

Vergaderjaar 2007–2008

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 138

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2008

Tijdens het Algemeen Overleg van 27 maart 2008 (Kamerstuk 24 515, nr. 133) heb ik u toegezegd u op de hoogte te brengen van de reactie van het kabinet op het rapport van de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden «Mensen met schulden in de knel».

Hierbij stuur ik u, mede namens staatssecretaris De Jager van Financiën en minister Hirsch Ballin en staatssecretaris Albayrak van Justitie, een afschrift van deze reactie.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb

Aanbevelingen op het beleidsterrein van het ministerie van Justitie

Aanbeveling 1.

Beperk het in rekening brengen van veel te hoge incassokosten, door in de wet maximumtarieven op te nemen.

Terecht stellen de sociaal raadslieden de problematiek aan de orde van de te hoge incassokosten. Dit zijn incassokosten die in een wanverhouding staan tot de werkzaamheden die zijn verricht en die aldus de kans dat er betaald wordt bepaald niet vergroten. De wet bevat een algemene beperking in artikel 6:96 lid 2 onderdeel c van het Burgerlijk Wetboek. Onredelijk hoge incassokosten mogen door een schuldeiser niet worden gevorderd, zoals onlangs is uiteengezet in de brief van de minister van Justitie d.d. 7 maart 2008, TK 2007–2008, 30 928, nr. 16. Deze algemene wettelijke redelijkheidsnorm is nader ingevuld langs de weg van aanbevelingen die zijn uitgebracht door de Nederlandse vereniging voor rechtspraak (het zogenaamde rapport Voor-werk II). Toekenning van buitengerechtelijke incassokosten vindt in de praktijk plaats op basis van dit rapport. Schuld-eisers die onredelijk hoge incassokosten in rekening brengen kunnen niet alleen bij de rechter ter verantwoording worden geroepen, maar ook te maken krijgen met de Consumentenautoriteit. Onder omstandigheden zal het ook een oneerlijke handelspraktijk kunnen betekenen zoals omschreven in de Europese richtlijn die thans in onze wetgeving wordt omgezet. De minister van Justitie heeft aangekondigd dat hij de ontwikkelingen in het belang van consumenten nauwlettend zal blijven volgen. Voor een uitgebreide toelichting verwijs ik naar de hiervoor genoemde brief.

Aanbeveling 2.

De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) zou een standaardmodel vragenformulier plus toelichting kunnen ontwerpen en bij verordening kunnen regelen dat deurwaarders deze moeten gebruiken. De toelichting wijst op het belang van deze gegevens voor de beslagvrije voet en voor de hoogte van het maandelijks te betalen bedrag. Ook vermeldt de toelichting dat de schuldenaar informatie en advies kan vragen aan Sociaal Raadslieden of Juridisch Loket.

In het periodieke bestuurlijke overleg met de KBvG met de staatssecretaris van Justitie zal de staatssecretaris aandacht vragen voor de hier gedane aanbeveling. Het gebruik van standaard vragenformulieren bij de beslaglegging gebeurt nu al, en kan veel onduidelijkheden bij met name schuldenaren voorkomen, maar niet iedere gerechtsdeurwaarder hanteert deze modellen in de praktijk. Het is aan de KBvG om het gebruik van deze modellen binnen de beroepsgroep te bevorderen, met het oog op een landelijk uniforme werkwijze. De KBvG kan daartoe eventueel het middel van een verordening gebruiken. De staatssecretaris van Justitie plaatst twee kanttekeningen: ten eerste blijft de informatieplicht ten aanzien van het inkomen en vermogen wettelijk bij de schuldenaar rusten. Ten tweede is de KBvG een publiekrechtelijke beroepsorganisatie die een eigen verantwoordelijkheid heeft om de kwaliteitsnormen in de beroepsgroep hoog te houden. Daartoe behoort ook duidelijkheid over een uniforme procedurele standaard bij de beslaglegging, zoals door de sociaal raadslieden bepleit. Een goed initiatief is dat onlangs een pilotproject bij een aantal gerechtsdeurwaarderskantoren heeft plaatsgevonden waarin de schuldenaar bij afzonderlijke brief in eenvoudige bewoordingen werd ingelicht omtrent het optreden van de gerechtsdeurwaarder. Tegelijkertijd ziet de staatssecretaris van Justitie het spanningsveld met een exacte juridische omschrijving in het deurwaardersexploit, en waarschuwt zij voor te hoog gespannen verwachtingen van het effect van een dergelijke maatregel op de betalingsbereidheid. Tijdens de bespreking met de LOSR

is afgesproken dat de LOSR het initiatief nemen voor het ontwerpen van een concept-vragenformulier. Dit wordt besproken met de KBvG.

Aanbeveling 3.

Deurwaarders moeten de beslagvrije voet van lopende beslagen beter bewaken en – bij wijziging van de bijstandsnorm – de nieuwe beslagvrije voet doorgeven aan de derde-beslagene.

Ook deze aanbeveling zal in het periodieke bestuurlijke overleg met de KBvG onder de aandacht worden gebracht. Volgens de staatssecretaris van Justitie behoort een gerechtsdeurwaarder als bij uitstek deskundige de beslagvrije voet van een lopend beslag goed te bewaken. Hij behoort bij wijziging van de bijstandsnorm de nieuwe beslagvrije voet ter kennis te brengen aan de beslagene en eventueel ook aan de derde-beslagene, op een even zorgvuldige wijze als de gerechtsdeurwaarder doorgaans zijn opdrachtgever bedient en van zijn incassohandelingen in kennis stelt. Binnen de beroepsgroep is de automatiseringsgraad op een hoog niveau, hetgeen zou moeten betekenen dat wijzigingen in de regelgeving ook effectief en efficiënt kunnen worden doorgevoerd in de lopende dossiers. Een strategie waarbij min of meer standaard een te knellend beslag wordt gelegd – bijvoorbeeld gebaseerd op de situatie van een gezamenlijk huishouden terwijl bekend kan worden verondersteld dat het om een alleenstaande gaat – en waarbij wordt afgewacht of de betrokkene dit signaleert en er in rechte werk van maakt (het zogenaamde «piepsysteem») is geen handeling die een zorgvuldig handelend gerechtsdeurwaarder betaamt. Een dergelijke praktijk veronderstelt dat het niet om een incident gaat en lijkt voldoende reden voor het indienen van een klacht bij de tuchtrechter. In het periodieke bestuurlijke overleg dat de staatssecretaris van Justitie voert met de KBvG zal aandacht worden gevraagd voor de hier gedane aanbeveling. Een beslag dat per abuis wordt gelegd tot onder het niveau van de wettelijke minimumnorm zal door een behoorlijk handelende gerechtsdeurwaarder terstond en uit eigener beweging worden gecorrigeerd naar het geldende wettelijke niveau. Ook de keerzijde van de medaille verdient echter hier de aandacht: Van de kant van de KBvG is opgemerkt dat het niet tussentijds bijstellen vaker in het voordeel van de schuldenaar werkt dan in zijn nadeel. Het voortdurend herberekenen van de beslagvrije voet en rekenkundig correct vaststellen zou dan in het merendeel van de gevallen niet ten gunste van de schuldenaar uitpakken.

Aanbeveling 4.

Leg in de wet vast dat als de beslagvrije voet te laag is vastgesteld, de deurwaarder deze met terugwerkende kracht van maximaal één jaar moet aanpassen.

Voor een nadere wettelijke regeling zoals bepleit bestaat naar mijn overtuiging onvoldoende grond. Aan artikel 475d lid 7 Rv ligt de gedachte ten grondslag dat aanpassing van de beslagvrije voet zo nodig met terugwerkende kracht dient te worden gerealiseerd, zodra de daarvoor bepalende omstandigheden van de zijde van de beslagene zijn aangetoond. De regeling beperkt zich tot gevallen dat de omstandigheden zich wijzigen, maar zou zich voor overeenkomstige toepassing kunnen lenen in gevallen dat de beslagvrije voet van aanvang af niet juist is vastgesteld door onbekendheid bij de deurwaarder met de benodigde gegevens. Als deze onbekendheid evenwel te wijten is aan (toerekenbaar) onjuiste of onvolledige inlichtingen van de zijde van de beslagene, bestaat voor een wijziging met terugwerkende kracht geen aanleiding. Artikel 475g lid 2 Rv bepaalt dienangaande dat de beslagvrije voet wordt gehalveerd zo lang als de schuldenaar «desgevraagd» niet opgeeft of en hoeveel inkomen toekomt aan degene aan wie samen met hem gezinsbijstand zou toekomen. Gebleken is dat de noodzaak om aanpassingen zo nodig met terugwer-

kende te realiseren, inmiddels ook door de KBvG met nadruk onder de aandacht van de leden wordt gebracht.

Aanbeveling 5.

Zorg voor een aparte beslagvrije voet voor uitwonende jongeren.

De bijstandsnorm voor 18- tot en met 20-jarigen is voor uitwonenden in beginsel hetzelfde als voor thuiswonenden. Waar de gehele regeling van de beslagvrije voet is gecentreerd rond de toepasselijke bijstandsnormen, is er onvoldoende grond voor het maken van een uitzondering in dit specifieke geval, die de regeling verder zou compliceren. Voor zover de achterliggende gedachte achter deze aanbeveling is dat het de jongere in geval van beslaglegging wel moeilijk wordt gemaakt om uitwonend te blijven, kan bedacht worden dat vergelijkbare overwegingen gelden indien de jongere zijn inkomsten verliest als gevolg van werkloosheid.

Aanbeveling 6.

Zorg voor een beslagverbod voor de reële onkostenvergoeding voor mensen in loondienst.

Voor zover een werknemer voor de uitoefening van zijn functie kosten moet maken, waarvoor hij een vergoeding van zijn werkgever ontvangt, lijkt het aannemelijk dat de mogelijkheid van beslag daarop de werknemer feitelijk zal bemoeilijken zijn functie naar behoren te blijven uitoefenen. Voor onkostenvergoedingen die materieel gezien neerkomen op een vorm van beloning – en ook door de fiscus als verkapt loon worden beschouwd – geldt dit uiteraard niet. Men moet niet door allerlei constructies vermogensbestanddelen aan een beslag kunnen onttrekken. Hoewel in de jurisprudentie ook zonder wettelijke regeling wel is aangenomen dat een (reële) onkostenvergoeding geheel buiten een loonbeslag valt, verdient naar de mening van de minister/staatssecretaris van Justitie een wettelijke regeling (zoals opgenomen in artikel 116 van de Ambtenarenwet) de voorkeur. Hij/zij start hiervoor een verkenning.

Aanbeveling 7.

Regel in de Verordening beroeps- en gedragsregels gerechtsdeurwaarders dat de deurwaarder het aankondigen of nemen van maatregelen niet voor een ander doel mag gebruiken, dan waarvoor ze zijn gegeven (verbod van détournement de pouvoir).

Deze aanbeveling raakt de verordenende bevoegdheid van de KBvG zoals vastgelegd in artikel 57 van de Gerechtsdeurwaarderswet. Het is de beroepsgroep zelf die de beroeps- en gedragsregels moet formuleren en hoog moet houden. Sinds de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet in 2001 is de KBvG immers een publiekrechtelijke beroepsorganisatie met eigen verordenende bevoegdheid. De regel die de sociaal raadsliden voorstellen is door de KBvG neergelegd in artikel 8 van de verordening op de beroeps- en gedragsregels voor de gerechtsdeurwaarder. Afsproken is om deze verordening beschikbaar te stellen aan de LOSR. Een aanvullende norm formuleren is in feite een expliciete herhaling van het ook algemeen geldende verbod van détournement de pouvoir, maar dan op het specifieke niveau van de beroepsgroep. Van verdere doublures is de staatssecretaris van Justitie geen voorstander. Men geeft de debiteur en de tuchtrechter met een dergelijke aanvullende norm immers niet meer of duidelijker of krachtiger (rechts)middelen dan ze nu reeds ter beschikking staan.

Aanbeveling 8.

Zorg voor een uitbreiding van het beslagverbod – zoals nu ook geldt voor de WSNP – door «niet bovenmatige» inboedel uit te sluiten van beslag. Neem daarin een lijst op met noodzakelijke goederen die in ieder geval aangemerkt worden als «niet-bovenmatig».

Aanbeveling 9.

De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) zou bij verordening gedragsregels kunnen opstellen hoe deurwaarders bij beslag op de inboedel moeten handelen en welke grenzen ze daarbij in acht moeten nemen. Met duidelijke gedragsregels kan de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders het handelen van deurwaarders beter toetsen.

Een generieke uitbreiding van het beslagverbod zoals voorgesteld door de sociaal raadslieden is een tamelijk principiële ingreep in het geldende beslagstelsel. Het begrip «bovenmatige inboedel», zoals dat ook gehanteerd wordt in artikel 295 van de Faillissementswet voor het bijzondere wettelijke regime van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, is een onbepaald begrip dat door de jaren aan verandering onderhevig is. Een doorsnee televisie, een stereoinstallatie en ook een personal computer zijn inmiddels tot een algemeen maatschappelijk aanvaarde inboedel gaan behoren, daar waar dat vroeger als luxe-artikelen beschouwd werd en dus in de te executeren boedel zou zijn gevallen. Het gedeelte van de inboedel dat als standaard wordt beschouwd vertegenwoordigt zo een steeds grotere vermogenswaarde die buiten het bereik van verhaal door schuldeisers blijft. In een aantal huishoudens zijn het juist deze goederen die wellicht het enige vermogensbestanddeel vormen dat nog enig verhaal biedt. De staatssecretaris van Justitie is ook geen voorstander van het van overheidswege formuleren van een uitputtende lijst met inboedelgoederen die wel of niet tot een standaard inboedel geacht kunnen worden te behoren. Een dergelijke lijst met een «norm-inboedel» zou per gezinssituatie verschillend moeten zijn en per jaar moeten worden bijgesteld aan de hand van actuele ontwikkelingen. Zij vertrouwt meer op de professionele praktijkinzichten die gevoed worden door jarenlange ervaring met het leggen van beslag op roerende goederen. Een praktische leidraad zou daarom kunnen worden opgesteld in nader overleg tussen de sociaal raadslieden en de KBvG. Welke grenzen de gerechtsdeurwaarder in acht heeft te nemen bij beslag op de inboedel is een vraag die zich leent voor regulering door de KBvG zelf, en ook een vraag die getoetst wordt door de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders te Amsterdam. De KBvG heeft zich bereid verklaard hiervoor een voorzet te doen.

Aanbeveling 10.

Regel door middel van een wetswijziging dat de beslagverboden en de beslagvrije voet gedurende een maand na storting van het inkomen op de bankrekening aan de uitbetaling verbonden blijven.

Deze aanbeveling bepleit een forse inbreuk op de verhaalspositie van de schuldeiser, en is ook niet goed uitvoerbaar. Een van de uitgangspunten van het wettelijk systeem voor beslag en executie is dat goederen waarover de rechthebbende zelf de vrije beschikking heeft, ook blootstaan aan verhaal door schuldeisers. Zo correspondeert met de beslagvrije voet een beperking in de mogelijkheid voor de werknemer zelf om zijn loonverdering over te dragen of met pandrecht te bezwaren (artikel 7:633 BW). Dit uitgangspunt strookt met het beginsel dat schuldeisers zich op het gehele vermogen van de schuldenaar kunnen verhalen (artikel 3:276 BW). Een benadering waarbij vermogen waarover schuldenaren zelf vrijelijk kunnen beschikken, niet blootstaat aan de mogelijkheid van verhaal door schuldeisers, zou gemakkelijk aanleiding kunnen geven tot aanzienlijke complicaties. Zo zal bij vermogen in de vorm van contanten veelal de herkomst

daarvan vaak niet goed kunnen worden vastgesteld. Waar het gaat om tegoeden op een bank- of girorekening is van belang dat de stand van de rekening een saldo vormt van een reeks van bij- en afschrijvingen, zodat het niet goed mogelijk is om een deel daarvan vrij van beslag te houden. Ook zou dan geregeld moeten worden welke invloed afschrijvingen en opnemingen door de schuldenaar zelf moeten hebben op de vatbaarheid voor beslag van het resterende saldo. Overigens kan beslag dat gelegd wordt op een bankrekening met het doel om de beslagvrije voet te ontgaan, tuchtrechtelijk verwijtbaar zijn.

Aanbeveling 11.

Pas het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders zodanig aan dat de kosten van het beslag gelimiteerd worden door de opbrengst. Hierdoor neemt de vordering door het beslag per saldo niet toe. Het risico van een kostenverhogend beslag verschuift daarmee naar de beslaglegger.

Het risico van een kostenverhogend beslag behoort te blijven liggen bij de debiteur die niet betaalt hetgeen verschuldigd is. Ook bij een relatief geringe vordering moet er een prikkel bestaan om een vordering te voldoen. Het zou niet juist zijn als men een schuld niet voldoet, in de wetenschap dat een eventueel beslag toch nooit tot meer kosten zal kunnen leiden dan de geringe hoogte van de vordering zelf. In de praktijk is de dreiging van beslaglegging doorgaans een effectief middel om de debiteur tot het treffen van een betalingsregeling te bewegen. Limitering van de aan de beslaglegging verbonden kosten tot een maximum van de geschatte of gerealiseerde opbrengsten leidt ertoe dat middel aan effectiviteit inboet en is om die reden ongewenst. Eventuele zinloze beslaglegging kan beter ondervangen worden door een beter centraal overzicht in de concrete beslagsituatie, waaromtrent de opinie van de KBvG zal worden gevraagd. De wetenschap vooraf dat er reeds een beslag ligt kan immers ten goede komen aan de effectiviteit van het werk van de gerechtsdeurwaarder, kan daarnaast kostenbesparend werken voor zijn opdrachtgever maar kan tevens nodeloze kosten voorkomen voor de debiteur.

Aanbeveling 12.

De overheid zou een standpunt in moeten nemen of de derde-beslagene ook voor het invullen van de verklaring kosten in rekening mag brengen. Mocht dit het geval zijn dan zou de overheid moeten bewerkstelligen dat er redelijke maximumtarieven komen.

Voor het afleggen van de verklaring door de derde-beslagene op grond van artikel 475 lid 2 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is bij algemene maatregel van bestuur een model ontwikkeld. Hiermee wordt het invullen van de verklaring – dat veelal door de werkgever gebeurt – vereenvoudigd. Hetgeen in dit model gevraagd wordt is weinig meer dan een opgave van de gegevens die de werkgever toch al verplicht is bij te houden voor fiscale doeleinden en met het oog op het voldoen aan de sociale zekerheidswetgeving. Het afzonderlijk in rekening brengen van door de overheid vastgestelde kosten voor het invullen van de verklaring door de derde-beslagenen ligt daarom niet voor de hand. Het zou de executiekosten die uiteindelijk in rekening worden gebracht aan de debiteur verder opdrijven. Dergelijk kosten worden aan de opdrachtgever in rekening gebracht indien de debiteur geen verhaal biedt. Financiële instellingen plegen in hun algemene voorwaarden wel op te nemen dat en welke kosten verbonden zijn aan het afgeven van de derde-beslagene-verklaring. Die algemene voorwaarden zullen niet onredelijk van karakter mogen zijn. De staatssecretaris ziet onvoldoende reden om van dergelijke

contractuele verplichtingen ook een door de overheid op te leggen verplichting te maken.

Aanbeveling 13.

De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) moet meer gebruik maken van haar mogelijkheid om bij verordening regels te stellen over hoe een deurwaarder in bepaalde situaties dient te handelen. Met nauwkeurig beschreven gedragsnormen wordt voor de deurwaarder duidelijk wat van hem wordt verwacht, kan de schuldenaar het handelen van de deurwaarder beter beoordelen en heeft de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders meer mogelijkheden dit handelen te toetsen.

Aanbeveling 14.

De KBvG dient er voor te zorgen dat ze naast de verordeningen ook de daarop gebaseerde «nadere regels» en de algemene adviezen bekendmaakt aan burgers en rechtshulpverleners, zodat zij het handelen van deurwaarders hieraan kunnen toetsen.

Aanbeveling 15.

Bij klachten tegen deurwaarders zou de KBvG voorafgaand aan de tuchtrechtelijke procedure, op een zelfde wijze als de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie voor notarissen, een bemiddelende rol kunnen vervullen.

Aanbeveling 17.

De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) zou bij verordening kunnen regelen dat de deurwaarder verplicht is om bij elke ambtshandeling in een begeleidend schrijven in begrijpelijk Nederlands aan te geven waar de ambtshandeling toe dient en welke rechten en plichten de schuldenaar heeft.

Deze aanbevelingen betreffen alle de regels van gedrag en beroepsethiek die de KBvG zou kunnen of moeten opstellen op grond van artikel 57 van de Gerechtsdeurwaarderswet. De staatssecretaris van Justitie heeft reeds aandacht gevraagd voor de omstandigheid dat het de primaire verantwoordelijkheid is van een publiekrechtelijke beroepsorganisatie als de KBvG om dergelijke normen intern te bediscussiëren en bij verordening in het leven te roepen. Deze normering dient ter nadere concrete invulling van hetgeen de Gerechtsdeurwaarderswet bepaalt. De sociaal raadslieden doen waardevolle suggesties teneinde de beroepsuitoefening op een hoog kwalitatief, professioneel en ethisch niveau te brengen en te houden, een belang dat de KBvG uiteraard omarmt. Ik zie wel een belangrijke randvoorwaarde. Omdat de concept-aanbevelingen niet voor commentaar van tevoren zijn voorgelegd aan de KBvG en zo de publieke discussie is gezocht hecht ik er (juist gezien de verordenende taak van de KBvG) sterk aan dat eerst het inhoudelijk overleg omtrent deze aanbevelingen wordt gevoerd met de publiekrechtelijke beroepsorganisatie die hiervoor in het leven is geroepen. Pas als dat overleg niet tot een bevredigende consensus leidt omtrent hetgeen een goede gerechtsdeurwaarder betaamt en hetgeen als neerslag daarvan in een beroeps- en gedragsregel zou moeten worden verwoord, is de overheid aan het woord.

Daarnaast heeft de staatssecretaris van Justitie een commissie ingesteld die de rol van de KBvG aan het evalueren is – ook op het terrein van de verordenende activiteit – en die naar verwachting in november 2008 een eindrapport zal opleveren. Deze commissie wordt voorgezeten door Mr. A. van der Winkel, rechtbankpresident te Almelo. Voor de precieze taakopdracht van deze commissie zij verwezen naar het instellingsbesluit zoals gepubliceerd in Staatscourant 2007–114. Het is niet opportuun om de werkzaamheden van deze commissie nu te doorkruisen door op dit moment een standpunt – ook niet voorlopig – in te nemen juist op het specifieke terrein van de taken die aan de KBvG als publiekrechtelijke beroepsorganisatie zijn toevertrouwd. De aanbevelingen zoals die in het

rapport van de LOSR zijn geformuleerd zijn reeds in conceptvorm aan de orde gekomen in een van de hoorzittingen die de commissie heeft gehouden in het voorjaar van 2008. De LOSR heeft daar het concept-rapport «Met schulden in de knel» uitgebreid toegelicht. De staatssecretaris van Justitie spreekt de verwachting uit dat de commissie in haar eindrapport daar expliciete aandacht aan besteedt. De staatssecretaris hecht ook bijzondere waarde aan het feit dat naar aanleiding van het rapport door de LOSR het gesprek met de KBvG is opgezocht en dat vanuit de KBvG het initiatief is genomen om te komen tot een overleg op reguliere basis.

Aanbeveling 16

De Kamer voor Gerechtsdeurwaarders, dan wel de KBvG dient de uitspraken van de Kamer via een website of op andere wijze te publiceren.

Tuchtrechtelijke uitspraken verdienen inderdaad een bredere kennisgeving. Zij zijn niet alleen relevant voor de betrokken beroepsbeoefenaar zelf en voor de indiener van de klacht, maar ook voor de beroepsgroep als geheel, en ook voor de schuldeisers c.q. opdrachtgevers die de gerechtsdeurwaarder als opdrachtnemer inschakelen. Het kabinet heeft deze aanbeveling van de sociaal raadsliden reeds omarmd, maar dan in een breder verband, in het standpunt naar aanleiding van het rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht (Brief van de staatssecretaris van Justitie 7 december 2007, TK 2007–2008, 29 279, nr. 61). Tuchtrechtelijke uitspraken worden immers niet alleen ten aanzien van gerechtsdeurwaarders gedaan, maar ook ten aanzien van andere (al dan niet juridische) beroepsgroepen. De voorbereidingen om de uitspraken van de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders via een website te publiceren, zijn in een vergevorderd stadium. Voor het eind van 2008 zal de website, die via www.tuchtrecht.nl te raadplegen zal zijn, openbaar worden gemaakt.

Aanbeveling 18.

Zorg voor een wettelijke beperking van de nakosten door te bepalen dat er geen recht op nakosten is bij een verstekvonnis of een vonnis op tegenspraak waarbij de vordering geheel is toegewezen.

Over de vraag of het aanbeveling verdient de regeling voor nakosten te wijzigen en, zo ja, in de aanbevolen zin, heeft overleg met de KBvG en de sociaal raadsliden plaatsgevonden. Enerzijds zullen deze kosten bij verstekvonnissen veelal bescheiden zijn en ook niet sterk variëren. Anderzijds valt te bedenken dat voor zover daadwerkelijk sprake is van reële kosten na het vonnis, er geen reden is om deze niet ten laste van de verliezende partij te brengen. De KBvG heeft erop gewezen dat er ter verwerking van verstekvonnissen wel degelijk kosten worden gemaakt, welke niet verdisconteerd zijn in de proceskostenveroordeling. Een praktische benadering die navolging kan verdienen, is om ter zake van nakosten desgevorderd reeds in het verstekvonnis een voorwaardelijke veroordeling op te nemen. Hiermee zijn de nakosten aan een rechterlijke toets onderworpen. Daarbij gaat de staatssecretaris van Justitie ervan uit dat deze door sommige rechters gevolgde benadering mogelijk is náást de (omslachtiger) mogelijkheid om voor nakosten een afzonderlijke procedure te voeren (artikel 237, vierde lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering).

Aanbeveling 19.

Als de werkgever, uitkeringsinstantie of bank beschikt over een elektronisch adres zal de deurwaarder met het oog op kostenbesparing beslag onder derden elektronisch moeten betekenen. Neem in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders een apart tarief op voor elektronisch betekenen.

Met wetsvoorstel 31 240 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Gerechtsdeurwaarderswet in verband met de bevoegdheid van deurwaarders om informatie te vragen en elektronisch te betekenen in geval van derdenbeslag (Kamerstukken II, 2007–2008, nrs. 1–7) is voorgesteld om een regeling te treffen voor de mogelijkheid om langs elektronische weg derdenbeslag te leggen. Naar verwachting zal het wetsvoorstel begin 2009 in werking treden. Voorzien wordt dat de kosten van derdenbeslag door deze nieuwe wijze van betekening op termijn (nadat de kosten voor het opzetten van het voor deze vorm van beslag benodigde systeem zijn terugverdiend) zullen dalen. Met deze verlaging zal op dat moment rekening worden gehouden in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders. Overigens wordt voorts nog niet voorzien in een wettelijke verplichting om derdenbeslag langs elektronische weg te leggen: elektronisch derdenbeslag kan slechts worden gelegd bij derden die zich tot medewerking daaraan hebben verbonden.

Aanbevelingen op het beleidsterrein van het ministerie van Financiën

Aanbeveling 20.

De 2-maandentermijn waarbinnen een individuele betalingsregeling aangevraagd moet worden, moet verdwijnen. Het is altijd ongewenst dat een burger minder te besteden overhoudt dan de beslagvrije voet. Daarom moet het in elke fase van de invordering mogelijk zijn om alsnog een draagkrachtmeting aan te vragen.

Het proces van de Belastingdienst/Toeslagen is zó ingericht dat in beginsel binnen een termijn van twee maanden, gerekend vanaf de ontvangst van de terugvorderingsbeschikking, hetzij een standaardregeling is getroffen hetzij de procedure om te komen tot een maatwerkregeling in gang is gezet. Dat betekent echter niet dat na het verstrijken van de twee maandentermijn geen maatwerkregeling meer mogelijk is. Op grond van het algemeen geldende uitstelbeleid, zoals is opgenomen in de Leidraad Invordering, kan de maatwerkregeling ook na het verstrijken van die termijn worden getroffen. De belanghebbende zal daarvoor wel zelf het initiatief moeten nemen. Met andere woorden, hetgeen wordt aanbevolen is reeds bestaand beleid. Overigens zal de Belastingdienst/Toeslagen en de BelTel nogmaals worden geattendeerd op de mogelijkheid van schuldenaren om na het verstrijken van de twee maandentermijn een maatwerkregeling te verzoeken.

Aanbeveling 21.

De Belastingdienst/Toeslagen dient aan de individuele betalingsregeling ruime bekendheid te geven, zowel door vermelding van deze mogelijkheid in de terugvorderingsbeschikking, als op de website en in voorlichtingsbrochures. Bovendien moet de burger het aanvraagformulier makkelijk kunnen verkrijgen, bijvoorbeeld door het te downloaden van de website.

Zodra duidelijk werd dat niet iedere betrokkene op de hoogte was van het feit dat voor een toeslagschuld ook een betalingsregeling op maat mogelijk was, is direct actie ondernomen. In de brief waarmee de standaardbetalingsregeling wordt aangeboden en die kort na de terugvorderings-

beschikking wordt verzonden wordt thans uitdrukkelijk gewezen op de mogelijkheid een betalingsregeling op basis van betalingscapaciteit te verzoeken.

Op de website van de Belastingdienst wordt inmiddels ook verwezen naar de betalingsregeling «op maat». Een aanvraagformulier voor een uitstelregeling op maat is te downloaden, zij het van de site van de Belastingdienst Heffingen.

Naar aanleiding van de aanbeveling zal aan de maatwerkregeling op de website van de Belastingdienst Toeslagen meer aandacht worden gegeven dan thans het geval is. Bezien zal ook worden of het mogelijk is om het aanvraagformulier voor een betalingsregeling op maat rechtstreeks vanaf de website van de Belastingdienst Toeslagen te downloaden.

Overigens bewijst de praktijk dat de termijnbedragen van de standaardregeling van dien aard zijn dat het nakomen van zo'n regeling in verreweg de meeste gevallen past binnen het budget van belanghebbenden.

Aanbeveling 22.

Zorg er voor dat de schuldeiser bij beslag op de huurtoeslag, zorgtoeslag of kinderopvangtoeslag het geïnde bedrag alleen kan aanwenden voor de lopende betalingsverplichting en niet voor oude schulden.

Het leggen van derdenbeslag voor oude schulden is niet mogelijk. Dit volgt zonder meer uit de AWIR. Een onder de Staat/Belastingdienst Toeslagen gelegd beslag voor oude schulden door een verhuurder, zorgverzekeraar of een kinderopvanginstelling zal dus geen doel treffen. De medewerkers van de Belastingdienst/Toeslagen zullen (nogmaals) op vorenbedoelde regel worden geattendeerd.

Aanbeveling 23.

Zorg ervoor dat een AWIR-vordering die tijdens een lopende schuldregeling ontstaat deze niet kan doorkruisen. Uitgaande van de 24-maands-betalingsregeling zou het redelijk zijn als de ontvanger:

- aan personen die nog minimaal 24 maanden in een schuldhulpverleningstraject zitten buiteninvorderingstelling verleent voor de gehele AWIR-schuld. Van hen is immers duidelijk dat zij – naast hun betalingen aan de betrokken schuldeisers – geen betalingscapaciteit hebben.*
- aan personen van wie het schuldhulpverleningstraject minder dan 24 maanden duurt, uitstel van betaling verleent voor de restantlooptijd van dit traject. Voor het overige deel van deze 24 maanden moet de schuldenaar zijn volledige betalingscapaciteit aanwenden voor de aflossing van de AWIR-schuld. Na afloop van de 24 maanden verleent de ontvanger buiteninvorderingstelling voor de restantschuld.*

De aanbeveling is niet geheel duidelijk. De LOSR zal zich op dit punt nader beraden in samenspraak met de NVVK.

Aanbeveling 24.

Zorg er voor dat bij onvoldoende betalingscapaciteit een betalingsregeling van maximaal 36 maanden mogelijk wordt.

De aanbeveling leidt niet tot een verbetering van de situatie van belasting-schuldigen en wordt om die reden niet overgenomen.

In de aanbeveling wordt namelijk voorgesteld een regeling van 36 maanden toe te staan. Bij betalingsregelingen is uitgangspunt dat te allen tijde een termijnbedrag moet worden betaald, gebaseerd op de betalingscapaciteit, tenzij sprake is van uitzonderlijke situaties. Bij het bepalen van dit termijnbedrag wordt de facto rekening gehouden met de beslagvrije voet. Dit betekent dat of men nu in 12 maanden of 36 maanden een vordering betaalt, de hoogte van het bedrag dat maandelijks moet worden

voldaan hetzelfde is. Als de aanbeveling zou worden gevolgd zou een belastingschuldige dus 36 maanden een termijn ter grootte van de betalingscapaciteit moeten voldoen. Het huidige beleid «neemt genoeg» met termijnbetalingen ter grootte van de betalingscapaciteit gedurende 12 maanden. Na 12 maanden wordt de restantschuld kwijtgescholden of buiten invordering gesteld. Overneming van de aanbeveling zou dan ook tot een aanmerkelijke verslechtering van de positie van belastingschuldigen leiden, nog afgezien van het feit dat de kans zeer groot is dat gedurende de 36 maanden weer nieuwe aanslagen ontstaan, die ook weer door middel van een regeling moeten worden betaald, waardoor belastingschuldigen in een uitzichtloze situatie terechtkomen. Overigens zal worden bezien of het invorderingsproces zo kan worden ingericht dat in het geval een verzoek om uitstel moet worden afgewezen terwijl bij de behandeling van dit verzoek is gebleken dat er geen of onvoldoende betalingscapaciteit bestaat, de belastingschuldige ambtshalve wordt kwijtgescholden.

Aanbeveling 25.

Regel in de Leidraad Invordering 1990 dat de belastingdienst bij het verrekenen van de voorlopige teruggaaf:

- rekening moet houden met de beslagvrije voet;
- bij de belastingplichtige moet informeren naar de hiervoor vereiste gegevens, en;
- indien teveel is verrekend dit alsnog uitbetaalt (vergelijk paragraaf 2.4).

De uitvoering van deze aanbeveling is, gelet op het grote aantal verrekeningssituaties, praktisch niet mogelijk is. Het opvolgen van de aanbeveling zou betekenen dat een belangrijk en – ook voor belanghebbenden – eenvoudig incassomiddel zou verdwijnen. Voor het besluit om het nu geldende beleid te continueren is van belang dat de fiscale vordering een wettelijk recht op kwijtschelding kent en dat ontvangsten in de vorm van voorlopige teruggaven op zichzelf niet aan kwijtschelding in de weg staan. De rechtsbescherming van de beslagvrije voet dient dus in voorkomend geval tot gelding te worden gebracht door middel van een kwijtscheldingsverzoek. Het recht op kwijtschelding kan desnoods worden verwezenlijkt nadat de aanslag is betaald of verrekend.

Aanbeveling 26.

De belastingdienst moet een coördinerende taak krijgen om er voor te zorgen dat bij combinaties van verrekenen en beslaglegging er niet teveel wordt ingehouden c.q. afgedragen.

De coördinerende taak voor de Belastingdienst waarvan de aanbeveling uitgaat kan in de praktijk niet worden waargemaakt. Gelet op het grote aantal verrekeningen kan van de Belastingdienst niet worden gevergd, alvorens tot verrekening over te gaan, te onderzoeken of een willekeurige derde wellicht beslag op het loon van de belastingschuldige heeft gelegd. Dit zou het invorderingsproces te zeer frustreren. Maar zelfs al zou de Belastingdienst actief «op zoek gaan» of ten laste van belastingschuldige door derden wellicht loonbeslag is gelegd, dan nog is het nog maar de vraag of de Belastingdienst voor een willekeurige derde die beslag legt, zou moeten terugtreden.

Wanneer een belastingschuldige van mening is dat hij zijn belastingschuld niet kan betalen, dient hij om kwijtschelding te vragen. Bij de behandeling van het kwijtscheldingsverzoek wordt rekening gehouden met alle relevante financiële omstandigheden van belanghebbende en wordt ook naar een maatwerkoplossing gestreefd.

Aanbeveling 27.

De belastingdienst moet bij beslag op de Voorlopige Teruggaaf Heffingskortingen een controlerende taak krijgen. Neem in het besluit «Derdebeslag onder de belastingdienst in verband met voorlopige teruggaven inkomstenbelasting» een instructie op die er voor moet zorgen dat de schuldenaar in dit soort situaties blijft beschikken over een inkomen gelijk aan de beslagvrije voet.

Het huidige beleid, waarin bij twijfel over de juiste wetstoepassing, contact wordt opgenomen met de executerende deurwaarder is het maximum wat de Belastingdienst op dit punt te bieden heeft. De controlerende taak voor de Belastingdienst waarvan deze aanbeveling uit gaat, kan niet worden waargemaakt omdat de schuldenaar (de derde, dus in casu de Belastingdienst) die wordt geconfronteerd met een derdenbeslag ten laste van zijn schuldeiser, lijdelijk is. De deurwaarder die het beslag legt is exclusief verantwoordelijk voor de juiste toepassing van de wet, waaronder met name ook de regels over de beslagvrije voet. Het ligt in de rede in gesprekken met gerechtsdeurwaarders hen te wijzen op de juiste toepassing van hantering van de beslagvrije voet.

Aanbeveling 28.

Breng de omschrijving van het begrip «notoire wanbetaler» van de Invorderingswet 1990 en de Leidraad Invordering 1990 met elkaar in overeenstemming.

Neem in de wettekst bovendien nog de volgende twee voorwaarden op:

- Als de belastingschuldige nog geen kwijtschelding of uitstel van betaling heeft aangevraagd, moet de ontvanger hem daartoe eerst nog de gelegenheid geven.*
- Als de belastingschuldige een betalingsregeling heeft voor de huur of hypotheekrente, premie zorgverzekering, energie en/of water brengt de ontvanger het totaalbedrag van deze maandelijksse betalingen in mindering op de betalingscapaciteit.*

De wet en de leidraad verschillen niet van elkaar wat betreft de omschrijving van het begrip «notoire wanbetaler». Het begrip notoire wanbetaler zoals omschreven in de leidraad is slechts een uitwerking van dat begrip uit de Invorderingswet 1990. Om die reden zal de aanbeveling om de omschrijving van het begrip «notoire wanbetaler» van de Invorderingswet 1990 en de Leidraad Invordering 1990 met elkaar in overeenstemming te brengen, niet worden overgenomen.

Ook de aanbeveling tot het opnemen van extra voorwaarden in de wet wordt niet overgenomen. De regeling inzake de notoire wanbetaler is tot stand gekomen na een zeer uitvoerige discussie met het parlement. Aangezien het hier betreft een zeer ingrijpende maatregel is tijdens de parlementaire behandeling toegezegd de regeling nauwgezet te monitoren en vervolgens te evalueren. Toegezegd wordt dat de genoemde extra voorwaarden in de betreffende evaluatie zullen worden betrokken. Overigens kan nu al worden gesteld dat opneming van de voorwaarde in de wet dat «als de belastingschuldige nog geen kwijtschelding of uitstel van betaling heeft aangevraagd, de ontvanger hem daartoe eerst nog de gelegenheid moet geven», gelet op de parlementaire geschiedenis op de maatregel van aantasting van de beslagvrije voet/beslagverboden, overbodig is. In art. 19, tweede lid, IW 1990 staat kortweg gezegd dat aantasting van de beslagvrije voet/beslagverboden alleen plaats kan vinden *als men niet in aanmerking komt* voor uitstel of kwijtschelding. Tijdens de plenaire behandeling van de regeling is uitdrukkelijk door voormalig minister Zalm en staatssecretaris De Jager gesteld dat ter voorkoming van de aantasting van de beslagvrije voet/beslagverboden het niet nodig is dat belastingschuldigen daadwerkelijk een verzoek indienen. Uitgangspunt is immers het «in aanmerking komen». Gelet op het feit dat de maatregel in

het individuele proces zal plaatsvinden, weet de ontvanger – uit het invorderingsdossier van belastingschuldige – op voorhand of een belastingschuldige al dan niet voor uitstel of kwijtschelding in aanmerking komt. Met andere woorden: het bewijs dat de betreffende maatregel terecht is toegepast, ligt geheel bij de Belastingdienst.

Aanbeveling 29.

Beperk de bankvordering in omvang en frequentie om het ontstaan van nieuwe schulden te voorkomen. Dit kan naar rato van de hoogte van het inkomen, een gegeven dat bij de belastingdienst bekend is. Bijvoorbeeld bij een minimum inkomen, maximaal één bankvordering per jaar voor maximaal € 200,-.

Neem voor gemeenten en waterschappen een maximum op, ongeacht de hoogte van het inkomen, omdat het inkomen bij hen niet bekend zal zijn.

De bankvordering zal worden ingezet voor de invordering van kleine belastingbedragen. Nadere regels zullen worden opgenomen in een nog vast te stellen ministeriële regeling die ook verbindend is voor gemeenten en waterschappen. De gedachte om de bankvordering naar rato van het inkomen in hoogte te beperken tot 1 bankvordering per jaar is niet aan de orde.

Mensen aan de onderkant van het loongebouw zullen in beginsel geen last hebben van de bankvordering. Zij worden niet aangetast in hun bestaansminimum omdat er een sociaal vangnet is in de vorm van de kwijtscheldingsregeling. Het recht op kwijtschelding kan in voorkomend geval ook achteraf – nadat de bankvordering heeft plaatsgevonden – geldend worden gemaakt. De belastingschuldige kan door gebruik te maken van zijn kwijtscheldingsrecht voorkomen dat in het geval hij niet dan met buitengewoon bezwaar kan betalen, betaling toch wordt afgedwongen. Bezien zal worden of het noodzakelijk is in de communicatie met belastingschuldigen uitdrukkelijk op de mogelijkheid van kwijtschelding te wijzen en zo ja, hoe dat dan het beste kan geschieden. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel waarbij de bankvordering is geïntroduceerd is toegezegd nauw te monitoren hoe de bankvordering in de praktijk uitvalt. Er wordt vanuit gegaan dat er geen nieuwe schulden zullen ontstaan als gevolg van de bankvordering (roodstand op bankrekening).

Aanbeveling 30.

Zorg voor een monitoring van de wijze waarop zowel de belastingdienst, als gemeenten en waterschappen de verlaging van de beslagvrije voet en de bankvordering toepassen. Maak aan de hand van onderzoek inzichtelijk welke neveneffecten gepaard gaan met deze maatregelen.

De staatssecretaris van financiën heeft de Kamer toegezegd de regeling van de beslagvrije voet en de bankvordering te monitoren en te evalueren.

Uit de geplande monitoring zal naar verwachting een volledig beeld komen van wat speelt in het kader van aantasting van de beslagvrije voet en de bankvordering. Een aanvullende monitoring op gemeente- en/of waterschapsniveau is daarvoor niet nodig. Waterschappen en gemeenten handelen in het algemeen namelijk naar de rijks-Leidraad Invordering. Eind 2008 is een rapportage te verwachten van de regeling van de aantasting van de beslagvrije voet/beslagverboden.

De bankvordering is op dit moment nog niet ingevoerd. Verwacht wordt dat dit eerst tegen juni 2009 zal geschieden.

Aanbevelingen op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Aanbeveling 31

Zorg voor een heldere instructie aan de sociale diensten over wanneer de langdurigheidstoelage onder het beslag valt.

Aanbeveling 32

Regel een beslagverbod voor de langdurigheidstoelage, op een zelfde wijze als nu geldt voor bijzondere bijstand.

Met ingang van 2009 wordt de langdurigheidstoelage een bijzondere vorm van categoriale bijzondere bijstand. Een wetsvoorstel hiertoe is op 29 april bij de Tweede Kamer ingediend. Dit wetsvoorstel heeft onder andere tot gevolg dat de langdurigheidstoelage dan niet meer tot het inkomen wordt gerekend en daarmee niet meer vatbaar is voor beslag, zoals het rapport van de Sociaal Raadsliden ook aanbeveelt. Op grond van de huidige planning zal het wetsvoorstel per 1 januari 2009 van kracht worden.

Aanbeveling 33

Het ministerie SZW zou de gemeenten er (nogmaals) op moeten wijzen dat zij verplicht zijn om zowel bij beslag als verrekening rekening te houden met de beslagvrije voet.

Aanbeveling 34

Gemeenten mogen afzien van een individuele berekening van de beslagvrije voet indien zij voor de verrekening een door het ministerie SZW vastgesteld standaardpercentage hanteren, waarbij het vakantiegeld wel uitbetaald wordt. Hierbij moet wel de verplichting blijven bestaan dat de gemeente op individueel verzoek de beslagvrije voet vaststelt.

Een van de oorzaken voor het niet correct berekenen van de beslagvrije voet, is dat gemeenten de berekening ingewikkeld vinden. Om deze reden heb ik het initiatief genomen om in samenwerking met betrokken organisaties, waaronder de Sociaal Raadsliden, een digitale rekentool te ontwikkelen die de berekening van de beslagvrije voet bij verrekening van te veel uitgekeerde bijstand vergemakkelijkt. Nadat de rekentool is uitgetest zal deze naar verwachting in augustus (gratis) aan gemeenten en andere organisaties beschikbaar worden gesteld. Als de rekentool beschikbaar komt, worden de gemeenten via de Verzamelbrief hierop gewezen. Ook breng ik in deze Verzamelbrief het belang onder hun aandacht van het correct berekenen van de beslagvrije voet en het belang om bij verrekening hiermee rekening te houden.