

Nadere uitwerking aanpak civiele invordering

Dit document is een bijlage bij de Kamerbrief *aanpak civiele invordering*. In deze bijlage wordt een nadere uitwerking gegeven van de maatregelen collectief afbetalingsplan en zorgplicht gerechtsdeurwaarders, waarbij in het bijzonder wordt stilgestaan bij verschillende dilemma's die spelen bij de uitwerking van deze maatregelen en de vervolgstappen.

1. Nadere uitwerking collectief afbetalingsplan

1.1 Basiselementen collectief afbetalingsplan

1.1.1 *Hoe werkt een collectief afbetalingsplan?*

Een collectief afbetalingsplan is primair een incasso-instrument, gericht op het innen en verdelen van gelden. Het doel is om schuldeisers uitzicht te bieden op volledige betaling van de schulden en daarmee te voorkomen dat schuldeisers beslag gaan leggen. Daarnaast is het doel te voorkomen dat door de wijze van invordering de schulden verder oplopen, kleine schulden groot worden en schuldeisers langer op betaling moeten wachten.

Met een collectief afbetalingsplan wordt een debiteur in de minnelijke fase ondersteund bij het opstellen van een gecoördineerde betalingsregeling voor meerdere schuldeisers. Er wordt een passend voorstel voor volledige aflossing gedaan. De coördinatie van het collectief afbetalingsplan wordt uitgevoerd door een onafhankelijke partij die de debiteur zelf uitkiest. De opsteller van het collectief afbetalingsplan stelt de afloscapaciteit van de debiteur vast of spreekt in samenspraak een aflossing af. De afloscapaciteit moet worden vastgesteld met een vaste, nader te bepalen rekenmethode, zodat de debiteur niet meer aflost dan gezien het budget verantwoord is. De afloscapaciteit wordt naar rato van de hoogte van de vorderingen verdeeld tussen de schuldeisers die meedoen. Ook als één of meerdere schuldeisers niet willen meewerken, kan met de overige schuldeisers gestart worden met het naar rato verdelen van de afloscapaciteit. Het aanbod richting de deelnemende schuldeiser is dat hij – gegeven de afloscapaciteit en zijn aandeel in het schuldenpakket – zijn maximale deel krijgt van de afloscapaciteit.

1.1.2 *Hoe lang duurt een afbetalingsplan?*

Het uitgangspunt voor het plan is de afloscapaciteit. Bij de start wordt deze naar rato verdeeld onder de bekende schuldeisers en kan er – gegeven de omvang van de vorderingen – een verwachte looptijd gecommuniceerd worden. Het lijkt niet wenselijk om bij de start van een collectief afbetalingsplan de looptijd expliciet vast te leggen. In de praktijk kunnen er namelijk veranderingen optreden in het inkomen of kunnen er nieuwe schulden ontstaan en/of nog onbekende schulden aan het licht komen. Een collectief afbetalingsplan is dan ook een dynamisch instrument.

1.1.3 *Welke knelpunten kan een collectief afbetalingsplan oplossen?*

Een debiteur met meerdere schuldeisers kan in principe zelf afspraken maken met alle schuldeisers over een passende betalingsregeling om daarmee een kostenoploop te voorkomen. De meeste schuldeisers hanteren voor betalingsregelingen minimumbedragen en/of maximumtermijnen, ook als de optelsom van de gevraagde bedragen hoger is dan de beschikbare afloscapaciteit. Daarbij geldt dat de eerste schuldeisers die een betalingsregeling afspreken vaak een relatief groot deel van de afloscapaciteit krijgen, dit maakt afspraken over tweede en volgende betalingsregelingen vaak lastig. Ook zijn schuldeisers in de praktijk veelal niet op de hoogte van afspraken met andere schuldeisers en volstaat een mondelinge toelichting daarop door de debiteur lang niet altijd als een grond voor matiging van het minimaal gevraagde bedrag. Hierdoor is de kans reëel dat een debiteur afspraken maakt die niet passend zijn gegeven de afloscapaciteit. De collectieve benadering zorgt ervoor dat er niet meer wordt afgelost dan gegeven het budget verantwoord is. Daar komt bij dat een collectief afbetalingsplan voorkomt dat er een concurrentiestrijd tussen schuldeisers plaatsvindt en daarmee een oploop van de schulden. Iedere schuldeiser die aansluit op het afbetalingsplan krijgt zijn maximale deel van de afloscapaciteit (naar rato van de vordering). Bij een lopende regeling kan dit voor de schuldeisers die al deelnemen betekenen dat het bedrag dat zij per maand krijgen in de loop van de tijd iets afneemt. Hier ligt dus een positieve prikkel voor elke schuldeiser om aan te sturen op totstandkoming van een collectief afbetalingsplan; hoe eerder betrokken, des te groter de kans op een zo lang mogelijke zo hoog mogelijke betaling.

In veel gevallen hebben debiteuren onvoldoende overzicht en onvoldoende inzicht om hun eigen afloscapaciteit goed vast te stellen. Ook leert de praktijk dat debiteuren in een situatie van stress

en schulden vaak niet het doenvermogen hebben om met alle afzonderlijke schuldeisers realistische afspraken te maken. Op dit moment worden debiteuren pas ondersteund als ze zich melden bij schuldhulpverlening. Voor veel debiteuren is hulpverlening een hele stap die zij niet lichtvaardig zetten. Met het collectieve afbetalingsplan is er een incasso-instrument waardoor debiteuren die dat nodig hebben eerder ondersteuning krijgen. Schuldeisers en invorderende partijen kunnen debiteuren ook wijzen op deze mogelijkheid en - indien dit instrument passend lijkt - debiteuren hiertoe ook stimuleren. Een (nog in te stellen) zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders kan hieraan bijdragen.

1.2 Positie collectief afbetalingsplan in de invorderingsketen

1.2.1 In welke fase is een collectief afbetalingsplan geschikt?

Het collectief afbetalingsplan is gericht op de minnelijke fase. Een collectief afbetalingsplan is mogelijk zolang er geen beslag is gelegd door één van de schuldeisers. Als een van de schuldeisers een executoriale titel heeft, kan ook worden aangesloten bij een collectief afbetalingsplan, mits er nog geen beslag is gelegd.

Als er door een van de schuldeisers beslag is gelegd, kan mogelijk tijdens de looptijd van dit beslag een collectief afbetalingsplan opgesteld worden voor de overige schulden. Dit plan kan vervolgens starten wanneer de vordering waar het lopende beslag betrekking op heeft geheel is afgelost. Op die manier wordt voorkomen dat de andere schuldeisers in deze fase zich gedwongen voelen om overgaan tot kostenverhogende invorderingsmaatregelen.

In welke situatie een collectief afbetalingsplan precies geschikt is, is vooral afhankelijk van het doenvermogen en de situatie van de debiteur. De ene debiteur kan bij drie betalingsachterstanden prima zelfstandig afspraken maken, terwijl een andere debiteur in zo'n situatie ondersteuning nodig heeft om te voorkomen dat de situatie verder verslechtert. De vraag wanneer er ondersteuning nodig is, hangt ook af van de opstelling van de schuldeisers, te weten hoe groot hun bereidheid is om rekening te houden met de beschikbare afloscapaciteit. Grosso modo geldt dat een collectief afbetalingsplan passend kan zijn als een debiteur:

- Meerdere betalingsachterstanden heeft;
- Niet de financiële ruimte heeft om deze betalingen in één keer te voldoen;
- Wel afloscapaciteit heeft om in termijnen de betalingsachterstanden te voldoen;
- Er geen sprake is van een uitzichtloze situatie;
- Zelf de wens heeft om tot (gespreide) betaling over te gaan.

Hierbij kan gewezen worden op de primaire schuldhulpverlening van de gemeenten, de secundaire route (dat wil zeggen: schuldhulpverlening via Wsnp-bewindvoerders) of de Wsnp afhankelijk van de situatie en de wensen van de debiteur. Een dergelijk inzicht kan ook ontstaan tijdens de looptijd van een collectief afbetalingsplan, wanneer er gaandeweg nieuwe schulden worden gemaakt en/of aan het licht komen. Er wordt verwacht dat de betrokken schuldbemiddelaar op dat moment afweegt of het collectief afbetalingsplan nog het juiste instrument is en zo niet actief doorverwijst naar passende hulp.

Ook in een situatie met vermeende problematische schulden kan een collectief afbetalingsplan behulpzaam zijn om een overzicht van schulden te krijgen en al een start te maken met het aflossen (indien mogelijk). Want ook wanneer de situatie van een debiteur uitzichtloos is, is het wenselijk dat de mogelijk beschikbare afloscapaciteit wordt gebruikt om een start te maken met de aflossing van de schulden. Hierdoor wordt voorkomen dat schuldeisers nog snel voordat de debiteur hulp vraagt dagvaarden en een vonnis halen. Overwogen kan worden om net als binnen de minnelijke schuldhulpverlening termijnen van een collectief afbetalingsplan (tot een bepaald minimum) al mee te laten tellen voor de 18 maanden van een schuldregeling bij problematische schulden. Wanneer een debiteur zelf sterk de behoefte heeft om de schulden volledig af te lossen of geen hulpverlening wil aanvaarden en schuldeisers daarmee akkoord gaan, kan het collectief afbetalingsplan een langere looptijd hebben.

1.3 Welke partijen mogen een collectief afbetalingsplan aanbieden?

Het is van belang dat partijen die in opdracht van een debiteur een collectief afbetalingsplan opstellen betrouwbaar, onafhankelijk en professioneel zijn. Een debiteur dient erop te kunnen vertrouwen dat zijn belangen worden geborgd en er vertrouwelijk wordt omgegaan met zijn persoonlijke gegevens (waaronder het schuldenoverzicht en zijn inkomen). Schuldeisers moeten er

op kunnen vertrouwen dat de schulden correct zijn geïnventariseerd en dat de beschikbare betaalcapaciteit goed is vastgesteld, kortom: dat zij – gegeven de omstandigheden – het maximale krijgen.

Hierbij kan worden aangesloten bij de partijen die tegen betaling schuldbemiddeling mogen aanbieden zoals (gemeentelijke) schuldhulpverleners, gerechtsdeurwaarders en bewindvoerders. Deze partijen zijn genoemd in artikel 48 van de Wet op Consumentenkrediet (Wck).¹ Deze insteek is in lijn met de kwaliteitseisen die worden gesteld bij een verzoek tot toelating tot de wettelijke schuldsanering (Wsnp). Aan een dergelijk verzoek moet een poging tot een buitengerechtelijke schuldregeling zijn voorafgegaan (tenzij gemotiveerd is waarom hieraan niet voldaan kan worden), waarbij geldt dat dat voortraject moet zijn uitgevoerd door een persoon of instelling als bedoeld in het eerdergenoemde art. 48 lid 1 Wck. Daarbij geldt dat op beroepsgroepen die zijn genoemd in artikel 48 sprake is van toezicht in verschillende gradaties.

Daarnaast zijn incassobureaus een partij die naar verwachting de inhoudelijke expertise hebben om een collectief afbetalingsplan op te stellen. Incassobureaus hebben immers veel ervaring met inning van gelden en het afspreken van betalingsregelingen. Wel geldt dat het innen en verdelen voor meerdere schuldeisers voor incassobureaus een nieuw rol betreft (terwijl gerechtsdeurwaarders daar ervaring mee hebben vanuit de executiefase indien er door meerdere partijen beslag is gelegd). Ook is deze sector sinds 1 april 2024 met de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) gereguleerd. Zij zijn echter geen artikel 48 Wck-partij en mogen op dit moment dan ook niet tegen betaling schuldbemiddeling aanbieden aan een consument.

Dit voorjaar wordt een Invoeringstoets uitgevoerd waarin het eerste jaar van de Wki wordt geëvalueerd. Dat biedt meer zicht op de werking van de Wki. Als besloten wordt om incassobureaus ook een rol te geven bij de uitvoering van het afbetalingsplan, dan vergt dat mogelijk een verdere doorontwikkeling van de Wki. Een ander aspect waar in dat geval nadrukkelijk aandacht voor moet zijn is het feit dat een incassodienstverlener ook zelf-incassant kunnen zijn van opgekochte vorderingen. In die situatie is het niet wenselijk dat een incassobureau een collectief afbetalingsplan zou treffen.

1.4 Vaststellen van de afloscapaciteit

De afloscapaciteit is het bedrag dat de debiteur maandelijks beschikbaar heeft om de schulden af te lossen. Het objectief vaststellen van de afloscapaciteit is in het belang van zowel de schuldeiser als de debiteur. Voor de debiteur geldt dat het wenselijk dat er niet meer wordt afgelost dan het budget toelaat. Indien de afloscapaciteit te hoog wordt vastgesteld, blijven er te weinig middelen over om van te leven en is het risico op nieuwe schulden reëel. Vanuit de positie van de schuldeiser is het van belang dat hij in principe het maximaal haalbare ontvangt.

Om de belangen van zowel de schuldeiser als de debiteur te kunnen borgen is het wenselijk hiervoor heldere kaders voor te schrijven. Vanuit de stakeholders is de wens om hierbij aan te sluiten bij een reeds bestaande methode. Er functioneren nu twee methoden:

- De *beslagvrije voet* (BVV) wordt toegepast door gerechtsdeurwaarders en publieke schuldeisers wanneer er beslag wordt gelegd en vormt het bestaansminimum bij invordering van schulden.² Er zijn ook publieke invorderaars die deze methode gebruiken om de betaalcapaciteit te berekenen bij een minnelijke regeling. Er bestaat een rekentool waarmee de beslagvrije voet relatief eenvoudig kan worden bepaald.
- Het *vrij te laten bedrag* (VTLB) is een methode waarin de beslagvrije voet wordt gecorrigeerd met een nominaal bedrag.³ Deze methode kent daarmee meer ruimte voor maatwerk en wordt tegenwoordig standaard toegepast bij minnelijke en wettelijke schuldregelingen.

Bij de vraag welk methode passend is gelden verschillende overwegingen. Zo geldt dat de beslagvrije voet nu reeds wordt toegepast in de incassofase. Met deze methode wordt dan ook aansluiting gezocht bij het bedrag dat ook na vonnis en beslag kan worden verkregen. Op deze wijze kan ook worden gesteld dat beslaglegging de schuldeiser niet meer oplevert dan meedoen

¹In het betreffende wetsartikel worden de volgende partijen genoemd: 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. Het is overigens niet de verwachting dat advocaten, notarissen en accountants zich (op grote schaal) met deze werkzaamheden bezig gaan houden.

²De beslagvrije voet is wettelijk is vastgelegd in de artikelen 475c tot en met 475e van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

³De vtlb is wettelijk vastgelegd in art. 295 lid 2 en 3 Fw.

aan een collectief afbetalingsplan. Daarbij geldt dat er bij toepassing van de beslagvrije voet vanwege de 5%-regel altijd sprake is van enige afloscapaciteit. De 5%-regel houdt in dat er altijd minimaal 5% van het inkomen wordt gebruikt voor het aflossen van schulden. Daar staat tegenover dat het VTLB nu standaard wordt toegepast bij minnelijke en wettelijke schuldregelingen. De VTLB is over het algemeen hoger dan de beslagvrije voet (waardoor de afloscapaciteit lager uitkomt), omdat er binnen deze methode meer ruimte is voor maatwerk. Consequentie daarvan is dat het bij de VTLB kan voorkomen dat iemand geen afloscapaciteit heeft.

Ongeacht welke methode er wordt voorgeschreven zou er altijd ruimte voor maatwerk moeten zijn, zodat tegemoet kan worden gekomen aan bijzondere situaties. Dit past ook bij het feit dat er sprake is van een vrijwillige overeenkomst tussen schuldeisers en debiteur, waarmee beoogd wordt te voorzien in een duurzame oplossing. Uiteindelijk is het aan de schuldeisers om akkoord te gaan met de voorgestelde afloscapaciteit en de (indicatieve) aflostermijn die daaruit volgt.

1.5 Financiering van een collectief afbetalingsplan

Het opstellen en uitvoeren van een collectief afbetalingsplan door een onafhankelijke professional kost tijd en dat kan niet zonder een vergoeding. Bij de uitwerking van dat vraagstuk gaat het om de vraag hoe de (kost)prijs van een afbetalingsplan kan worden opgesteld; of hiervoor wettelijke tarieven moeten worden voorgeschreven en wie er moet betalen voor het opstellen en uitvoeren van een afbetalingsplan.

Bij de uitwerking van de financiering van een afbetalingsplan zijn de volgende overwegingen van belang:

- De kosten van invordering moeten vanuit de debiteur gezien niet toenemen.
- Voor de geleverde diensten die door een professional worden uitgevoerd moet een redelijke vergoeding beschikbaar zijn.
- De incassokosten - voor zover deze nog niet in rekening zijn gebracht - moeten worden ingezet om de kosten van een afbetalingsplan mee te financieren.
- Incassokosten die reeds bij de debiteur in rekening zijn gebracht en waarvoor handelingen zijn verricht blijven in principe staan. Wel is het wenselijk dat, voordat er incassokosten bij een debiteur in rekening worden gebracht, wordt bezien of er een lopend collectief afbetalingsplan is waarbij kan worden aangesloten, om een stapeling van kosten te voorkomen.

Bepalen van de kostprijs

De verwachte kostprijs van een collectief afbetalingsplan zal afhankelijk zijn van verschillende variabelen zoals het aantal en typen schuldeisers, de looptijd van een afbetalingsplan en de dynamiek binnen een afbetalingsplan. Om een goede inschatting te maken van de kostprijs lijkt het wenselijk om een kostprijsonderzoek uit te voeren. Hierbij kan in beeld worden gebracht wat de verwachte kosten en tijdsbeslag zijn en welke variabelen op welke manier de kostprijs beïnvloeden. Indien duidelijk is wat de verwachte kostprijs is voor het opstellen van een collectief afbetalingsplan, moet worden bepaald hoe tot de tarieven voor het opstellen en uitvoeren hiervan kunnen worden vastgesteld. Hierbij zijn verschillende benaderingen denkbaar:

Vaste eenmalige vergoeding

Een mogelijkheid is om te werken met een vaste vergoeding voor het opstellen en uitvoeren van een collectief afbetalingsplan. Een vaste (eenmalige) vergoeding ook in de vorm van een (eenvoudige) staffel, waarbij de hoogte van de vergoeding bijvoorbeeld afhankelijk is van het aantal schuldeisers dat meeloopt in het collectieve afbetalingsplan. Er zijn verschillende mogelijkheden voor het moment waarop de vaste (eenmalige) vergoeding wordt toegekend: bij de start van het afbetalingsplan, bij de afronding of een combinatie daarvan. Hierbij spelen onder meer de volgende overwegingen:

- Het opstellen van het afbetalingsplan zal naar verwachting de meeste tijd kosten; dat kan ervoor pleiten om juist aan het begin daarvoor een vergoeding te betalen ('boter bij de vis').
- Eisen dat mensen met schulden eerst betalen, voordat ze geholpen worden, zorgt mogelijk voor een onwenselijke drempel om hulp in te schakelen.
- Afbetaling bij afronding van het plan geeft een prikkel aan de uitvoerder om het plan goed uit te voeren en af te ronden. Anderzijds geldt dat de uitvoerder hierbij vooral afhankelijk is van het gedrag van de debiteur.
- Op basis van de huidige imputatieregeling geldt dat eerst de kosten van invordering betaald dienen te worden, voordat er wordt afgelost op de hoofdsom.

Maandelijkse vergoeding gedurende de looptijd

Een andere mogelijkheid is dat een deel van de betaalcapaciteit wordt benut om de kosten voor het collectieve afbetalingsplan te financieren. In dat geval ontvangt de uitvoerder maandelijks een vergoeding. Deze vergoeding kan een vast bedrag per maand of een percentage van de afloscapaciteit zijn. Hierbij zijn verschillende invalshoeken denkbaar:

- Aansluiten bij Btag-tarieven bij samenloop/verdeling derdenbeslag.⁴ In dat geval is de hoogte van het tarief afhankelijk van het aantal schuldeisers dat meedeelt. Deze insteek heeft als nadeel dat mensen met een lage afloscapaciteit in verhouding meer kosten kwijt zijn dan mensen met een hogere afloscapaciteit.
- Aansluiten bij de 100%-betaalregeling zoals uitgevoerd door schuldhulpverlening, waarbij een percentage van de afloscapaciteit als kosten in rekening wordt gebracht (bij schuldregelingen wordt een percentage van 9% aangehouden). Indien wordt gekozen voor een percentage van de afloscapaciteit geldt dat mensen met een lage afloscapaciteit relatief weinig bijdragen (en mogelijk minder aantrekkelijk zijn voor een uitvoerder).

Combinatie van een vast bedrag en een maandelijkse vergoeding

Het is ook mogelijk beide invalshoeken te combineren, door bijvoorbeeld met een starttarief te werken en een maandelijkse betaling. In het rapport *'Schulden klein houden en perspectief bieden'*⁵ wordt voorgesteld om de kosten voor het opstellen van het collectieve afbetalingsplan mee te nemen in het plan, waarbij de betaling dus geschiedt binnen het afbetaalschema en debiteuren niet vooraf hoeven te betalen om een traject tot opstelling van een afbetalingsplan te starten.

Wie betaalt de kosten voor het collectieve afbetalingsplan?

Het uitgangspunt bij civiele invordering is dat de debiteur zelf meebetaalt aan de kosten die worden gemaakt om de vordering te innen. Dat uitgangspunt is ook het vertrekpunt bij het afbetalingsplan. De rationale is dat met het afbetalingsplan een verdere kostenoploop wordt voorkomen, ten gunste van de debiteur. Aanvullend daarop zou overwogen kunnen worden om schuldeisers standaard een (klein) bedrag in rekening te brengen. Een collectief afbetalingsplan maakt immers dat ze een grotere kans hebben op een volledige en snelle betaling. Dat is in hun belang en kan een financiële bijdrage rechtvaardigen. Een andere optie betreft een (standaard) overheidsbijdrage, vanuit de gedachte dat met het voorkomen van (problematische) schulden grote maatschappelijke kosten worden bespaard. Een overweging is tenslotte dat bij complexe zaken (waarbij de voorgeschreven tarifiering niet toereikend lijkt te zijn) gemeenten als vangnet fungeren en maatwerk kunnen leveren. Dat past immers ook bij hun preventieve functie bij de aanpak van schuldenproblematiek. Waarschijnlijk zijn dit ook de dossiers waarbij de schulden reeds problematisch zijn of dat dreigen te worden.

1.6 Stimuleren van gebruik van collectief afbetalingsplan

Is een schuldeiser verplicht om mee te werken aan een afbetalingsplan?

Een collectief afbetalingsplan is een vrijwillig instrument waarbij een schuldeiser niet verplicht is om mee te doen. Wettelijk gezien heeft de schuldeiser bovendien recht op betaling ineens. De schuldeiser heeft de ruimte niet akkoord te gaan met het voorstel van de opsteller van het collectief afbetalingsplan. Als genoeg schuldeisers wel akkoord gaan kan een collectief afbetalingsplan toch doorgang vinden met de schuldeisers die wel akkoord gaan.

Een collectief afbetalingsplan is wel in het belang van de schuldeiser, omdat het is gericht op 100% afbetaling. De maximale afloscapaciteit wordt naar rato verdeeld tussen de bekende schuldeisers en daarmee krijgt iedereen het maximale deel. Het afbetalingsplan zal daarmee in veel gevallen een oplossing zijn die zowel voor de debiteur als voor het collectief van schuldeisers tot een optimale oplossing leidt.

In de verdere uitwerking zal worden gezien hoe deelname van schuldeisers aan het afbetalingsplan kan worden gestimuleerd. In het rapport *Schulden klein houden en perspectief bieden* wordt bijvoorbeeld voorgesteld om schuldeisers die vonnis willen halen terwijl er de mogelijkheid was om deel te nemen aan een afbetalingsplan te veroordelen de proceskosten te betalen. Concreet kan dit worden ingevuld door een schuldeiser te verplichten om – indien daar sprake van is – een voorstel tot het afbetalingsplan (of de intentie deze te treffen) bij de dagvaarding te voegen. In de dagvaarding moet de reden van weigering onderbouwd worden (substantiëringsplicht). Wanneer

⁴ Dit is een van de tarieven die zal meelopen in het onderzoek naar de Btag-tarieven.

⁵ André Moerman en Nadja Jungmann LOSR/Schuldinfo/Hogeschool Utrecht), *Schulden klein houden en perspectief bieden*, 2023

de schuldeiser naar het oordeel van de rechter de debiteur onnodig heeft gedagvaard, kan de rechter besluiten om de schuldeiser een opschortende voorwaarde te geven dat pas ten uitvoer kan worden gelegd wanneer het afbetalingsplan is afgerond. Op deze manier wordt de schuldeiser gestimuleerd om alsnog aan te haken bij het afbetalingsplan. Om te voorkomen dat crediteuren te snel gaan dagvaarden – terwijl een minnelijke oplossing mogelijk is - kan de rechter in die situatie bepalen dat de proceskosten voor rekening van de schuldeiser komen. Op deze manier worden schuldeisers gestimuleerd om in te stemmen met het afbetalingsplan. De rechter heeft reeds de bevoegdheid om een schuldeiser te veroordelen in de proceskosten. Bezien moet worden of dit in relatie tot een collectief afbetalingsplan nadere explicitering vergt in wetgeving. Dit vergt nadere doordenking vanwege verstrekkende juridische gevolgen en tevens een politieke weging.

2. Nadere uitwerking zorgplicht gerechtsdeurwaarders

2.1 Onderscheid tussen verwijsfunctie en sociale ministerieplicht

De zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders is een maatregel waarmee de positie van gerechtsdeurwaarders versterkt wordt door gerechtsdeurwaarders meer ruimte en bevoegdheden te geven om de situatie van debiteuren mee te wegen en een nodeloze oploop van schulden te voorkomen. Deze zorgplicht is onder te verdelen in twee maatregelen, namelijk een verwijsfunctie en een sociale ministerieplicht. Bij de uitwerking van een zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders is het belangrijk om de juiste balans te vinden in de prikkels van het stelsel tussen escalatie en de-escalatie.

Een **verwijsfunctie** ziet op de mogelijkheid voor de gerechtsdeurwaarder (en mogelijk ook andere incassodienstverleners) om de situatie van de debiteur in ogenschouw te nemen en - wanneer relevant - ook een signaalfunctie te vervullen en een debiteur actief door te verwijzen naar de (schuld)hulpverlening. Hierdoor kunnen burgers de weg naar hulpverlening sneller en beter weten te vinden.

Een **sociale ministerieplicht** is een tegenhanger van de reeds bestaande ministerieplicht die een deurwaarder verplicht om, op verzoek van een opdrachtgever, een ambtshandeling te verrichten waartoe hij bevoegd is.⁶ De sociale ministerieplicht maakt het mogelijk om een ambtshandeling niet uit te voeren wanneer de gerechtsdeurwaarder vaststelt dat dit leidt tot een nodeloze oploop van schulden. Het (zonder toestemming van de opdrachtgever) niet uitvoeren van een ambtshandeling is een ultimatum remedium. Belangrijk punt daarbij is onder welke voorwaarden een regulering van het eigendomsrecht richting schuldeisers in de vorm van een sociale ministerieplicht voor gerechtsdeurwaarders gerechtvaardigd is. Daarbij wordt meegenomen welke (rechts)gevolgen het aanhouden van een ambtshandeling heeft.

Hoewel er onderscheid wordt gemaakt tussen beide begrippen, kunnen ze wel in elkaars verlengde liggen. Een verwijsfunctie is een belangrijke voorwaarde om invulling te kunnen geven aan een sociale ministerieplicht, waarbij geldt dat een sociale ministerieplicht een ingrijpendere maatregel is.

2.2 Bestaande rechten en plichten van gerechtsdeurwaarders

Gerechtsdeurwaarders oefenen hun ambt in onafhankelijkheid uit.⁷ Dit betekent dat zij enerzijds de verplichting hebben om op verzoek van een opdrachtgever een ambtshandeling te verrichten waartoe zij bevoegd zijn⁸ - tenzij dit in strijd is met de wet - en anderzijds zich niet mag laten leiden door de mededelingen en wensen van zijn opdrachtgever, die per definitie een partijdig belang heeft.⁹

Tevens is in de Gerechtsdeurwaarderverordening opgenomen dat een gerechtsdeurwaarder ook de belangen van de debiteur dient mee te wegen in de afweging die hij maakt. Deze belangen zijn onder andere dat de schuld niet verder oploopt doordat de kosten van de door de gerechtsdeurwaarder getroffen maatregelen op hem worden verhaald.¹⁰

Om hier invulling aan te kunnen geven kennen gerechtsdeurwaarders op dit moment al verschillende (praktische) verplichtingen die er mede op gericht zijn om de belangen van de opdrachtgever en de debiteur te borgen en een nodeloze kostenoploop tegen te gaan. Zo dient een gerechtsdeurwaarder voordat hij overgaat tot ambtshandelingen het *Digitaal Beslagregister (DBR)* en de Basisregistratie Personen (BRP) te raadplegen. De gerechtsdeurwaarder dient op basis van de gegevens uit het beslagregister de opdrachtgever te informeren of de vordering naar verwachting al dan niet binnen drie jaar verhaalbaar is. Gerechtsdeurwaarders hebben daarnaast op basis van het BRP een koppeling met de *verwijsindex schuldhulpverlening (VISH)*. Voorafgaand aan een ambtshandeling moet de deurwaarder het BRP raadplegen. Het is dan voor de deurwaarder in te zien of de debiteur zich al dan niet aangemeld heeft voor schuldhulpverlening. Indien blijkt dat iemand is aangemeld voor schuldhulpverlening dan dient de gerechtsdeurwaarder

⁶ Artikel 11 van de Gerechtsdeurwaarderswet.

⁷ Gerechtsdeurwaarderswet, artikel 12a.

⁸ Gerechtsdeurwaarderswet, artikel 11. Deze verplichting wordt ook wel de "ministerieplicht" genoemd.

⁹ Zie toelichting bij artikel 3.2 van de Gerechtsdeurwaardersverordening.

¹⁰ Zie toelichting bij artikel 3.6 van de Gerechtsdeurwaardersverordening.

zijn opdrachtgever te adviseren om de invorderingsmaatregelen tijdelijk op te schorten en de vordering bekend te maken bij schuldhulpverlening.¹¹

De opdrachtgever kan op basis van de informatie van de gerechtsdeurwaarder besluiten geen procedure te starten en/of (verdere) ambtshandelingen te laten verrichten. Daarnaast kan een opdrachtgever zich op het punt stellen dat een bepaalde ambtshandeling uitgevoerd **moet** worden. Een gerechtsdeurwaarder is – op grond van de ministerieplicht - verplicht zich daaraan te houden, mits het geen tegenstrijdige handeling met wet- en regelgeving is.

Een zorgplicht kan het meewegen van de belangen van debiteuren een sterkere basis geven. Namelijk door nader te expliciteren wat de gerechtsdeurwaarder bij contact met de debiteur waar mogelijk in ogenschouw moet nemen.

2.3 Verwijsfunctie

2.3.1 Hoe werkt een verwijsfunctie voor gerechtsdeurwaarders?

Gerechtsdeurwaarders zijn één van de weinige partijen die bij mensen aan de deur komen en daarbij de situatie ter plaatse kunnen beoordelen. Dit is belangrijk omdat mensen vaak lang wachten met het zoeken van hulp, waardoor de problematiek onnodig hoog oploopt en daarmee ook de (maatschappelijke) kosten. Daarbij kan er naast financiële problematiek meer spelen bij de debiteur, denk aan psychische problematiek, laaggeletterdheid, etc.

De zorgplicht wordt ingevuld door een deurwaarder de situatie van de debiteur bij de uitvoering van zijn werkzaamheden in ogenschouw te laten nemen. Concreet betekent dit dat, wanneer er contact is met de debiteur, de deurwaarder alert is op onder meer de volgende signalen:

1. Is het inkomen toereikend?
2. Zijn er meer schulden?
3. Is een afbetalingsplan en/of schuldregeling nodig?
4. Is er andere hulp nodig?
5. Staat de debiteur open voor hulp?

Wanneer de situatie daar aanleiding toe geeft én de debiteur openstaat voor hulp, is het wenselijk dat de gerechtsdeurwaarders een debiteur actief doorverwijst naar passende hulp. Een warme overdracht en doorpakken door de hulpverlening is hierbij een voorwaarde. Zeker als geconcludeerd wordt dat het niet zinvol is verdere ambtshandelingen uit te voeren, is het wenselijk dat de burger zo snel mogelijk geholpen wordt. Dat is uiteindelijk ook in het belang van de schuldeiser.

Naast doorverwijzing naar (schuld)hulpverlening wanneer iemand zich in een uitzichtloze situatie bevindt, kan een deurwaarder ook op andere signalen acteren. Bijvoorbeeld wanneer blijkt dat iemand onvoldoende inkomen heeft om van rond te komen en/of geen toeslagen of minimaregelingen ontvangt maar daar wel recht op lijkt te hebben, kan de deurwaarder een signalerende rol hebben richting de gemeente en Toeslagen om te zorgen dat een debiteur krijgt waar hij/zij recht op heeft. In sommige gevallen kan het ook wenselijk zijn dat de gerechtsdeurwaarder signalen doorgeeft aan (schuld)hulpverlening zonder dat de debiteur daar expliciet toestemming voor geeft. Bezien moet worden of daarvoor een wettelijke grondslag nodig is. Dit zal nader worden uitgewerkt.

Op het moment dat een deurwaarder de debiteur doorverwezen heeft worden invorderingswerkzaamheden voor een vast te stellen periode gepauzeerd. Een risico hierbij zijn eventuele wachttijden bij schuldhulpverlening, omdat daardoor de debiteur de bereidheid om hulp te accepteren kan verliezen. Het is van belang dat deze partijen dit signaal binnen een vastgestelde termijn oppakken. Daarnaast is het belangrijk dat er breder kan worden doorverwezen dan alleen de gemeentelijke schuldhulpverlening. De secundaire route van Wsnp-bewindvoerders is daar een mooi voorbeeld van.

Indien het niet mogelijk is om contact te krijgen met de debiteur en/of de debiteur niet openstaat voor hulp en geen actie onderneemt, is het aan de schuldeiser om af te wegen of deze opdracht geeft tot een ambtshandeling. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat een

¹¹ Deze afspraak is in 2014 vastgelegd in het Convenant tussen de KBvG en de NVVK ten aanzien van de Verwijsindex Schuldhulpverlening, maar dit is geen wettelijke verplichting.

ambtshandeling ook een manier kan zijn om met de debiteur in contact te komen en de debiteur (opnieuw) in beweging te krijgen.

2.3.2 Verwijsfunctie verbreden naar alle incassodienstverleners?

Naast een verwijsfunctie voor gerechtsdeurwaarders, kan het evenzeer wenselijk zijn om een verwijsfunctie te verbreden naar andere incassodienstverleners. Hiertoe zouden nadere voorwaarden kunnen worden opgenomen in de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki). Voor alle incassodienstverleners geldt immers dat het wenselijk is dat zij oog hebben voor de situatie waarin een debiteur zich bevindt en dat de incassant - wanneer er contact is met de debiteur - probeert zicht te krijgen op de situatie van de debiteur (zowel de inkomenskant als de schuldenkant) en op basis daarvan beziet welk instrument passend is. Dit kan ook betekenen het aansluiten bij een lopend collectief afbetalingsplan.

Op basis van deze informatie kan ook worden geconcludeerd dat een debiteur hulp wil. Indien dat het geval is, kan doorverwijzen van de debiteur naar hulp een passende uitkomst zijn. In dit kader kan het wenselijk zijn om concrete richtlijnen op te stellen over het checken van interesse in hulp en vormgeven van de doorverwijzing vanuit incassanten naar schuldhulpverlening (Msnp), de Wsnp en/of budgetcoaching.

Wel geldt dat incassodienstverleners in de minnelijke fase vrijwel volledig afhankelijk zijn van de informatie die een debiteur deelt en van de ruimte die een schuldeiser biedt. Hier moet rekening mee worden gehouden bij de nadere uitwerking. Ook kan gezien worden of het mogelijk is om minnelijke incassodienstverleners meer handvatten te geven om invulling te geven aan zo'n verwijsfunctie. In dit kader heeft de Tweede Kamer recent een motie aangenomen waarin de regering wordt gevraagd om een pilot uit te voeren waarbij ook Wki-geregistreerde incassobureaus inzagerecht recht krijgen in een gelimiteerd deel van de BRP (namelijk de verwijsindex schuldhulpverlening, VISH), waardoor vastgesteld kan worden of een schuldenaar reeds is aangemeld bij de schuldhulpverlening. Dit kan eraan bijdragen dat onnodige incassoactiviteiten eerder worden beëindigd en een kostenoploop wordt voorkomen.

- *Vervolgstappen: Uitwerken hoe een verwijsfunctie voor incassodienstverleners precies kan worden ingevuld. Bezien hoe een wettelijke grondslag voor gegevensdeling kan worden ingericht.*

2.4 Sociale ministerieplicht

2.4.1 Hoe werkt een sociale ministerieplicht voor gerechtsdeurwaarders?

Wanneer een deurwaarder op basis van het totaalbeeld (waaronder de raadpleging van het beslagregister en de situatie ter plaatse) opmaakt dat het uitvoeren van een ambtshandeling niet zinvol is, dient een deurwaarder de opdrachtgever te adviseren om de handeling niet uit te voeren. Met een wettelijke sociale ministerieplicht krijgt de deurwaarder de wettelijke bevoegdheid om de handeling ook zonder toestemming van de opdrachtgever niet uit te voeren. Hierbij moet ook worden gedacht dat een gerechtsdeurwaarder in de meeste gevallen ter plekke een besluit moet nemen, waarbij er niet altijd ruimte en tijd is voor afstemming met de opdrachtgever. De deurwaarder moet vervolgens bij de opdrachtgever aangeven dat het recht om de vordering te innen wordt gepauzeerd. Nader moet worden uitgewerkt welke rechtsgevolgen het aanhouden van een ambtshandeling heeft voor de debiteur en de opdrachtgever. Wanneer een deurwaarder en een opdrachtgever een verschil van inzicht hebben over de overwegingen die hebben meegespeeld in een specifieke casus om een ambtshandeling niet uit te voeren kan de tuchtrechter betrokken worden om te beoordelen of er rechtmatig is gehandeld.

De ministerieplicht is beperkt tot ambtshandelingen die moeten worden verricht in het arrondissement waar de gerechtsdeurwaarder is gevestigd. Een sociale ministerieplicht zou zich daar echter niet toe moeten beperken.

Het moet nader ingevuld worden welke verplichtingen een debiteur heeft bij een sociale ministerieplicht. Denk hierbij aan een uitwerking van de acties en periode(n) waarbinnen acties van de debiteur worden verwacht. In deze periode mag er, in bepaalde gevallen, van de debiteur ook een inspanning worden verwacht om de financiële situatie waar mogelijk te verbeteren. Bij een te laag inkomen dient iemand zich - indien mogelijk - in te zetten om meer inkomen te verwerven. Bij (problematische) schulden betreft dit het zoeken van ondersteuning om de schuldensituatie op te lossen en mogelijk ook de verplichte inzet van schuldhulpverlening (Msnp) of Wsnp, al dan niet door middel van een breed moratorium.

Als een debiteur geen verdere actie onderneemt en niet bereid is om hulp te aanvaarden, heeft de schuldeiser na een bepaalde periode het recht om de ambtshandeling alsnog te laten uitvoeren. Ook in dat geval blijft het overigens de vraag of verdere escalatie gegeven de situatie wel in het belang is van de schuldeiser. Daarom zal in de uitwerking rekening gehouden worden met wat passend is gegeven verschillende situaties. Dit omdat hetgeen je van een gerechtsdeurwaarder mag verwachten anders kan zijn bij een loonbeslag dan bij een ontruiming.

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.

- *Vervolgstappen: Nadere invulling van de sociale ministerieplicht, waaronder een nadere uitwerking van de rechtsgevolgen van het aanhouden van een ambtenaar en de verplichtingen van een debiteur.*

2.4.2 Eigendomsrechten in relatie tot de sociale ministerieplicht

Wanneer een gerechtsdeurwaarder tegen de wil van de opdrachtgever een ambtshandeling niet uitvoert, dan staat dit op gespannen voet met het eigendomsrecht van de schuldeiser (artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM). Bij de beoordeling of een inmenging in het eigendomsrecht gerechtvaardigd is moet onder meer worden gezien of met de inmenging een gerechtvaardigd algemeen belang wordt gediend en of er een redelijke verhouding bestaat tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang. Om hier een goed antwoord op te kunnen geven is het van belang om de maatregel conform bovenstaande lijnen secuur uit te werken. Daarbij moet nader worden ingevuld onder welke omstandigheden bepaalde stappen gerechtvaardigd zijn en ook binnen welke periode een alternatieve (de-escalatie) actie ondernomen moet zijn. Als deze maatregel voldoende is uitgewerkt, is het wenselijk een externe juridische toets te laten plaatsvinden of een sociale ministerieplicht leidt tot een onredelijke inmenging van eigendomsrecht.

- *Vervolgstappen: nadat de sociale ministerieplicht voldoende is uitgewerkt een externe juridische toets laten uitvoeren of er bij een sociale ministerieplicht sprake is van onredelijke inmenging van eigendomsrecht.*

2.4.3 Hoe kan een sociale ministerieplicht gefinancierd worden?

Het huidige tariefstelsel van gerechtsdeurwaarders is erop gebaseerd dat er alleen een vast tarief bij de debiteur in rekening mag worden gebracht voor ambtshandelingen gericht op escalatie. Het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarder (Btag) kent namelijk geen sociale ambtshandelingen. Dit staat los van wat een gerechtsdeurwaarder betaald krijgt van zijn opdrachtgever. Het staat namelijk schuldeiser en gerechtsdeurwaarder vrij om over de vergoeding van de gerechtsdeurwaarder afspraken over te maken.¹²

Deurwaarders krijgen nu echter veelal niet betaald voor de-escalatie, terwijl dat in sommige situaties wel in het belang kan zijn van zowel debiteur als schuldeiser (bijvoorbeeld wanneer iemand wel wil, maar niet kan betalen). De huidige financiering kan in de praktijk ook een belemmering zijn om de belangen van de debiteur afdoende mee te wegen in een afweging om een ambtshandeling al dan niet uit te voeren.

Om een neutrale afweging mogelijk te maken in het al dan niet uitvoeren van ambtshandelingen en het inzetten van de-escalerende instrumenten, is het van belang dat de kosten die de gerechtsdeurwaarder al heeft gemaakt tot dat beslismoment worden betaald en/of dat er een sociaal tarief wordt ingesteld voor het niet uitvoeren van een ambtshandeling.

Hiervoor is onderzoek nodig hoe beide tarieven naast elkaar kunnen bestaan en deze met elkaar in balans zijn. Voordat hier verdere invulling aan kan worden gegeven moet de sociale ministerieplicht eerst nader uitgewerkt zijn. Zodra helder is wat van een gerechtsdeurwaarder met een sociale ministerieplicht mag worden verwacht, kan een passend financieel model worden uitgewerkt die de uitvoering van de sociale ambtshandeling zoveel mogelijk ondersteunt en bevordert.

- *Vervolgstappen: onderzoek naar financiering van de-escalerende handelingen.*

¹² Binnen de grenzen die hieraan worden gesteld in artikel 3.7 van de Gerechtsdeurwaardersverordening.