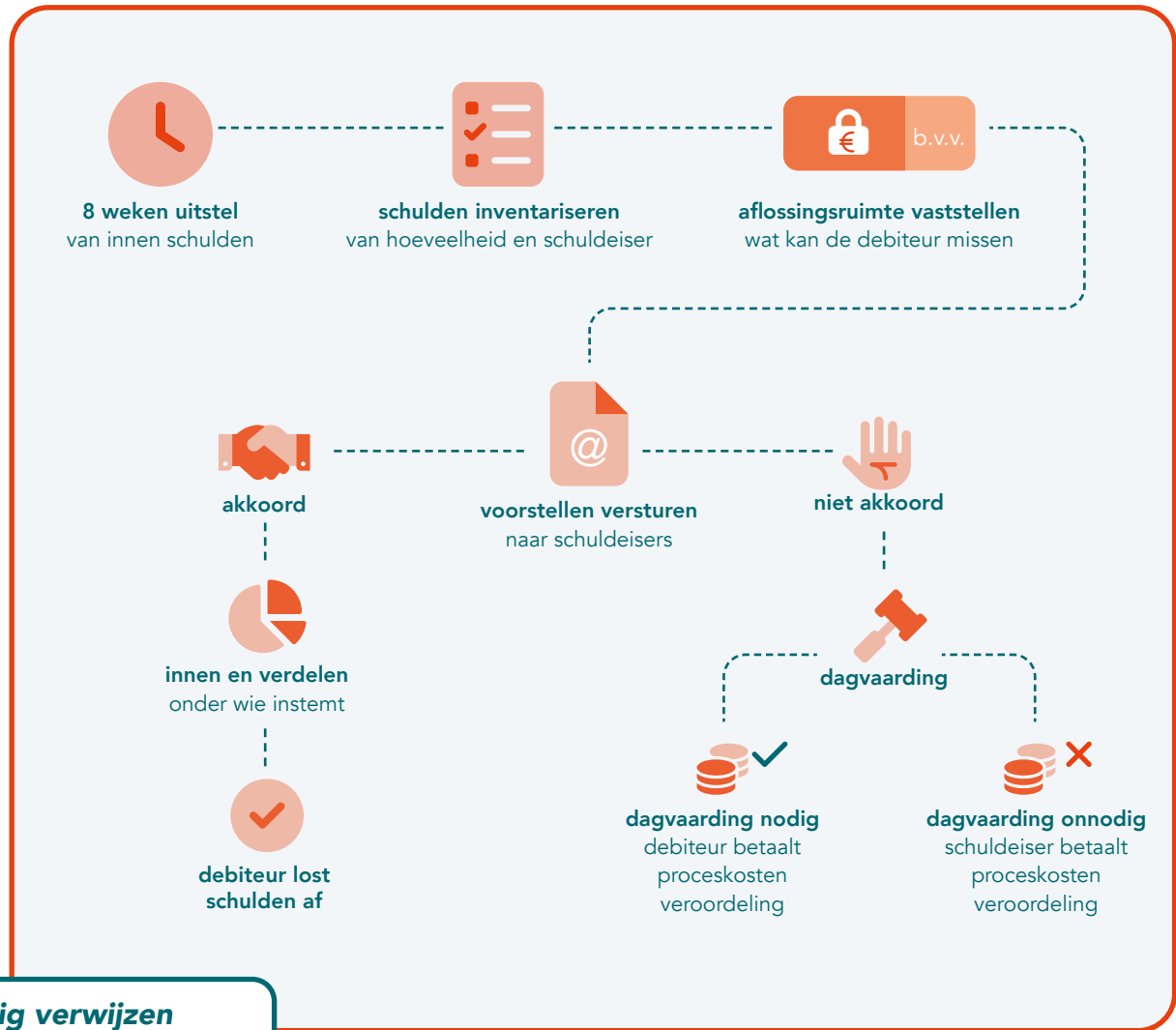
In schema ziet het afbetalingsplan er als volgt uit.

schulden klein houden: **het afbetalingsplan**

wie benadert wie?



het plan



 **Indien nodig verwijzen voor (budget) begeleiding**



2 Meedelen in beslag

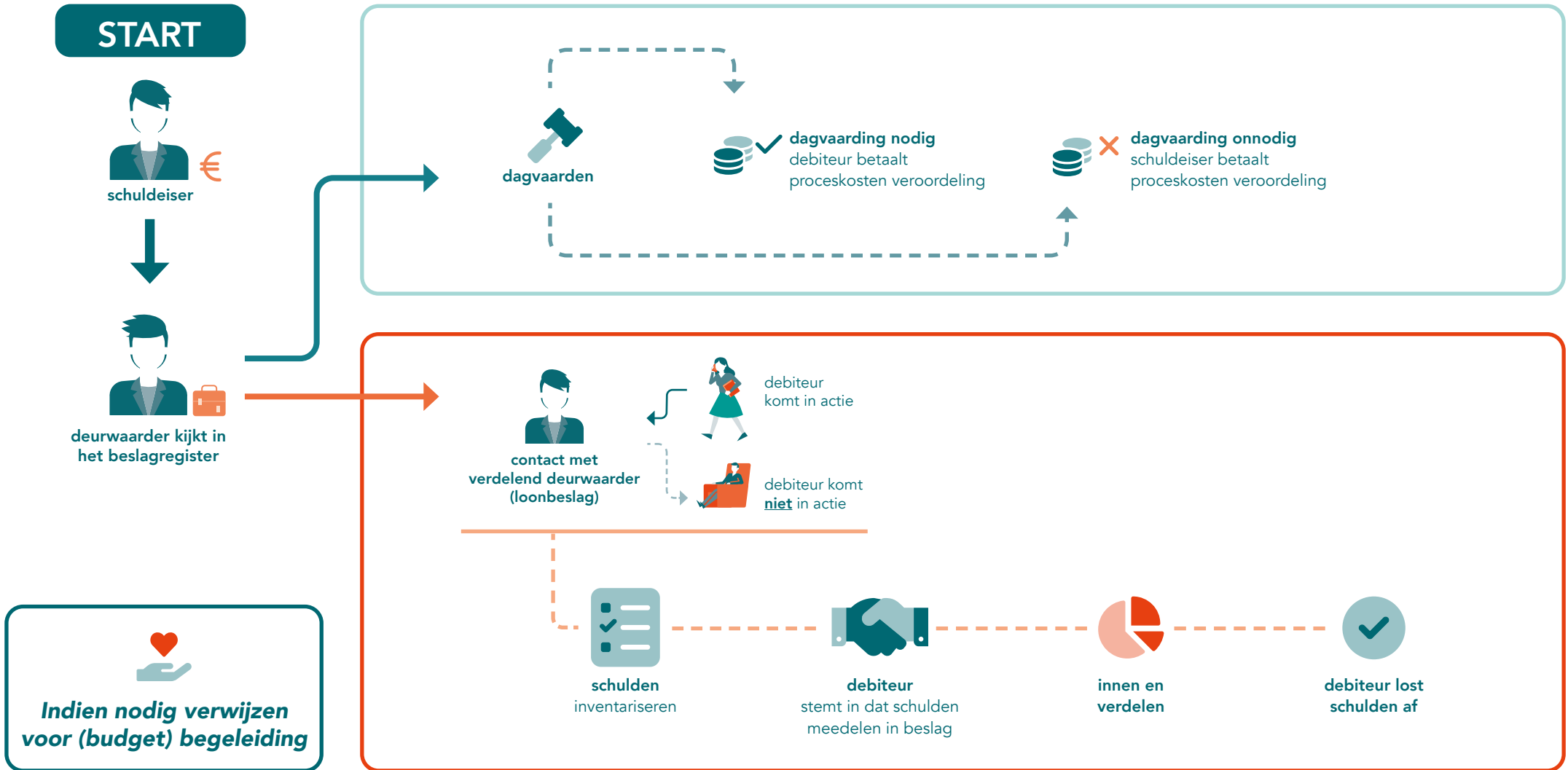
Als een debiteur niet om een afbetalingsplan verzoekt of een opgesteld plan niet naar behoren nakomt, kan er altijd een moment komen dat een schuldeiser een vonnis haalt om beslag te laten leggen. Hier wordt voorzien in de nieuwe mogelijkheid om 'actief mee te delen in het beslag'. Met instemming van de debiteur kunnen schuldeisers dan meedelen in de beslagopbrengst. Deze nieuwe mogelijkheid heeft een aantal voordelen:

- 1) In tegenstelling tot de huidige situatie worden er geen extra kosten gemaakt. De schuldenlast loopt dus niet meer enorm op.
- 2) Een debiteur staat niet meer onder druk om een betalingsregeling te treffen onder de beslagvrije voet om de bijkomende kosten van beslag te voorkomen.
- 3) Alle schuldeisers profiteren van het beslag en niet alleen de schuldeisers die zelf beslag laten leggen.

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

In schema ziet het actief meedelen in beslag er als volgt uit.

actief meedelen in het beslag





3 Een zorgplicht voor deurwaarders

In het huidige systeem hebben deurwaarders een ministerieplicht. Dit houdt in dat zij verplicht zijn om als een schuldeiser daartoe verzoekt de ambtshandelingen te verrichten waartoe hij bevoegd is. De **ministerieplicht** is een belangrijk instrument omdat zij bijdraagt aan onder meer **rechtszekerheid** voor schuldeisers en het behouden van de **rechtsorde** (vonnissen worden uitgevoerd). Een nadeel van de ministerieplicht is dat zij in de hand werkt dat een deurwaarder de belangen van een enkele schuldeiser dient. In een stelsel dat is gericht op de inning van de gehele schuldenlast van de debiteur en niet één enkele vordering, is het noodzakelijk dat deurwaarders naast een ministerieplicht ook een zorgplicht krijgen. Deze schrijft voor dat een deurwaarder altijd verplicht is om in contact met een debiteur te **informer**en of er meerdere vorderingen zijn. Als de debiteur daar blijk van geeft en openheid over zijn financiële situatie geeft, dan voorziet de zorgplicht in de bindende opdracht de debiteur uit te nodigen om een afbetalingsplan te treffen of bij een beslag vorderingen in te dienen om mee te delen in een lopend beslag. De zorgplicht voorziet ook in de opdracht debiteuren afhankelijk van de situatie **proactief te verwijzen** naar onder meer schuldhulpverlening, wijkteams en beschermingsbewind.



4 Financiële prikkels die de oploop van kosten beperken

De financiering van het huidige systeem zorgt ervoor dat de schulden verder oplopen. Zo kunnen de incassokosten voor grote schuldeisers met eigen incassoafdelingen een verdienmodel zijn, omdat na het versturen van één aanmaning al incassokosten in rekening mogen worden gebracht. Wanneer de schuldeiser gaat dagvaarden omdat de debiteur niet op tijd heeft betaald, komen de **proceskosten** bijna altijd voor rekening van de debiteur. Of de schuldeiser via een betalingsregeling de vordering betaald had kunnen krijgen, speelt hierbij geen rol. En als er eenmaal een vonnis is stimuleert de wijze waarop deurwaarders gefinancierd worden niet om te komen tot een minnelijke oplossing. De deurwaarder wordt tijdens de executiefase alleen voor het verrichten van **ambtshandelingen** betaald: Voor een ontruiming wordt de deurwaarder wel gefinancierd, maar voor het treffen van een betalingsregeling om de ontruiming te voorkomen niet.

Er zijn meerdere ingrepen nodig om deze financiële prikkels die in het huidige systeem **kosten opdrijvend** werken om te buigen naar financiële prikkels die stimuleren dat schuldeisers de schulden minnelijk oplossen en voor het collectieve belang opteren.

Een eerste ombuiging kan gerealiseerd worden door schuldeisers de bevoegdheid te ontnemen om voor eigen incassowerkzaamheden incassokosten in rekening te brengen. Het zelf in rekening mogen brengen van kosten is een prikkel om voor de inning van de eigen vordering te gaan en geen rekening te houden met andere schulden. Daarbij komt het de kwaliteit van de incasso ook niet ten goede. De Wet kwaliteit incassodienstverlening die naar verwachting per 1 januari 2024 van kracht zal worden, is namelijk niet op incassoafdelingen van schuldeisers van toepassing.

Om het minnelijk oplossen van schulden te stimuleren zal de rechter bij de beslissing over de proceskostenveroordeling moeten beoordelen of de procedure vanwege een aangeboden afbetalingsplan of 'meedelen in beslag' voorkomen had kunnen worden. Hiervoor moeten de regels die gelden voor de **proceskostenveroordeling** worden aangepast.

Om de deurwaarders te stimuleren om schulden minnelijk op te lossen zal de financiering van het afbetalingsplan geregeld moeten worden.

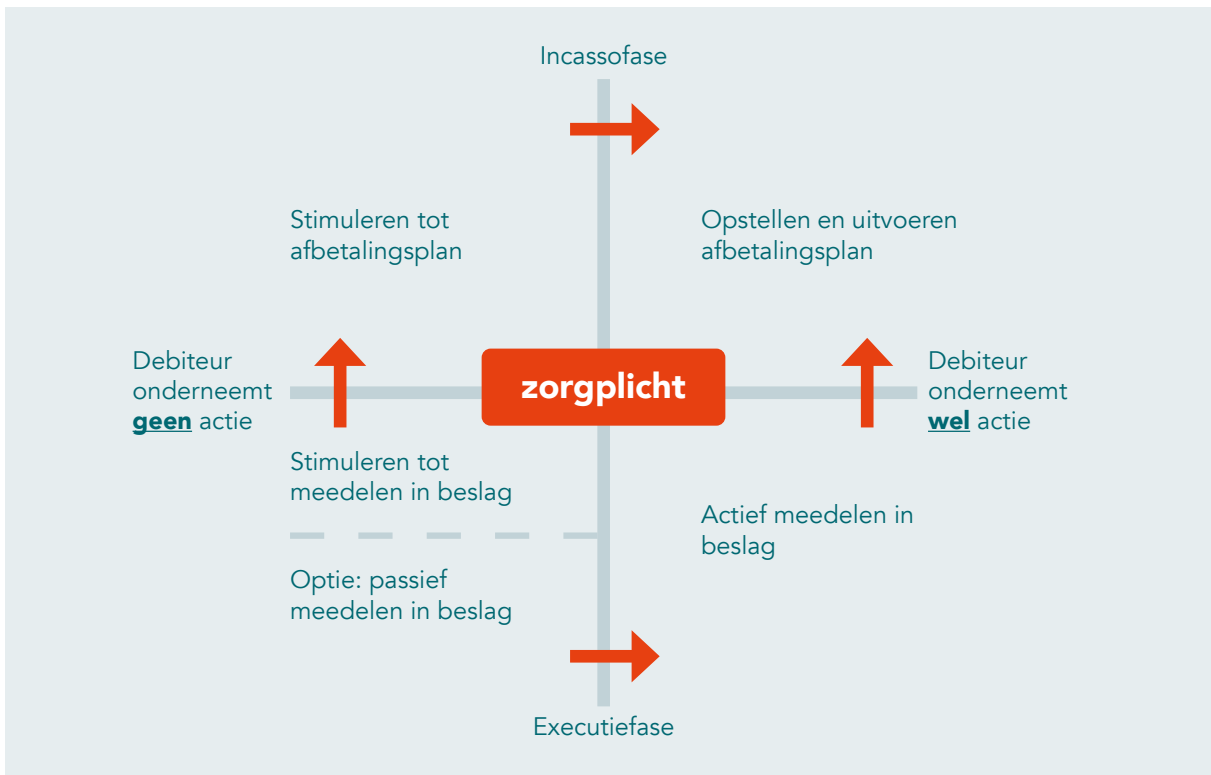


5 Financiële prikkels om debiteuren te stimuleren hulp te zoeken

Schulden maken moe en murw. Bij (problematische) schulden geldt voor veel debiteuren dat zij geen hulp zoeken bij het treffen van een betalingsregeling voor het gehele schuldenpakket. Door schuldbemiddelaars een financieel belang te bieden bij het treffen van een afbetalingsplan ontstaat er een nieuwe prikkel. De schuldbemiddelaar (schuldhulpverlening, bewindvoerder, deurwaarder en wellicht op termijn incassobureaus als er afdoende toezicht en kwaliteitszorg is) krijgt een **financieel belang** om debiteuren op te zoeken en te motiveren gebruik te maken van het inningsinstrument van het afbetalingsplan. In de huidige opzet (inclusief de wijze waarop schuldhulpverlening wordt gefinancierd) is er geen enkele partij die er financieel belang bij heeft om debiteuren op te zoeken en te motiveren hulp te zoeken voor een plan op het gehele schuldenpakket. Wanneer er loonbeslag is gelegd heeft de verdelend deurwaarder er belang bij dat ook andere schuldeisers dan de beslaglegger, meedelen in het beslag. De deurwaarder zal hiervoor contact zoeken met de debiteur. Zowel het afbetalingsplan als actief meedelen in beslag zijn instrumenten om te innen. **Aanvullende hulp** zoals budgetcoaching en schuldregelingen met kwijtschelding blijven in deze opzet het domein van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Een nieuw incassomodel in vier kwadranten

De vijf maatregelen hebben betrekking op zowel de incasso- als executiefase en richten zich zowel op debiteuren die uit zichzelf in actie komen als op debiteuren die dat (zoals de meesten) niet doen. Afgezet op deze twee assen ontstaat er een model met vier kwadranten.



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

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

De effecten van een paradigmashift naar collectief innen zijn groot

Wanneer de vijf voorgestelde maatregelen worden ingevoerd, ligt het in de rede dat debiteuren niet meer in een onvermijdelijke oploop van kosten terechtkomen. Dit betekent ook minder mentale overbelasting door schuldenproblematiek wat gunstig uitwerkt op hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, de veerkracht die zij hebben om kinderen op te voeden en het beroep dat zij doen op de gezondheidszorg en GGZ. Schuldeisers hoeven elkaar niet meer 'opzij te duwen' en beslagen zijn niet meer ontregelend in een schuldsituatie. Doordat de kosten bij lange na niet meer zo hoog oplopen, zullen schuldsituaties veel minder vaak problematisch worden. De schuldenproblematiek in Nederland zal daardoor afnemen. Invoering van het model zal impact hebben op alle organisaties die betrokken zijn bij de schuldenproblematiek, waarbij een verschuiving van werkzaamheden zal plaatsvinden. Welke omvang de impact zal hebben is nog niet te duiden, maar er zijn wel richtingen aan te geven. De impact gaat ook afhangen van de vraag welke partijen de meeste afbetalingsplannen gaan opstellen.

Deurwaarders

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



Incassobureaus

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



De rechtspraak

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



Beschermingsbewind

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



(Schuld)hulpverlening

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



Implementeren nieuw incassomodel vraagt een beperkte set wetswijzigingen

Aanbeveling 1

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

Aanbeveling 2

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

Aanbeveling 3

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

Aanbeveling 4

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

Aanbeveling 5

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

Aanbeveling 6

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

Aanbeveling 7

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

Aanbeveling 8

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

Aanbeveling 9

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

Aanbeveling 10

*Neem in de Gerechtsdeurwaarderswet een Zorgplicht op:
"De gerechtsdeurwaarder houdt bij het uitoefenen van ambtshandelingen en daarmee samenhangende nevenwerkzaamheden rekening met gerechtvaardigde belangen van de schuldenaar en is hierbij gericht op het voorkomen van een nodeloze oploop van kosten. De gerechtsdeurwaarder wijst de schuldenaar voor het oplossen van zijn schuldenproblematiek op de mogelijkheden van hulp en ondersteuning."
Vertaal de Zorgplicht in de Verordening gerechtsdeurwaarders in concrete gedragsregels.*

Aanbeveling 11

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

Aanbeveling 12

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

Aanbeveling 13

Maak van het beslagregister een Centraal invorderingsregister.

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

Aanbeveling 14

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

Aanbeveling 15

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

Aanbeveling 16

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

Aanbeveling 17

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

Aanbeveling 18

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

Aanbeveling 19

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



SchuldInfo



Publiekssamenvatting