

PARITAS PASSÉ

DEBITEUREN EN CREDITEUREN
IN DE KNEL DOOR ONGELIJKE
INCASSOBEVOEGDHEDEN

dr. N. Jungmann
mr. A.J. Moerman
mr. H.D.L.M. Schruer
mr. I. van den Berg



PARITAS PASSÉ

DEBITEUREN EN CREDITEUREN IN DE KNEL DOOR ONGELIJKE INCASSOBEVOEGDHEDEN

Maart 2012

dr. N. Jungmann, mr. A.J. Moerman, mr. H.D.L.M. Schruer en
mr. I. van den Berg



Woord vooraf

Dit rapport is het resultaat van een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders. De onderzoekers van de Hogeschool Utrecht en de Landelijk Organisatie Sociaal Raadslieden (aangesloten bij de MOgroep) hebben op verzoek van de gerechtsdeurwaarders de knelpunten in kaart gebracht die de groep schuldenaren die in een problematische schuldsituatie verkeren en hun schuldeisers in de praktijk ervaren als schuldeisers met verschillende preferente posities zich melden voor verhaal van hun vordering.

Gerechtsdeurwaarders hebben een belangrijke en centrale rol in het Nederlandse rechtsbestel. Zij vertegenwoordigen de Staat in de uitoefening van hun publieke taken. Gerechtsdeurwaarders zijn ook bij uitstek degenen die zien wat de uitwerking is van het beslag- en executierecht in de praktijk.

De gerechtsdeurwaarders zijn verenigd in de KBvG en de KBvG heeft als publiekrechtelijke beroepsorganisatie de maatschappelijke taak actief het publieke debat op te zoeken en daar vanuit haar expertise een bijdrage aan te leveren. De beroepsgroep heeft een maatschappelijke verantwoordelijkheid en het is in dat kader dat de KBvG de onderzoekers heeft gevraagd onderzoek te verrichten naar de verdringing tussen schuldeisers die de gerechtsdeurwaarders in de praktijk zien en de gevolgen daarvan voor schuldenaren.

Het is een gedegen en diepgaand onderzoek geworden, waarin kritische noten gekraakt worden en waarin de onderzoekers met waardevolle suggesties komen.

Met de onderzoekers hopen wij dat de conclusies en aanbevelingen in het rapport opvolging krijgen. Wij zullen ons daarvoor in ieder geval sterk maken.

Mr John Wisseborn,
voorzitter Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders

Inhoudsopgave

Voorwoord | 3

Inhoudsopgave | 5

Inleiding | 9

Deel 1 Conclusies en beantwoording deelvragen | 15

1 Conclusies en aanbevelingen | 17

1.1 Aanbevelingen | 26

2 Steeds meer huishoudens zitten langdurig in problematische schulden | 33

2.1 Een op de tien huishoudens bevindt zich in een problematische schuldsituatie | 33

2.2 Voor een groeiende groep is een problematische schuldsituatie langdurig aan de orde | 37

2.3 Welke crediteuren maken deel uit van een problematische schuldsituatie? | 39

3 Crediteuren krijgen steeds meer bijzondere incassobevoegdheden | 43

3.1 Alle crediteuren beschikken over een aantal algemene bevoegdheden | 43

3.2	Een groot aantal crediteuren beschikt over bijzondere bevoegdheden	45
3.3	In een gemiddeld schuldenpakket zijn veel verschillende bevoegdheden vertegenwoordigd	47
3.4	Het (gebruik van een) aantal bijzondere bevoegdheden neemt toe	48
4	Ontwikkelingen in de incassowereld	51
4.1	Toename bijzondere bevoegdheden staat niet op zichzelf	51
4.2	Toename aantallen en typen crediteuren	51
4.3	Verkoop van vorderingen	52
4.4	Professionalisering creditmanagement	53
4.5	Vergoeding buitengerechtelijke incassokosten als verdienmodel	53
4.6	Veranderingen regelgeving en praktijk deurwaarderskantoren	54
4.7	Toegenomen incassodruk op de debiteur	56
5	De bescherming van de debiteur is beperkt	57
5.1	De beslagvrije voet moet bescherming bieden tegen verhaal	57
5.2	De berekening van de beslagvrije voet	60
5.3	Andere bescherming tegen verhaal door crediteuren	62
6	Samenloop incassobevoegdheden leidt tot ongewenste situaties	63
6.1	Veel schuldenaren beschikken niet over wettelijke beslagvrije voet	63
6.2	Crediteuren zitten elkaar steeds meer in de weg	71
Deel 2	Vier cases illustreren de praktijk	75
Toelichting op de cases 76		
7	Case A: Beslag op toeslagen	77
7.1	De bijzondere bevoegdheid	77
7.2	De uitwerking van de bijzondere bevoegdheid	78
7.3	Ongewenste situatie: beslag op toeslag verdringt andere schuldeiser	85
7.4	Conclusies en aanbevelingen	87

8	Case B: De Wanbetalersregeling zorgverzekering	89
8.1	De bijzondere bevoegdheid	89
8.2	De bijzondere bevoegdheid in de praktijk	94
8.3	Bestuursrechtelijke premie verdringt andere schuldeisers	98
8.4	Evaluatie wanbetalersregeling	100
8.5	Conclusie en aanbevelingen	101
9	Case C: De Overheidsvordering	105
9.1	De bijzondere bevoegdheid	105
9.2	De uitwerking van de bijzondere bevoegdheid	108
9.3	Conclusies en aanbevelingen	112
10	Case D: Hypotheekverstrekkers	115
10.1	De bijzondere bevoegdheid	115
10.2	De uitwerking van de bijzondere bevoegdheid	117
10.3	De onherroepelijke volmacht	119
10.4	Conclusies en aanbevelingen	121
	Bijlage 1 Crediteuren en hun bevoegdheden op een rij	123
	Over de onderzoekers	131

Inleiding



Joost (32) heeft een klein installatiebedrijfje. Steeds vaker betalen particulieren de rekeningen die hij verstuurt niet. Voordat hij een gerechtsdeurwaarder of incassobureau inschakelt belt hij klanten die niet betalen, eerst zelf. Gisteren belde hij mevrouw Van Kralingen. Zij vertelde hem dat ze ook andere schuldeisers heeft en dat die via bijzondere bevoegdheden hun vorderingen al incasseren. Zo schreef het waterschap vorige week de waterschapsheffing direct van haar bankrekening af en verrekent de Belastingdienst de te veel ontvangen huurtoeslag met nieuwe toeslagen. Als gevolg hiervan heeft ze geen geld meer over om hem ook nog te betalen. Joost realiseert zich opeens dat hij als MKB-er steeds vaker achteraan in de rij komt te staan.

Saskia (28) is een alleenstaande moeder met een bijstandsuitkering. Ze heeft bijna € 15.000 schuld overgehouden aan een huwelijk dat uitliep op een scheiding. Al vrij snel werd er beslag gelegd op haar uitkering en daarna op de huurtoeslag. Ook moet ze vanwege een achterstand bij de ziektekostenverzekering een extra hoge premie betalen. Zo'n € 120 wordt direct op de uitkering geïnd, ook wel bronheffing genoemd. Daarnaast moet ze 30% aan het CJIB betalen. Saskia weet niet dat het beslag op haar inkomen verlaagd moet worden omdat er inmiddels ook beslag is gelegd op de huurtoeslag. Het gevolg is dat ze rond moet komen van een inkomen ver onder de beslagvrije voet. Dit lukt niet waardoor er nieuwe schulden ontstaan.

De beslagwetgeving is complex. Er is al lang geen sprake meer van een eenvoudige rangorde tussen concurrente en preferente crediteuren. Dankzij allerlei bijzondere bevoegdheden duwen crediteuren elkaar steeds vaker opzij. Mede hierdoor wordt de prikkel voor crediteuren om bij de toepassing van bevoegdheden tot het uiterste te gaan steeds groter. Daarnaast komen schuldenaren vaker terecht op een besteedbaar bedrag dat lager is dan de beslagvrije voet (=90% bijstandsnorm). Voor een groot deel van deze groep geldt dat zij dan niet meer in staat zijn om hun vaste lasten en noodzakelijke dagelijkse boodschappen te betalen. De beslagvrije voet is aangemerkt als het minimumbedrag dat een huishouden nodig heeft om te bestaan. Als het besteedbaar inkomen daar onder komt, dan is het ontstaan van nieuwe (financiële) problemen vaak onvermijdelijk.

Een belangrijk uitgangspunt in ons rechtssysteem staat niet ter discussie: financiële verplichtingen kom je na en als je dat niet doet mag een crediteur met dwang incasseren. Wel is inmiddels de noodzaak ontstaan te onderzoeken en te bepalen hoe we de incassobevoegdheden onder crediteuren willen verdelen en welke bescherming we debiteuren al dan niet willen bieden.

In de afgelopen jaren is de schuldenproblematiek flink toegenomen. Veel meer huishoudens hebben hogere bedragen uitstaan bij meerdere crediteuren. In 2010 was de schuldenproblematiek al zo groot dat één op de tien huishoudens zich in een problematische schuldsituatie bevond.¹ En er is alle reden om te veronderstellen dat deze groep de komende periode in omvang toeneemt. Tegen deze achtergrond is het heel begrijpelijk dat er op allerlei plekken druk is ontstaan om de effectiviteit van de incasso te vergroten. Zo kregen overheden de bevoegdheid om in specifieke situaties een vordering direct af te laten schrijven van de bankrekening van de particulier. Het College voor Zorgverzekeraars (CVZ) kreeg de bevoegdheid om bij een premieachterstand van 6 maanden aan de zorgverzekeraar, een veel hogere bestuursrechtelijke premie te innen rechtstreeks van het inkomen (bronheffing). Daarnaast kregen verhuurders, zorgverzekeraars en instellingen voor kinderopvang de bevoegdheid om een gerechtsdeurwaarder namens hen beslag te laten leggen op de respectievelijke toeslagen. Stuk voor stuk

¹ C.M. van Ommeren e.a. (2009), *Huishoudens in de rode cijfers*, Panteia, Den Haag.

maatregelen met een op zichzelf goed te volgen eigen ratio. In de situaties waarbij er in termen van betalingswil sprake is van een 'niet-willer' zijn het instrumenten die bijdragen aan effectieve en efficiënte incasso. Bij 'niet-kunners' die zich in een problematische schuldsituatie bevinden ligt dit heel anders. Daar leiden de bovengenoemde nieuwe bevoegdheden steeds vaker tot onbedoelde en, naar wij aannemen, ongewenste gevolgen. Ook vragen wij ons af of het de bedoeling is dat met name het MKB steeds vaker achter in de rij en daarmee buiten spel komt te staan bij het incasseren van haar vorderingen.

Door onderzoek uit te voeren brengen we in kaart hoe de samenloop uitwerkt

Om de discussies te kunnen voeren over het belang van minimale bescherming van de debiteur alsmede de onderlinge verhouding van de crediteuren is inzicht in de huidige praktijk noodzakelijk. Om daar in te voorzien hebben wij onderzoek uitgevoerd dat leidt tot de beantwoording van de volgende centrale vraag:

Wat zijn de effecten van de toepassing van algemene en bijzondere bevoegdheden van crediteuren op huishoudens waar sprake is van een problematische schuldsituatie?

Het onderzoek heeft betrekking op het legitieme gebruik van incassobevoegdheden. Misbruik van die bevoegdheden is in dit veld een onderzoek op zichzelf waard, maar valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De deelvragen die wij ten behoeve van de bovenstaande centrale vraag beantwoorden luiden:

- *Wat is de omvang en verschijningsvorm van de problematische schuldenproblematiek bij particulieren?*
- *Over welke incassobevoegdheden beschikken crediteuren?*
- *Op welke wijze wordt de debiteur beschermd?*
- *Hoe werken de verschillende incassobevoegdheden van crediteuren op elkaar in en wat zijn de gevolgen hiervan voor de debiteur?*

Naast de beantwoording van de centrale vraag en de deelvragen voorziet voorliggend onderzoek ook in een aantal aanbevelingen. Bij het formuleren daarvan hebben we twee uitgangspunten gehanteerd:

1. Gelijke behandeling van crediteuren (binnen hun rang) is een belangrijk beginsel.

-
2. De beslagvrije voet is een belangrijk instrument om schuldenaren te voorzien van minimale mogelijkheden om huis, haard, brood en zorg veilig te stellen.

De aanpak bestaat uit vier stappen

Om de centrale vraag en de deelvragen te beantwoorden, hebben we het onderzoek in vier stappen uitgevoerd. Deze worden hieronder beschreven.

Stap 1: documentanalyse

Om te beginnen hebben we een uitgebreide documentanalyse uitgevoerd. We hebben in kaart gebracht wat de algemene bevoegdheden zijn van crediteuren en welke crediteuren in aanvulling daarop nog bijzondere bevoegdheden hebben. Ook hebben we in kaart gebracht wat de positie is van de debiteur, en welke bescherming hij geniet tegen de incassomaatregelen van zijn crediteuren. Naast een analyse van wetgeving en jurisprudentie zijn we ook nagegaan wat de omvang en verschijningsvorm is van de schuldenproblematiek, specifiek ten aanzien van problematische schuldsituaties.

Stap 2: groepsgesprekken

We hebben twee groepsgesprekken gevoerd om een beeld te krijgen van de manieren waarop crediteuren hun incassobevoegdheden inzetten en de wijze waarop deze uitwerken bij debiteuren die zich in een problematische schuldsituatie bevinden. Het eerste groepsgesprek vond plaats met schuldhulpverleners en sociaal raadslieden. Het tweede groepsgesprek met gerechtsdeurwaarders. In het totaal namen 27 mensen deel aan de groepsgesprekken. De verstrekte informatie vormt een belangrijke basis voor de duiding en verklaring van hetgeen er in de praktijk gebeurt. Dankzij de groepsgesprekken weten we zeker dat de door ons geschetste beelden in voorliggend rapport geen theoretische mogelijkheden zijn, maar feitelijk voorkomen in de dagelijkse praktijk.

Stap 3: Uitwerken van vier bijzondere incassobevoegdheden

Om inzichtelijk te maken hoe bijzondere incassobevoegdheden uitwerken, hebben we er vier in detail uitgewerkt. De bijzondere bevoegdheden die we hebben uitgewerkt zijn:

- beslag op toeslagen;
- de wanbetalersregeling zorgverzekering;

-
- de overheidsvordering;
 - de bevoegdheid van hypotheekverstrekkers om het gehele hypotheekbedrag op te eisen.

Door bij elk van deze bevoegdheden uit te werken wat er formeel is geregeld en hoe zij in de praktijk uitwerken, maken we inzichtelijk wat de consequenties zijn van 'losse stukken' wetgeving. Zo laten we onder meer zien wat er gebeurt als er wordt 'ingegrepen' op de beslagvrije voet.

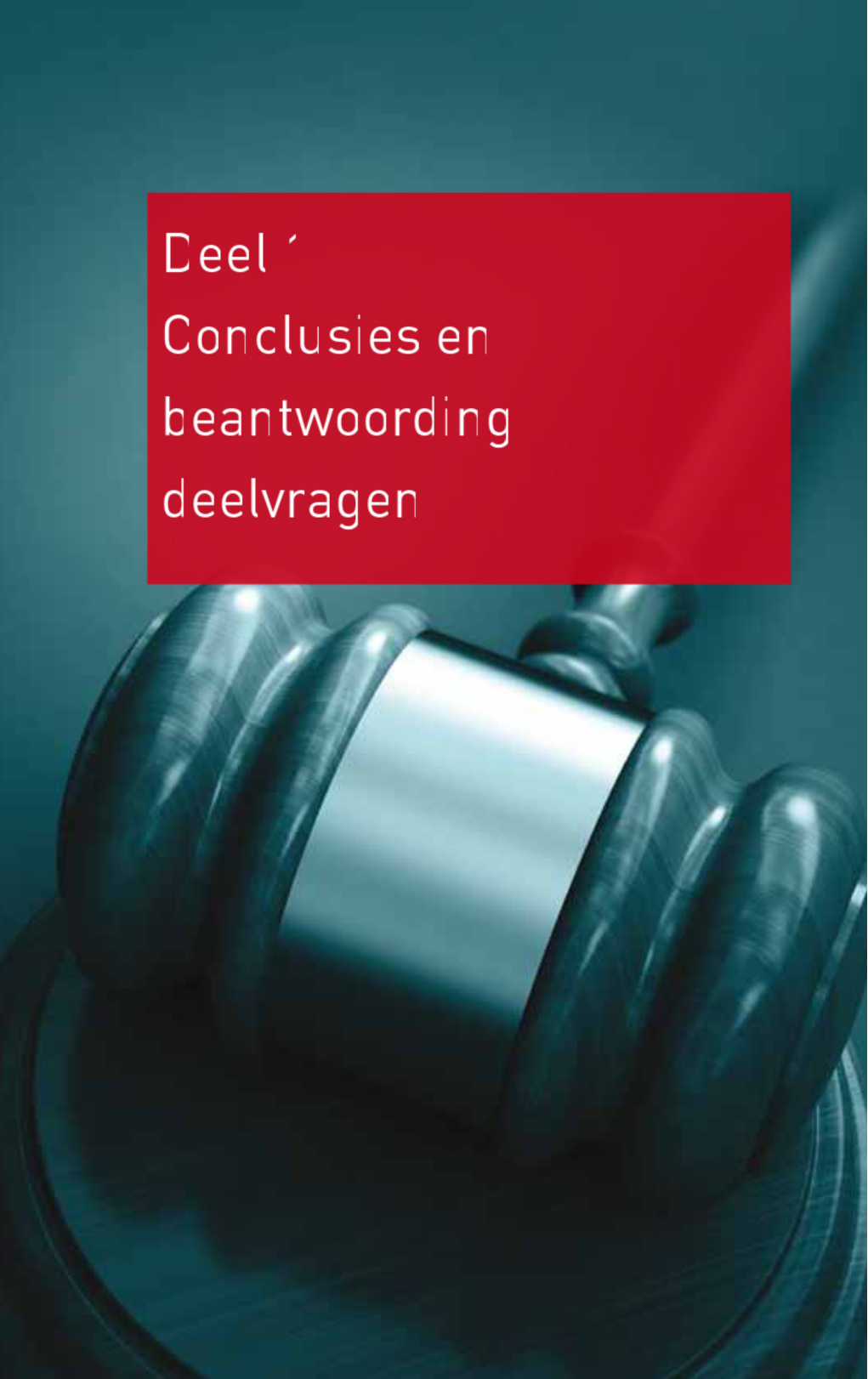
Stap 4: Opstellen conclusies

Als laatste stap in het onderzoek hebben we al het verzamelde materiaal geordend en de deelvragen beantwoord. Op basis van die beantwoording hebben we ook de centrale vraag beantwoord en aanbevelingen opgesteld.

Leeswijzer

Voorliggend rapport is opgebouwd uit twee delen. Deel 1 bevat conclusies en de beantwoording van de deelvragen. De samenvatting is zo opgesteld dat het een zelfstandig leesbaar stuk is dat zowel de conclusies als de belangrijkste aanbevelingen bevat. De conclusies zijn uitgewerkt in hoofdstuk 1. De onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen is te vinden in de daarop volgende hoofdstukken. Lezers die thuis zijn in de omvang en verschijningsvorm van de schuldenproblematiek of daar minder in geïnteresseerd zijn, kunnen het tweede hoofdstuk dat daar over gaat overslaan. De hoofdstukken 3 en 4 hebben betrekking op de positie van crediteuren en de manier waarop hun bevoegdheden samen gaan. In hoofdstuk 5 beschrijven we de gevolgen van de toename van incassobevoegdheden voor de positie van de debiteur met problematische schulden.

Deel 2 bevat de uitwerking van de vier bijzondere incassobevoegdheden. Waar relevant bevat dit deel ook aanbevelingen ten aanzien van de betreffende wetgeving en bevoegdheden.



Deel 1
Conclusies en
beantwoording
deelvragen

1 Conclusies en aanbevelingen

De norm is helder: financiële verplichtingen moet je nakomen. In de praktijk is dat voor een schuldenaar niet altijd mogelijk. Onvoorziene tegenslagen, een scheiding, ziekte of onverstandig financieel gedrag kunnen bijdragen aan forse schulden. Een op de tien huishoudens bevindt zich in een problematische schuldsituatie. Zij zijn niet in staat om op afzienbare termijn hun totale verplichtingen na te komen. Voor crediteuren betekent een problematische schuldsituatie dat zij alles op alles moeten zetten om zoveel als mogelijk van hun vordering te incasseren, want voor het collectief van schuldeisers zijn er te weinig middelen beschikbaar. Schuldhulpverleners, sociaal raadslieden, deurwaarders en maatschappelijk werkers constateren dat het steeds vaker voorkomt dat huishoudens met problematische schulden moeten rondkomen van een bedrag onder de beslagvrije voet. Het ontstaan van nieuwe schulden of het oplopen van bestaande schulden is dan haast onvermijdelijk. Daarbij constateren de voornoemde professionals ook dat steeds meer crediteuren bijzondere incassobevoegdheden hebben waardoor de financiële situatie van schuldenaren in toenemende mate instabiel wordt. In een context waarin het aantal huishoudens met problematische schulden groeit en er meer schuldeisers met verschillende bevoegdheden bij dezelfde debiteur proberen te innen, is het noodzakelijk zicht te krijgen op hoe deze bevoegdheden op elkaar inwerken en welke gevolgen dit heeft voor de debiteur. Deze vraag staat centraal in dit onderzoek. Op basis van groepsgesprekken met betrokken professionals en een analyse van de regelgeving, relevante onderzoeken en parlementaire stukken komen wij tot onderstaande conclusies.

In de afgelopen jaren hebben diverse crediteuren nieuwe bijzondere bevoegdheden gekregen. De belastingdienst, waterschappen, gemeenten en provincies mogen vorderingen direct van iemands bankrekening laten afschrijven. Het College voor Zorgverzekeringen mag de bestuursrechtelijke zorgpremie rechtstreeks in laten houden op het inkomen (bronheffing) en sinds 2006 mogen verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen ook beslag leggen op toeslagen. Ook hebben maatschappelijke ontwikkelingen zoals de stagnatie van de woningmarkt er aan bijgedragen dat bestaande bijzondere bevoegdheden vaker worden ingezet. Zo leggen hypotheekverstrekkers vaker loonbeslag waarbij het totale hypotheekbedrag wordt opgeëist, met het gevolg dat andere beslagleggende crediteuren vrijwel niets meer krijgen.

Bijzondere bevoegdheden stellen de crediteuren die daarover beschikken in staat om een aanmerkelijk groter deel van hun vordering te innen dan de andere crediteuren. Zij kunnen de andere crediteuren als het ware opzij duwen. Afhankelijk van de aard van de bevoegdheid blijft er voor de overige crediteuren nauwelijks nog iets over. Crediteuren zonder bijzondere bevoegdheden hebben in deze situatie grofweg twee opties: de vordering voor een groot deel of zelfs geheel afschrijven of andere wegen zoeken om toch een redelijk deel te incasseren. De meeste crediteuren gaan -terechtpas over tot afschrijven van de vordering als ze alles hebben geprobeerd. Voor de door hen ingeschakelde incassobureaus en gerechtsdeurwaarders betekent dit dat zij de opdracht hebben om links- of rechtsom te proberen de vordering te innen en daarbij alle mogelijkheden te benutten. Tabel 1 bevat een overzicht van de vele verschillende bevoegdheden waar de crediteuren over beschikken die het meest frequent deel uit maken van een problematisch schuldenpakket. De volgorde waarin de crediteuren worden opgesomd is ontleend aan figuur 4 waarin we hebben weergegeven met welke frequentie crediteuren deel uit maken van schuldenpakketten. De Belastingdienst is het meest frequent in de schuldenpakketten aanwezig. Deze staat om die reden hier bovenaan.

Naam en juridische positie	Bijzondere bevoegdheden of mogelijkheden om betalingsdruk uit te oefenen	Randvoorwaarden
Belastingdienst (preferent)	<ul style="list-style-type: none"> • Dwangbevel (per post verstuurd) • Voorrecht • Verrekenen • Overheidsvordering (vereenvoudigd beslag op bankrekening) • Loonvordering (vereenvoudigd beslag op inkomen) 	<p>Binnen 2 dagen na dwangbevel betalen</p> <p>Overheidsvordering: de eenzijdig opgelegde 'automatische' incasso voor schulden tot € 1000. Per keer max € 500 en dat max twee keer per maand, max drie maanden lang (bij voldoende bestedingsruimte, incl. kredietruimte) Vordering wordt direct van de bankrekening afgeschreven</p>
Zorgverzekeraars (concurrent)	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvullende verzekering beëindigen • Beslag leggen op zorgtoeslag • Na 6 maanden achterstand hogere bestuursrechtelijke premie. Zie hierna. 	
College voor Zorgverzekeringen (preferent)	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijke premie 130% • Directe afschrijving premie door inhouding op inkomen (bronheffing), zonder dwangbevel • Invordering door CJIB met dwangbevel • Beslag leggen op zorgtoeslag 	<p>Voor toepassing bronheffing minimaal 6 maanden achterstand. Bij toepassing bronheffing wordt premie en bestuursrechtelijke boete direct van de bankrekening afgeschreven.</p>
Telecomaanbieder (Concurrent)	<ul style="list-style-type: none"> • Afsluiting 	
Woningcorporatie (Concurrent)	<ul style="list-style-type: none"> • Op basis van vonnis schuldenaar uit huis zetten. • Beslag op huurtoeslag leggen 	<p>Minimaal twee of drie maanden achterstand nodig om vonnis tot ontbinding huurovereenkomst te verkrijgen (deurwaarder moet altijd melding maken aan gemeente van aanstaande woningontruiming)</p>

Energiebedrijf (Concurrent)	<ul style="list-style-type: none"> Zonder vonnis schuldenaar afsluiten 	Afsluiten in de periode oktober tot en met april alleen geoorloofd als iemand eerst de kans krijgt om een beroep op schuldhulpverlening te doen.
Waterschap (Preferent, indien het een eigen woning betreft)	<ul style="list-style-type: none"> Invordering d.m.v. dwangbevel Gaat boven de meeste (bevoordrechte) crediteuren, en ook boven de hypotheekverstrekker bij beslag op de onroerende zaak waarop de vordering betrekking heeft 	Overheidsvordering: de eenzijdig opgelegde 'automatische' incasso voor schulden tot € 1000. Per keer max € 500 en dat max twee keer per maand max drie maanden lang (bij voldoende bestedingsruimte, incl. kredietruimte) Vordering wordt direct van de bankrekening afgeschreven.
Bank (Concurrent)	<ul style="list-style-type: none"> Verrekenen, ook op betaalrekening, waardoor de bank voor gaat op betaling van andere lasten. 	
CJIB (Concurrent)	<ul style="list-style-type: none"> Invordering d.m.v. dwangbevel Innen verhoging sancties met 25 of 50% Dwangbevelen Gijzeling Vervangende hechtenis Inname rijbewijs 	<p>Beschikking met datum betaling sanctie</p> <p>Niet betaald dan 50% verhoging</p> <p>Na 4 weken 100% verhoging (van sanctie +eerdere verhoging)</p>
Familie en vrienden (Concurrent)	<p>Geen bijzonder bevoegdheden. Wel mogelijk sociale druk vanuit vriendschappen en familierelaties.</p>	
DUO - Dienst Uitvoering Onderwijs (Concurrent)	<ul style="list-style-type: none"> Verrekenen Invordering d.m.v. dwangbevel 	

Sociale Dienst en UWV (Preferent)	<ul style="list-style-type: none"> • Verlaging of stopzetten uitkering, indien sprake van fraude • (pseudo-)verrekening, d.w.z. ook verrekenen met andere uitkeringen • Invordering d.m.v. dwangbevel • Wanneer debiteur geen info verstrekt: <ul style="list-style-type: none"> - beslagvrije voet nihil; - doorbreking beslagverboden 	Afhankelijk van de ernst van de situatie
Hypotheek-verstrekker (Preferent)	<ul style="list-style-type: none"> • Notariële akte heeft executoriale kracht (geen vonnis nodig) • Voorrang op onroerende zaak • Kan onroerend goed openbaar verkopen (parate executie) • Onherroepelijke volmacht onderhandse verkoop • Verrekening met vorderingen debiteur op de bank 	

Tabel 1

Overzicht bijzondere bevoegdheden van de crediteuren die het meest frequent voorkomen in problematische schuldsituaties

De toename van bijzondere bevoegdheden staat niet op zichzelf. Deze vindt plaats in een context waarin creditmanagement steeds professioneler en meer economisch gericht wordt vormgegeven, vorderingen grootschalig worden verkocht aan partijen die buiten de relatie van de oorspronkelijke debiteur en crediteur staan en gerechtsdeurwaarders binnen hun beroepsgroep te maken hebben gekregen met gewijzigde wetgeving betreffende marktwerking en de territoriale afbakening van hun werkgebied is opgeheven. De introductie van marktwerking en de economisch gerichte aanpak van creditmanagers hebben er toe geleid dat crediteuren vaker prijsafspraken maken met gerechtsdeurwaarders over hun diensten. Prestatieafspraken als 'bonus/malus' regelingen en benchmarking worden daarbij steeds gebruikelijker. Contracten met dergelijke elementen werken drukverho-

gend om maximaal te incasseren en daarbij alle geoorloofde instrumenten al dan niet in combinatie in te zetten.

De in 2001 ingevoerde landelijke bevoegdheid heeft er aan bijgedragen dat gerechtsdeurwaarders door het hele land werken. Voordien hadden huishoudens met een problematische schuldsituatie vaak voor meerdere vorderingen met een beperkt aantal lokale gerechtsdeurwaarders te maken. De betrokken gerechtsdeurwaarders konden door hun betrokkenheid bij diverse zaken met een breder beeld van de situatie tot een passende oplossing komen. In de huidige situatie komt dat steeds minder vaak voor. De afstand tussen de meeste gerechtsdeurwaarders en de debiteur is groter geworden. Bij gebrek aan centrale informatie weten gerechtsdeurwaarders vaak niet of en zo ja hoeveel collega's bij dezelfde schuldenaar bezig zijn om vorderingen te innen.

De toename van bijzondere bevoegdheden bij een aantal crediteuren heeft er in combinatie met de introductie van de marktwerking, het loslaten van de territoriale bevoegdheid en de professionalisering van het creditmanagement toe geleid dat er een soort wedloop is ontstaan tussen crediteuren. Na eerst een vonnis tot betaling te hebben verkregen zal de crediteur in de eerste plaats vaak willen dat er beslag op inkomen of uitkering wordt gelegd. Maar als dat niets oplevert of als een andere crediteur door de inzet van bijzondere bevoegdheden de opbrengsten beperkt, begint de zoektocht naar andere mogelijkheden zoals toeslagen, heffingskorting, de inboedel, en de auto. Alle opties worden nagegaan. Naast een formeel beslag behoort een minnelijke betalingsregeling onder dreiging van formele maatregelen ook tot de mogelijkheden. De schuldeiser en schuldenaar spreken dan met elkaar af dat de laatste periodiek een deel van de vordering terugbetaalt. Een deel van de schuldenaren maakt overigens een dergelijke minnelijke afspraak om bijvoorbeeld verkoop van de inboedel af te wenden. Het gegeven dat bij beslag op de inboedel bijna alle goederen onder het beslag vallen maakt de dreiging hiermee extra krachtig. Als daarnaast al beslag op het inkomen ligt is er veelal feitelijk geen ruimte voor een extra betalingsregeling waardoor weer nieuwe schulden ontstaan.

De betrokken huishoudens ervaren de gevolgen van deze wedloop. Schuld-eisers maken gebruik van alle bevoegdheden in hun zoektocht naar midde-

len. Daarbij duwen ze elkaar waar mogelijk opzij. Het gevolg daarvan is dat incassobewegingen (en kosten) elkaar (soms in zeer rap tempo) opvolgen. Debiteuren staan in principe met hun hele vermogen in voor de schulden die ze hebben. Bij een beslag op de inboedel zijn alleen het bed, beddengoed, kleding en eten voor een maand en eventueel gereedschap uitgezonderd. Verder mogen alle goederen waar beslag op ligt verkocht worden. Als er beslag op het inkomen wordt gelegd, dan geldt de hoofdregel dat de schuldenaar in principe 90% van de voor hem geldende bijstandsnorm overhoudt. De beslagwetgeving is echter ingewikkeld en werd ook per 1 januari 2012 door wijziging van de Wet werk en bijstand nog ingewikkelder. Het is voor gerechtsdeurwaarders een enorme klus om op de juiste wijze de beslagvrije voet uit te rekenen. Daarbij hebben ze dan ook nog allerlei feitelijke informatie nodig van de debiteur. Naast informatie over de woonlasten is het ook relevant om te weten of er ook op andere inkomensbestanddelen beslag is gelegd en wat het inkomen van anderen in het huishouden van de schuldenaar bedraagt. Als niet alle relevante informatie bekend is, dan kan de schuldenaar voor zijn levensonderhoud onder de beslagvrije voet uitkomen.

Voor een substantieel deel van de schuldenaren geldt bovendien dat zij niet alleen financiële maar ook immateriële problemen hebben. Als gevolg van psychosociale problematiek, verstandelijke beperkingen of een tekort aan basisvaardigheden zoals lezen en schrijven, zijn zij nauwelijks in staat de gerechtsdeurwaarder te voorzien van de benodigde informatie om de beslagvrije voet correct te (laten) berekenen. Vaak weten zij ook niet dat er een correctie in hun voordeel mogelijk is als er beslag is gelegd op verschillende inkomensbestanddelen naast elkaar. Het gevolg van het voorgaande is dat een gerechtsdeurwaarder vaak maar over een deel van de informatie beschikt die hij nodig heeft voor een correcte berekening van de beslagvrije voet. Voor de schuldenaar heeft dit als consequentie dat zijn inkomen onder de beslagvrije voet uitkomt met alle daaruit volgende financiële consequenties van dien (nieuwe schulden of schulden die oplopen in plaats van afnemen).

Een beroep op de schuldhulpverlening kan soms een uitweg bieden. De praktijk wijst echter uit dat dit voor veel schuldenaren geen, of voorlopig geen oplossing is. Slechts een beperkt deel wordt schuldenvrij dankzij een schuldregeling. Voor de meerderheid van de huishoudens met een problematische schuldsituatie geldt dat zij langdurig te maken hebben met cre-

diteuren die proberen om hun vorderingen te innen. De toename van de bijzondere bevoegdheden en de daarmee samenhangende wedloop die is ontstaan tussen crediteuren leidt bij deze groep tot een permanent risico dat zij onder de beslagvrije voet terecht te komen.

De centrale vraag in dit onderzoek gaat over de wijze waarop algemene en bijzondere bevoegdheden samen gaan. De conclusie luidt dat bijzondere bevoegdheden bijdragen aan verdringing tussen crediteuren onderling en dat de ingewikkelde beslagwetgeving in de hand werkt dat schuldenaren onder de beslagvrije voet uitkomen. Om deze conclusie te onderbouwen hebben we in een aantal voorbeelden uitgewerkt hoe het komt dat schuldenaren frequent onder de beslagvrije voet uitkomen en welke negatieve gevolgen bijzondere bevoegdheden hebben voor de onderlinge verhouding tussen crediteuren.

Voorbeelden die wij uitwerkten van onderlinge verdringing door crediteuren die er aan bijdragen dat schuldenaren onder de beslagvrije voet uitkomen zijn:

1. Meerdere crediteuren met gelijke bevoegdheden leggen beslag op verschillende inkomstenbronnen. Als er al beslag ligt op inkomensbestandsdeel A en er volgt een beslag op inkomensbestandsdeel B, dan moet het bedrag dat ten gunste van A wordt ingehouden worden bijgesteld. Dat gebeurt lang niet altijd.
2. Meerdere crediteuren met verschillende bevoegdheden leggen beslag op deels dezelfde en deels verschillende inkomstenbronnen. De crediteur die op meerdere bronnen naast elkaar beslag kan leggen, duwt de andere opzij. Voor bijvoorbeeld beslag op de zorgtoeslag geldt de beslagvrije voet niet. Als een zorgverzekeraar daar beslag op legt en ook op het inkomen, blijft er voor een andere crediteur vaak nauwelijks nog iets over.
3. Bij een huishouden waar al beslag ligt en dat derhalve moet rondkomen van de beslagvrije voet laat een daartoe bevoegde crediteur een vordering direct van de bankrekening afschrijven. Het gevolg is dat het huishouden in ieder geval die maand niet een inkomen gelijk aan de beslagvrije voet tot zijn beschikking heeft.
4. Het leggen van beslag op het inkomen met een aanvullende betalingsregeling die er toe leidt dat een huishouden onder de beslagvrije voet uitkomt onder dreiging van executoriale verkoop van inboedel.

Ongelijke incassobevoegdheden en de daarmee samenhangende verdringingseffecten hebben een negatieve uitwerking op de positie van debiteuren. Maar ook vanuit het perspectief van 'gewone' crediteuren is er in onze visie sprake van onbedoelde en onwenselijke effecten.

Wij denken hierbij onder meer aan de volgende situaties:

1. Door de inzet van een bijzondere bevoegdheid of positie duwt de ene crediteur de andere zo ver opzij dat de eerste crediteur door wie beslag is gelegd nauwelijks nog een betaling ontvangt.
2. Er wordt door meerdere crediteuren beslag gelegd bij dezelfde debiteur. Er vindt geen correctie plaats op de beslagberekeringen van de gerechtsdeurwaarder die als eerste beslag heeft gelegd. Doordat de schuldenaar onder de beslagvrije voet terecht komt, ontstaan er nieuwe schulden bij nieuwe crediteuren.
3. Door een vordering direct van de bankrekening van de debiteur af te schrijven houdt deze niet voldoende geld over om van te leven. De schuld bij de betreffende overheidsinstantie is opgelost, maar door een tekort aan middelen ontstaan er elders nieuwe schulden (energie, huur, et cetera).

In de afgelopen jaren is de beslagwetgeving ingewikkelder geworden en namen de bijzondere bevoegdheden van crediteuren toe. In combinatie met de steeds verdergaande economische gerichtheid en professionalisering van het creditmanagement en de daarmee gepaard gaande prestatieafspraken met incassobureaus en gerechtsdeurwaarders is een situatie ontstaan waarin crediteuren geprikkeld worden om bij de incasso van hun vordering tot het uiterste te gaan. Incassoactiviteiten volgen elkaar op en bij elke nieuwe actie bestaat de kans dat de schuldenaar onder de beslagvrije voet komt. Hierdoor ontstaat een neerwaartse spiraal en zijn nieuwe schulden vaak onvermijdelijk.

Het is van belang dat er een duidelijke uitspraak komt in hoeverre schuldenaren over de beslagvrije voet moeten kunnen beschikken. Als de (politieke) conclusie luidt dat dit van belang is, dan zijn ingrepen op de beslagwetgeving (versimpelen) nodig. Daarbij is het noodzakelijk om een uitspraak te doen over de positie van de overheid in relatie tot andere crediteuren. Door aanpassingen door te voeren in afzonderlijke, bijzondere wetgeving heeft de overheid een steeds sterkere (meer preferente) positie gekregen. Deze opwaardering gaat ten koste van de mogelijkheden van andere crediteuren

(denk aan MKB en overige concurrente schuldeisers). Als de (politieke) conclusie luidt dat er evenwicht nodig is in de bevoegdheden van de verschillende crediteuren, dan zijn aanpassingen in bestaande regelgeving nodig en moet op zijn minst verdere uitbreiding van de incassobevoegdheden van de overheid ten koste van de andere crediteuren beperkt worden.

1.1 Aanbevelingen

Wanneer gelijkberechtiging van crediteuren wordt beschouwd als een belangrijk beginsel en de beslagvrije voet wordt beschouwd als een noodzakelijke waarborg om bij schuldenaren huis, haard, brood en zorg veilig te stellen, dan zijn er aanpassingen nodig in bestaande wet- en regelgeving. Deze paragraaf bevat aanbevelingen die hiertoe kunnen leiden. Naast de onderstaande aanbevelingen op hoofdlijnen hebben we ook aanbevelingen uitgewerkt ten aanzien van de specifieke regelgeving die we hebben geanalyseerd. Deze aanbevelingen staan in de betreffende hoofdstukken.

De aanbevelingen die we hier uitwerken zijn:

1. richt een landelijk beslagregister in;
2. pas een aantal bijzondere incassobevoegdheden aan;
3. zorg voor uitbreiding van de lijst van goederen waarop geen beslag mag worden gelegd;
4. ontwikkel een integrale rijksincassovisie
5. voer een incasso-effectrapportage in

Aanbeveling 1 Richt een landelijk beslagregister in

Als een gerechtsdeurwaarder door een crediteur wordt ingeschakeld om een vordering te innen, weet hij niet of en zo ja hoeveel andere gerechtsdeurwaarders reeds beslag hebben gelegd. Hierdoor kan het voorkomen dat een gerechtsdeurwaarder eerst een gerechtelijke procedure begint en daarna beslag legt op de inkomsten uit loon en er dan pas achter komt dat anderen dat ook al deden en dat er nauwelijks iets te halen is. De kosten voor de procedure en het beslag zijn dan al gemaakt en ten laste van de debiteur gebracht. Afhankelijk van de wensen en positie van de opdrachtgever zal de deurwaarder in dat geval beslag gaan leggen op andere delen van het inkomen (toeslag, voorlopige teruggaaf), inboedel of auto. Onbekendheid

met de betrokkenheid van andere gerechtsdeurwaarders bij een specifieke debiteur leidt tot onnodige incassoacties. Bij gebrek aan informatie weet een gerechtsdeurwaarder vooraf immers niet of het zinvol is om een gerechtelijke procedure te voeren en beslag te leggen op het inkomen, de inboedel et cetera.

Daarnaast kan een beslagregister een rol spelen in het handhaven van de beslagvrije voet. In ons onderzoek beschrijven wij dat het met regelmaat voorkomt dat er na een tweede beslag op een deel van het inkomen geen correctie plaatsvindt op het bedrag dat de 'eerste' deurwaarder incasseert. Door te voorzien in een beslagregister, kunnen ook eerdere beslagleggers op de hoogte gesteld worden van samenloop waardoor zij weten dat het te incasseren bedrag bijgesteld moet worden.

Vanuit de Commissie van het Ministerie van Justitie Evaluatie KBvG (2009)² en de KBvG wordt al geruime tijd gepleit voor een beslagregister. Door een dergelijk register kan voorkomen worden dat een gerechtsdeurwaarder onnodig een gerechtelijke procedure begint en daarna beslag legt op een inkomensbestandsdeel of goed terwijl voorafgaand te voorzien was geweest dat dit niet of nauwelijks tot incasso van de vordering zou leiden.

Aanbeveling 2 Pas een aantal bijzondere incasso-bevoegdheden aan
Bij de bespreking van bijzondere bevoegdheden hebben we nadrukkelijk aandacht besteed aan de overheidsvordering en de bronheffing. Minder uitgebreid hebben we ook stilgestaan bij bevoegdheden van anderen zoals banken (die mogen verrekenen tussen bijvoorbeeld een betaalrekening en krediettermijnen). Op basis van de analyses die we uitvoeren ten aanzien van de wetgeving waarin deze bevoegdheden zijn geregeld, stellen we een aantal specifieke aanpassingen voor. De aanpassingen moeten de perverse effecten die deze instrumenten kunnen hebben bij huishoudens met problematische schulden wegnemen. Voor huishoudens met niet-problematische schuldsituaties zijn het effectieve incasso-instrumenten. Wij stellen dan ook niet voor om de genoemde instrumenten af te schaffen.

² Rapport *Noblesse Oblige*, Ministerie van Justitie 2009, hoofdstuk 13 "Het belang van de debiteur", p. 43.

Aanpassingen die de perverse effecten van de genoemde instrumenten kunnen tegengaan of beperken zijn:

- *Overheidsvordering*. Deze niet standaard toepassen, maar een onderscheid maken in:
 - de aard van de vordering, bijvoorbeeld wel bij motorrijtuigenbelasting en niet bij terug te betalen toeslagen;
 - differentiatie naar het type debiteur, bijvoorbeeld wel bij ‘niet-willers’, maar niet bij ‘niet-kunners’.
- *Bronheffing en bestuursrechtelijke premie*. Heroverweeg welk deel van de premie via het inkomen en welk deel van de premie rechtstreeks bij de verzekeringnemer geïnd wordt. Bij een lagere nominale premie is geen zorgtoeslag meer nodig en zullen premieschulden niet hoog kunnen oplopen. Een apart bestuursrechtelijk premieregime is dan niet meer nodig. Wanneer het bestuursrechtelijk premieregime wel in stand moet blijven zorg er dan voor dat de extra verhoging van 30% aangewend wordt om de premieachterstand mee te betalen.
- *Toeslagen*. Voer hiervoor een algeheel beslagverbod in en geef verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen een zelfstandig recht om bij een betalingsachterstand zonder vonnis de toeslag voor de lopende betalingsverplichting direct te innen bij de Belastingdienst.

Aanbeveling 3 **Breid de lijst uit van goederen waarop geen beslag mag worden gelegd**

In de afgelopen jaren is er door diverse partijen gepleit voor verruiming van de lijst met goederen waarop geen beslag mag worden gelegd.³ In de huidige situatie zijn allerlei goederen die noodzakelijk zijn voor het dagelijks bestaan vatbaar voor beslag (koelkast, kledingkast, computer, televisie et cetera). De ruime beslagmogelijkheden dragen er aan bij dat schuldenaren er veel voor doen om verkoop van de inboedel te voorkomen. Zo gaan zij bij een dreiging van executoriale verkoop van de inboedel vaak minnelijke betalingsregelingen aan die er toe leiden dat zij qua inkomen onder de beslagvrije voet uitkomen en nieuwe schulden ontstaan.

³ Rapport *Noblesse Oblige*, Ministerie van Justitie 2009, hoofdstuk 13 “Het belang van de debiteur”, p. 43 en inaugurele rede Prof. Mr. A.W. Jongbloed, *Bijzondere beslagen*, Deventer: Kluwer 2003.

Door de lijst met goederen waar geen beslag op gelegd mag worden uit te breiden wordt beslag op de inboedel meer proportioneel van aard. De hoofdregel luidt dat een debiteur met zijn hele vermogen instaat voor zijn schulden. Daarbij past beslag op de inboedel en verkoop daarvan. Door de lijst met ‘beslagvrije’ zaken uit te breiden tot de meest noodzakelijke goederen van bestaan, wordt beslag op de inboedele instrumenten zoals beslag op inkomen: de schuldenaar houdt alleen het absoluut noodzakelijke (maar niet minder!) over.

De KBvG zal in het najaar van 2012 met een preadvies komen waarin eveneens de aanbeveling is opgenomen de beslagverboden te moderniseren met concrete voorstellen over de wijze waarop dit zou kunnen gebeuren.

Aanbeveling 4 Ontwikkel een integrale rijksincassovisie

De bijzondere bevoegdheden die de verschillende crediteuren in de afgelopen jaren kregen, zijn ondergebracht in verschillende regelgeving. Voor bijzondere bevoegdheden zoals de overheidsvordering, bronheffing of beslag op toeslagen geldt dat deze op zichzelf begrijpelijk en redelijk zijn. Zolang een schuldenaar wel kan maar niet wil betalen zijn het effectieve instrumenten. Bij huishoudens met een problematische schuldsituatie ligt dat anders. Immers daar kan de debiteur, of deze nu wel of niet wil, niet betalen. Juist bij deze huishoudens kunnen de bijzondere incassobevoegdheden bijdragen aan een escalatie van de schuldsituatie waardoor de schuldenaar van de regen in de drup komt en wordt genoodzaakt nieuwe schulden te maken. Uit de parlementaire stukken is op te maken dat nieuwe incassowetgeving doorgaans als zelfstandig vraagstuk wordt behandeld. In dit rapport laten we zien dat dit onterecht is. Bij huishoudens met problematische schulden, is er sprake van samenloop van bevoegdheden die in bepaalde combinaties onbedoelde en ongewenste effecten kan hebben.

Dat nieuwe stukken incassowetgeving als ‘losse’ vraagstukken worden behandeld en niet in samenhang binnen het geheel aan incassobevoegdheden is onder meer toe te schrijven aan het ontbreken van een integrale rijksincassovisie. Door te voorzien in een dergelijke visie ontstaat er een breed ijkingskader waar toekomstige incassowetgeving aan getoetst kan worden. Voorbeelden van onderwerpen die een plek verdienen in een dergelijke integrale rijksincassovisie zijn:

- Onderscheid ‘niet-willers’ en ‘niet-kunners’. Bij het creëren van nieuwe

bevoegdheden is het van belang een onderscheid te maken tussen ‘niet-kunners’ en ‘niet-willers’. ‘Niet-willers’ zijn degenen die wel in staat zijn te betalen, maar het niet willen. Ze leggen andere prioriteiten en hebben hun leefsituatie zodanig ingericht dat het voor schuldeisers moeilijk is verhaal te halen. Deze groep moet stevig aangepakt worden. ‘Niet-kunners’ zijn degenen die daadwerkelijk onvoldoende inkomsten hebben om de schulden af te lossen. Het is voor deze groep van groot belang dat een bestaansminimum gegarandeerd wordt. Tot de ‘niet-kunners’ behoren ook degenen bij wie een schuldregeling niet of voorlopig niet mogelijk is. Bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving wordt deze groep wel verward met de ‘niet-willers’.

- Onderscheid in aard van de vordering. Bij het creëren van nieuwe bevoegdheden is het van belang een onderscheid te maken in de aard van de vordering, bijvoorbeeld:
 - wel of niet punitief: Het is bijvoorbeeld voor te stellen dat bij verkeersovertredingen een harder incassoregime geldt dan bij andere overheidsschulden.
 - wel of geen ‘luke’: Wanneer je auto wil rijden moet je motorrijtuigenbelasting betalen. Het is voor te stellen dat er voor gekozen is om het mogelijk te maken deze vorderingen rechtstreeks van de bankrekening af te schrijven (de overheidsvordering). Maar moet dit ook gelden voor andere schulden aan de overheid, zoals ‘toeslagschulden’? Dat zijn geen ‘luke-schulden’.
- Gegarandeerde beslagvrije voet. Behalve bij misbruik van de bescherming moet een schuldenaar kunnen rekenen op een inkomen dat minimaal gelijk is aan de beslagvrije voet. Deze garantie biedt schuldenaren de mogelijkheid om in ieder geval huis, haard, brood en zorg veilig te stellen zodat de minimale behoeften van het bestaan niet in gevaar komen. Deze voorziening is extra relevant nu voor een steeds grotere groep schuldenaren geldt dat een beroep op de gemeentelijke schuld-hulpverlening niet mogelijk is of geen oplossing biedt. Bij schuldenaren die wel kunnen maar niet willen betalen moet het mogelijk zijn de bescherming van de beslagvrije voet tijdelijk op te heffen.

-
- Vereenvoudiging berekening beslag. Het huidige systeem om de beslagvrije voet te berekenen is bijzonder ingewikkeld. De berekening voorziet in ruimte voor maatwerk. Het idee daarvan is dat er rekening wordt gehouden met de positie van de debiteur en dat schuldenaren dankzij een berekening op maat net voldoende overhouden om van te leven. Door de ingewikkeldheid van de berekeningen is de beoogde bescherming contraproductief: de ingewikkeldheid draagt er juist aan bij dat de beslagvrije voet in de praktijk vaak te laag is waardoor mensen te weinig overhouden. In lijn met ontwikkelingen in de alimentatieberekeningen zou het passen om in een rijksincassovisie op te nemen dat de berekeningswijze van de beslagvrije voet eenvoudig moet zijn. Daarmee wordt de kans op goede toepassing groter en dus ook de bescherming van de debiteur.

Aanbeveling 5 Voer een incasso-effectrapportage (IER) in als instrument

Bijzondere bevoegdheden staan niet op zichzelf. Een op de tien Nederlanders bevindt zich in een problematische schuldsituatie en heeft derhalve te maken met meerdere crediteuren die naast elkaar proberen te incasseren. Door standaard bij voorstellen voor nieuwe of gewijzigde bijzondere bevoegdheden een incasso-effectrapportage uit te voeren, kan inzichtelijk worden gemaakt wat bij samenloop van incassobevoegdheden (bij huishoudens met problematische schulden) de effecten zijn van de voorgenomen wetgeving. Door standaard een IER uit te voeren kan worden voorkomen dat het effect van de optelsom incassobevoegdheden meer is dan de som der delen en schuldenaren en crediteuren in onwenselijke posities komen.

2 Steeds meer huishoudens zitten langdurig in problematische schulden

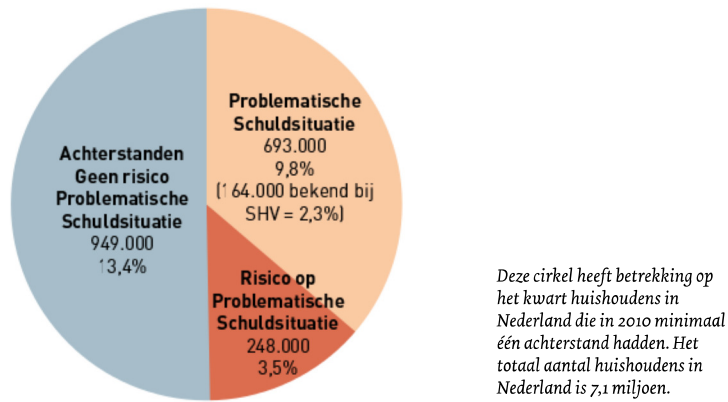
Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de omvang en ontwikkeling van de schuldenproblematiek in Nederland. Op basis van deze beschrijving kunnen we antwoord geven op de eerste deelvraag uit dit onderzoek die luidt: ‘Wat is de omvang en verschijningsvorm van de problematische schuldenproblematiek bij particulieren?’ De omvang en ontwikkeling van de schuldenproblematiek is uitgewerkt in paragraaf 2.1. In paragraaf 2.2 wordt uitgelegd dat een problematische schuldsituatie voor een groeiende groep huishoudens langdurig aan de orde is. Paragraaf 2.3 bevat een beschrijving van de crediteuren die betrokken zijn bij problematische schuldsituaties.

2.1 Een op de tien huishoudens bevindt zich in een problematische schuldsituatie

In 2010 had ongeveer een kwart van de Nederlandse huishoudens minimaal één betalingsachterstand (+/- 1,8 miljoen).⁴ Bij ongeveer de helft van deze groep is er sprake van een problematische schuldsituatie

⁴ D. Bleeker e.a. (2010) *Monitor betalingsachterstanden*, Panteia, Den Haag. Onder betalingsachterstand wordt in dit onderzoek verstaan: een achterstallige rekening om financiële redenen, een krediet of lening, een afbetalingsregeling of een regelmatige roodstand of creditcardschuld.

(693.000) of dreigt deze te ontstaan (248.000).⁵ Op een totaal van ongeveer 7,1 miljoen huishoudens betekenen de voorgaande cijfers dat ongeveer een op de tien huishoudens zich in een problematische schuldsituatie⁶ bevindt. Figuur 1 bevat een weergave van dit beeld.



Figuur 1

Weergave van de omvang van de schuldenproblematiek in Nederland

(bron: N. Jungmann & M. Anderson (2011) Vroegsignalering moet en kan)

In de afgelopen tien jaar nam de schuldenproblematiek fors toe

Wanneer de huidige cijfers worden vergeleken met cijfers van tien jaar geleden valt op dat de schuldenproblematiek fors is toegenomen. In 1999 bevonden naar schatting 230.000 huishoudens zich in een problematische schuldsituatie. Bij 500.000 huishoudens was sprake van een risico.⁷ Er zijn weliswaar verschillen in de definities die in de onderzoeken zijn gebruikt. Deze zijn echter te klein om de verdrievoudiging van het aantal huishoudens met problematische schulden te verklaren. Geconcludeerd mag worden dat het aantal huishoudens met problematische schulden in de afgelopen tien jaar flink is toegenomen.

⁵ C.M. van Ommeren e.a. (2009), *Huishoudens in de rode cijfers*, Panteia, Den Haag.

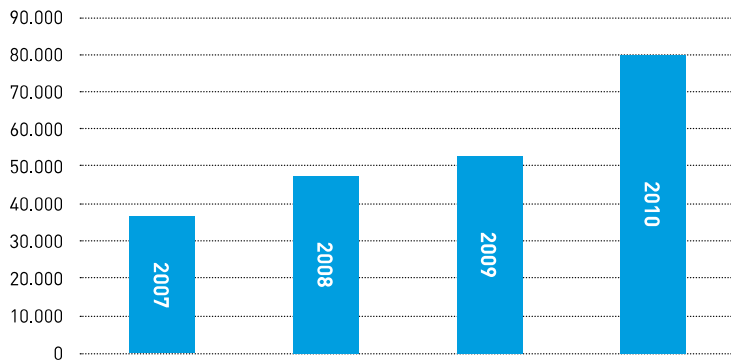
⁶ Concreet betekent dit dat zij na betaling van de vaste lasten en financiële verplichtingen niet voldoende geld overhouden voor de dagelijkse boodschappen. Doorgaans is de schuldenlast zo hoog dat een herschikking door een herfinanciering niet tot de mogelijkheden behoort.

⁷ J. Janssen, A. Kersten & H.J.J.M. Vermeulen (1999), *Problematische schulden; zicht op het onzichtbare*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

De toename van de problematiek is ook te zien bij het gebruik van schuldhulpverlening

Als er eenmaal sprake is van een problematische schuldsituatie is schuldhulpverlening vaak de enige uitweg om de financiële problemen echt op te lossen. Gemeenten zijn de belangrijkste aanbieder. In 2010 kregen zij voor het eerst totaal meer dan 100.000 verzoeken.⁸

Ruim driekwart van de verzoeken werd ingediend bij een lid van de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, de NVVK. De hierboven genoemde verdrievoudiging van het aantal problematische schuldsituaties is ook te zien in het beroep op schuldhulpverlening. In tien jaar tijd nam het aantal verzoeken bij NVVK-leden toe van ongeveer 35.000 in 1999 naar bijna 80.000 in 2010.⁹



Figuur 2

Ontwikkeling aantal aanvragen bij NVVK leden (bron: jaarverslagen NVVK)

8 Er is geen centrale registratie van alle aanvragen om schuldhulpverlening. De meeste aanvragen worden ingediend bij gemeenten. Hoeveel aanvragen dat in 2010 precies waren is niet bekend. Er zijn alleen gegevens bekend van de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, de NVVK. De leden van deze vereniging behandelen naar schatting driekwart a tachtig procent van alle aanvragen bij gemeenten. In 2010 werden er bij NVVK-leden 78.986 aanvragen ingediend. Bron: NVVK (2011) Tabellenboek schuldhulpverlening en sociaal bankieren, Den Haag. Aangenomen dat het beeld in de niet-aangesloten gemeenten gelijk is, betekent dit dat er in 2010 bij gemeenten zeker 100.000 aanvragen werden ingediend. In deze rekensom zijn de schuldenaren die bij andere schuldhulpverlenende partijen terecht kwamen niet meegerekend.

9 Jaarverslagen NVVK 1999, 2000 en 2001.

Ook op andere vlakken zijn stijgingen zichtbaar

Naast een toename in het aantal aanvragen zijn er ook op andere vlakken stijgingen zichtbaar

Gemiddelde schuldenlast en gemiddeld aantal crediteuren

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de gemiddelde schuldenlast van debiteuren met een problematische schuld. Wel is bekend hoe hoog de gemiddelde schuld is van de groep die een verzoek om schuldhulpverlening indient. In 2011 hadden zij gemiddeld € 30.000 schuld bij 16 crediteuren.

Demografische kenmerken

Van oudsher deden met name huishoudens met een laag inkomen een beroep op schuldhulpverlening. De verzoekers waren doorgaans tussen de 25 en 45 jaar oud, woonden in een huurhuis en hadden een inkomen uit een uitkering of loondienst. In de afgelopen drie à vier jaar is de groep verzoekers qua kenmerken meer divers geworden. Steeds vaker zijn de verzoekers jonger dan 25 (12%) of ouder dan 65 jaar (5%). Ze werken vaker als zelfstandige, hebben vaker een koophuis en vaker een inkomen boven modaal (+/- 25%).

Multi-problematiek

Voor een belangrijk deel van de verzoekers om schuldhulpverlening geldt dat zij niet alleen financiële maar ook immateriële problemen hebben. Er is bijvoorbeeld sprake van psychosociale problematiek, verslavingsproblematiek of GGZ-problematiek. Op het moment van de aanmelding bij de schuldhulpverlening heeft krap de helft van de verzoekers al contact met andere hulpverlenende organisaties zoals maatschappelijk werk, verslavingszorg, jeugdzorg of GGZ.¹⁰

¹⁰ R. van Geuns e.a. (2011), *Klantprofielen in de schuldhulpverlening*, Regioplan/Hogeschool Utrecht, Amsterdam/Utrecht.

2.2 Voor een groeiende groep is een problematische schuldsituatie langdurig aan de orde

Kenmerkend voor een problematische schuldsituatie is dat de schuldenaar deze vaak niet zelfstandig kan oplossen. Om toch tot een oplossing te komen, kan de schuldenaar een beroep doen op de (gemeentelijke) schuldhulpverlening. Wat een schuldhulpverlenende organisatie concreet kan betekenen hangt af van de opbouw van het schuldenpakket en de mate waarin een schuldenaar in staat is om langdurig rond te komen van een bedrag lager dan de bijstandsnorm.

Slechts een beperkte groep wordt schuldevrij door de inzet van schuldhulpverlening

Tot voor kort probeerden gemeenten en schuldhulpverlenende organisaties om voor elke schuldenaar die zich meldde de schuldsituatie helemaal op te lossen. Dit deden ze door een driejarige schuldregeling te treffen die eindigt met een kwijtschelding van het restant schuldbedrag. Gedurende die drie jaar moet de schuldenaar rondkomen van een inkomen op of net onder bijstandsniveau. Verder wordt van de schuldenaar gevraagd om zich maximaal in te spannen om zo veel mogelijk inkomsten te verwerven.

In de praktijk blijkt dat een schuldevrije toekomst voor lang niet alle schuldenaren mogelijk is. Er is een beperkte groep waarvoor geldt dat hun schuldenpakket (vooralsnog) niet voor een schuldregeling in aanmerking komt. Zij hebben bijvoorbeeld een niet-saneerbare vordering bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) of een vordering die nog betwist wordt. Voor een grotere groep geldt dat zij een problematiek hebben die het met succes doorlopen van een schuldregeling in de weg staat. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan ernstige depressiviteit, borderline-problematiek of een laag IQ in combinatie met de weigering om gebruik te maken van beschermingsbewind. Dit zijn voorbeelden van belemmerende omstandigheden om met succes een schuldregeling te doorlopen. Naast deze groep is er ook een groep die een schuldregeling wel met succes zou kunnen doorlopen maar die zich niet wil conformeren aan de bijbehorende eisen zoals het wegdoen van een auto die niet nodig is voor woon-werkverkeer of het vragen van kostgeld aan meerderjarige inwonende kinderen.

In 2010 bedroeg het slagingspercentage van de schuldhulpverlening 38%. Hiermee wordt bedoeld dat er in bijna 40% van de pogingen uiteindelijk een regeling tot stand kwam. Ongeveer 10% van de schuldenaren die een beroep doet op een schuldhulpverlenende organisatie, komt uiteindelijk in de Wsnp terecht. Voor zowel minnelijke als wettelijke regelingen geldt dat ongeveer 70% van de verzoekers deze met een schuldevrije toekomst afrondt. Voor crediteuren en schuldenaren betekent dit dat zij in tweederde van de gevallen met elkaar verbonden blijven en crediteuren hun incassobevoegdheden kunnen blijven inzetten.

Gemeenten stellen hun doelen bij

Het besef dat een schuldregeling slechts een beperkte groep aan een schuldevrije toekomst helpt, is voor veel gemeenten aanleiding om hun manier van werken aan te passen. Niet langer proberen zij vanzelfsprekend voor elke schuldenaar een schuldregeling te treffen. Alleen als er op basis van motivatie en vaardigheden verwacht mag worden dat er een gerede kans op succes is, wordt een poging ondernomen.

Naast de bovenstaande aanpassing aan de realiteit voert een deel van de gemeenten nog een tweede aanpassing door. Om noodzakelijke bezuinigingen te realiseren, wordt hun uitvoering selectiever. Ze sluiten mensen uit die eerder gebruik maakten van schuldhulpverlening of die fraudeerden met een uitkering. De termijnen van uitsluiting verschillen. De meeste gemeenten lijken een termijn van vijf jaar te hanteren. Daarnaast zijn er inmiddels enkele gemeenten die schuldenaren uitsluiten van schuldhulpverlening als zij een inkomen hebben boven een bepaalde grens. Zolang het verbod op schuldhulpverlening tegen betaling door de debiteur nog geldt,¹¹ betekenen de bovenstaande aanpassingen, dat er een groep is voor wie geldt dat zij geen toegang (meer) hebben tot een poging om een schuldregeling te treffen.

Het gegeven dat gemeenten niet meer alle huishoudens in behandeling nemen voor schuldhulpverlening en dat in de huidige situatie slechts een derde schuldevrij wordt na een beroep op deze voorziening, betekent dat een problematische schuldsituatie voor een substantieel deel van de schul-

¹¹ Volgens art. 47 jo. art. 48 Wet op het consumentenkrediet is commerciële schuldhulpverlening niet toegestaan.

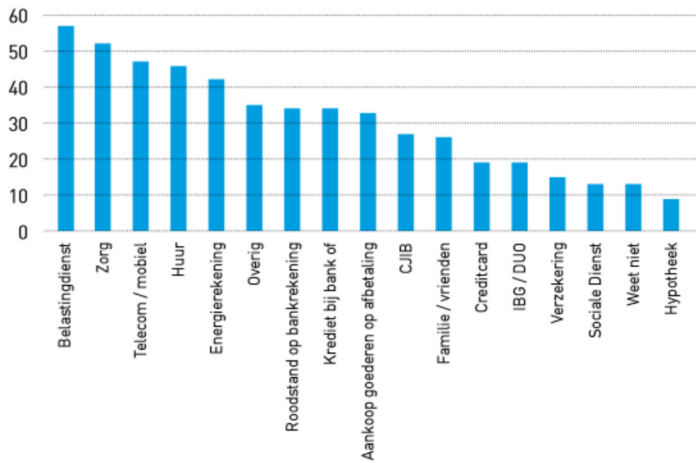
denaren een semipermanente situatie is. Voor de relatie debiteur-crediteuren betekent dit dat deze in stand blijft. Crediteuren staan voor de opgave om met de hen ter beschikking staande incasso-instrumenten een zo groot mogelijk deel van hun vordering te incasseren. Debiteuren staan voor de opgave om langdurig van een laag inkomen rond te komen en inbreuken op de beslagvrije voet te trotseren.

2.3 Welke crediteuren maken deel uit van een problematische schuldsituatie?

Van de groep die een beroep doet op de schuldhulpverlening is bekend hoe hun schuldenpakketten er uit zien. Ook is er informatie beschikbaar over de mate waarin huur, energie en achterstandsmeldingen bij BKR in combinatie met elkaar voorkomen. Door deze twee 'brokken' informatie met elkaar te combineren ontstaat er een grof beeld van de crediteuren die veelvuldig samen deel uit maken van een (problematische) schuldsituatie.

De opbouw van schuldenpakketten in de schuldhulpverlening

Figuur 3 bevat een overzicht van de frequentie waarmee crediteuren voorkomen in de schuldenpakketten waarvoor om hulp wordt gevraagd. Aangezien de verzoekers om schuldhulpverlening gemiddeld 16 crediteuren hebben, mag worden aangenomen dat zeker de eerste zes à acht crediteuren vaak in combinatie met elkaar in een schuldenpakket voorkomen. De crediteur die het meest voorkomt in de dossiers bij de schuldhulpverlening is de Belastingdienst. Dat is op zich niet verwonderlijk aangezien zij diverse typen vorderingen heeft op burgers: te weinig betaalde inkomstenbelasting, teveel ontvangen zorg-, huur- of kinderopvangtoeslag, motorrijtuigenbelasting et cetera. Schulden aan of achterstanden bij zorgverzekeraars, telecom, huur en energie maken de top-vijf compleet. Als alle financiële producten zoals persoonlijke leningen, creditcards en koop op afbetaling bij elkaar opgeteld zouden worden, dan is deze categorie groter dan de Belastingdienst.



Figuur 3

Weergave van de frequenties waarmee de verschillende typen schulden voorkomen

Bovenstaand overzicht is gegenereerd door in de zomer van 2011 schuldenaren die gebruik maken van schuldhulpverlening te bevragen wie hun crediteuren zijn.¹² Eerdere analyses van schuldenpakketten op basis van de (papier) dossiers bij schuldhulpverlenende organisaties geven een beeld dat hier sterk op lijkt.¹³ Een dossierstudie die in het voorjaar van 2011 is uitgevoerd, wees uit dat op het moment van aanmelding bij de schuldhulpverlening:

- 67% van de verzoekers een achterstand zorgpremie;
- 44% van de verzoekers een energieschuld-achterstand, en;
- 41% van de verzoekers een huurschuld heeft.

¹² N. Jungmann & M. Anderson (2011) *Vroegsignalering moet en kan!*, Social Force.

¹³ N. Jungmann e.a. (2008) *Schulden? De gemeente helpt!* Hiemstra & De Vries Utrecht.

Wanneer we figuur 3 vergelijken met oudere overzichten dan ontstaat het beeld dat:

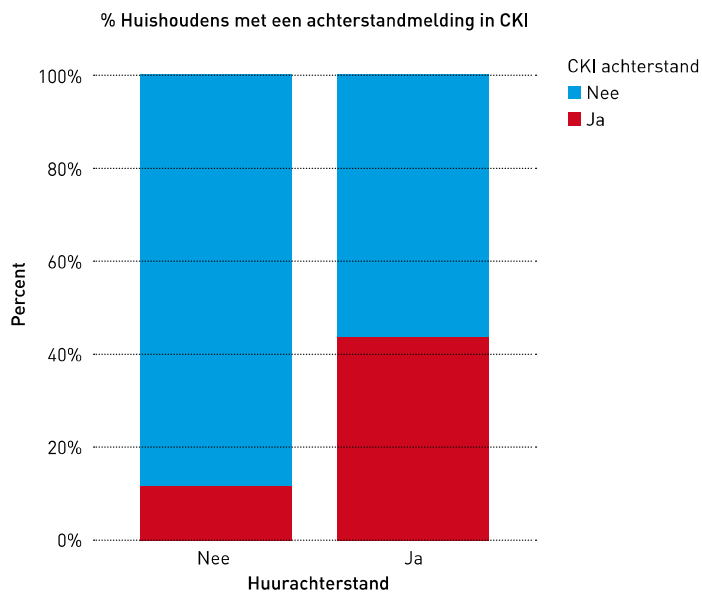
- telecomschulden tegenwoordig vaker voorkomen dan voorheen;
- vorderingen van sociale diensten en familie wat minder vaak voorkomen dan voorheen.

Er is significante samenhang tussen bepaalde typen vorderingen

Voorliggend onderzoek gaat over problematische schuldsituaties. Kenmerkend daarvoor is dat er meerdere crediteuren een vordering hebben op een enkele debiteur. De informatie in de vorige paragraaf had betrekking op de groep schuldenaren die een beroep doet op de schuldhulpverlening. Onderzoek naar mogelijkheden voor vroegsignalering wijst uit dat er niet alleen bij de groep die om schuldhulpverlening vraagt samenhang is tussen het bestaan van bepaalde typen vorderingen.

Een analyse onder ruim 75.000 huishoudens wijst uit dat er een significante samenhang is tussen achterstanden op huur, energie en de bij BKR geregistreerde achterstanden (onder meer hypotheek, kredieten, roodstanden et cetera). Uit een uitgebreide data-analyse blijkt bijvoorbeeld dat als iemand een huurachterstand heeft, de kans dan bijna 50% is dat diegene ook een achterstandsmelding heeft bij BKR. Als iemand geen huurachterstand heeft, is die kans bij benadering 'slechts' 10%.

De voornoemde analyse wees uit dat er ook bij kruising van huur- en energiegegevens significante samenhang werd gevonden. Achterstanden zijn dus niet toevallig maar gaan in verhouding vaak samen met achterstanden bij bepaalde andere crediteuren. Voor crediteuren betekent dit dat het gegeven dat zij nog geld tegoed hebben als een indicatie beschouwd mag worden dat ook anderen nog geld tegoed hebben van dezelfde debiteur.



Figuur 4

Percentage huishoudens met een achterstand in de CKI-database van het Bureau Kredietregistratie gesplitst in huishoudens met en huishoudens zonder huurachterstand (de CKI-database is de BKR-database met achterstanden).

Aangezien de belastingdienst en de zorgverzekeraars in verhouding vaak voorkomen in dossiers bij de schuldhulpverlening, mag worden aangenomen dat de bovenstaande samenhang ook wordt gevonden als de bovenstaande analyse ook op dat type achterstanden wordt uitgevoerd. Onderzoek naar de samenhang tussen telecomschulden en kredieten wees bijvoorbeeld uit dat de telecomschulden een voorspellende waarde hebben voor het ontstaan van andere schulden en achterstanden.¹⁴

¹⁴ B. Sibma, & D. Okma (2010), *Belang telecom achterstanden voor inschatting betalingsrisico's*, BKR, Tiel en H. De Doncker (2011), *Het verband tussen betalingsachterstanden voor mobiele telefonie en betalingsachterstanden voor krediet*, Nationale Bank van België.

3 Crediteuren krijgen steeds meer bijzondere incassobevoegdheden

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de tweede deelvraag van dit onderzoek, te weten: ‘Over welke incassobevoegdheden beschikken crediteuren?’ Bij de beantwoording van deze vraag maken we onderscheid tussen de algemene bevoegdheden die alle crediteuren hebben (paragraaf 3.1) en bijzondere bevoegdheden die alleen specifieke crediteuren tot hun beschikking hebben (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 geven we een opsomming van de crediteuren die veelvuldig vertegenwoordigd zijn in een problematische schuldsituatie en dus bij problematische schuldsituaties vaak naast elkaar proberen om een vordering te incasseren. Paragraaf 3.4 bevat een korte schets van de ontwikkeling van de bevoegdheden van crediteuren in de afgelopen jaren.

3.1 Alle crediteuren beschikken over een aantal algemene bevoegdheden

Om een vordering te innen hebben alle crediteuren een aantal bevoegdheden tot hun beschikking. Elke crediteur mag een schuldenaar een aanmaning sturen en incassokosten in rekening brengen. Als de schuldenaar daar niet op reageert, kan de crediteur een incassobureau of gerechtsdeurwaarder inschakelen. Een incassobureau kan alleen om betaling verzoeken. Een gerechtsdeurwaarder kan dagvaardingen uitbrengen en nadat bij de rechter een vonnis (“Executoriale titel”) is verkregen, een betaling afdwingen door in opdracht van de crediteur beslag te leggen. De meest voorkomende beslagen zijn:

-
- beslag op loon (derdenbeslag onder de werkgever)
 - beslag op de bankrekening (derdenbeslag onder een bank)
 - beslag op roerende zaken (bijvoorbeeld inboedel, auto, boot, caravan et cetera)
 - beslag op onroerende zaken (woning met bijbehorende zaken als schuur of loods)

De algemene hoofdregel luidt dat elke debiteur met zijn gehele vermogen instaat voor de betaling van al zijn schulden.¹⁵ Dat betekent dat in beginsel voor alle vorderingen op alle goederen tegelijk beslag kan worden gelegd.¹⁶ Ook op toekomstige goederen zoals loon dat wordt uitgekeerd uit hoofde van een arbeidsovereenkomst die reeds bestaat ten tijde van het beslag.¹⁷

Een gerechtsdeurwaarder mag een beslag pas leggen zodra een rechter een vonnis heeft gewezen, de schuldeiser op grond van in de wet toegekende bevoegdheden een dwangbevel heeft uitgevaardigd of er een voor tenuitvoerlegging vatbare notariële akte is (bijvoorbeeld akte van geldlening bij hypotheek). Bij beslag op loon of uitkering wordt het geïnde bedrag in mindering gebracht op het te vorderen bedrag. Bij beslag op roerende of onroerende zaken worden deze bij openbare verkoop verkocht en uit de opbrengst wordt de vordering voldaan.

Op de algemene hoofdregel bestaan veel uitzonderingen: op sommige goederen mag geen beslag worden gelegd. Er geldt o.a. een beslagverbod voor:¹⁸

- bed en beddengoed van het gezin en de kleding die ze aan hebben;
- eten en drinken voor het gezin (behoefte voor een maand);
- gereedschappen van ambachtslieden en werklieden, voor hun eigen bedrijf.

Bij beslag op het inkomen moet rekening worden gehouden met de zogenaamde beslagvrije voet.¹⁹ Door schuldenaren een percentage van in principe 90% van de voor het betreffende huishouden geldende bijstandsnorm

¹⁵ Art. 3:276 BW.

¹⁶ Art. 435 lid 1 Rv.

¹⁷ Art. 475 lid 1 Rv.

¹⁸ Art. 447 en 448 Rv.

¹⁹ Art. 475c en art. 475d Rv.

te laten houden, wordt de schuldenaar geacht in de gelegenheid te zijn om te voorzien in de meest basale dagelijkse behoeften (in de zin van huis, haard, brood en zorg).

Het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder is voor een crediteur niet zonder kosten. Naast een vergoeding voor de dienstverlening (incassokosten, waaronder exploiten) moet de crediteur doorgaans ook aan rechterlijke instanties het griffierecht betalen om aan een vonnis (een zgn. executoriale titel) te komen. Een executoriale titel geeft de bevoegdheid om te incasseren door middel van beslag en executie. In de afgelopen periode zijn de griffierechten flink verhoogd. Met deze verhoging beoogt de wetgever de rechtspraak zoveel mogelijk kostendekkend te maken. Om een executoriale titel te verkrijgen moet een crediteur griffierechten betalen. Bij een vordering van € 400 zou dat € 106 en bij een vordering van € 800 zou dat € 426 zijn. Deze bedragen staan los van de vergoeding voor de gerechtsdeurwaarder voor de door hem verrichte gerechtelijke werkzaamheden zoals het betekenen van de dagvaarding en het vonnis. Over het algemeen wordt de schuldenaar door de rechter veroordeeld om de door de crediteur gemaakte kosten te vergoeden.

3.2 Een groot aantal crediteuren beschikt over bijzondere bevoegdheden

Naast algemene bevoegdheden waar alle crediteuren over beschikken, zijn er tal van crediteuren die in aanvulling daarop allerlei bijzondere bevoegdheden hebben om hun vordering te innen of in ieder geval druk te zetten op de betalingsbereidheid van de debiteur. Voorbeelden hiervan zijn:

- het verrekenen van de vordering met nog uit te keren bedragen of andere middelen;
- bedragen direct van de bankrekening van de schuldenaar laten afschrijven;
- bedragen direct op het inkomen van de schuldenaar laten inhouden;
- bijzondere beslagbevoegdheden op toeslagen;
- staken van levering of opschorten van dekking;
- gebruik maken van het retentierecht (d.w.z. een goed van een schuldenaar in bezit houden zolang er geen betaling plaatsvindt);
- gijzeling.

Voordat we toelichten hoe gemiddeld genomen de optelsom van de bijzondere bevoegdheden van crediteuren in een schuldenpakket er uit ziet, geven we hier eerst een nadere toelichting op de bovengenoemde voorbeelden.

Verrekenen van de vordering met nog uit te keren bedragen of andere middelen

Crediteuren die nog gelden moeten uitkeren, kunnen vorderingen verrekenen. De Belastingdienst mag bijvoorbeeld teveel ontvangen huur-, zorg- of kinderopvangtoeslag verrekenen met nog uit te keren toeslagen. Banken mogen doorgaans achterstallige betalingen op bijvoorbeeld een persoonlijke lening verrekenen met het openstaande tegoed op de bankrekening van de kredietnemer.

Bedragen direct van de bankrekening van de schuldenaar laten afschrijven

Er zijn ook crediteuren die banken de opdracht kunnen geven om een bedrag direct van de bankrekening van de debiteur te laten schrijven. Instanties die over deze bevoegdheid beschikken zijn onder meer het CJIB, de Belastingdienst, waterschappen, provincies en gemeenten.

Bedragen direct op het inkomen van de schuldenaar laten inhouden

Het CVZ mag bij toepassing van de bronheffing nieuwe premies en bestuursrechtelijke premies direct op het inkomen van de debiteur laten inhouden.

Bijzondere beslagbevoegdheden

Sinds 2006 mogen zorgverzekeraars, kinderopvanginstellingen en verhuurders ook beslag leggen op de desbetreffende toeslagen die debiteuren ontvangen. Deze bevoegdheid is een aanvulling. Een zorgverzekeraar kan zowel beslag leggen op het inkomen als op de zorgtoeslag.

Staken van levering of opschorten van dekking

Als een crediteur een goed of dienst met een bepaalde regelmaat levert, kan hij betaling afdwingen door te stoppen met leveren. Met name voor energiebedrijven is dit een bijzondere bevoegdheid die zij het hele jaar kunnen inzetten. Overigens is de inzet in de periode oktober tot en met april alleen geoorloofd als iemand de kans kreeg om een beroep te doen op de schuldhulpverlening en daarmee afsluiting te vermijden. Zorgverzekeraars gebruiken de mogelijkheid om de dekking op te schorten bij de aanvullende verzekering. Met name omdat de tandartskosten onderdeel uitmaken van

de aanvullende verzekering kan dit een behoorlijke pressie op de debiteur betekenen om de achterstand te betalen.²⁰

Gebruik maken van het retentierecht

Crediteuren die goederen in hun beheer hebben die eigendom zijn van een schuldenaar mogen deze onder zich houden in afwachting van de betaling. Een veel genoemd voorbeeld in dit kader is een garage die een auto onder zich houdt, maar ook reparateurs van televisies, telefoons et cetera hebben deze bevoegdheid.

Gijzeling

Het CJIB kan schuldenaren die hun betalingsverplichtingen niet nakomen voor bepaalde typen vorderingen in gijzeling nemen. Door een aantal dagen in bewaring te zitten wordt de schuld niet afbetaald. Als de Voorzieningenrechter daarvoor opdracht geeft kan gijzeling ook worden ingezet bij niet betaling van alimentatie. De gijzeling is een drukmiddel om betaling af te dwingen.

3.3 In een gemiddeld schuldenpakket zijn veel verschillende bevoegdheden vertegenwoordigd

In het vorige hoofdstuk hebben we een overzicht gegeven van de frequentie waarmee de verschillende crediteuren voorkomen in de schuldenpakketten waarvoor mensen bij schuldhulpverlening aankloppen. Met een gemiddelde van 16 crediteuren per pakket zijn er nagenoeg altijd veel verschillende soorten bevoegdheden vertegenwoordigd. De wijze waarop deze bevoegdheden op elkaar inwerken is onderwerp van onderzoek in dit rapport. Bij de conclusies hebben we een tabel opgenomen waarin is uitgewerkt welke bevoegdheden de crediteuren hebben die het meest frequent voorkomen bij schuldenaren met een problematische schuldsituatie.

²⁰ Voor de basisverzekering hebben de verzekeraars afgesproken de dekking niet op te schorten en de verzekering niet te beëindigen, maar alles op alles te zetten om de premieachterstand te innen. Dat is geregeld in het "Protocol Incassotraject wanbetalers Zorgverzekeringswet".

3.4 Het (gebruik van een) aantal bijzondere bevoegdheden neemt toe

In de afgelopen jaren hebben een aantal veelvoorkomende crediteuren nieuwe bijzondere bevoegdheden gekregen. De meest in het oog springende bijzondere bevoegdheden zijn de overheidsvordering voor de Belastingdienst, de bronheffing voor de zorgverzekeraars en de nieuwe beslagbevoegdheden voor verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen op de desbetreffende toeslagen. Dit hoofdstuk behelst een korte omschrijving van deze bevoegdheden. In de hoofdstukken 7 – 10 zijn enkele voorbeelden van bijzondere bevoegdheden nader uitgewerkt.

Naast een toename van nieuwe bevoegdheden is er ook een toename te constateren van het gebruik van bestaande bevoegdheden. Door het vastlopen van de woningmarkt en de toename van de schuldenproblematiek hebben hypotheekverstrekkers steeds vaker te maken met achterstanden op hypotheekleningen die niet zijn op te lossen met een betalingsregeling. Als gevolg van de toenemende frequentie van betalingsproblemen maken hypotheekverstrekkers steeds vaker gebruik van bevoegdheden die zij al jaren hebben.

Door overheidsvordering en bronheffing direct incasseren

In 2009 heeft de Belastingdienst, maar in het verlengde daarvan hebben ook gemeenten, provincies en waterschappen, een krachtig incasso-instrument gekregen. In bepaalde situaties mogen zij een vordering tot maximaal € 1.000 direct van de bankrekening van de debiteur incasseren. Zij kunnen dankzij dit instrument de verdelingssystematiek tussen crediteuren passeren en hoeven geen rekening te houden met de beslagvrije voet. Voor de betreffende overheden biedt de overheidsvordering een instrument dat goedkoop en efficiënt is.

In 2009 is ook voor zorgverzekeraars een nieuw instrument geïntroduceerd. Na een premieachterstand van 6 maanden wordt de premie-inning overgenomen door het College voor zorgverzekeringen. De premie die dan verschuldigd is bedraagt 130% van de standaardpremie (in 2012: €154,48 per persoon). Deze premie is niet alleen veel hoger, maar ook preferent; de premie kan rechtstreeks op het inkomen in mindering worden gebracht. Het CVZ gaat daarmee voor op andere beslagleggers.

Door beslag op toeslagen zekerheid op enige terugbetaling

Sinds 2006 mogen verhuurders, zorgverzekeraars en kinder-opvanginstellingen beslag leggen op de toeslagen die de Belastingdienst verstrekt voor respectievelijk huur-, zorg- en opvangkosten. Een huishouden krijgt huur- of zorgtoeslag als het inkomen ontoereikend is om de kosten daarvan zelfstandig te dragen. Beslag op huur- of zorgtoeslag betekent dus dat er en stuk inkomen wegvalt dat eigenlijk noodzakelijk is om de lopende verplichtingen op deze terreinen na te komen.

Door de vastlegging van hypotheek in notariële akten hebben hypotheekverstrekkers de mogelijkheid om beslag te leggen op een zeer groot gedeelte van het voor beslag vatbare inkomen van de hypotheekdebiteur. In combinatie met de zogenaamde onherroepelijke volmacht onderhandse verkoop leidt dit ertoe dat hypotheekverstrekkers zeer grote invloed kunnen uitoefenen (en dat ook feitelijk doen) op de financiële huishouding van de debiteur gedurende een langere periode.²¹

²¹ Inmiddels heeft de Autoriteit Financiële Markten besloten naar de praktijken van banken als hypotheekverstrekkers een “verkennend onderzoek” te doen. Persbericht AFM 24 februari 2012.

4 Ontwikkelingen in de incassowereld

4.1. Toename bijzondere bevoegdheden staat niet op zichzelf

In de afgelopen tien jaar heeft het landschap van de incassowereld ingrijpende veranderingen ondergaan. Er zijn meer grote institutionele crediteuren. Vorderingen worden vaker verkocht aan derden die geen direct rechtsverhouding met de debiteur hebben gehad. Bij de incasso door crediteuren is sprake van professionalisering in de vorm van het zogenaamde “creditmanagement”. Aan de zijde van de branche van de incasso-specialisten is eveneens sprake van professionalisering en regulering. De ambtelijke beroepsgroep van de gerechtsdeurwaarders heeft tenslotte te maken gehad met gewijzigde regels waarbij marktwerking en landelijke bevoegdheid het meest in het oog springen.

4.2. Toename aantallen en typen crediteuren

Het totaal aantal te incasseren vorderingen neemt zeer sterk toe. Volgens de Nederlandse Vereniging van Incasso-ondernemingen hebben Nederlandse consumenten en bedrijven “een recordbedrag openstaan aan schulden bij incassobureaus ad € 6,3 miljard”.²² Het Nederlandse bedrijfsleven boekte in 2010 een recordbedrag van bijna € 15 miljard af aan onbetaalde rekeningen.

²² Persbericht Nederlandse Vereniging van Incasso-ondernemingen 12 februari 2012.

Omgerekend is dit € 900 per Nederlander.²³

Het aantal aanmeldingen van te incasseren vorderingen nominale premie zorgverzekering in het kader van de Wet structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering steeg van 29.464 in 2009 naar 104.834 in 2011.²⁴ Stijging van het aantal vorderingen zien we ook bij de belastingdienst bijvoorbeeld op het terrein van het toeslagensysteem, waarbij niet zelden achteraf blijkt dat een gedeelte moet worden terugbetaald. Nieuwe crediteuren met hoge aantallen vorderingen zijn ook de telecomproviders. Historisch hebben reeds energiebedrijven en het CJB grote aantallen te incasseren vorderingen. Het aantal typen vorderingen van de Rijksoverheid dat door het CJB wordt geïncasseerd is bovendien in de afgelopen jaren uitgebreid. Dit in de aanloop naar de omvorming van het CJB tot een zogenaamd “rijksincassobureau”.

Vorderingen van sommige grote crediteuren zoals zorgverzekeraars, energiebedrijven en telecomproviders worden in de incassowereld soms aangeduid als “bulkvorderingen”. Sommige rechterlijke instanties beleggen voor deze crediteuren speciale “bulkzittingen” waarbij een zeer groot aantal zaken van dezelfde crediteur worden aangebracht.

4.3. Verkoop van vorderingen

In de Angelsaksische landen was het verkopen van vorderingen al langer een bekend verschijnsel.

Vaker dan in het verleden worden echter ook in Nederland door crediteuren grote aantallen vorderingen verkocht aan commerciële partijen wanneer een vordering langer dan een bepaalde periode openstaat.

Met name van telecomproviders is bekend dat zij na relatief korte tijd vorderingen verkopen. Er zijn ook professionele partijen die zich richten op het inkopen van afzonderlijke vorderingen. Het verkopen van vorderingen

²³ Zogenaamde European Payment Index 2011 van Intrum Justitia.

²⁴ Eindrapportage Evaluatie van de wanbetalersregeling “Kort op de bal”, Berenschot, 28 juli 2011.

wordt beschouwd als een alternatief voor incasso.²⁵ Is een vordering verkocht dan heeft de nieuwe eigenaar als regel geen belang meer bij de continuering van de relatie tussen de oorspronkelijke crediteur en de debiteur. Deze verandering werkt door in de relatie tussen de incassospecialist en de debiteur, die alleen nog maar gericht is op maximalisering van de opbrengst. Het is gerechtsdeurwaarders overigens niet toegestaan om vorderingen op te kopen.

4.4. Professionalisering creditmanagement

In het bedrijfsleven ontwikkelt binnen de financiële administratie de activiteit debiteurenadministratie zich tot creditmanagement compleet met een beroepsvereniging (Vereniging voor Creditmanagement) en gecertificeerde beroepsopleidingen. Degenen die de beroepsopleiding hebben behaald worden geregistreerd in een register. Er worden internationaal contacten onderhouden en onderzoek verricht. Binnen de beroepsgroep worden liquiditeitsverbetering en vermindering van afboeking op debiteuren toenemend voor zeer belangrijk gehouden.²⁶ In de communicatie met debiteuren en incassospecialisten werkt de professionalisering van het creditmanagement door bijvoorbeeld in de wijze waarop de prestaties van incassospecialisten op een bepaalde orderportefeuille worden gemeten en onderling vergeleken (“benchmarking”).

4.5. Vergoeding buitengerechtelijke incassokosten als verdienmodel

In de afgelopen jaren is in veel gevallen de vergoeding van de buitengerechtelijke incassokosten geworden tot een verdienmodel. Dat wil zeggen dat de debiteur een hogere vergoeding betaalt dan de kosten die met de incasso gemoeid zijn geweest. De Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden heeft met het rapport ‘Incassokosten, een bron van ergeris!’ aandacht gevraagd voor dit probleem.²⁷

²⁵ Vergelijk periodiek onderzoeken EDR Research onder meer 2006 en 2007.

²⁶ *Consistent in moeilijke tijden*, Credit management onderzoek VVCM en Robert Hall 2010.

²⁷ A.J. Moerman& Berg& W.C.P. van den Berg, *Incassokosten, een bron van ergeris!* LOSR / MOgroep 2008.

Onder druk van de Tweede Kamer ging de Minister van Justitie in november 2008 overstag. Hij beloofde een wettelijke regeling om de incassokosten te maximeren. Na een lang wetgevingstraject is het wetsvoorstel inmiddels op 13 maart aangenomen door de Eerste Kamer. In dit wetsvoorstel is een grondslag opgenomen voor een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) waarin de vergoeding voor de buitengerechtelijke incassokosten wordt gemaximeerd. Wanneer het wetsvoorstel van kracht wordt, komt er een einde aan de wildgroei van incassokosten. Wel behoort een verdienmodel nog steeds tot de mogelijkheden, omdat schuldeisers bij duurovereenkomsten maandelijks het minimumbedrag ad € 40 aan incassokosten kunnen berekenen in geval van niet betaling. Zo levert een telefoonabonnement van € 20 per maand gedurende 6 maanden niet betalen € 240 aan incassokosten op. Voor dit probleem is zowel bij de Tweede als de Eerste Kamer tevergeefs aandacht gevraagd.

4.6. Veranderingen regelgeving en praktijk deurwaarderskantoren

Alle hiervoor genoemde veranderingen werken door in de praktijk van de incassospecialisten. Voor de gerechtsdeurwaarder komt daar nog bij dat in het afgelopen decennium de juridisch omgeving ingrijpend is gewijzigd. Onder meer als gevolg van de inwerkingtreding van de Gerechtsdeurwaarderswet in 2001. Tot die tijd werkten gerechtsdeurwaarders in ieder geval voor hun ambtelijke handelingen binnen het arrondissement van vestiging. Een van de consequenties van de territoriale begrenzing was dat de gerechtsdeurwaarder bij een problematische schuldsituatie vaak meerdere vorderingen had die hij moest verhalen op dezelfde debiteur. Deze positie stelde hem in staat om een weloverwogen besluit te nemen of hij al dan niet beslag zou leggen op inkomen, inboedel etcetera. De afstand tussen de schuldenaar en de deurwaarder was veel kleiner. Veel deurwaarders kenden 'hun' pappenheimers en waren op de hoogte van de gezinssituatie van de debiteur.

Gerechtsdeurwaarders werken sinds 2001 door het hele land en het komt veel minder vaak voor dat een enkele gerechtsdeurwaarder meerdere vorderingen op een debiteur moet innen. Dit leidt tot "versnippering" van informatie. In de woorden van de Commissie Evaluatie KBvG 2009: "Nu zijn er

vaak meer gerechtsdeurwaarders in het spel en is het overzicht zoek. Voor een minnelijke regeling, laat staan voor een voorwaardelijke opheffing van een beslag, is overleg met vele partijen nodig. Dat kost allemaal tijd en geld en er bestaat een gerede kans dat de ene executie de andere in de wielen rijdt. Een zinloze opeenstapeling van beslagen moeten worden voorkomen, zo is de Commissie van verschillende kanten voorgehouden. Dat kan bijvoorbeeld door een concentratie van beslagen bij de eerste beslaglegger die dan als coördinerend gerechtsdeurwaarder heeft te gelden²⁸.

De opheffing van de territoriale begrenzing heeft bijgedragen aan het informatiekort van gerechtsdeurwaarders die daardoor soms net een chauffeur in dikke mist zijn. Zonder voldoende zicht, weet je ook niet of je op de goede weg bent. Sinds 1 juli 2009 is de mist enigszins opgetrokken omdat gerechtsdeurwaarders de bevoegdheid hebben gekregen om via het UWV de inkomstenbron van de schuldenaar te achterhalen, maar deze optie staat pas open als er al een titel (vonnis) is en de daarmee gemoeide kosten zijn gemaakt.²⁹

In het midden van de jaren negentig is op de ministeries in Den Haag de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)³⁰ uitgevoerd. Deze operatie had onder meer als doel om efficiencyvoordelen te boeken door marktwerking te introduceren in diverse velden. Het veld van de gerechtsdeurwaarder was, in navolging van dat van de notaris, daar een van. Door de tarieven die gerechtsdeurwaarders bij hun opdrachtgevers in rekening brengen vrij te laten, ontstond er onderhandelingsruimte tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Grote opdrachtgevers maken gebruik van de gecreëerde onderhandelingsruimte door pakketten vorderingen aan te besteden. Hierdoor komt er druk op de prijs. De marktwerking heeft er ook aan bijgedragen dat steeds verder professionaliserende (zie vorige paragraaf) opdrachtgevers zoeken naar mogelijkheden om concepten zoals prestatieafspraken, ‘no cure, no pay’ en bonus/malus in de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie op te nemen.

²⁸ Rapport Commissie Evaluatie KBvG ministerie van Justitie *Noblesse Oblige* 2009, nr. 103, p. 43.

²⁹ Zie art. 475g lid 4 Rv. [Stb 2008, nr. 435](#).

³⁰ *Kamerstukken II 1994-95, 24036*, nr. 1 p. 1 en 2.

4.7. Toegenomen incassodruk op de debiteur

De factoren beschreven in de vorige paragrafen van dit hoofdstuk dragen bij aan een hogere incassodruk op de debiteur. Tegen het licht van de hiervoor geschetste informatieachterstand is voor crediteuren en hun incassospecialisten de prikkel om gedurende het incassotraject te blijven zoeken naar middelen om de vordering te verhalen op het vermogen van een debiteur sterk toegenomen. In het rondetafelgesprek dat wij ten behoeve van dit onderzoek hebben gehouden, onderschreef de meerderheid van de deelnemers dat zij een toenemende druk ervaren van de zijde van de opdrachtgevers om maximale resultaten te boeken. Dit werkt door in de relatie die de incassospecialist heeft met de debiteur. Het is steeds lastiger om ook rekening te houden met diens positie en belang.

Daarnaast blijft staan dat ook het aantal debiteuren in een problematische schuldsituatie zeer sterk is toegenomen (vergelijk hoofdstuk 2 van dit rapport). Crediteuren komen elkaar daardoor steeds vaker tegen bij het verdelen van de beschikbare inkomens- en vermogensbestanddelen van de debiteur. Ze proberen in dat dynamische krachtenveld hun positie te optimaliseren om tot een maximale opbrengst te komen.

5 De bescherming van de debiteur is beperkt

De derde deelvraag van dit onderzoek luidt: ‘Op welke wijze wordt de debiteur beschermd?’ Het antwoord op deze vraag werken we in dit hoofdstuk uit. Paragraaf 4.1 bevat een schets van de bescherming die de debiteur geniet doordat hij recht heeft op een beslagvrije voet. Dit is het deel van het inkomen dat niet voor beslag vatbaar is. Door nieuwe bijzondere bevoegdheden van crediteuren zoals de Belastingdienst en de zorgverzekeraars beschikken debiteuren in de praktijk echter vaak niet over tenminste een beslagvrije voet maar moeten zij rondkomen van een aanmerkelijk lager bedrag. In de paragrafen 4.2 en 4.3 werken we uit hoe dat komt.

5.1 De beslagvrije voet waarborgt bestaansminimum

Zoals benoemd in het vorige hoofdstuk luidt de algemene hoofdregel dat een debiteur met zijn gehele vermogen instaat voor de betaling van al zijn schulden. Echter, als een crediteur beslag mag leggen op het volledige inkomen van de schuldenaar, dan staat bij voorbaat vast dat de schuldenaar zijn vaste lasten niet kan betalen en niet kan voorzien in dagelijkse verzorging (bed, brood, haard en zorg). Vanuit het besef dat beslag op het volledige inkomen leidt tot nieuwe (grotere) problemen, is door de wetgever om die reden een deel van het inkomen aangemerkt als vrij van beslag. Dit gedeelte wordt omschreven met de term beslagvrije voet.

De bijstandsnorm is grosso modo gekoppeld aan het minimumloon. Artikel 11 lid 1 WWB beschrijft het uitgangspunt van deze wet: “iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege”. Met andere woorden: de bijstandsnorm strekt ertoe de uitkeringsgerechtigde de middelen te verstrekken die hij nodig heeft voor de noodzakelijke bestaanskosten. De regeling van de beslagvrije voet is erop gericht dat de debiteur aanspraak blijft houden op tenminste 90% van de noodzakelijke middelen om te voorzien in de kosten van het bestaan.

Tot 1 april 1992 was er überhaupt geen beslag mogelijk op een sociale zekerheidsuitkering (ABW/WWB, WW etc cetera) en speelden werkgevers een belangrijke rol bij de inhoudingen als gevolg van loonbeslagen. Met hen werd de hoogte van de inhoudingen afgesproken, waar de crediteur mee kon leven. De werkgever hield als het ware de belangen van de schuldenaar voor ogen bij het maken van die afspraken. Door de inwerkingtreding van de Wet beslag loon en uitkeringen (Wbleu) veranderde dit. Bij beslag geldt vanaf dat moment de wettelijke beslagvrije voet, tenzij crediteur en debiteur anders afspreken. De aanleiding om de Wbleu in te voeren was dat er tot die tijd sprake was van ongelijkheid tussen huishoudens met gelijke inkomsten maar verschillende inkomstenbronnen. Bij een huishouden met een inkomen uit salaris kon beslag gelegd worden en bij degenen met een uitkering niet. Deze ongelijkheid werd als onwenselijk beschouwd en werd ongedaan gemaakt door wijziging van het Wetboek van Rechtsvordering. Sindsdien kunnen creditoren ook op uitkeringen beslag leggen. Wel moeten zij daarbij rekening houden met de in de artikelen 475b ev Rv vastgelegde beslagvrije voet. De hoofdregel die daarin is vastgelegd, luidt dat 90 procent van de voor een huishouden geldende norm in het kader van de Wet Werk en Bijstand (WWB) is vrijgesteld. Daarbij zijn er mogelijkheden om dit bedrag te verhogen met een deel van de woonkosten en de premie ziektekostenverzekering.

In het kader van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen geldt eveneens een minimumbedrag waarover de schuldenaar moet blijven beschikken, het zogenaamde ‘vrij te laten bedrag (vtlb). Dit bedrag wordt berekend volgens de op initiatief van werkgroep Rechters-commissarissen in faillisse-

menten (Recofa) van de Vereniging voor Rechtspraak ontwikkelde methode Vrij te laten bedrag. Deze berekening met calculator is onder meer te vinden op de website van het Bureau Wsnp.³¹ Het VTLB is gelijk aan de beslagvrije voet plus een reserveringstoeslag van 5%. Werkt de saniet minimaal 18 uur per week dan wordt het vrij te laten bedrag nog verhoogd met 5% extra tot 100% van de bijstandsnorm. In geval van overwerk mag de saniet in beginsel 50% van de netto opbrengst zelf behouden.

Ook in het kader van de afwikkeling van een faillissement wordt het gehele vermogen van de schuldenaar vereffend. Uitzonderingen hierop zijn neergelegd in de artikelen 21 en 22a Fw. Voor een belangrijk deel strekken deze uitzonderingen ertoe te waarborgen dat de gefailleerde over het hoogstnoodzakelijke voor zijn levensonderhoud kan beschikken.³² Rechters zoeken met betrekking tot het periodieke inkomen in de praktijk vaak aansluiting bij de VTLB-norm.

Met de WWB is uitvoering gegeven aan artikel 20 lid 3 Grondwet inhoudend dat Nederlanders hier te lande die niet in het bestaan kunnen voorzien, recht hebben op een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege. Met de link die in de bepaling van de beslagvrije voet is gelegd naar de WWB en de daarin neergelegde voorziening in de “noodzakelijke kosten van het bestaan” is in de visie van de schrijvers van dit rapport gegeven dat een insolvente debiteur in Nederland te allen tijde moet kunnen beschikken over de beslagvrije voet omdat hij anders niet meer zijn noodzakelijke kosten van het bestaan kan betalen.

³¹ Zie www.wsnr.rvr.org.

³² Zie ook Hoge Raad 22 november 2002, NJ 2003, 32.

5.2 De berekening van de beslagvrije voet

De berekening van de beslagvrije voet is ingewikkeld en van veel factoren afhankelijk. Globaal ziet zij er als volgt uit:

90% van de toepasselijke bijstandsnorm	€
+/+ verhoging deel woonkosten	€
+/+ verhoging deel premie ziektekostenverzekering	€
-/- verlaging inkomen partner en thuiswonende meerderjarige kinderen met eventuele aanverwanten, tot maximaal de helft van de beslagvrije voet	€
-/- verlaging inkomen debiteur waarop geen beslag ligt	€

Beslagvrije voet	€

Uit bovenstaand schema is op te maken dat niet alleen het inkomen van de partner, maar ook het inkomen van thuiswonende meerderjarige kinderen en aanverwanten in mindering worden gebracht op de beslagvrije voet, tot maximaal de helft van de beslagvrije voet. Er geldt een uitzondering voor studerende kinderen met een inkomen dat in totaal lager is dan € 1023,42. Dat het inkomen van thuiswonende kinderen van invloed is op de hoogte van de beslagvrije voet, hangt samen met de invoering van de gezinsnorm in de WWB per 1 januari 2012.³³ De berekening van de beslagvrije voet is daarmee nog ingewikkelder geworden omdat zij van nog meer factoren afhankelijk is geworden.

In de praktijk komt het vaak voor dat een deurwaarder niet weet of een partner inkomen heeft of dat meerderjarige inwonende kinderen inkomen hebben. Als een schuldenaar niet op een brief om informatie reageert, dan hanteren deurwaarders vaak de genoemde halvering van de beslagvrije voet zoals in art. 475g lid 2 Rv. is bepaald. Het idee is dan dat de schuldenaar bij een te diep gelegd beslag wel reageert en om correctie verzoekt. In de praktijk verloopt dit echter moeizaam. De schuldenaar moet een aantal drempels

³³ Zie: *Stb* 2011, 650 en *Kamerstukken* 32815.

nemen om uiteindelijk tot een aanpassing van de beslagvrije voet te komen. De debiteur moet beschikken over besef, kennis en vaardigheden:

1. in de gaten hebben dat hij te weinig inkomen ontvangt en niet de kop in het zand steken (besef);
2. weten dat er wat aan de te hoge inhouding te doen is en hoe (kennis);
3. in staat zijn de noodzakelijke gegevens aan te leveren of in staat zijn hiervoor hulp in te schakelen (vaardigheden).

Wanneer het de debiteur niet lukt om deze drempels te nemen is de beslagvrije voet te laag vastgesteld, met als risico dat er nieuwe schulden ontstaan.

Als er eenmaal een correct berekende beslagvrije voet wordt gehanteerd, is het maar de vraag hoe lang die situatie blijft bestaan. Zodra een (volgende) gerechtsdeurwaarder beslag legt op een ander inkomensbestandsdeel of als de belastingdienst gaat verrekenen, klopt de beslagvrije voet niet meer en moet de schuldenaar (weer) aan de slag om voldoende geld over te houden. Daartoe moet de schuldenaar wederom de drempels nemen om tot aanpassing van de beslagvrije voet te komen.



Dat de beslagvrije voet maar net voldoende is om van rond te komen en dat elke nieuwe incassoactie een verstoring van een fragiel evenwicht kan betekenen blijkt onder meer uit de in hoofdstuk zes uitgewerkte voorbeelden.

5.3 Andere bescherming tegen verhaal door crediteuren

Zoals eerder in dit rapport benoemd zijn er ook een aantal beslagverboden. Onder meer op bed en beddengoed, eten en drinken voor een maand en het gereedschap van ambachtslieden. De regeling hieromtrent biedt schuldenaren nauwelijks bescherming. Gerechtsdeurwaarders kunnen eigenlijk op alle goederen van schuldenaren beslag leggen. Op eten en drinken kan geen beslag worden gelegd, maar op de koelkast wel. Er kan bovendien beslag worden gelegd op de eettafel met stoelen, de wasmachine, het bankstel etc. De beslagverboden die gelden voor beslag op inboedel dateren van 1838 en zijn zwaar verouderd. Terwijl het recht op bijstand in de noodzakelijke kosten van bestaan een grondrecht is en ook bij insolventie middels de beslagvrije voet hierbij aansluiting wordt gezocht, biedt de wetgeving in Nederland vrijwel geen bescherming wanneer noodzakelijke goederen in beslag worden genomen. De ons omringende landen zoals Duitsland, Frankrijk en Engeland kennen veel modernere beslagbepalingen waarbij zelfs goederen als een PC tot een bepaalde waarde niet voor beslag vatbaar zijn. Vanuit verschillende hoeken is ook in Nederland terecht al gepleit voor verruiming van de bescherming van de debiteur op dit punt.³⁴

34 Er is vanuit verschillende hoeken gepleit voor modernisering van de beslagverboden, o.a.: A. Buik, 'Schuldsituaties bij armlastige personen; naar een ruimer beslagverbod', *Justitiële verkenningen: De gerechtsdeurwaarder*, 1999, nr. 3, p. 59-65. A.W. Jongbloed, *Bijzondere beslagen*, Kluwer 2003, p. 50-53. A.J. Moerman & W.C.P. van den Berg, *Mensen met schulden in de knel*, LOSR/MOgroep 2008, p. 33-34 en een persbericht van de KBvG in 2008.

6 Samenloop incasso-bevoegdheden leidt tot ongewenste situaties

De vierde deelvraag in dit onderzoek luidt: 'Hoe werken de incassobevoegdheden van crediteuren op elkaar in en wat zijn de gevolgen hiervan voor de debiteur? Deze deelvraag is zowel te beantwoorden voor de debiteuren als voor crediteuren. We beginnen met een toelichting op de consequenties voor huishoudens die zich in een problematische schuldsituatie bevinden. In het tweede deel van dit hoofdstuk werken we uit hoe de verhouding tussen crediteuren onderling wordt beïnvloed. Voor deze twee beschrijvingen geldt dat er op onderdelen sprake is van overlapping: als crediteuren elkaar opzij duwen, kan dat consequenties hebben voor de debiteur.

6.1 Veel schuldenaren beschikken niet over wettelijke beslagvrije voet

De meeste burgers hebben tegenwoordig meerdere inkomstenbronnen. Dit geldt zeker voor de groep met problematische schulden. Een substantieel deel van deze groep ontvang naast loon of uitkering maandelijks huur- en/of zorgtoeslag. Een kleiner deel ontvangt daarnaast ook kinderopvangtoeslag. Bovendien ontvangen alleenstaande ouders, (echt)paren met kinderen en partners zonder of met een laag inkomen meestal nog een heffingskorting van de belastingdienst, de zogenaamde voorlopige teruggaaf heffingskortingen.

De verschillende inkomstenbronnen vormen naast eventuele roerende en onroerende zaken afzonderlijke vermogensbestanddelen waarop crediteuren een vordering kunnen verhalen. De situatie waarin meerdere crediteuren naast elkaar beslag leggen (op verschillende inkomstenbronnen en/of andere vermogensbestanddelen zoals roerende of onroerende goederen), omschrijven wij in dit rapport met de term 'samenloop'.

Schuldhelpverleners en sociaal raadslieden constateren momenteel in hun dagelijks werk dat er veel mis gaat in de samenloop van beslagen en andere incassoacties. De complexiteit van de beslagwetgeving in combinatie met een diversiteit aan inkomensbronnen en meerdere crediteuren die verhaal zoeken, leiden ertoe dat een substantiële groep schuldenaren (met problematische schulden) feitelijk niet eens de beslagvrije voet tot haar beschikking heeft. Aangezien de beslagvrije voet een absoluut minimum is om van rond te komen, betekent een beschikbaar bedrag lager dan de beslagvrije voet, dat nieuwe schulden onvermijdelijk zijn of dat familie en bekenden in behoorlijke mate moeten bijspringen opdat nieuwe schulden worden voorkomen.

Dat schuldenaren in de praktijk vaak niet eens de beslagvrije voet tot hun beschikking hebben, heeft meerdere oorzaken. Er zijn drie soorten samenloop aan te wijzen die er toe leiden dat de beslagvrije voet niet beschikbaar is:

1. Meerdere crediteuren met *gelijke* bevoegdheden leggen beslag op *verschillende* inkomstenbronnen.
2. Meerdere crediteuren met *ongelijke* bevoegdheden leggen beslag op *deels dezelfde en deels verschillende* inkomstenbronnen.
3. Bij een huishouden waar al beslag ligt en dat derhalve moet rondkomen van de beslagvrije voet, laat een daartoe bevoegde crediteur een vordering direct van de bankrekening schrijven.

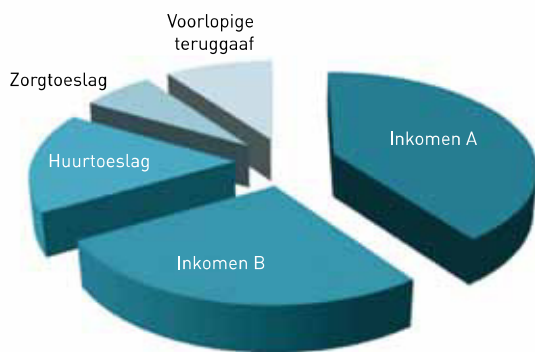
Voor de eerste twee soorten samenloop geldt dat de schuldenaar mogelijkheden heeft om de ontstane disbalans met terugwerkende kracht te repareren, door de gerechtsdeurwaarder te voorzien van de benodigde informatie. Daarbij moet worden opgemerkt dat voor een substantieel deel van de schuldenaren met problematische schulden geldt dat zij moeite hebben om in actie te komen en informatie te verstrekken. Met regelmaat vindt er pas

reparatie plaats als een schuldenaar bij sociaal raadslieden of schuldhulpverlening terecht komt. Als er sinds de samenloop een gereede periode verstrekt, dan is de schuldenproblematiek in de tussentijd onnodig flink opgelopen.

Voor de derde vorm van samenloop geldt dat kennis en vaardigheden van de debiteur geen rol spelen. Het geld wordt van de rekening afgeschreven. De inbreuk op de beslagvrije voet is daarmee meestal een voldongen en niet te repareren feit.³⁵ De schuldenaar moet zelf maar zien hoe hij het – zonder buffer – voor elkaar krijgt om de nieuwe achterstanden, met op enig moment ook nieuwe incassokosten, te financieren. Van de regen in de drup is een scenario dat in deze situaties soms onvermijdelijk is.

In de volgende alinea's lichten we de bovenstaande drie soorten samenloop toe aan de hand van drie voorbeelden. Bij die voorbeelden hanteren we een voorbeeldhuishouden dat exemplarisch is voor een gemiddeld huishouden met problematische schulden. Ons voorbeeldhuishouden heeft vijf inkomstenbronnen. Twee bronnen zijn inkomen. Dit kan zijn dat een schuldenaar een uitkering en werk combineert of twee werkgevers heeft maar ook dat een partner inkomen heeft. Door wijzigingen in de WWB (te weten de invoering van de zogenaamde huishoudtoets) kan dit vanaf 1 juli 2012 ook een thuiswonend meerderjarig kind zijn. Naast twee bronnen uit loon of uitkering heeft ons voorbeeldhuishouden ook inkomen uit huur- en zorgtoeslag alsmede uit voorlopige teruggaaf heffingskortingen. Figuur 5 bevat een weergave van de opbouw van het inkomen van ons voorbeeldhuishouden.

35 Bij bankbeslag kan het bij de uitwinning niet rekening houden met de beslagvrije voet misbruik van bevoegdheid opleveren.



Figuur 5

Opbouw van het inkomen aan de hand waarvan wij een toelichting geven op de wijze waarop de beslagvrije voet in de praktijk in het gedrang komt

Bij lezing van de drie soorten samenloop is de volgende achtergrondinfo nog van belang:

- iedere schuldeiser kan in beginsel beslag leggen op inkomen A, inkomen B en de voorlopige teruggaaf heffingskortingen;
- alleen de verhuurder kan beslag op de huurtoeslag leggen;
- alleen de zorgverzekeraar kan beslag op de zorgtoeslag leggen;
- voor een beslag op de inkomens A en B en de voorlopige teruggaaf heffingskortingen geldt de beslagvrije voet;
- voor het beslag op de huur- en zorgtoeslag geldt in beginsel geen beslagvrije voet, de hele toeslag valt onder het beslag.

Voorbeeld 1: Crediteuren met gelijke beslagbevoegdheden leggen beslag op verschillende bronnen

In het eerste voorbeeld is er door gerechtsdeurwaarder X beslag gelegd op inkomen A. We gaan er vanuit dat de beslagvrije voet goed is berekend. Dit betekent globaal dat de beslagvrije voet is:

- verhoogd met de huur en verminderd met de ontvangen huurtoeslag;
- verhoogd met de premie ziektekostenverzekering en verminderd met de ontvangen zorgtoeslag;
- verminderd met de inkomens waarop geen beslag ligt, namelijk inkomen B en de voorlopige teruggaaf heffingskortingen.

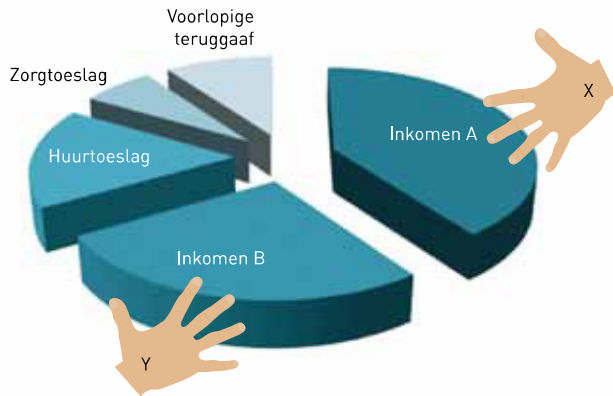
Vervolgens legt gerechtsdeurwaarder Y beslag op inkomen B. Aangezien er geen beslagregister bestaat, weet gerechtsdeurwaarder Y niet dat gerechtsdeurwaarder X al beslag heeft gelegd op inkomen A. Y zal aan de hand van de bij hem bekend zijnde gegevens over het inkomen de beslagvrije voet berekenen. Aangezien Y niet weet dat X al beslag had gelegd houdt hij daar in zijn berekening geen rekening mee. Bij een correcte berekening moet de beslagvrije voet namelijk worden verdeeld over inkomen A en inkomen B, naar rato van de hoogte van deze inkomsten.³⁶ Y legt dus een ‘te diep beslag’ en de debiteur houdt minder dan de voor de situatie van dit huishouden geldende beslagvrije voet over. Mocht er op enig moment een gerechtsdeurwaarder Z komen die namens een derde schuldeiser beslag legt op de voorlopige teruggaaf heffingskorting, dan moet de beslagvrije voet op een vergelijkbare wijze over de drie inkomsten worden verdeeld.

Van de debiteur vraagt bovenstaande situatie dat hij/zij direct aan gerechtsdeurwaarder Y laat weten dat X al beslag heeft gelegd en dat Y daar rekening mee moet houden. Voor veel schuldenaren geldt echter dat zij niet of nauwelijks op de hoogte zijn van de rekensystematiek van de beslagvrije voet. Zij weten dus niet dat er te diep beslag wordt gelegd. Bovendien steekt menig schuldenaar vanuit een contraproductief type overlevingsmechanisme zijn kop in het zand en blijven zelfs enveloppen ongeopend, ook al staat erop: “BELANGRIJK Deze envelop bevat een officieel stuk”.

In die situatie zullen de debiteur en zijn huisgenoten niet direct in actie komen om het beslag van Y te laten corrigeren. Zij houden per maand onvoldoende inkomen over om de vaste lasten te betalen en te voorzien in dagelijkse boodschappen. Als zij op enig moment Y wel laten weten dat de beslagvrije voet niet klopt, kunnen zij het te veel ingehouden bedrag terugvragen. In de praktijk zijn er dan vaak al nieuwe achterstanden ontstaan, waarvoor de betreffende crediteuren (terecht) incassokosten in rekening hebben gebracht. Het alsnog teruggestorte te veel ingehouden bedrag is dan vaak niet toereikend om de nieuw ontstane schulden inclusief incassokos-

³⁶ Dit is geregeld in art. 475b lid 2 Rv. Stel we gaan uit van de volgende gegevens: de beslagvrije voet bedraagt € 1200. Inkomen A bedraagt € 500. Inkomen B bedraagt € 1000. Voor het beslag op inkomen A bedraagt dan de beslagvrije voet: $\frac{1}{3} \times 1200 = € 400$ Voor het beslag op inkomen B bedraagt dan de beslagvrije voet: $\frac{2}{3} \times 1200 = € 800$.

ten te voldoen. Het terugdraaien van het ‘te diepe beslag’ laat in deze situatie diepe sporen na die op hun beurt weer nieuwe dynamiek aan de kant van de crediteuren veroorzaakt. Immers, de nieuwe crediteuren zullen de tot hun bevoegdheid staande incasso instrumenten inzetten om de nieuwe vorderingen te innen.

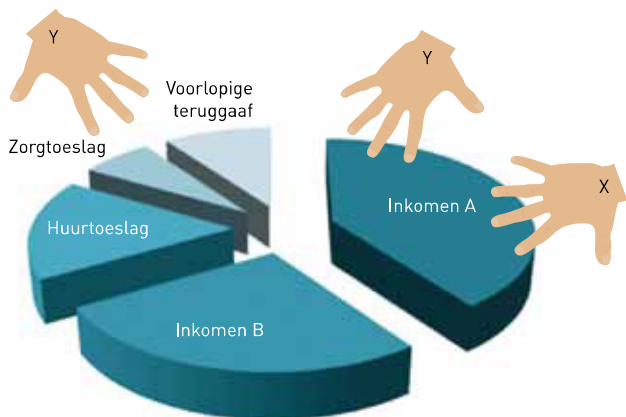


Figuur 6

Twee crediteuren leggen beslag op twee verschillende inkomens

Voorbeeld 2: Crediteuren met ongelijke bevoegdheden leggen beslag op deels verschillende bronnen

De situatie wordt complexer als schuldeisers met verschillende bevoegdheden beslag leggen op verschillende inkomstenbronnen. Denk hierbij aan het voorbeeld dat gerechtsdeurwaarder X beslag heeft gelegd op inkomen A. Vervolgens komt gerechtsdeurwaarder Y die namen de zorgverzekeraar eveneens beslag legt op inkomen A alsmede op de zorgtoeslag.



Figuur 7

Twee crediteuren met ongelijke bevoegdheden leggen beslag op verschillende onderdelen van het inkomen

Voor beslag op de zorgtoeslag geldt geen beslagvrije voet. De volledige zorgtoeslag gaat naar de zorgverzekeraar. De beslagvrije voet die geldt voor het beslag op inkomen A moet worden aangepast. De beslagvrije voet moet namelijk worden verhoogd omdat de zorgtoeslag niet meer ontvangen wordt, dat wil zeggen dat betrokkene er feitelijk niet meer over kan beschikken.³⁷

In dit voorbeeld krijgt de zorgverzekeraar meer dan de andere schuldeiser. Bij een laag inkomen kan dit zelfs tot gevolg hebben dat de andere schuldeiser vrijwel niets meer krijgt. Wanneer schuldeisers hiermee geconfronteerd worden gaan ze veelal op zoek naar alternatieve invorderingsmogelijkheden. Bijvoorbeeld door onder druk van andere executiemaatregelen, zoals beslag op inboedel, om een aanvullende betalingsregeling vragen. Gerechtsdeurwaarders hebben ruime bevoegdheden om beslag op de inboedel te leggen. Het beeld dat het bankstel, persoonlijke spullen zoals eenvoudige sieraden of een aantal geliefde boeken verkocht gaan worden, vormen voor veel schuldenaren een prikkel om dan toch een 'vrijwillige' betalingsregeling te treffen. Doordat er al beslag ligt houdt de schuldenaar alleen de beslagvrije voet over. Als hij binnen de beslagvrije voet nog een 'vrijwillige' betalings-

³⁷ Rb Den Bosch 22 juli 2010, [LJN BP9407](#).

regeling treft, blijft er niet genoeg over voor de vaste lasten en dagelijkse boodschappen. Er ontstaan in deze gevallen vaak nieuwe schulden. Wat in de praktijk betekent dat er nieuwe kosten (incassokosten, kosten dagvaarding et cetera) worden gemaakt die de schuldenaar niet kan betalen. De nieuwe crediteuren zullen eveneens op zoek gaan naar verhaalsmogelijkheden.

Voorbeeld 3: Crediteuren die ook direct bij de bankrekening kunnen komen

Steeds meer crediteuren hebben de bevoegdheid om vorderingen direct van een bankrekening af te laten schrijven. Zoals eerder genoemd is deze bevoegdheid inmiddels toegekend aan het CJIB, de Belastingdienst, gemeenten, waterschappen en provincies. Bij de laatste vier geldt er weliswaar een maximum van € 1.000, maar bij een inkomen waar al beslag op ligt is ook een dergelijke bedrag onoverkomelijk. Dat klemt temeer omdat de genoemde organisaties ook de roodstandfaciliteit mogen gebruiken.

Als we weer het huishouden als voorbeeld nemen, dat we ook in de vorige twee voorbeelden namen, dan is er sprake van twee inkomens, voorlopige teruggaaf, huurtoeslag en zorgtoeslag. Als er sprake is van een problematische schuld en het huishouden in kwestie heeft 16 crediteuren (het gemiddelde bij aanmelding bij de schuldhulpverlening), dan is de kans reëel dat er beslag ligt op meerdere inkomens. In die context is ook de kans reëel dat een aanslag waterschapsheffing door het waterschap niet kan worden betaald. Als het waterschap vervolgens de overheidsvordering inzet, ontstaan er nieuwe problemen. Door de beslagen heeft het huishouden net genoeg geld per maand voor vaste lasten en dagelijkse boodschappen. Dagelijkse boodschappen om te voorzien in eten en drinken krijgen de prioriteit met als gevolg dat er een (nieuwe) achterstand ontstaat bij bijvoorbeeld de woningcorporatie of het energiebedrijf. Aangezien er de maand daarop ook niet genoeg geld is om de nieuwe vordering te voldoen, zal waarschijnlijk ook de nieuwe crediteur incassomaatregelen gaan nemen en zal de schuld verder oplopen. De schuldenproblematiek gaat daarmee van kwaad tot erger.

6.2 Crediteuren zitten elkaar steeds meer in de weg

Van oudsher wordt er onderscheid gemaakt tussen preferente en concurrente crediteuren. Dit onderscheid is vrij duidelijk. Een preferente crediteur gaat voor op een concurrente crediteur. Met de toename van bijzondere bevoegdheden is een landschap ontstaan waarin er geen sprake meer is van een eenvoudig onderscheid tussen preferent en concurrent. Sommige concurrente schuldeisers hebben bijzondere bevoegdheden gekregen waardoor ze feitelijk meer bevoegdheden hebben dan andere concurrente schuldeisers. Zo kan bijvoorbeeld:

- de zorgverzekeraar beslag leggen op de zorgtoeslag;
- de gemeente voor de invordering van gemeentelijke belastingen (niet preferent) de overheidsvordering toepassen waardoor het bedrag direct van de rekening afgeschreven kan worden.

Inmiddels is er sprake van een ingewikkeld stelsel waarin er voor crediteuren allerlei prikkels zijn ontstaan om het vermogen van de debiteur uitgebreid te onderzoeken in de hoop dat er ergens middelen worden aangetroffen, die kunnen worden uitgewonnen.

Wanneer we kijken naar de crediteuren die vaak naast elkaar voor de opgave staan om hun vordering te incasseren, zien we een aantal patronen die naar ons idee onbedoeld of zelfs onwenselijk is. In de ten behoeve van dit onderzoek georganiseerde groepsgesprekken met schuldhulpverleners, sociaalraadslieden en gerechtsdeurwaarders werden onder meer de volgende situaties omschreven:

1. Door de inzet van een bijzondere bevoegdheid of positie duwt de ene crediteur de andere opzij.
2. Er wordt door meerdere crediteuren beslag gelegd bij een enkele debiteur. Er vindt geen correctie plaats op de eerste beslagvrije voet berekeningen. Doordat de schuldenaar onder de beslagvrije voet terecht komt, ontstaan er nieuwe schulden bij nieuwe crediteuren.
3. Door de inzet van een bijzondere bevoegdheid door de ene crediteur ontstaan er nieuwe of hogere schulden bij een andere crediteur.

Voorbeeld 1: Een crediteur met een bijzondere beslagbevoegdheid duwt een andere crediteur opzij

De toename van bijzondere bevoegdheden leidt ertoe dat het steeds vaker voorkomt dat crediteuren elkaar opzij kunnen duwen. Onder opzij duwen verstaan we de situaties waarin het beslag dat een crediteur legt als gevolg heeft dat een crediteur die al eerder beslag legde veel minder of zelfs nauwelijks nog een betaling ontvangt. De latere crediteur met andere (betere) bevoegdheden verdringt de eerdere crediteur. Verdringing kan op verschillende manieren plaatsvinden. We schetsen hier twee cases.

Case 1: De zorgverzekeraar duwt anderen opzij (bijzondere beslagbevoegdheid)

Een thuiswinkelorganisatie legt beslag op het inkomen van een debiteur (denk aan het voorbeeld zoals gebruikt in paragraaf 5.1; debiteur heeft inkomen uit verschillende bronnen). Vervolgens legt de zorgverzekeraar beslag op zowel de zorgtoeslag als het inkomen. De thuiswinkelorganisatie krijgt als gevolg van het dubbele beslag opeens een aanmerkelijk lager bedrag. Dit heeft twee redenen:

1. de beslagvrije voet wordt aangepast omdat het bedrag van de zorgtoeslag wegvalt wegens beslag daarop. Er blijft van het inkomen een lager bedrag over om uit te keren aan de crediteuren;
2. het lagere bedrag dat uit het inkomen nog beschikbaar is moet de thuiswinkelorganisatie delen met de zorgverzekeraar die ook al de zorgtoeslag incasseert.

Case 2: de hypotheekverstrekker legt beslag voor het totale hypotheekbedrag (bijzondere positie)

Een debiteur heeft een hypotheek van 250.000,- en een achterstand van vijf maanden van bijna 4.000,-. Een energiebedrijf legde als eerste beslag op het inkomen voor een achterstand van bijna 1.000,-. Vervolgens legt de hypotheekverstrekker ook beslag, maar dan voor de volledige vordering van 250.000,-. Bij een achterstand is de lening immers volledig opeisbaar. De verdeling van het beslag gebeurt naar rato van de hoogte van de vordering. Voor het energiebedrijf betekent dit dat zij uit het beslag nauwelijks nog een uitkering ontvangt.

Bovenstaande situaties vormen voor de concurrente crediteuren, die met deze situaties te maken krijgen, reden verder te zoeken naar mogelijkheden

om hun vorderingen te verhalen. Als beslag op het inkomen nauwelijks nog iets oplevert, dan wordt het interessant om na te gaan welke andere mogelijkheden er nog zijn, zoals de inboedel, een auto etcetera. Het bedrag waarop beslag is gelegd delen met andere crediteuren wordt doorgaans niet als een probleem beschouwd. Maar als een beslag nagenoeg niets meer oplevert, dan is het tijd om verder te zoeken. Om verkoop van inboedel of auto te voorkomen, gaan schuldenaren vaak akkoord met een onderhandse aanvullende betalingsregeling. Dit wil zeggen dat zij onder druk ermee akkoord gaan om uit de beslagvrije voet geld vrij te maken voor een betalingsregeling. Voor veel huishoudens geldt dat de beslagvrije voet een dusdanig laag bedrag is dat zij een dergelijke 'vrijwillige' betalingsregeling niet langdurig kunnen nakomen. Het gevolg daarvan is dat nieuwe schulden ontstaan bij andere crediteuren en/of dat de afspraken over de onderhandse betalingsregeling maar tijdelijk kunnen worden nagekomen. Er zijn ook schuldenaren die in deze gevallen een beroep doen op de schuldhulpverlening. Het ontbreekt aan cijfers welk deel voor de ene weg kiest en welk deel voor de andere. Wel weten we dat slechts een beperkt deel van de huishoudens met (problematische) schulden een beroep doet op de schuldhulpverlening.

De concurrente crediteur die in bovenstaande voorbeelden door de zorgverzekeraar of hypotheekverstrekker was weggeduwd, staat dan wederom met lege handen en moet zich afvragen of hij het daarbij laat of inderdaad het beslag op de inboedel of auto gaat effectueren.

Voorbeeld 2: Door ontbreken correctie ontstaan er nieuwe schulden

Het ontbreekt Nederland aan een beslagregister. Voor een gerechtsdeurwaarder betekent dit dat hij op het moment dat hij beslag legt niet weet of hij de eerste is of dat anderen hem al voor gingen. Alleen de debiteur of de werkgever c.q. uitkeringsinstantie van de debiteur kunnen de gerechtsdeurwaarder daarvan op de hoogte stellen. Als een tweede (derde, vierde etc) gerechtsdeurwaarder beslag legt en geen rekening houdt met eerdere beslagen op andere delen van het inkomen, kan de schuldenaar verzoeken om correctie.

Als je door een correctie aan te vragen maandelijks netto meer te besteden hebt, dan ligt het voor de hand dat je deze meteen aanvraagt. Dat een substantieel deel van de schuldenaren dat niet doet is te verklaren uit de opbouw van de groep schuldenaren die met deze samenloop te maken heeft.

Voor veel schuldenaren geldt dat zij moeite hebben met het bijhouden van hun administratie en het verrichten van administratieve handelingen. Het ontbreekt hen aan vrij basale vaardigheden zoals rekenen, lezen en formulieren invullen.

Een 'te diep gelegd beslag' heeft niet alleen consequenties voor de debiteur. Ook andere partijen ondervinden daar consequenties van. Als een schuldenaar minder overhoudt dan de geldende beslagvrije voet dan is er een gereede kans dat er nieuwe schulden ontstaan. Eten, drinken en uitgaven aan persoonlijke verzorging zijn onvermijdelijk. Het uitstellen van andere betalingen (aan vaste lasten) zijn dan het gevolg. Met alle extra kosten die te late betalingen met zich meebrengen tot gevolg.

Voorbeeld 3: Door inzet overheidsvordering ontstaan er nieuwe schulden

Steeds meer crediteuren hebben de overheidsvordering tot hun beschikking. Bij de toepassing hiervan wordt het bedrag direct van de bankrekening afgeschreven. Er wordt geen rekening gehouden met eventuele beslagen waardoor iemand moet rondkomen van de beslagvrije voet. Als daar sprake van is, betekent een succesvol uitgevoerde overheidsvordering dat er een gereede kans is dat er nieuwe schulden ontstaan.

A stack of papers is shown, with a red rectangular overlay on the left side. The text is written in white on the red background. The papers are slightly blurred, suggesting a shallow depth of field.

Deel 2

Vier cases illustreren
de praktijk

Toelichting op de cases

In de voorgaande hoofdstukken hebben we uitgewerkt hoe de samenloop van incassobevoegdheden plaatsvindt en welke problemen daarbij kunnen ontstaan. Naast een algemene beschrijving van wat er in de praktijk zoal misgaat, hebben wij ten aanzien van vier bijzondere bevoegdheden uitgewerkt tot welke ongewenste effecten zij in de praktijk kunnen leiden. De bijzondere bevoegdheden die we in de volgende hoofdstukken behandelen zijn:

1. beslagmogelijkheden op huur-, zorg- en kinderopvangtoeslagen;
2. de bevoegdheid van het College voor Zorgverzekeringen om een bestuursrechtelijke zorgpremie, die na 6 maanden achterstand in de plaats komt van de premie ziektekostenverzekering, direct van het inkomen af te laten schrijven (bronheffing);
3. de overheidsvordering (overheden die vorderingen direct van iemands bankrekening laten afschrijven);
4. de bevoegdheden van hypotheekverstrekkers.

Voor elk van deze bevoegdheden werken we uit welke bijzondere bevoegdheid de crediteur in kwestie heeft en hoe deze in de praktijk uitwerkt. We sluiten elk hoofdstuk af met een aantal aanbevelingen.

7 Case A: Beslag op toeslagen

7.1 De bijzondere bevoegdheid

In 2006 zijn bepaalde toeslagen in het leven geroepen om huishoudens met een lager inkomen tegemoet te komen in de kosten van huur, zorgverzekering of kinderopvang. Om er voor te zorgen dat de toeslagen daadwerkelijk voor deze kosten gebruikt worden en niet in beslag genomen worden door andere schuldeisers, geldt een beslagverbod.³⁸ Het beslagverbod kent echter de volgende drie uitzonderingen:

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

Beslag op toeslagen komt vaak voor. In 2009 is 45.000 keer beslag op toeslagen gelegd.³⁹

³⁸ Zie art. 45 Awir.

³⁹ Zie *Kamerstukken II 2010-2011*, 32505, nr. 3, p. 45.

7.2 De uitwerking van de bijzondere bevoegdheid

In dit hoofdstuk maken we aan de hand van voorbeelden uit de praktijk duidelijk welke gevolgen beslag op toeslagen heeft voor de debiteur. Samengevat is het belangrijkste gevolg dat de stabiele ondergrens onder druk staat.

In de praktijk heeft beslag op een toeslag twee verschijningsvormen:

1. een oude schuldeiser legt beslag op een toeslag die bedoeld is voor een nieuwe schuldeiser;
2. de huidige schuldeiser legt beslag op de toeslag.

Voor beide situaties geldt dat de nieuwe toeslag niet gebruikt kan worden voor de verplichting van die maand. Immers, de toeslag die wordt verstrekt in maand X wordt door het beslag gebruikt om een achterstallige termijn van maand A te voldoen. De theoretische veronderstelling is dat de schuldenaar in maand A de verplichting die bij de toeslag hoort niet heeft voldaan en dat geld dus nog ter beschikking heeft. De realiteit is echter dat schuldenaren zelden nog ergens een reserve hebben. Door de toeslag van maand X te gebruiken voor de achterstallige betaling in maand A wordt het probleem niet opgelost maar verschoven. Wanneer er voor de nieuwe achterstallige termijn weer incassokosten worden gerekend wordt het probleem niet alleen verschoven maar ook verergerd. Daarbij maakt het ook nog uit of het beslag wordt gelegd door dezelfde crediteur als de huidige leverancier of dat er sprake is van een oude crediteur die beslag legt op een toeslag die is bedoeld voor een nieuwe leverancier.

Hieronder werken we uit wat er in de twee bovengenoemde varianten gebeurt.

Verschijningsvorm 1: Oude schuldeiser legt beslag op toeslag die bedoeld is voor nieuwe schuldeiser

Wanneer een schuldeiser 'uit het verleden' beslag op de toeslag legt die bedoeld is voor het voldoen van huidige verplichtingen, leidt dit tot problemen om de huidige verplichtingen te voldoen.

Voorbeeld:

In het verleden is een huurschuld ontstaan, uiteindelijk gevolgd door een ontruiming. Na een periode van her en der verblijven lukt het om aan een nieuwe woning te komen. Betrokkene ontvangt voor deze woning huurtoeslag. De ‘oude verhuurder’ laat beslag op de huurtoeslag leggen, met als gevolg dat de lopende huur niet betaald kan worden. Dit kan nog vele jaren later gebeuren, want een vonnis verjaart pas na 20 jaar.

Vanuit de LOSR heeft dit probleem eerder aangekaart in het rapport “Mensen met schulden in de knel!” met daarbij de volgende aanbeveling:⁴⁰

“Zorg ervoor 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.”

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid reageerde namens het kabinet als volgt:⁴¹

“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.”

De praktijk blijkt echter weerbarstig. In de praktijk gebeurt het namelijk wel. Zo legt de rechtbank Almelo het standpunt van de staatssecretaris naast zich neer.⁴² In 2009 gaf zij een ‘oude’ kinderopvangorganisatie de mogelijkheid om beslag te leggen op de kinderopvangtoeslag die bedoeld is voor de huidige kinderopvang.

“De voorzieningenrechter is van oordeel dat niet alleen de kinderopvangorganisatie die op dit moment de kinderopvang regelt bevoegd is tot beslaglegging. De reactie van de staatssecretaris op het rapport van de Landelijke Organisatie Sociale Raadslieden maakt dit niet anders, nu deze reactie geen recht vormt en zij bovendien gebaseerd lijkt op de Leidraad Invordering.”

⁴⁰ Zie: *Mensen met schulden in de knel! Misstanden bij de invordering van schulden*, LOSR/MOgroep 2008, p. 50-51.

⁴¹ Zie *Kamerstukken II 2007-2008*, 24515, nr. 138, p. 13.

⁴² Rb Almelo 3 maart 2009, LJN BH4739

Deze uitspraak van de rechtbank Almelo betreft kinderopvangtoeslag. Aangezien huurtoeslag en zorgtoeslag op eenzelfde wijze wettelijk is geregeld, mag worden aangenomen dat in ieder geval de rechtbank Almelo bij beslag op deze toeslagen door 'een schuldeiser uit het verleden' tot hetzelfde oordeel komt. Er is geen andere jurisprudentie bekend en het is niet te verwachten dat er veel andere jurisprudentie zal komen. Het executiegeschil, waar in dit geval sprake van is, is immers een vrij kostbare procedure, hetgeen een hoge drempel vormt voor mensen met schulden om te procederen.

Zowel het groepsgesprek dat wij organiseerden met schuldhulpverleners als het groepsgesprek met gerechtsdeurwaarders wees uit dat beslag door een oude leverancier op een toeslag die voor een nieuwe leverancier is bedoeld met regelmaat voorkomt.

Verschijningsvorm 2: Huidige schuldeiser legt beslag op de toeslag

Ook de huidige zorgverzekeraar, verhuurder of kinderopvangorganisatie kan beslag op de toeslag laten leggen. Dit gebeurt het meest door zorgverzekeraars. Ze hebben dan een vonnis vanwege een premieachterstand, maar beëindigen de zorgverzekering niet. Zorgverzekeraars hebben immers bij convenant afgesproken dat ze de verzekering niet beëindigen maar wel alles op alles zetten om de achterstand te innen. Door beslag op de zorgtoeslag te leggen wordt de geïnde toeslag afgeboekt op de schuld. Dit heeft tot gevolg dat de lopende premie betaald moet worden zonder dat betrokkene over de zorgtoeslag kan beschikken.

Soms komt het ook voor dat de huidige verhuurder beslag op de huurtoeslag legt. Dit gebeurt dan wanneer de rechter vanwege een huurachterstand vonnis wijst, maar om bepaalde redenen niet de huurovereenkomst ontbindt. De via beslag geïnde huurtoeslag wordt dan afgeboekt op de huurschuld. De maandelijks verschuldigde huur moet dan betaald worden zonder dat betrokkene over de huurtoeslag kan beschikken.

Dat beslag op toeslagen de lopende betalingsverplichting doorkruist en dus tot nieuwe problemen leidt, moge duidelijk zijn. Voor de gevolgen maakt het geen verschil of de huidige schuldeiser of een oude schuldeiser beslag legt. In beide gevallen wordt de toeslag gebruikt om de schulden in plaats van de lopende betalingsverplichting te voldoen.

Verzoek bij kantonrechter als ontsnappingsroute

Voor het probleem dat de toeslag vanwege het beslag niet gebruikt kan worden om de lopende betalingsverplichting te voldoen, is inmiddels een ontsnappingsroute gevonden. Het is namelijk mogelijk om de kantonrechter te verzoeken om voor het beslag op de huur- of zorgtoeslag de beslagvrije voet van overeenkomstige toepassing te verklaren. Vereist hiervoor is dat de debiteur aantoont over onvoldoende middelen van bestaan te beschikken.⁴³

Om de werking van deze mogelijkheid duidelijk te maken zullen we hier een beslissing van de kantonrechter Arnhem bespreken die de beslagvrije voet van overeenkomstige toepassing verklaarde bij een beslag op huurtoeslag.⁴⁴ Het betrof de volgende situatie.

Een echtpaar met een bijstandsuitkering heeft een huurschuld waarvoor de verhuurder een vonnis heeft verkregen, echter geen vonnis tot ontruiming. Krachtens dit vonnis legt de gerechtsdeurwaarder beslag op de huurtoeslag ad € 274 per maand. Aangezien bij beslag op een toeslag geen beslagvrije voet geldt, wordt de gehele huurtoeslag door de gerechtsdeurwaarder geïnd. Het wordt afgeboekt op de huurschuld. Door het beslag op de huurtoeslag kan het echtpaar de maandelijkse huur van € 545 niet meer betalen. Er ontstaat zo weer een nieuwe huurachterstand waardoor de verhuurder wellicht opnieuw ontbinding van de huurovereenkomst zal vorderen.

De kantonrechter Arnhem komt tot de volgende beslissing:

“Naar het oordeel van de kantonrechter is aan deze voorwaarden voldaan. De huurtoeslag is aan te merken als een vordering tot wederkerende betaling en voorts heeft [verzoekende partij] aannemelijk gemaakt dat zij onvoldoende andere middelen van bestaan heeft. (...) De kantonrechter zal het verzoek daarom toewijzen als hierna te melden. Een ander oordeel zou er immers toe leiden dat door het beslag op de huurtoeslag nieuwe (huur)schulden ontstaan, hetgeen niet de bedoeling van de wetgever kan zijn geweest en hetgeen in elk geval in strijd is met de gedachte achter de beslagvrije voet. Naar het oordeel van de kantonrechter dient de huurtoeslag daarom in dit geval te worden aangewend voor de lopende (huur)verplichtingen.

⁴³ Het verzoek moet worden gedaan op grond van [art. 475f Rv](#).

⁴⁴ Rb Arnhem 20 oktober 2010, [LJN BO2067](#). Zie ook Rb Arnhem 25 juli 2011, [LJN BR5805](#) en over zorgtoeslag Rb Zutphen 30 juni 2010, [zaaknr. 408617 I AZ 10-3](#).

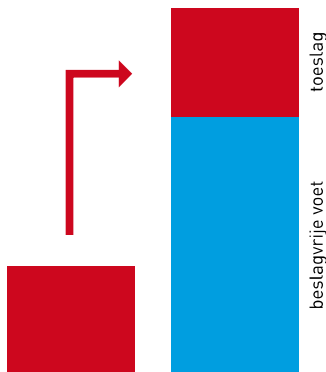
Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, zal de kantonrechter op de voet van art. 475fRv verklaren dat bij het beslag op de huurtoeslag de regels omtrent de beslagvrije voet moeten worden toegepast. Uitgaande van de opnieuw berekende beslagvrije voet betekent dit – uitgaande van het huidige inkomen en de huidige huurlasten en premiezorgverzekering – dat van de huurtoeslag € 16,87 (€ 274,00 - € 257,13) onder het beslag valt.”

Vervolgens wordt de verhuurder in de proceskosten veroordeeld ad € 333.

Als ontsnappingsroute is het handig dat deze procedure mogelijk is. Maar het is natuurlijk niet wenselijk dat iedere debiteur telkens naar de rechter moet gaan om ervoor te zorgen dat hij over de beslagvrije voet kan beschikken om de maandelijks verschuldigde huur, premie ziektekostenverzekering of kinderopvangkosten te kunnen betalen. Dit is een te grote drempel, zeker gezien de verschuldigde griffierechten. Bovendien is het niet wenselijk om het rechtelijke apparaat hiermee te belasten. Nieuwe wetgeving kan dit verhelpen. Hierover hieronder meer.

Zowel beslag op toeslag als beslag op inkomen

De situatie wordt nog complexer en problematischer wanneer naast beslag op een toeslag ook beslag op het inkomen is gelegd.



Voorbeeld

Bij de familie Jansen is beslag op het inkomen van de heer Jansen gelegd. Zijn inkomen bedraagt € 1500 per maand. De beslagvrije voet is berekend op € 1293 zodat maandelijks vanwege het beslag op het inkomen € 207 aan de gerechtsdeurwaarder wordt afgedragen. Bij de berekening van de beslagvrije voet is er rekening mee gehouden dat de familie Jansen € 240 aan premie ziektekostenverzekering moet betalen en € 116 aan zorgtoeslag ontvangt. De verhoging vanwege de premie ziektekostenverzekering is als volgt berekend:

Premie ziektekostenverzekering	€ 240
Af: normpremie	€ 93
Af: ontvangen zorgtoeslag	€ 116 -

Bij:  € 31 +

De beslagvrije voet is net genoeg om de meest noodzakelijke boodschappen en vaste lasten te betalen. Het zal duidelijk zijn wanneer een andere gerechtsdeurwaarder beslag op de zorgtoeslag legt, de familie Jansen ver onder het bestaansminimum terecht komt. Ze hebben dan maandelijks €116 minder te besteden.

Er is een aantal jaren discussie gevoerd over de vraag of de beslagvrije voet die geldt voor het beslag op het inkomen moet worden verhoogd wanneer de huur- of zorgtoeslag niet ontvangen wordt. Immers, de beslagvrije voet moet worden verhoogd met de woonkosten en de premie ziektekostenverzekering en verminderd met de 'ontvangen' huur- en zorgtoeslag. Punt van discussie was of het hier gaat om ontvangen in juridische zin (deel gaan uitmaken van het vermogen) of om ontvangen in feitelijke zin (er feitelijk over kunnen beschikken)? Bij beslag op de toeslag komt de toeslag wel in het vermogen van betrokkene. De schulden worden immers lager. Maar door het beslag kan betrokkene feitelijk niet over de toeslag beschikken.

Om duidelijkheid over deze kwestie te krijgen hebben de KBvG en de LOSR een proefprocedure bij de rechtbank Den Bosch geëntameerd.⁴⁵ De rechtbank kwam met een beroep op de parlementaire geschiedenis tot het standpunt dat de beslagvrije voet er voor moet zorgen dat de schuldenaar “juist genoeg in handen krijgt om de lopende kosten van het bestaan te voldoen.” en dus niet verminderd mag worden met de huur- of zorgtoeslag, wanneer daar beslag op is gelegd.

Dit betekent dat bij een combinatie van beslag op inkomen en beslag op huur- of zorgtoeslag, de beslagvrije voet die geldt voor het beslag op het inkomen moet worden aangepast.

Voorbeeld (vervolg)

Bij de familie Jansen wordt de beslagvrije voet die geldt voor het beslag op het loon aangepast omdat er beslag op de zorgtoeslag ad € 116 per maand is gelegd. De verhoging van de beslagvrije voet vanwege de premie ziektekostenverzekering wordt nu als volgt berekend:

Premie ziektekostenverzekering	€ 240
Af: normpremie	€ 93
Af: ontvangen zorgtoeslag	€ 0 -

Bij:  € 147 +

Vanwege het niet ontvangen van de zorgtoeslag wordt de beslagvrije voet die geldt voor het beslag op het inkomen € 116 hoger vastgesteld (de verhoging premie ziektekostenverzekering bedraagt immers € 147 in plaats van € 31)

Dit lijkt voor de debiteur een goede oplossing. Groot probleem is echter dat wanneer de ene gerechtsdeurwaarder beslag op het inkomen en een andere

⁴⁵ Rb Den Bosch 22 juli 2010, *LJN BP9407*. Voor de proefprocedure is het deurwaardersrenvooi als middel gekozen. Deze procedure is bedoeld voor de situatie dat de gerechtsdeurwaarder bij de ten uitvoerlegging van een vonnis op een bezwaar stuit (*art. 438 lid 4 Rv*). Eigenlijk zegt de gerechtsdeurwaarder tegen de rechter: ‘Ik weet niet wat ik moet doen.’ De gerechtsdeurwaarder moet bij deze procedure de schuldeiser en schuldenaar dagvaarden. In de procedure vertegenwoordigde de schuldeiser het standpunt van de KBvG en de schuldenaar het standpunt van de LOSR.

gerechtsdeurwaarder beslag op de zorg- of huurtoeslag legt, alleen de debiteur degene is die hiervan op de hoogte is. En de debiteur is doorgaans niet degene die deskundig is en in staat is hierop adequaat te reageren. Betrokkene komt vaak pas na maanden, wanneer het probleem zich verder heeft verergerd, in actie. Tot die tijd leeft betrokkene onder de beslagvrije voet, met alle gevolgen van dien.

7.3 Ongewenste situatie: beslag op toeslag verdringt andere schuldeisers

In de laatste alinea's van de vorige paragraaf hebben we uitgewerkt wat de ongewenste samenhang is tussen beslag op toeslag en beslag op inkomen. Beslag op huur- en zorgtoeslag verhoogt de beslagvrije voet die geldt voor het beslag op het inkomen. Althans dit is het geval als de debiteur aan de gerechtsdeurwaarder doorgeeft dat er beslag op de huur- en/of zorgtoeslag is gelegd. De beslagvrije voet wordt dan gecorrigeerd. In feite zijn het communicerende vaten. De schuldeiser die beslag op de toeslag heeft gelegd krijgt meer en de schuldeiser die beslag op het inkomen heeft gelegd krijgt minder. Er treedt verdringing op.

Voorbeeld

a. Vanwege een schuld van €1000 bij een zorgverzekeraar legt gerechtsdeurwaarder A beslag op het loon van de heer Stienis. Er blijkt al eerder beslag op het loon te zijn gelegd door gerechtsdeurwaarder B, voor een schuld aan een winkelier, die op dat moment nog € 2000 bedraagt. Het loon boven de beslagvrije voet bedraagt € 150. Dit is de executieopbrengst. Gerechtsdeurwaarder B verdeelt deze opbrengst naar rato van de hoogte van de vorderingen. Dit betekent dat de zorgverzekeraar € 50 en de winkelier € 100 per maand krijgt.⁴⁶

⁴⁶ De gerechtsdeurwaarder die als eerst beslag op het inkomen heeft gelegd is belast met de inning en verdeling van de opbrengst. Voor deze inning en verdeling worden maandelijks kosten in rekening gebracht die als eerst in mindering komen op de opbrengst. Om het begrijpelijk te maken worden in dit voorbeeld deze kosten buiten beschouwing gelaten.

- b. Omdat de opbrengst wat tegenvalt legt gerechtsdeurwaarder A beslag op de zorgtoeslag ad € 100 per maand. De zorgverzekeraar ontvangt vanwege dit beslag € 100 per maand. De heer Stienis daalt met zijn inkomen € 100 onder de beslagvrije voet.
- c. Een sociaal raadvrouw constateert dat de heer Stienis € 100 te weinig ontvangt. Ze verzoekt gerechtsdeurwaarder B de beslagvrije voet met € 100 te verhogen omdat de heer Stienis de zorgtoeslag niet ontvangt. Dit heeft tot gevolg dat het loonbeslag geen € 150 maar € 50 voor de schuldeisers oplevert. Vanwege de hoogte van de vorderingen krijgt de zorgverzekeraar $\frac{1}{3}$ en de winkelier $\frac{2}{3}$ van dit bedrag.

In schema ziet dit er als volgt uit:

Verdeling opbrengst	zorgverzekeraar (vordering €1000)	winkelier (vordering €2000)
a. loonbeslag	€ 50	€ 100
b. loonbeslag + zorgtoeslag (bv niet gecorrigeerd)	€ 50 + € 100	€ 100
c. loonbeslag + zorgtoeslag (bv wel gecorrigeerd)	€ 16,67 + € 100	€ 33,33

Op basis van het beginsel dat iedere schuldeiser voor de wet gelijk is (paritas creditorum) zou de winkelier € 100 en de zorgverzekeraar € 50 per maand moeten ontvangen. Dit voorbeeld laat zien dat beslag op toeslagen dit beginsel doorbreekt. De winkelier ontvangt slechts € 33,33 en de zorgverzekeraar € 116,67, terwijl de vordering van de winkelier twee keer zo hoog is als die van de zorgverzekeraar. De winkelier zal het hier dan ook niet bij laten en aanvullende maatregelen willen.

Dit voorbeeld maakt ook duidelijk dat het extra beslag op de zorgtoeslag, uiteindelijk na correctie van de beslagvrije voet, niet tot een hogere afdracht leidt. Het totale bedrag dat geïnd wordt blijft hetzelfde namelijk € 116,67 + € 33,33 = € 150. Alleen de verdeling tussen de schuldeisers is anders. En dan te bedenken dat het beslag op de zorgtoeslag wel extra kosten met zich meebrengt, namelijk per beslag:

- beslag onder de belastingdienst	€ 113,63
- overbetekening beslag (debiteur ontvangt afschrift beslag)	€ 64,49
- inningskosten (uitgaande van 12 maanden)	€ 116,52 +
	€ 294,64
	BTW € 55,98 +
Totaal	€ 350,62

Dit voorbeeld maakt goed duidelijk dat met beslag op toeslagen er geen stabiele situatie meer is voor de debiteur. Het is niet ondenkbaar dat er een neerwaartse spiraal ontstaat met alle gevolgen van dien.

7.4 Conclusies en aanbevelingen

Met de introductie van de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag heeft de wetgever de verhuurder, zorgverzekeraar en kinderopvanginstelling de bevoegdheid gegeven beslag op de toeslag te leggen. Op het eerste oog logisch, maar bij nader inzien weinig doordacht. Beslag op toeslagen heeft namelijk veelal tot gevolg dat de gewenste stabiele ondergrens voor de debiteur behoorlijk onder druk komt te staan. Dit gebeurt op drie manieren.

1. Doorkruisen van de lopende betalingsverplichting.
De vorige of de huidige verhuurder legt beslag op de huurtoeslag om daarmee een huurschuld te voldoen, met het gevolg dat de huurtoeslag niet meer voor de lopende huur gebruikt kan worden. Hierdoor ontstaat een nieuwe huurachterstand.
Hetzelfde probleem komt voor bij de zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag.
2. Door dubbel beslag onder de beslagvrije voet.
Wanneer gerechtsdeurwaarder A beslag op een toeslag en gerechtsdeurwaarder B beslag op het inkomen legt weten ze dat niet van elkaar, met het gevolg dat de debiteur veel minder dan de beslagvrije voet overhoudt.
3. Beslag op toeslag verdringt beslag op loon.
Wanneer de debiteur bij een beslagcombinatie, zoals vermeld onder 2,

aan gerechtsdeurwaarder B doorgeeft dat gerechtsdeurwaarder A beslag op de toeslag heeft gelegd, zal gerechtsdeurwaarder B de beslagvrije voet verhogen. De debiteur beschikt dan wel weer over het absolute minimum. Maar wellicht van korte duur. De schuldeiser van gerechtsdeurwaarder B krijgt door het beslag op de toeslag namelijk veel minder. Er treedt verdringing op, met het gevolg dat de schuldeiser van gerechtsdeurwaarder B wil dat er naar alternatieven wordt gezocht. Bijvoorbeeld door te dreigen met beslag op inboedel om een aanvullende betalingsregeling te verkrijgen.

De mogelijkheid om de kantonrechter te vragen de beslagvrije voet van toepassing te verklaren kan in bepaalde situaties uitkomst bieden. Het is echter niet wenselijk om het rechtelijk apparaat hier telkens mee te belasten. Bovendien neemt deze procedure de instabiliteit niet weg.

Aanbevelingen

Om de ongewenste effecten van beslag op toeslagen weg te nemen, doen we de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1

Zorg voor een algeheel beslagverbod op toeslagen. Maak de uitzondering in art. 45 Awir die nu geldt voor verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen ongedaan.

Aanbeveling 2

Zorg ervoor dat verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen een zelfstandig recht krijgen om bij een achterstand zonder vonnis de toeslag voor de lopende betalingsverplichting te innen.

Aanbeveling 3

Wanneer aanbeveling 1 en 2 niet overgenomen worden, wijzig art. 45 Awir dan zodanig dat de geïnde bedragen alleen aangewend mogen worden voor de lopende betalingsverplichtingen en niet voor de schulden.

8 Case B: De Wanbetalersregeling zorgverzekering

8.1 De bijzondere bevoegdheid

In 2006 is de Zorgverzekeringswet van kracht geworden. Een van de nieuwe elementen in deze wet is dat elke Nederlander bij wet verplicht is om zich te verzekeren tegen ziektekosten. Een verplichting bij wet betekent natuurlijk niet dat iedereen trouw de premie betaalt. Al bij de inwerkingtreding was er daarom aandacht voor wanbetalers en hun positie ten opzichte van de zorgverzekeraars.

In beginsel moeten zorgverzekeraars ieder verzoek tot het afsluiten van een verzekering accepteren. De zorgverzekeraar kan alleen een verzekeringnemer weigeren wanneer hij in de vijf voorgaande jaren de verzekering heeft beëindigd vanwege het niet betalen van de premie of opzettelijk misleiding.⁴⁷ Dit zou betekenen dat wanneer de zorgverzekering vanwege wanbetaling wordt beëindigd, de verzekerde kan aankloppen bij een willekeurig andere verzekeringsmaatschappij voor wie dan de acceptatieplicht geldt. Gevreesd werd dat er een carrousel van wanbetalers zou ontstaan die van de een naar de andere verzekeringsmaatschappij zouden gaan, om na vijf jaar weer aan te kloppen bij de verzekeringsmaatschappij bij wie als eerst de premieachterstand is ontstaan. Om dit te voorkomen heeft Zorgverze-

⁴⁷ Zie art. 3 lid 4 Zvw.

keraars Nederland (ZN) het Protocol Incassotraject wanbetalers Zorgverzekeringswet opgesteld.⁴⁸

In de kern komt dit protocol er op neer dat verzekeraars met elkaar hebben afgesproken de verzekering niet te beëindigen, maar alles op alles te zetten om de premieachterstand te innen.

Het betalingsrisico voor de zorgverzekeraars blijft overigens beperkt tot zes maanden premie. Bij een hogere achterstand wordt het meerdere gecompenseerd uit het Zorgverzekeringsfonds.

Om het geheel sluitend te maken moest voorkomen worden dat de verzekeringnemer zou overstappen naar een andere verzekering terwijl er sprake is van een premieachterstand. Via een wetswijziging is geregeld dat de verzekeringnemer niet kan opzeggen nadat hij is aangemaand vanwege een premieachterstand.⁴⁹

Deze maatregelen bleken echter niet voldoende. Het aantal wanbetalers is sinds de invoering van de Zorgverzekeringswet jaar na jaar gestegen. In 2007 is het aantal wanbetalers met een premieachterstand van 6 maanden of meer met 26% gestegen ten opzichte van 2006. Dat was reden voor het toenmalig kabinet om met een wetsvoorstel te komen dat op 1 september 2009 van kracht is geworden (zie volgende paragraaf). Als nulmeting heeft het CBS op 1 september 2009 een meting gedaan van het aantal wanbetalers met een premieachterstand van 6 maanden. Het aantal betrof 304.000.⁵⁰ Dit is een stijging van 60% t.o.v. september 2006.

Wanbetalersregeling zorgverzekering in fases

Om het probleem van wanbetaling aan te pakken is per 1 september 2009 de wetswijziging “structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering” van kracht geworden.⁵¹ Deze wetswijziging onderscheidt een viertal fasen bij de invordering van de premie zorgverzekering:

⁴⁸ Over dit protocol: *Kamerstukken II 2005-2006*, 29 689, nr. 114, p. 3.

⁴⁹ Zie art. 8a Zvw. Van kracht geworden per 21 december 2007. Zie wetsvoorstel verzwaren incassoregime premie en andere maatregelen zorgverzekering. *Kamerstuknr.*: 30918.

⁵⁰ Persbericht CBS, 18 december 2009: “Ruim 300.000 wanbetalers Zorgverzekeringswet”.

⁵¹ Zie met name art. 18a t/m 18f Zvw. *Kamerstuknr.*: 31 736.

Fase 1: twee maanden premieachterstand

Bij een premieachterstand van twee maanden biedt de zorgverzekeraar binnen 10 werkdagen een betalingsregeling aan om de achterstand in te lopen. Onderdeel van de regeling is een machtiging tot automatische incasso van toekomstige termijnen. Wanneer de verzekeringnemer ook voor medeverzekerden de premie moet betalen, doet de verzekeraar een splitsingsvoorstel: de medeverzekerden ontvangen dan een eigen polis en moeten zelf de premie betalen.

Fase 2: vier maanden premieachterstand

Als de verzekeringnemer niet ingaat op het aanbod en de achterstand loopt op tot vier maanden, dan geeft de zorgverzekeraar een waarschuwing en wijst daarbij op de gevolgen bij een achterstand van 6 maanden (zie volgende fase).

Fase 3: zes maanden premieachterstand

Indien een premieachterstand van zes maanden is ontstaan, meldt de zorgverzekeraar de verzekeringnemer aan bij het College voor zorgverzekeringen (CVZ). Vanaf dat moment is de verzekeringnemer geen premie meer aan de verzekeraar verschuldigd, maar moet hij een bestuursrechtelijke premie aan het CVZ betalen. Deze premie bedraagt 130% van de standaard zorgpremie.⁵² In 2012 komt 130% van de standaardpremie neer op € 154,48 per persoon per maand.

Fase 4: achterstand aan zorgverzekeraar voldaan of schuldregeling

Indien de wanbetaler de totale schuld aan de zorgverzekeraar voldaan heeft, meldt de zorgverzekeraar dit bij het CVZ. Het gaat hier om de totale schuld aan de zorgverzekeraar, dus de 'gewone premie het eigen risico en eventueel incassokosten en deurwaarderskosten met betrekking tot die schuld. Vanaf dat moment is de verzekeringnemer maandelijks geen bestuursrechtelijke premie meer verschuldigd en dient hij de nominale premie in het vervolg weer aan de verzekeraar te betalen.⁵³ Hetzelfde geldt indien er sprake is van:

⁵² De hoogte van de standaardpremie wordt jaarlijks door de minister vastgesteld op basis van een raming van de gemiddelde premie die ziektekostenverzekeraars in rekening brengen verhoogd met het eigen risico (zie art. 4 Wet op de zorgtoeslag).

⁵³ Dit geldt ook wanneer de schuld aan de zorgverzekeraar wel maar de schuld aan CVZ nog niet betaald is. De premie-inning wordt ook dan weer door de zorgverzekeraar overgenomen. CVZ zal de achterstand door het CJIB laten innen. Mocht er sprake zijn van een schuldregeling of wsnp, dan vervalt het restant aan bestuursrechtelijke premie.

-
- sluiten van een stabilisatieovereenkomst;
 - totstandkoming van een minnelijke schuldregeling;
 - toelating tot de Wsnp.

Inning bestuursrechtelijke premie (fase 3)

Een belangrijke fase betreft de inning van de bestuursrechtelijke premie. Na zes maanden premieachterstand meldt de zorgverzekeraar de debiteur aan bij het CVZ. Vanaf dat moment is de debiteur een bestuursrechtelijke premie van 130% van de standaardpremie verschuldigd. Het CVZ kan op relatief eenvoudige wijze de premie op het loon of de uitkering in laten houden (bronheffing). De bestuursrechtelijke premie zal als eerste op het netto inkomen worden ingehouden. Het gaat hiermee vóór op andere netto inhoudingen, maar ook vóór op een eventueel derdenbeslag.⁵⁴ Wanneer betrokkene één van de volgende uitkeringen heeft, geldt dat 100% wordt geïnd via bronheffing:

- AOW, ANW
- Wajong, WAZ, Vervoluitkering WGA (WIA)
- Vervoluitkering WW
- Toeslagenwet
- WWB, WIK.

De resterende 30% wordt afzonderlijk via aanmaning en eventueel dwangbevel ingevorderd door het CJIB.

Wanneer bronheffing niet lukt, bijvoorbeeld omdat de werkgever niet bekend is of omdat betrokkene studiefinanciering ontvangt, dan draagt het CVZ de invordering over aan het CJIB. Het CJIB stuurt rekeningen en aanmaningen. Wanneer niet betaald wordt, kan het CJIB dwangbevelen laten betekenen, beslag laten leggen e.d. Van belang hierbij is dat de bestuursrechtelijke premie een preferente premie is en dus voor gaat op andere beslagleggers.⁵⁵

⁵⁴ *Kamerstukken II 2008-2009, 31 736, nr. 3, p. 44.*

⁵⁵ Zie art. 18f lid 8 Zvw. De bestuursrechtelijke premie komt direct na het voorrecht van de Rijksbelastingen.

Beëindiging bestuursrechtelijk traject (fase 4)

Er zijn drie mogelijkheden om er voor te zorgen dat het bestuursrechtelijk traject bij het CVZ stopt en de normale premiebetaling aan de zorgverzekeraar hervat kan worden. Deze mogelijkheden zijn echter niet voor iedereen weggelegd.

1. Het volledig betalen van de schulden bij de zorgverzekeraar. Dit is de ultieme oplossing. Probleem is echter dat de schulden bij de zorgverzekeraar (premie + eigen risico + kosten) vaak al enorm zijn opgelopen. Maar ook als dat niet het geval is en het 'slechts' om een premieachterstand van zes maanden gaat, is de schuld moeilijk in te lossen. De bestuursrechtelijke premie van € 154,48 per volwassene is dermate hoog dat er vaak geen aflossingsruimte meer is. En veelal zijn er ook andere schulden en ligt er al beslag op het inkomen.
2. Sluiten van een stabilisatieovereenkomst.
Deze overeenkomst heeft tot doel er voor te zorgen dat:
 - er een evenwicht wordt gebracht in inkomsten en uitgaven;
 - de maandelijkse vaste lasten w.o. de premie ziektekostenverzekering weer worden voldaan;
 - indien mogelijk de aflossingscapaciteit wordt gereserveerd.Het convenant tussen Zorgverzekeraars Nederland en de NVVK regelt dat de stabilisatieovereenkomst geldt voor een periode van maximaal acht maanden.⁵⁶ Na deze periode van acht maanden moet er een schuldregeling tot stand zijn gekomen. Wanneer dit niet lukt, zal de zorgverzekeraar dit melden bij het CVZ en vanaf dat moment dient weer de bestuursrechtelijke premie betaald te worden. De stabilisatieovereenkomst is dus op zichzelf slechts een tijdelijke oplossing.
3. Totstandkoming minnelijke schuldregeling of toelating Wsnp.
Wanneer, veelal aansluitend op de stabilisatieperiode, een schuldregeling tot stand komt of betrokkene toegelaten wordt tot de wsnp, stopt het bestuursrechtelijk traject en moet de premiebetaling aan de zorgverzekeraar hervat worden. Echter, wanneer de schuldregeling voortij-

⁵⁶ Zie art. 9 lid 2 van het [convenant tussen Zorgverzekeraars Nederland en de NVVK d.d. 12 januari 2010](#).

dig beëindigd wordt of bij de wsnp geen schone lei verleend wordt, zal onmiddellijk het bestuursrechtelijk traject weer hervat worden.

Degenen die niet in staat zijn de achterstand in te lopen en niet voor een schuldregeling in aanmerking komen, blijven de bestuursrechtelijke premie betalen. En dat kan eindeloos doorgaan.

8.2 De bijzondere bevoegdheid in de praktijk

De hogere premie die na zes maanden achterstand verschuldigd is, is weliswaar strikt genomen geen boete, maar heeft tot doel afschrikkend te werken. In de Memorie van Toelichting staat:

“Doel van het wetsvoorstel is de onwilligen tot het betalen van de nominale premie aan hun zorgverzekeraar te bewegen door hen indien de wanbetaling voortduurt een hogere, bestuursrechtelijke premie in het vooruitzicht te stellen, die bovendien direct op het inkomen zal worden geïnd. Doel van het wetsvoorstel is voorts onmachtigen zo snel mogelijk nadat een premieachterstand is ontstaan bij de hand te laten nemen, opdat zij hun – op dat moment nog beperkte – schuld aan de zorgverzekeraar kunnen afbetalen alsmede nieuw opkomende premie-termijnen kunnen betalen. Daarmee wordt dan voorkomen dat zij het duurdere, bestuursrechtelijke regiem terechtkomen.”

(...)

“De bestuursrechtelijke premie dient zo hoog te zijn, dat het voor de verzekeringnemer aantrekkelijk is om buiten het bestuursrechtelijke premieregim te blijven, dat wil zeggen zijn schulden aan de zorgverzekeraar te voldoen voordat deze tot de melding, bedoeld in het eerste lid, overgaat. Dat betekent dat de bestuursrechtelijke premie hoger moet zijn dan de nominale premie bij de duurste zorgverzekeraar. Dit wordt bereikt door de bestuursrechtelijke premie te stellen op 130% van de standaardpremie, bedoeld in de Wet op de zorgtoeslag (Wzt).⁵⁷

⁵⁷ Kamerstukken II 2008-2009, 31 736, nr. 3, p. 12-13 en p. 38.

In de praktijk blijken vooral burgers die de premie niet kunnen betalen, in het bestuursrechtelijk traject terecht te komen. ‘Niet-kunners’ worden getroffen en niet zozeer de ‘niet-willers’. Bij een ‘niet-kunner’ werkt de extra opslag van 30% niet als prikkel om te betalen. De schuldenaar heeft gewoon geen geld om te betalen. Door de hogere premie wordt het voor een ‘niet-kunner’ alleen maar extra moeilijk om de achterstand bij de zorgverzekeraar in te lopen. Dit geldt temeer wanneer de inning niet via bronheffing maar via aanmaning en dwangbevel verloopt, omdat er dan nog extra kosten bijkomen. In plaats van een prikkel om de premie aan de zorgverzekeraar te betalen, vormt de hogere bestuursrechtelijke premie, die bovendien preferent is, een belemmering om de achterstand in te lopen.

Inmiddels hebben de minister van VWS en de staatssecretaris van SZW deze problematiek ook onderkend en om die reden op 15 april 2011 een convenant gesloten met VNG, Divosa, NVVK en ZN.⁵⁸ Aan het convenant liggen onder andere de volgende overwegingen ten grondslag dat:

- het aantal wanbetalers op 31 december 2009 318.000 personen bedraagt en dit een stijging betekent van het aantal wanbetalers met 67% ten opzichte van eind 2006;
- deze stijging vooral te zien is bij personen met een bijstandsuitkering (+ 69%) en allochtonen (+ 17%);
- wanbetaling ook een indicatie kan zijn voor het ontstaan of bestaan van een (problematische) schuldsituatie;
- het instrument van de bestuursrechtelijke premie-inning voor deze groep geen echte oplossing biedt omdat ze (tijdelijk) te weinig betaalcapaciteit hebben in deze.

In het convenant worden afspraken gemaakt met als doel “zoveel mogelijk te voorkomen dat de groep cliënten waarvoor betalingsachterstanden zorgverzekeringspremie een indicatie kan zijn voor het ontstaan of bestaan van een (problematische) schuldsituatie, in het systeem van de bestuursrechtelijke premie-inning terecht komt door ze tijdig te helpen bij het op orde brengen van hun financiële situatie.”

⁵⁸ Convenant van 15 april 2011 gericht op het voorkomen en oplossen van wanbetaling van de nominale premie voor een zorgverzekering. Zie [Str. 2011, nr. 7940](#).

De gemaakte afspraken zullen ongetwijfeld een positief effect hebben op het terugdringen van het aantal wanbetalers. Het convenant gaat echter wel voorbij het aan het gegeven dat een grote groep 'niet-kunners' niet of voorlopig niet voor een schuldregeling of Wsnp in aanmerking zal komen en daarmee zeer langdurig in het bestuursrechtelijk traject zal blijven. Immers de enige oplossing die dan resteert is het inlopen van de premieachterstand bij de zorgverzekeraar en daarvoor vormt de 30% hogere premie mede een belemmering.

Invordering door vier partijen

Door de wijze waarop de wanbetalersregeling zorgverzekering vormgegeven is kan de debiteur in het ergste geval te maken krijgen met de invordering door vier partijen tegelijkertijd. In de situaties waarin dit gebeurt, komt de stabiliteit van de beslagvrije voet in het gedrang. Het volgende voorbeeld maakt dit duidelijk.

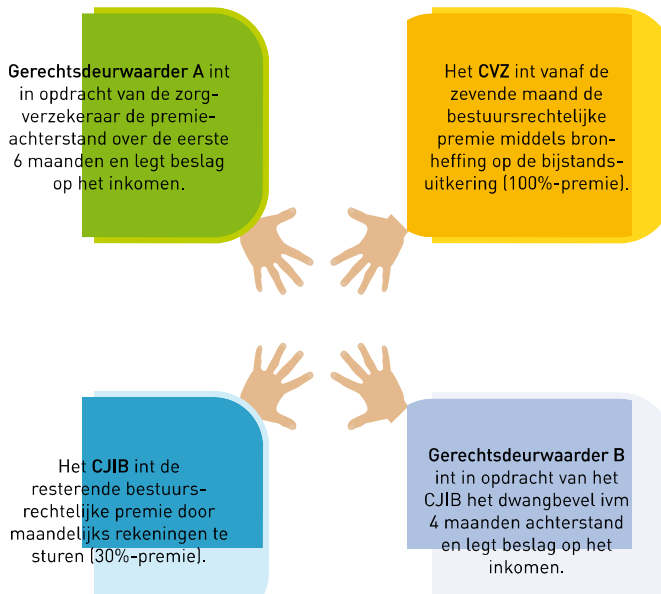
Voorbeeld

De heer en mevrouw Spanjer hebben gezamenlijk een basisverzekering afgesloten bij een zorgverzekeraar. Ze hebben geen aanvullende verzekering, want deze is eerder vanwege een premieachterstand beëindigd. Voor de basisverzekering moeten ze maandelijks gezamenlijk € 210 aan de zorgverzekeraar betalen. Dit gaat niet goed. Er zijn allerlei andere schulden en inmiddels is bij de zorgverzekeraar 6 maanden premieachterstand ontstaan. De schuld bij de zorgverzekeraar bedraagt dus: € 1260. Aangezien sprake is van 6 maanden premieachterstand meldt de zorgverzekeraar de familie Spanjer aan bij het CVZ. De zorgverzekeraar geeft een gerechtsdeurwaarder A de opdracht de achterstand over de eerste 6 maanden te innen. Na eerst geprobeerd te hebben de vordering buitengerechtelijk te innen heeft de gerechtsdeurwaarder gedagvaard, een vonnis verkregen en uiteindelijk beslag op de bijstandsuitkering gelegd.

Vanaf de zevende maand start het CVZ met de inning van de bestuursrechtelijke premie. Het CVZ geeft de sociale dienst opdracht om 100% van de bestuursrechtelijke premie in te houden op de bijstandsuitkering van de familie Spanjer. Dit komt neer op $2 \times € 118,83 = € 237,67$ per maand. De resterende bestuursrechtelijke premie van 30% wordt geïnd via het CJIB. Dit komt neer op $2 \times € 35,65 = € 71,30$ per maand. Het CJIB stuurt rekeningen en vervolgens aanmaningen.

Op een gegeven moment wordt voor een achterstand van 4 maanden een dwangbevel uitgevaardigd. Dit wordt betekend door gerechtsdeurwaarder B. De gerechtsdeurwaarder legt vervolgens beslag op de uitkering. De bestuursrechtelijke premie is preferent. Dit beslag gaat vóór het beslag dat gerechtsdeurwaarder A heeft gelegd. Het CJIB blijft maandelijks rekeningen sturen voor 30% bestuursrechtelijke premie.

De familie Spanjer heeft in dit voorbeeld dus te maken met vier partijen die tegelijkertijd premie aan het innen zijn.



Figuur 8

Bij achterstanden op de zorgpremie kan het voorkomen dat vier partijen tegelijkertijd incasseren

Aangezien de bronheffing die toegepast wordt door het CVZ en de tenuitvoerlegging van het dwangbevel van het CJIB preferent zijn, wordt het erg moeilijk om de premieachterstand en kosten bij de zorgverzekeraar (over de eerste 6 maanden) in te lopen. En dat is nu juist de voorwaarde om de premie-inning door CVZ te kunnen stoppen en gewoon weer premie aan de zorgverzekeraar te gaan betalen. Dit bevestigt nogmaals de conclusie uit de vorige paragraaf dat de bestuursrechtelijke premie averechts werkt. Dat er verschillende partijen tegelijkertijd betrokken zijn bij de invordering van de premie, leidt in voorkomende gevallen, vanwege onvoldoende onderlinge afstemming, tot een situatie waarin het na de incassomaatregelen resterende inkomen van de schuldenaar onder de beslagvrije voet terecht komt.

8.3 Bestuursrechtelijke premie verdringt andere schuldeisers

De bestuursrechtelijke premie is preferent. Dit betekent dat als in opdracht van het CJIB beslag op inkomen wordt gelegd, andere beslagleggers moeten wachten. Dit is zelfs het geval wanneer de zorgverzekeraar beslag op het inkomen heeft gelegd voor de premieachterstand over de eerste 6 maanden. Ook de zorgverzekeraar moet dan wachten, omdat het CJIB voor gaat. Maar ook wanneer de bestuursrechtelijke premie niet via een dwangbevel wordt geïnd maar ‘gewoon’ door het CVZ via bronheffing, treden er verdringingseffecten op. Wanneer een ‘gewone’ schuldeiser beslag op inkomen heeft gelegd, en het CVZ bronheffing toepast, moet de beslagvrije voet namelijk vanwege deze bronheffing worden verhoogd.

Voorbeeld

De heer en mevrouw Gerritsen hebben ongeveer € 18.000 aan schulden. Het is allemaal begonnen toen de heer Gerritsen arbeidsongeschikt werd. Het gezin kreeg te maken met een inkomensdaling, maar ook emotioneel hadden ze het moeilijk, waardoor niet altijd de goede keuzes zijn gemaakt.

- a. Er ligt al een tijd ten behoeve van verschillende schuldeisers beslag op de WAO-uitkering van de heer Gerritsen. Er wordt elke maand € 500 afgedragen aan de gerechtsdeurwaarder die als eerste beslag heeft gelegd. Hij verdeelt dit onder de schuldeisers.

- b. Bij het beslag is uitgegaan van de 'kale beslagvrije voet'. Er is bij de berekening van de beslagvrije voet geen rekening gehouden met de huur en premie ziektekostenverzekering. Deze gegevens heeft het echtpaar niet aan de gerechtsdeurwaarder verstrekt. De beslagvrije voet is hierdoor € 200 te laag vastgesteld. Dit betekent dat er dan maandelijks € 300 in plaats van € 500 aan de gerechtsdeurwaarder zou moeten worden afgedragen.
- c. Vanwege een premieachterstand van 6 maanden meldt de zorgverzekeraar beiden aan bij het CVZ. Het CVZ verzoekt zowel het UWV als de werkgever van mevrouw Gerritsen om de bestuursrechtelijke premie op het inkomen in te houden. De bestuursrechtelijke premie is in totaal € 99 hoger dan de premie die ze normaal zouden moeten betalen (2 x € 105). De beslagvrije voet was al € 200 te laag vastgesteld. Aangezien bij de berekening van de beslagvrije voet rekening moet worden gehouden met de bestuursrechtelijke premie in plaats van de gewone premie, is de beslagvrije voet vanaf nu € 299 te laag.
- d. Een sociaal raadvrouw constateert dat de familie Gerritsen per maand € 299 te weinig ontvangt. Ze verzoekt de gerechtsdeurwaarder om de beslagvrije voet aan te passen. De schuldeisers die beslag op het inkomen hebben gelegd ontvangen nu € 299 minder per maand. Als gevolg van de bronheffing door het CVZ is er per maand € 99 minder te verdelen.

In schema ziet dit er als volgt uit:

Verdeling opbrengst	het CVZ	Diverse schuldeisers
a. loonbeslag (bv niet gecorrigeerd)	---	€ 500
b. loonbeslag (bv wel gecorrigeerd)	---	€ 300
c. loonbeslag + bronheffing (bv niet gecorrigeerd)	2 x € 154,48 (= € 99 hogere premie)	€ 500
d. loonbeslag + bronheffing (bv wel gecorrigeerd)	2 x € 154,48 (= € 99 hogere premie)	€ 201

Dit voorbeeld laat zien dat de bestuursrechtelijke premie tot gevolg heeft dat andere schuldeisers die loonbeslag hebben gelegd, minder krijgen, met soms weer aanvullende maatregelen tot gevolg. Het voorbeeld maakt ook duidelijk dat de wanbetalersregeling niet bevorderlijk is voor het creëren van een stabiele ondergrens. Het veroorzaakt een verhoging van de kosten, drukt andere schuldeisers weg, waaronder zelfs de oorspronkelijke zorgverzekeraar. Conclusie: de bestuursrechtelijke premie lost niets op, maar verergert de situatie alleen maar

8.4 Evaluatie wanbetalersregeling

In het evaluatierapport “*Kort op de bal*”⁵⁹ worden voorstellen tot verbetering gedaan die deels door het kabinet zijn overgenomen.⁶⁰ Een aantal maatregelen heeft betrekking op de verbetering van het bestuursrechtelijk premieregime, onder andere de volgende:

1. Periodieke controle bronheffing
Op dit moment wordt alleen bij de start van aanmelding bij het CVZ gecontroleerd of betrokkene een inkomen heeft waarop bronheffing kan worden toegepast. Is er geen inkomen bekend of ontvangt betrokkene bijvoorbeeld studiefinanciering, dan vindt de premie-inning plaats door het CJIB. Vanaf 2012 zal het CVZ periodiek gaan controleren of er bronheffing mogelijk is zodat vaker gebruik kan worden gemaakt van de efficiëntere bronheffing.
2. Ook bronheffing zorgtoeslag
Bronheffing vindt op dit moment alleen plaats op loon of uitkering. Het is de bedoeling dat het CVZ vanaf 2013 ook de zorgtoeslag rechtstreeks kan innen.
3. Stopzetting splitsing 100% bronheffing en 30% CJIB
Als gevolg van een motie is de bestuursrechtelijke premie-inning bij

⁵⁹ Eindrapportage Evaluatie van de wanbetalersregeling “*Kort op de bal*”, Berenschot, 28 juli 2011.

⁶⁰ Brief minister VWS 4 november 2011, met reactie op evaluatierapport wanbetalersregeling. *Kamerstukken II*, 33077, nr. 1.

minimumuitkeringen gesplitst in een deel bronheffing (100%) en een deel via afzonderlijke acceptgiro's van het CJIB (30% opslag). Dit blijkt niet effectief. De afzonderlijke inning door het CJIB leidt tot een extra kostentoeename wanneer de acceptgiro's niet betaald worden en de deurwaarder wordt ingeschakeld. Het kabinet kondigt aan deze splitsing af te schaffen zodat in het vervolg ook bij deze groep via bronheffing de volledige premie (130%) geïnd kan worden.

4. Ook voor toekomstige premie beslag leggen
Wanneer de premie-inning door het CJIB is overgenomen en uiteindelijk een dwangbevel is uitgevaardigd kan een deurwaarder beslag op inkomen leggen. Op dit moment is de praktijk dat beslag gelegd wordt voor de achterstallige termijnen waarvoor het dwangbevel gegeven is. De wet geeft echter nu al de mogelijkheid om ook voor toekomstig opkomende termijnen beslag te leggen.⁶¹ Dat scheelt kosten. Het incassoproces zal op dit punt worden verbeterd.

Voor de verdringingseffecten die we in dit rapport constateren, hebben de aangekondigde maatregelen geen effect. Het voorstel uit het evaluatierapport "*Kort op de bal*" om de 30% opslag te gebruiken als bijdrage voor de aflossing van de bestaande schuld wordt niet door het kabinet overgenomen, omdat er dan geen prikkel meer zou zijn om te voorkomen dat men in het bestuursrechtelijke premiereregime terecht komt.

Er worden door het kabinet ook maatregelen aangekondigd, die moeten voorkomen dat men in het bestuursrechtelijk premiereregime terecht komt. Deze maatregelen kunnen de omvang van de problematiek die wij constateren uiteraard wel verkleinen.

8.5 Conclusie en aanbevelingen

Per 1 september 2009 is een speciale regeling in het leven geroepen om het aantal wanbetalers premie ziektekostenverzekering terug te dringen. De wijze waarop deze regeling is uitgewerkt, heeft ertoe geleid dat de pre-

⁶¹ Zie art. 18f lid 7 en 9 Zvw.

mie ziektekostenverzekering een bevoorrechte positie heeft gekregen ten opzichte van andere schuldeisers. Wanneer de premie ziektekostenverzekering gedurende 6 maanden niet wordt betaald, wordt een zwaar bestuursrechtelijk premieregime in gang gezet.

Vanuit het gezichtspunt van andere schuldeisers heeft het bestuursrechtelijk premieregime de volgende kenmerken:

1. de bestuursrechtelijke premie is preferent;
2. de bestuursrechtelijke premie kent eigen vereenvoudigde invorderingsmogelijkheden, waaronder de bronheffing;
3. de bestuursrechtelijke premie drukt andere schuldeisers aan de kant.

Vanuit het gezichtspunt van de debiteur heeft het bestuursrechtelijk premieregime de volgende kenmerken:

1. de bestuursrechtelijke premie is veel hoger dan de gemiddelde premie ziektekostenverzekering;
2. de hogere bestuursrechtelijke premie is bedacht vanuit het idee dat het niet betalen van premie veroorzaakt wordt door 'niet-willers';
3. een hogere bestuursrechtelijke premie in het voorzicht stellen werkt niet bij 'niet-kunners';
4. de hogere bestuursrechtelijke premie leidt tot toe- in plaats van afname van schulden.

Aanbeveling 1

Heroverweeg welk deel van de premie via het inkomen en welk deel van de premie rechtstreeks bij de verzekeringnemer geïnd wordt. Het zorgverzekeringsstelsel wordt deels gefinancierd vanuit een inkomensafhankelijke premie en deels vanuit een nominale premie. Er is bij de invoering van de Zorgverzekeringswet vanwege de invoering van de marktwerking bewust voor gekozen dat de nominale premie hoog moet zijn.⁶² Dit met het gevolg dat miljoenen huishoudens de zorgtoeslag moeten ontvangen om de premie te kunnen betalen.⁶³ En een speciale wanbetalersregeling in het leven moet worden geroepen omdat velen de

⁶² Zie ondermeer *Kamerstukken II 2004-2005, 29763, nr. 7, p. 7.*

⁶³ Om een indruk te krijgen: t/m oktober 2011 heeft de belastingdienst over het jaar 2009 5,3 miljoen aanvragen zorgtoeslag vastgesteld. Zie 9e Halfjaarsrapportage Belastingdienst, november 2011, p. 22. *Kamerstukken II 2011-2012, 31066, nr. 116.*

premie niet betalen. Marktwerking is bij een lagere nominale premie en een hogere inkomensafhankelijke premie wellicht nog steeds mogelijk, terwijl het aantal genoemde problemen enorm verkleind kan worden. Bij een lagere nominale premie is geen zorgtoeslag meer nodig en zullen premieschulden niet hoog kunnen oplopen. Een apart bestuursrechtelijk premieregime is dan niet meer nodig.

Aanbeveling 2

Zet de extra verhoging van 30% bestuursrechtelijke premie in om de achterstand bij de zorgverzekeraar in te lopen.

De extra verhoging van 30% bestuursrechtelijke premie moet als prikkel dienen om te voorkomen dat men in het bestuursrechtelijk premieregime terecht komt. Dit zou kunnen werken bij 'niet-willers', maar werkt niet bij 'niet-kunners'. De extra verhoging leidt er alleen maar toe dat het aantal schulden toe in plaats van af neemt. De weg terug, naar normale premiebetaling, wordt alleen maar langer. Door de extra verhoging te gebruiken om de achterstand af te lossen wordt sneller aan de voorwaarde voldaan dat men weer de premie aan de zorgverzekeraar mag betalen.

Aanbeveling 3

Maak het mogelijk om na de totstandkoming van een betalingsregeling met de zorgverzekeraar, terug te keren naar het normale premieregime. In de huidige regeling stopt het bestuursrechtelijk premieregime alleen wanneer er geen schuld meer is bij de zorgverzekeraar, of wanneer een stabilisatietraject, schuldregeling of Wsnp van toepassing wordt. Voor veel schuldenaren is dit te hoog gegrepen, terwijl een betalingsregeling wel tot de mogelijkheden behoort.

Aanbeveling 4

Maak vrijwillig bronheffing mogelijk, dat wil zeggen dat de verzekeraar op verzoek van de verzekeringnemer de premie rechtstreeks bij de werkgever c.q. uitkeringsinstantie kan innen.

9 Case C: De Overheidsvordering

9.1 De bijzondere bevoegdheid

Vanaf november 2009 heeft de belastingdienst een nieuwe bevoegdheid gekregen om schulden te innen, namelijk de overheidsvordering.⁶⁴ De overheidsvordering is een vorm van vereenvoudigd derdenbeslag onder de bank. Naast de belastingdienst mogen ook waterschappen, provincies en gemeenten dit incasso-instrument hanteren.

Wanneer een belastingaanslag niet op tijd betaald wordt, zal de ontvanger na een of meer aanmaningen een dwangbevel uitvaardigen met een bevel om de aanslag inclusief kosten binnen twee dagen te betalen. Wanneer betaling uitblijft, heeft de ontvanger de keus uit diverse invorderingsmaatregelen, waaronder de loonvordering (vereenvoudigd beslag op inkomen), beslag op bankrekening en beslag op inboedel. Sinds november 2009 is de overheidsvordering aan dit rijtje toegevoegd.

De overheidsvordering vindt vrijwel volledig geautomatiseerd plaats. De computer van de betreffende overheid en die van de banken wisselen informatie uit. Het lijkt qua werkwijze op een 'automatisch incasso', maar dan

⁶⁴ De overheidsvordering werd aanvankelijk 'bankvordering' genoemd. De banken hebben hier bezwaar tegen gemaakt. Zie parlementaire behandeling Wet versterking fiscale rechtshandhaving. [Kamerstuknummer 30322](#).

zonder toestemming van de rekeninghouder en zonder recht op storting. Door aan te sluiten bij de systematiek van de automatische incasso komen er weinig mensenhanden aan te pas en is het een goedkoop invorderingsinstrument. Het is dan ook uiteindelijk de bedoeling dat de overheidsvordering massaal wordt toegepast bij de invordering van relatief kleine belastingenschulden. Pas wanneer de overheidsvordering geen succes heeft worden de andere meer arbeidsintensieve invorderingsinstrumenten, zoals de loonvordering, gebruikt.

Voor het toepassen van de overheidsvordering geldt een aantal extra voorwaarden:⁶⁵

1. Het openstaand bedrag van de belastingaanslag, waarvoor de overheidsvordering wordt gedaan, mag niet meer bedragen dan € 1000.
2. Het bedrag van de overheidsvordering bedraagt per keer ten hoogste € 500.
3. De ontvanger mag per belastingaanslag maximaal twee keer per maand een overheidsvordering doen.
4. De overheidsvordering wordt bij dezelfde belastingaanslag gedurende een aaneengesloten periode van maximaal 3 maanden gedaan. Wanneer de belastingaanslag dan nog niet is ingevorderd, zal de ontvanger een ander middel moeten kiezen.
5. De bank voert de overheidsvordering alleen uit wanneer de bestedingsruimte (= saldo + maximale debetsaldo) op de rekening toereikend is (vergelijkbaar met automatisch incasso).
6. Aangezien de overheidsvordering van maximaal € 500 per keer alleen maar uitgevoerd wordt wanneer de bestedingsruimte toereikend is, mag de overheidsvordering gesplitst worden in deelvorderingen (bijvoorbeeld 3 x € 166). Dit vergroot de kans dat de vordering (gedeeltelijk) wordt geïncasseerd.

Voorbeeld

Marianne moet een belastingaanslag betalen van € 900. Op 20 september 2011 is het dwangbevel betekend.

⁶⁵ Zie art. 10e Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

Eerste overheidsvordering:

Op 12 oktober 2011 wordt de eerste overheidsvordering gedaan. Bestedingsruimte bankrekening (= saldo + maximale debetsaldo): € 650
Resultaat: drie deelvorderingen (3 x € 166) worden voldaan. Restschuld:
 $€ 900 - (3 \times € 166) = € 402$

Tweede overheidsvordering:

Op 24 oktober 2011 wordt de tweede overheidsvordering gedaan. Bestedingsruimte bankrekening (= saldo + maximale debetsaldo): € 250
Resultaat: één deelvordering ad € 166 wordt voldaan. De andere twee deelvorderingen worden geweigerd vanwege onvoldoende bestedingsruimte.
Restschuld: $€ 402 - € 166 = € 236$

Derde overheidsvordering:

Op 4 november 2011 wordt de derde overheidsvordering gedaan. Bestedingsruimte bankrekening (= saldo + maximale debetsaldo): € 300
Resultaat: één deelvordering ad € 166 en het restant ad € 70 worden voldaan.
Restschuld: $€ 236 - € 166 - € 70 = € 0$

Alle voordelen op een rij

De overheidsvordering is, zoals in de vorige paragraaf aangegeven, een zeer efficiënt middel omdat er vrijwel geen mankracht aan te pas komt. Naast dit voordeel heeft de overheidsvordering voor de overheid nog een aantal 'voordelen' in vergelijking met het 'gewone' bankbeslag.

Allereerst het saldo dat door het beslag getroffen wordt. Bij een bankbeslag valt alleen het saldo op het moment van beslaglegging onder het beslag. Voor de overheidsvordering geldt, dat niet alleen het saldo op het moment dat de vordering gedaan wordt, maar ook alle bijschrijvingen gedurende een week daarna, onder het beslag vallen. Dat is dus veel ruimer.

Ten tweede het beslag op kredietruimte. Bij bankbeslag heeft de Hoge Raad in hoogste instantie bepaald dat beslag op de kredietruimte niet mogelijk is.⁶⁶ Het gebruik maken van de mogelijkheid om rood te staan is niet overdraagbaar. Het is een persoonlijk wilsrecht en daarmee niet voor beslag vatbaar.

⁶⁶ HR 29 oktober 2004, *LJN AP4504*.

Voor de overheidsvordering geldt echter dat deze ook ten laste kan komen van een eventuele kredietfaciliteit die gekoppeld is aan de betaalrekening. Kortom, de overheidsvordering kan een roodstand tot gevolg hebben.

Een derde verschil betreft de beslagvrije voet. Voor bankbeslag geldt geen beslagvrije voet of beslagverboden. Terwijl voor beslag op inkomen een beslagvrije voet en voor beslag op kinderbijslag een beslagverbod geldt, geldt dit niet meer wanneer het bedrag in kwestie eenmaal op de bankrekening is gestort. Wel blijkt uit allerlei jurisprudentie dat, wanneer bij de uitwinning van het beslag de beslagvrije voet of een beslagverbod getroffen wordt, dit onder omstandigheden onrechtmatig is.⁶⁷ Uit de parlementaire behandeling blijkt dat voor de overheidsvordering geen rekening zal worden gehouden met de beslagvrije voet of beslagverboden.⁶⁸

Ten slotte het recht om te verrekenen. Wanneer de bank zelf een vordering heeft op de rekeninghouder en er door een andere schuldeiser beslag wordt gelegd op de bankrekening, dan heeft de bank het recht om te verrekenen.⁶⁹ De bank gaat dan voor op de schuldeiser die beslag heeft gelegd. Voor de overheidsvordering geldt dit niet. De overheid gaat voor op de bank.

9.2 De uitwerking van de bijzondere bevoegdheid

Met de beschrijving van alle voordelen uit de vorige paragraaf, wordt bijna vergeten dat de overheidsvordering voor de debiteur een zeer ingrijpend instrument is, zeker wanneer er sprake is van een problematische schuldsituatie.

De overheidsvordering heeft ingrijpende gevolgen, omdat het geld rechtstreeks van de bankrekening wordt afgeschreven en daarmee andere betalingsverplichtingen kan doorkruisen. Aangezien het voorschulden tot € 1000

⁶⁷ Zie ondermeer: Rb Assen 19 februari 2010, [LJN BL4599](#); Rb Amsterdam 16 november 2009, [LJN BK3544](#); Rechtbank 's-Hertogenbosch 10 april 2008, [LJN BC9363](#); Hof Amsterdam 24 mei 2007, [LJN BB3135](#).

⁶⁸ Zie *Kamerstukken II 2005-2006*, 30322, nr. 9, p. 5-6.

⁶⁹ Op basis van art. 25 *Algemene bankvoorwaarden* kan de bank zelfs verrekenen wanneer de vordering nog niet opeisbaar is.

mag worden toegepast, gaat het relatief om grote bedragen. Bijzonder hierbij is dat de overheidsvordering zelfs een roodstand tot gevolg kan hebben.

Aangezien de overheidsvordering door verschillende overheden kan worden toegepast, kan door samenloop de impact nog groter zijn. De overheidsvordering werd de afgelopen periode vooral toegepast bij de invordering van motorrijtuigenbelasting.⁷⁰ Inmiddels implementeren ook waterschappen en gemeenten dit instrument aan het implementeren. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de overheidsvordering ook toegepast wordt bij andere belastingen en toeslagen. In voorkomende gevallen kunnen dan diverse vorderingen naast elkaar direct van de bankrekening geïncasseerd.



Figuur 9

Bij toepassing van de overheidsvordering kunnen verschillende vorderingen naast elkaar worden geïncasseerd

Dat lopende betalingsverplichtingen door de overheidsvordering doorkruist kunnen worden heeft grote gevolgen. Er geldt immers geen beslagvrije voet waardoor het gevaar bestaat, dat de huur en energie en dergelijke niet betaald kunnen worden. Volgens de wetgever hoeft er geen probleem te

⁷⁰ Per november 2009 is de belastingdienst gestart met een regionale pilot voor de invordering van motorrijtuigenbelasting. In afwachting van invoering van een nieuw automatiseringssysteem gebeurt het nog handmatig. De resultaten zijn volgens de minister van Financiën positief: "Gemiddeld treft 50% van de vorderingen doel en belastingschuldigen hebben begrip voor de maatregel." Zie: *Kamerstukken I 2009-2010, 32123, nr. F*.

zijn omdat de kwijtscheldingsregeling uit de Invorderingswet 1990 dienst doet als generiek sociaal vangnet.⁷¹ Voor belastingschulden bestaat namelijk de mogelijkheid om voor kwijtschelding in aanmerking te komen, indien betrokkene over onvoldoende betalingscapaciteit beschikt.

De mogelijkheid om kwijtschelding aan te vragen is echter slechts ten dele een oplossing.

Allereerst is de betalingscapaciteit die berekend wordt een theoretische. Er wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met een beslag dat al op het inkomen is gelegd. Wanneer betrokkene een modaal inkomen heeft, waarop beslag is gelegd, zal er volgens de belastingdienst voldoende inkomen zijn om de aanslag te betalen. Maar in feite kan de debiteur niet over het inkomen beschikken en de aanslag dus niet betalen.

Bijvoorbeeld

Mevrouw Petersen is alleenstaand en heeft een inkomen van €1500 netto per maand.

Huur	€ 500	huurtoeslag	€ 0
Ziektekostenverzekering	€ 110	zorgtoeslag	€ 44

Vanwege een achterstallige lening heeft de gerechtsdeurwaarder beslag op het inkomen gelegd. De beslagvrije voet bedraagt € 1160, zodat de werkgever maandelijks € 340 afdraagt aan de gerechtsdeurwaarder.

Mevrouw Petersen moet een belastingaanslag betalen van € 2500. Ze vraagt kwijtschelding aan. De belastingdienst berekent de betalingscapaciteit aan de hand van haar netto inkomen (€ 1500) en niet aan de hand van het inkomen waar ze daadwerkelijk over kan beschikken

(€ 1160). De belastingdienst berekent de betalingscapaciteit op € 3300 op jaarbasis. Dit betekent dat ze niet voor kwijtschelding in aanmerking komt en de aanslag met een bedrag ad € 275 per maand moet gaan betalen.

Bovendien zijn er allerlei situaties, waarin geen kwijtschelding mogelijk is. Zo kan geen kwijtschelding worden verleend voor motorrijtuigenbelasting en voor belastingschulden waarvan het ontstaan aan betrokkene te verwij-

⁷¹ *Kamerstukken II 2005-2006, 30322, nr. 3, p. 26.*

ten is (bijvoorbeeld een belastingschuld als gevolg van een verkeerd ingevulde belastingaangifte).

Dat de mogelijkheid om kwijtschelding te krijgen zijn beperkingen kent, is op zichzelf niet vreemd. Het is daarmee echter geen goed alternatief voor het doorkruisen van de beslagvrije voet door de overheidsvordering. Het argument ‘we hebben toch kwijtschelding als sociaal vangnet’ is daarmee niet valide.

De overheidsvordering vormt geen enkel probleem voor burgers die wel kunnen, maar niet willen betalen. Het vormt daarentegen een groot probleem voor de ‘niet-kunners’, voor mensen die een minimum inkomen hebben, of voor mensen met een hoger inkomen bij wie beslag op inkomen is gelegd. Voor hen wordt het erg moeilijk om het hoofd boven water te houden, om de primaire lasten te blijven betalen. En de kwijtscheldingsregeling is voor hen, zoals hierboven aangegeven, vaak helemaal geen optie. Het is bijzonder opmerkelijk, dat tijdens de parlementaire behandeling nauwelijks aandacht is geweest voor de overheidsvordering. De meeste aandacht ging uit naar de invoering van een verlaging van de beslagvrije voet met 10% bij notoire wanbetalers.⁷² Deze maatregel is bedoeld voor burgers die wel kunnen, maar niet willen betalen. Staatssecretaris De Jager omschreef deze groep wanbetalers als volgt:

“Er staan auto’s op hun naam die wij nooit kunnen vinden. Zij wonen in enorme huizen die niet op hun naam staan en waarop dus geen beslag kan worden gelegd. Het is net alsof zij van de wind leven en daarom noemen wij hen ook wel windhappers. Er staan foto’s op het nachtkastje waarop zij op een grote zeilboot zijn afgebeeld en wij weten dat zij in grote auto’s rijden, maar iedere keer als de Belastingdienst komt controleren, is er niets.”⁷³

⁷² Art. 19 lid 1 en 2 Invorderingswet 1990. Zie parlementaire behandeling Kamerstuknummer 30322.

⁷³ *Handelingen I 2007-2008, nr.1, p. 36.*

De overheidsvordering daarentegen is ook bedoeld voor degenen die niet kunnen betalen, al was hier tijdens de parlementaire behandeling wel verwarring over omdat beide maatregelen door elkaar werden gehaald.⁷⁴

9.3 Conclusies en aanbevelingen

De overheidsvordering is een ingrijpend invorderingsinstrument.

1. De vordering wordt rechtstreeks van de bankrekening afgeschreven zonder rekening te houden met de vaste lasten die moeten worden betaald. Er wordt geen rekening gehouden met de beslagvrije voet. Er kunnen daardoor nieuwe schulden ontstaan.
2. De overheidsvordering kan zelfs een roodstand tot gevolg hebben.
3. Terwijl het recht op bijstand in de noodzakelijke kosten van bestaan een in de grondwet verankerd grondrecht is en ook bij insolventie middels de beslagvrije voet hierbij aansluiting wordt gezocht, doorkruist de overheidsvordering dit belangrijke beginsel, waardoor grote instabiliteit kan ontstaan.
4. Bij de overheidsvordering wordt geen onderscheid gemaakt tussen 'niet-willers' en 'niet-kunners'. Het is bedoeld om in beginsel standaard in het invorderingsproces, na betekening dwangbevel, te gebruiken.
5. De wetgever heeft tijdens de parlementaire behandeling verondersteld dat 'niet-kunners' wel voor kwijtschelding in aanmerking kunnen komen. In de praktijk klopt deze veronderstelling niet.
6. Inmiddels heeft de overheid de overheidsvordering als bevoegdheid wettelijk geregeld voor diverse vorderingen van de overheid. Verschil-

⁷⁴ Zo dacht de heer Crone dat de overheidsvordering alleen zou worden toegepast bij notoire wanbetalers. Hij dacht dat het niet op grote schaal automatisch zou worden toegepast, maar dat iedere keer individueel moet worden getoetst of iemand een notoire wanbetaler is. Zie *Handelingen II 2006-2007, nr. 37, p. 2322*.

lende invorderingsafdelingen (Rijk, gemeente, waterschap) kunnen dit instrument tegelijk toepassen over een korte periode waardoor de gevolgen voor de debiteur nog groter zijn. De Rijksoverheid is terecht nog voorzichtig en past het instrument alleen nog toe bij motorrijtuigenbelasting.

Aanbeveling 1

Pas de overheidsvordering niet standaard toe, maar maak een onderscheid in:

- de aard van de vordering, bijvoorbeeld wel bij motorrijtuigenbelasting en niet bij terug te betalen toeslagen;
- het type debiteur, bijvoorbeeld wel bij 'niet-willers', maar niet bij 'niet-kunners'.

10 Case D: Hypotheekverstrekkers

10.1 De bijzondere bevoegdheid

Met name in de laatste jaren speelt de hypothecaire geldschieter een grotere rol onder de schuldeisers. Dat heeft te maken met het feit dat vanaf 2010 woningen steeds moeilijker verkoopbaar zijn geworden. Bovendien is naar opgave van de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) de verkoopprijs in 2011 gemiddeld gedaald met 4,1%. Verwachting is dat deze daling zich in 2012 en in 2013 zal voortzetten met naar schatting 2,5% (Rabo) tot 5% (NVM) of zelfs meer.

Het aantal gezinnen met een potentiële restschuld op hun koopwoning zal in 2012 volgens de NVM, die zich baseert op een onderzoek van de Amsterdamse School of Real Estate (ASRE), in 2012 toenemen van 516.000 tot 630.000. Naar de Engelse terminologie wordt deze situatie inmiddels ook in Nederland wel aangeduid als “onder water zijn”. Kwetsbaar zijn vooral de huishoudens die na 2000 een woning hebben aangeschaft en starters. Beide hebben door de tegenvallende prijsontwikkeling weinig eigen vermogen opgebouwd. Woningen staan langer te koop, ook nadat de schuldenaar niet meer in staat is aan zijn betalingsverplichtingen te voldoen.

Totstandkoming hypotheek en bijzondere positie hypotheekverstrekker

Een geldlening die wordt versterkt met een hypotheek, moet gevestigd wor-

den door middel van een notariële akte.⁷⁵ Deze akte wordt neergelegd in de vorm van een grosse. Een grosse is een afschrift van de akte met aan het hoofd de tekst «In naam der Koningin» gesteld. Een grosse van een notariële akte levert een executoriale titel op voor de vorderings- of zekerheidsrechten die uit de akte blijken. Die rechten kunnen met een grosse rechtstreeks worden afgedwongen zonder tussenkomst van de rechter.

Het hypotheekrecht wordt ingeschreven in de openbare registers gehouden door het kadaster. Uit het recht van hypotheek volgt het recht van parate executie.⁷⁶ Parate executie is het recht van de schuldeiser om verhaal te nemen op bepaalde vermogensbestanddelen van de schuldenaar zonder dat hij daarvoor in het bezit hoeft te zijn van een executoriale titel, en zonder voorafgaande beslaglegging. Een schuldeiser met het recht van parate executie wordt daarom ook wel aangeduid als separatist.

Is sprake van een betalingsachterstand, dan heeft de hypothecaire geldschieter twee voordelen ten opzichte van de gewone concurrente schuldeiser:

1. hij moet niet meer langs de rechter om een executoriale titel te bemachtigen als hij beslag wil leggen;
2. hij kan de verhypothekerde zaak direct uitwinnen door deze te veilen of gedwongen onderhands te verkopen.⁷⁷

Problemen met executoriale verkoop

Onderzoek van de Erasmus Universiteit in 2009 heeft uitgewezen dat de opbrengst van veilingen gemiddeld 37% lager is dan bij onderhandse verkoop. In sommige gevallen werd de opbrengst gedrukt door afspraken tussen opkopers met name in de regio's Rotterdam en Den Haag waarbij sprake was van kartelvorming. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) heeft boetes opgelegd van in totaal € 6,3 miljoen aan veertien huizenhandelaars wegens kartelvorming.

⁷⁵ Zie art. 3:260 lid 1 BW.

⁷⁶ Zie art. 3:268 BW.

⁷⁷ Op verzoek van de hypotheekhouder of de hypotheekgever kan de voorzieningenrechter van de rechtbank bepalen dat de verkoop onderhands zal plaatsvinden (art. 3:268 lid 2 BW).

In 2012 is besloten te komen tot modernisering van het veilingstelsel ten einde dit transparanter te maken onder meer door het mogelijk te maken via internet te bieden en de kans te vergroten dat ook de particuliere koper vaker zou deelnemen aan executoriale veilingen. In 2010 heeft een zogenaamde internetconsultatie plaats gevonden over een concept wetsvoorstel. Het kabinet heeft in februari 2011 een wetsvoorstel naar de Raad van State gezonden. Er is nog geen wetsvoorstel ingediend. De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) heeft er in december 2011 op aangedrongen het wetsvoorstel in te dienen bij de Tweede Kamer.

10.2 De uitwerking van de bijzondere bevoegdheid

De gerechtsdeurwaarder komt in zijn dagelijkse praktijk de hypotheekverstrekker steeds vaker tegen. Doordat de hypotheekverstrekker beschikt over een grosse en dus niet eerst hoeft te dagvaarden, kan deze in geval van betalingsproblemen direct beslag leggen op het inkomen van de debiteur.

Aangezien de hypothecaire geldlening in geval van betalingsachterstand volledig opeisbaar wordt en hypothecaire geldleningen doorgaans aanzienlijk bedragen betreffen, zal het beslag als het wordt gelegd naast andere beslagen, die andere beslagen kwantitatief verdringen. Het gedeelte van het inkomen boven de beslagvrije voet wordt immers naar rato van de hoogte van de vorderingen onder de beslagleggers verdeeld.

Voorbeeld

De heer Jansen heeft een salaris van € 2500 netto per maand. Hij heeft een huis gekocht waarvoor hij een lening heeft afgesloten van € 200.000. Hij is maandelijks aan de bank € 1000 verschuldigd. De heer Jansen heeft inmiddels diverse schulden. Een keukenleverancier met een vordering van € 10.000 heeft al beslag op zijn loon laten leggen. De beslagvrije voet bedraagt € 1300 per maand. Dit betekent dat het gedeelte van het inkomen boven de beslagvrije voet € 2500 – € 1300 = € 1200 naar de keukenleverancier gaat.

Dit duurt niet lang want er blijkt een hypotheekachterstand van € 10.000 bij de bank te zijn. Vanwege deze hypotheekachterstand wordt de volledige lening ad € 200.000 opeisbaar. De bank laat ook beslag op het inkomen van de heer Jansen leggen.

De verdeling van het inkomen boven de beslagvrije voet ad € 1200 gebeurt als volgt:

$$\text{De bank krijgt} \quad \frac{200.000}{200.000 + 10.000} \quad \times 1200 = 1143$$

$$\text{De keukenleverancier krijgt} \quad \frac{10.000}{200.000 + 10.000} \quad \times 1200 = 57$$

Over deze werkwijze bestond binnen de KBvG discussie. Het bestuur heeft hierover op 28 september 2011 een zogenaamd ambtsbericht gepubliceerd. Het bestuur is van mening dat er geen reden is om uit te gaan van misbruik van executiebevoegdheid. Geconstateerd is dat het overgrote deel van de banken zich aan de protocollen houdt. Er wordt ingehouden tot de achterstand is ingelopen, waarna het beslag wordt opgeheven. Bij herhaalde achterstand zullen de banken de veiling gaan inleiden dus van 'melken' van de schuldenaar is geen sprake. Gezien de huidige woningmarkt is het daadwerkelijk veilen van de woning een optie, waar geen enkele schuldeiser beter van zal worden.

De Voorzieningenrechter in de Rechtbank Rotterdam wees op 17 november 2011 een vonnis over dit geschilpunt in lijn met de opvatting van de KBvG.⁷⁸ De Voorzieningenrechter overwoog samengevat dat de hypotheekverstrekker op grond van artikel 435 lid 1 Rv bevoegd is om in beginsel tegelijkertijd beslag te laten leggen op alle voor beslag vatbare goederen. Of anders geformuleerd: De Voorzieningenrechter kwam tot het oordeel dat de bank bevoegd is om loonbeslag te leggen en dat de bank niet verplicht is de woning te verkopen.

Weliswaar bepaalt art. 521 Rv dat zaken waarop de executant tevens een hypotheekrecht of een ander beperkt recht heeft, als eerste moeten worden geëxecuteerd. Pas indien dit te weinig oplevert, volgt de executie van andere in beslag genomen zaken. De ratio van deze bepaling is dat de met de executie gemoeide kosten worden beperkt en dat nodeloze kosten worden voorkomen.

⁷⁸ Rb Rotterdam (vzr.) 17 november 2011, *LJN BV0437*.

Echter, volgens de voorzieningenrechter is deze bepaling in het onderhavige geval niet van toepassing omdat er geen beslag is gelegd op onroerende zaken, maar op loon. Bovendien zijn de executiekosten voor loonbeslag laag, zodat geen sprake is van een handelwijze die in strijd is met de ratio van artikel 521 Rv.

De Voorzieningenrechter oordeelde voorts dat evenmin kan worden aangenomen dat de belangen van (overige) schuldeisers/executanten door de handelwijze van banken ontoelaatbaar worden geschaad. Juist is dat executanten die jegens dezelfde geëxecuteerden een titel ten uitvoer willen leggen en derdenbeslag hebben gelegd of willen leggen, gezien de hoogte van de vorderingen van de banken, geconfronteerd worden met de omstandigheid dat nagenoeg alle gelden die uit hoofde van het derdenbeslag geïnd kunnen worden ten gunste van de banken komen. Zulks is evenwel het gevolg van het wettelijke systeem van artikel 3:277 BW, waaraan schuldeisers en schuldenaren gebonden zijn. Het is niet aan de voorzieningenrechter om te beoordelen of die wettelijke regeling ontoelaatbare schadelijke gevolgen met zich brengt.

Er moet dus vanuit gegaan worden dat samenloop van beslagen mogelijk is waarbij de hypotheekverstrekker nagenoeg alles boven de toepasselijke beslagvrije voet ontvangt.

10.3 De onherroepelijke volmacht

Een bijzonder verschijnsel dat met name in de laatste jaren tot ontwikkeling is gekomen is de onherroepelijke volmacht tot onderhandse verkoop. Om executieveilingen te voorkomen is er een praktijk ontstaan waarbij de structureel wanbetalende eigenaren een zogenaamde “onherroepelijke volmacht” geven aan hun hypotheekverstrekker om over te gaan tot onderhandse verkoop van hun woning. De volmacht of last wordt meestal bij notariële akte vastgelegd. De geldverstrekker legt dan vervolgens doorgaans een verkoopopdracht bij een makelaar neer.

Op deze gang van zaken is veel kritiek geuit. De wettelijke procedure met haar waarborgen, die middels de hypotheekakte tussen partijen is overeen-

gekomen, wordt omzeild en de hypotheekdebiteur is soms slechter af. Hierover bestaat niet zelden bij de debiteur grote onvrede. De debiteur meent gedwongen te worden tot de volmacht.

De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) heeft in 2011 notarissen gewaarschuwd voor het gebruik van de onherroepelijke volmacht voor onderhandse verkoop. Notarissen moeten voorzichtig zijn bij het verlenen van hun medewerking daaraan. Volgens de KNB draagt iedere notaris als onafhankelijk en onpartijdig functionaris voor elke rechtshandeling afzonderlijk een eigen verantwoordelijkheid. Als een notaris meent dat sprake is van misbruik van omstandigheden, moet hij zijn dienstverlening weigeren. Ook moet de notaris ervoor zorgen dat de debiteur goed wordt voorgelicht. Soms blijken ook de kopers niet goed op de hoogte van de bijzonderheden van de verkoop nadat een onherroepelijke volmacht is verleend en de mogelijk negatieve gevolgen zoals ontruimingsproblemen. In de onherroepelijke volmacht tot onderhandse verkoop moet een minimumprijs vermeld worden, die is gebaseerd op een taxatierapport. De notaris dient er bij de levering op toe te zien dat ook de volmachtgever is geïnformeerd over de ontwikkelingen die hebben geleid tot verkoop en levering.

Wanneer andere schuldeisers van de eigenaren beslag op het object hebben gelegd, is de rechtspositie van de verkopende hypotheekhouder fundamenteel anders dan bij executoriale verkoop. In het laatste geval vindt steeds doorhaling (“zuivering”) van de beslagen in het kadaster plaats. In geval van verkoop bij volmacht geldt de zuivering niet en kan een beslaglegger doorhaling weigeren. Eventueel moet dan de Voorzieningenrechter worden benaderd met de stelling dat deze geen redelijk belang heeft het beslag te laten liggen omdat, na voldoening van de hypotheekverstrekker, er geen restopbrengst meer is te verwachten.

Maar ook is het de vraag welke rechten en welke verplichtingen de eigenaren hebben inzake promotie, bezichtiging e.d. De verkopend makelaar of de geldverstrekker dient regelmatig contact te hebben met de eigenaren.

In combinatie met beslag op het inkomen leidt de onherroepelijke volmacht ertoe dat de hypotheekverstrekker langdurig een zeer grote invloed kan uitoefenen op de financiële situatie van de debiteur.

10.4 Conclusies en aanbevelingen

Conclusie is dat de hypotheekverstrekker een wettelijk verankerde rechtspositie heeft, die verzaamd is ten opzichte van de gewone schuldeiser om vier redenen:

1. de vordering is van rechtswege van begin af aan neergelegd in een executorialle titel;
2. de hypotheekverstrekker is separatist en heeft het recht van parate executie om de met hypotheek bezwaarde onroerende zaak uit te winnen;
3. de hypotheekverstrekker kan daarnaast de executorialle titel gebruiken om beslag te leggen onder meer op het inkomen;
4. feitelijk zal daarbij de hypotheekverstrekker een groot gedeelte van het voor beslag vatbare gedeelte van het inkomen ontvangen omdat de hypotheek in geval van betalingsachterstand volledig opeisbaar wordt en hypotheecaire leningen doorgaans aanzienlijke bedragen betreffen.

Zeker in combinatie met de onherroepelijke volmacht tot onderhandse verkoop leidt dit tot een hoge mate van onvrijheid voor de debiteur en verlies van verhaalsmogelijkheden voor de andere crediteuren.

Zonder wetswijziging is het niet mogelijk in deze conclusies wijziging te brengen.

Bij een voorlopige voorziening in het minnelijk traject schuldhulpverlening zoals bedoeld in artikel 287 lid 4 Fw kan de rechter bepalen dat een beslag wordt opgeheven. Dit gebeurt soms wel en soms niet en is afhankelijk van de door de rechter in concreto gemaakte belangenafweging.

Bij het beoogde brede moratorium in het minnelijk traject komen mogelijk alle beslagen te vervallen. Op dit moment is niet bekend of en zo ja, op welke wijze door de wetgever hieraan invulling zal worden gegeven.

Theoretisch is denkbaar dat een beslag op inkomen door een hypotheekverstrekker wordt beperkt tot het periodiek opeisbare gedeelte van de hypotheek (openstaande termijnen). Daartoe zou de wet moeten worden gewijzigd.

Er is alle reden de onherroepelijke volmacht tot onderhandse verkoop te verbieden, aangezien met deze rechtsfiguur een buitenwettelijk executie-instrument wordt gecreëerd waarbij de belangen van de beslagdebiteur in onvoldoende mate zijn gewaarborgd in vergelijking met de wettelijke regeling. Indien het niet tot een verbod zou komen, dient de volmacht in ieder geval te worden beperkt tot maximaal één jaar teneinde de beslagdebiteur daarmee de gelegenheid te geven van jaar tot jaar zijn positie te bepalen en zo nodig uit te lokken dat er gedwongen openbaar of onderhands wordt verkocht.

Bijlage 1

Crediteuren en hun bevoegdheden op een rij

Woningcorporaties

Woningcorporaties hebben een bijzonder voorrecht op huurtoeslag.⁷⁹ De woningcorporaties kunnen beslag leggen op de huurtoeslag en hebben voor het overige dezelfde bevoegdheden wat beslag betreft als andere schuldeisers. Ook een vorige verhuurder kan nog beslag leggen op de huurtoeslag. Ook mogen ze een debiteur uit huis zetten. De woningcorporatie moet naar de rechter voor een vonnis waarin de huurovereenkomst wordt ontbonden en de ontruiming wordt toegestaan. De rechter beslist daartoe doorgaans bij een huurachterstand van minimaal twee à drie maanden. De rechter houdt daarbij ook rekening met persoonlijke omstandigheden van de huurder(s).

Energiebedrijven

Wanneer de energie- of waterrekening niet op tijd wordt betaald kan dit uiteindelijk afsluiting tot gevolg hebben. Het energie- en waterbedrijf kan meestal afsluiten zonder tussenkomst van de rechter. Echter, soms is wel een vonnis nodig, namelijk in situaties waarin men de woning moet betreden om te kunnen afsluiten en de bewoner dit niet toe laat.

Aangezien energie en water tot de primaire levensbehoeften behoren is de mogelijkheid tot afsluiting met extra waarborgen omkleed.

⁷⁹ Art. 3:278 lid 2 BW jo. art. 45 Awir.

Voor elektriciteit en gas is dit geregeld in de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas.⁸⁰ Deze regeling bepaalt onder andere dat het energiebedrijf:

- in ieder geval in minimaal één aanmaning moet wijzen op de mogelijkheden van schuldhulpverlening en dat bij gebruikmaking daarvan afsluiting kan worden voorkomen;
- moet proberen met de debiteur in persoonlijk contact te treden;
- klantgegevens moet doorgeven aan een instelling voor schuldhulpverlening.

In de winterperiode (van 1 oktober tot 1 april) geldt een afsluitverbod:

- indien men om schuldhulpverlening of om toelating tot de Wsnp heeft gevraagd, of;
- indien afsluiting ernstige gezondheidsrisico's tot gevolg zal hebben.

Heeft afsluiting al plaatsgevonden, dan geldt in de winterperiode een heraansluitverplichting wanneer een schuldregeling tot stand is gekomen of wanneer de debiteur toegelaten is tot de Wsnp.

Voor water gelden nog niet veel regels. Volgens de Drinkwaterwet dient het waterbedrijf een beleid te voeren gericht op het voorkomen van afsluiten van kleinverbruikers.⁸¹ Er komt een ministeriële regeling met regels over het beëindigen van de levering van water en preventieve maatregelen, die vergelijkbaar is met de regeling voor elektriciteit en gas.

Waterschappen

Waterschapslasten op onroerende zaken zijn bevoorrecht op de opbrengst van de onroerende zaak en gaan dan zelfs boven de bank als hypotheekverstrekker. Dit betreft dus een sterke voorrangspositie. Voor de overige waterschapslasten geldt dit niet.

⁸⁰ Zie *Stcrt.* 2011, 11579. Deze ministeriële regeling is gebaseerd op art. 95b lid 8 Elektriciteitswet 1998 en art. 44 lid 8 Gaswet.

⁸¹ Zie art. 9 Drinkwaterwet.

De waterschappen hebben ook de bevoegdheid tot de overheidsvordering en zijn bezig met een pilot om deze gefaseerd in te voeren in hun werkprocessen.⁸²

Belastingdienst

Als de schuldenaar na aanmaning verschuldigde belastingen of verschuldigde premies werknemersverzekeringen⁸³ niet betaalt, dan wordt er een dwangbevel uitgevaardigd.⁸⁴ Het dwangbevel levert een executoriale titel⁸⁵ op en dat betekent dat er beslag kan worden gelegd op het goed of de goederen waarop de fiscus zich wil verhalen. De fiscus heeft daarbij een algemeen voorrecht (preferentie) dat boven alle andere voorrechten gaat behalve bij de separatisten pand en hypotheek.⁸⁶

Bodemrecht

Naast het algemene voorrecht heeft de fiscus een bijzonder verhaalsrecht, het zogenaamde bodemrecht. Dit is een beslag op roerende zaken die zich op de bodem van de schuldenaar bevinden. Het bodemrecht kan niet worden toegepast bij persoonlijke belastingschulden zoals bijvoorbeeld de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting. Het bodemrecht kan ook na faillissement worden toegepast bij zogenaamde zakelijke belastingschulden uit (de meeste) aangiftebelastingen en belastingen geheven bij wege van uitnodiging. De belangrijkste voorbeelden zijn de loonbelasting ten laste van werkgevers en de omzetbelasting. Het recht wordt om die reden zelden toegepast bij particuliere schuldenaren maar wel bij ondernemers.

Innen van toeslagen

Naast het heffen en innen van belastingen, is de Belastingdienst ook verantwoordelijk voor de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen: de toeslagen. Dit zijn tegemoetkomingen die huishoudens kunnen krijgen voor de kosten van huur, zorg en kinderen, te weten huurtoeslag, zorgtoeslag, het kindgebondenbudget en de kinderopvangtoeslag.

⁸² Zie bijvoorbeeld documentatie VNG Belastingconferentie 22 en 23 maart 2011.

⁸³ Art. 60 Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv).

⁸⁴ Art. 12 Invorderingswet 1990.

⁸⁵ Art. 14 Invorderingswet 1990.

⁸⁶ Op een paar specifieke voorrechten na, zie art. 3:284 jo 287 en 288a BW: art. 21 Invorderingswet 1990. Zie ook de uitzondering in geval van stil pand op bodemzaak, art. 22 lid 3 Invorderingswet 1990.

Als een schuldenaar te veel toeslag heeft gekregen, moet hij terugbetalen. In eerste instantie krijgt hij een terugvorderingsbeschikking met een acceptgiro. Het te veel ontvangen bedrag moet binnen 6 weken worden terugbetaald. De debiteur kan voor de achterstand een betalingsregeling treffen.

Verrekenen

De belastingdienst kan bedragen uit hoofde van te veel ontvangen toeslag verrekenen met de nog te ontvangen inkomstenbelasting. Het omgekeerde gebeurt niet: de belastingdienst mag de te betalen inkomstenbelasting niet verrekenen met nog te ontvangen toeslagen.

Beslagen

De beslagen die kunnen worden gelegd als niet binnen twee dagen wordt voldaan aan het dwangbevel zijn: vereenvoudigd beslag op inkomen (loonvordering), beslag op de bankrekening (overheidsvordering) en beslag op de roerende en onroerende zaken.

Overheidsvordering

De overheidsvordering⁸⁷ is een vorm van vereenvoudigd derdenbeslag onder de bank. De Belastingdienst kan de belastingschuld rechtstreekse afschrijven van de bankrekening van de schuldenaar.⁸⁸ Het saldo dat hij rood mag staan valt er ook onder. De overheidsvordering vindt vrijwel volledig geautomatiseerd plaats. De computer van de Belastingdienst en die van de banken wisselen informatie uit. Het lijkt qua werkwijze op een 'automatisch incasso', maar dan zonder toestemming van de rekeninghouder en zonder recht op stornering. Door aan te sluiten bij de systematiek van de automatische incasso is het een goedkoop invorderingsinstrument. Pas wanneer de overheidsvordering geen succes heeft zullen andere meer arbeidsintensieve invorderingsinstrumenten, zoals de loonvordering en beslag, worden gebruikt. Op dit moment wordt de overheidsvordering door de Rijksoverheid alleen nog toegepast bij motorrijtuigenbelasting. Daarnaast passen in ieder geval waterschappen dit instrument toe. Het is de bedoeling dat in de toekomst de overheidsvordering ook voor andere belastingen en toeslagen wordt toegepast.

⁸⁷ Wordt op dit moment door de Rijksoverheid alleen nog toegepast bij de invordering van motorrijtuigenbelasting.

⁸⁸ Art. 19 Invorderingswet 1990.

Centraal juridisch incassobureau (CJIB)

Hieronder een overzicht van de bevoegdheden van het CJIB bij de incasso van vorderingen met een justitieel karakter waarmee het CJIB van oudsher belast is.

Verhoging administratiefrechtelijke sanctie

Op basis van de Wet Mulder wordt door het Openbaar Ministerie voor de meeste verkeersovertredingen een administratieve sanctie opgelegd in de vorm van een beschikking (met de mogelijkheid van bezwaar en beroep op de rechter). In die beschikking wordt een termijn voor betaling aangegeven. De inning van de administratieve sanctie wordt uitgevoerd door het CJIB. Wanneer de sanctie niet tijdig wordt voldaan, wordt de sanctie verhoogd met 50%. Binnen 4 weken nadat de aanmaning is toegezonden, dient de sanctie inclusief verhoging te zijn betaald. Wanneer dan nog niet is betaald, wordt het verschuldigde bedrag verhoogd met 100% van de oorspronkelijke sanctie inclusief de eerdere verhoging.

Wordt nog niet betaald dan heeft de officier van justitie de keus tussen verhaal met dwangbevel en verhaal zonder dwangbevel. Zie hieronder bij dwangbevel.

Als het dwangbevel geen succes heeft dan heeft de officier van justitie nog de volgende dwangmiddelen: maximaal 1 week gijzelen, het rijbewijs innen voor maximaal 4 weken of de auto buiten gebruik stellen voor maximaal 4 weken.

Strafrechtelijke boetes

Bij strafbare feiten kan de strafrechter het betalen van één of meerdere geldboetes opleggen. Wordt niet op tijd betaald dan wordt de geldboete verhoogd met een bedrag van € 15. Wordt dan na aanmaning nog niet betaald dan wordt het nog openstaande boetebedrag met 20 procent verhoogd met een minimum van € 30.⁸⁹ Is de boete (inclusief verhogingen) op de vervaldatum van de tweede aanmaning niet volledig betaald, dan kan het CJIB een gerechtsdeurwaarder inschakelen om de boete en de verhogingen te innen.

⁸⁹ Art. 24b lid 1 en 2 Sr.

Dit betekent dat wordt gekeken of het openstaande bedrag kan worden verhaald op de goederen, inkomsten of vermogen van de schuldenaar. Leidt dit niet tot betaling dan volgt als regel vervangende hechtenis, waarbij een boetebedrag van € 50 staat voor één dag vervangende hechtenis.⁹⁰

Schadevergoedingsmaatregelen

Als een dader bij het plegen van een strafbaar feit iemand schade heeft toegebracht, dan kan de rechter hem veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding aan het slachtoffer. Ook in dat geval pleegt door de strafrechter vervangende hechtenis te worden opgelegd in geval van niet betaling.

Dwangbevelen

Wanneer de administratieve sanctie c.q. de door de strafrechter opgelegde geldboete niet of niet volledig betaald is, heeft de officier van justitie in alle hiervoor genoemde gevallen de keus tussen verhaal met of zonder dwangbevel.⁹¹

Bij verhaal met dwangbevel wordt een dwangbevel door de gerechtsdeurwaarder aan betrokkene betekend. De gerechtsdeurwaarder kan beslag leggen op het inkomen, op roerende en onroerende zaken of de bankrekening (derdenbeslag). Een dwangbevel brengt meer kosten met zich mee maar is soms noodzakelijk als 'gewoon' verhaal geen resultaat heeft opgeleverd.

Bij verhaal zonder dwangbevel gaat een brief naar de schuldenaar en naar degene onder wie verhaal wordt genomen. Verhaal zonder dwangbevel is mogelijk op loon, pensioen en andere periodieke uitkeringen, op de bankrekening.

Bij verhaal op het loon, het pensioen en andere periodieke uitkeringen geldt de beslagvrije voet.

Vervangende hechtenis

Leiden de incassomaatregelen niet tot betaling, dan kan het Openbaar Ministerie (de Officier van Justitie) voor de strafrechtelijke boete en de scha-

⁹⁰ Art. 24c en 36f Sr.

⁹¹ Art. 26 Wvhw en art. 27 Wvhw, art. 575 Sv en art. 576 Sv.

devergoedingsmaatregel een arrestatiebevel uitvaardigen om de vervangende hechtenis ten uitvoer te leggen. De rechter heeft bij de uitspraak bepaald hoeveel dagen betrokkene bij niet betaling naar de gevangenis moet. Met deze hechtenis vervalt de boete. De schadevergoedingsmaatregel vervalt echter niet.

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

Geen speciale voorrechten.

Preferente terugvordering

Het UWV is verplicht de te veel verstrekte uitkeringen terug te vorderen. Deze terugvordering is preferent. Wanneer het teruggevorderde bedrag niet wordt betaald, kan een dwangbevel worden uitgevaardigd dat wordt verstuurd per gewone post. Het dwangbevel levert een executoriale titel op.

Boete/verlaging of stopzetting uitkering

Bij bijvoorbeeld fraude met een uitkering kan een boete worden opgelegd.⁹² De boete hangt af van de ernst van de fraude en de omstandigheden waaronder deze is gepleegd.

Bij het niet nakomen van verplichtingen kan de uitkering worden verlaagd, die verlaging kan variëren van 5 tot 25% van de uitkering of zelfs tot stopzetting van de uitkering al naar gelang de aard en omvang van de overtreding.

Verrekenen

Wanneer betrokkene nog een uitkering ontvangt, kan de teveel verstrekte uitkering worden verrekend. Verschillende uitkeringsinstanties kunnen ook onderling verrekenen. Zo kan teveel verstrekte WW worden verrekend met uit te betalen WWB (bijstand). Dit wordt wel 'pseudo-verrekenen' genoemd.

⁹² Beleidsregel Boete werknemer 2010, *Stcrt.* 2010, 1126.

Bij het verrekenen in dit kader dient rekening te worden gehouden met de beslagvrije voet. Het recht om te verrekenen is doorgaans een sterker recht dan wanneer een andere schuldeiser beslag op de uitkering legt.⁹³

Beslagvrije voet

Bij de incasso van te veel verstrekte uitkering dient rekening te worden gehouden met de beslagvrije voet. In vergelijking met 'gewone schuldeisers' gelden afwijkende regels gedurende de periode dat betrokkene geen of onvoldoende informatie verstrekt, namelijk:

- de beslagvrije voet wordt op nihil gesteld;
- er mag ook verrekend worden met vorderingen waarvoor een beslagverbod geldt.

Dienst Uitvoering Onderwijs (Duo)

Overheidsinstanties zoals ook het DUO gaan voor het innen van lesgelden en studieschulden, na een herinneringstraject, zonder tussenkomst van de rechter over tot het uitvaardigen van een dwangbevel. Wordt niet gereageerd op het dwangbevel, dan volgt beslag.

Midden- en klein bedrijf (MKB)

Geen speciale voorrechten of voorrang behoudens het retentierecht na, dus het 'gewone' incassotraject.

Retentierecht

Er zijn situaties waarin m.n. een mkb'er een roerende zaak die hem niet toebehoort, toch onder zich mag houden totdat er wordt betaald; hij oefent dan het retentierecht uit.⁹⁴ Dat geldt bijvoorbeeld voor de mkb'er die de zaak repareert, zoals de garagehouder waar de schuldenaar zijn auto naar toe heeft gebracht. Hij kan dan zijn vordering verhalen boven andere schuldeisers, zelfs als die een ouder recht hebben op de zaak zoals bijvoorbeeld in het geval van een pandrecht.

⁹³ Volgens art. 6:130 BW gaat verrekenen altijd voor beslag wanneer de vordering uit eenzelfde rechtsverhouding voortvloeit als de uit te betalen uitkering. Wanneer geen sprake is van eenzelfde rechtsverhouding gaat de verrekening alleen voor wanneer de vordering ontstaan en opeisbaar is geworden vóór de beslagdatum.

⁹⁴ Art. 3:290 e.v. BW.

Over de onderzoekers

Nadja Jungmann

Nadja Jungmann is lector Rechten, schulden en incasso aan de Hogeschool Utrecht en eigenaar van het adviesbureau Social Force. Ze promoveerde op het onderwerp schuldhulpverlening en voerde in de afgelopen jaren opdrachten uit voor diverse ministeries, gemeenten, rekenkamers, crediteuren en uitvoerende organisaties zoals kredietbanken. Zij is in Nederland een autoriteit op het gebied van schuldhulpverlening blijktend uit de vele projecten die zij op dit terrein heeft uitgevoerd, de vele congressen waar ze spreekt en de circa 45 publicaties die zij over dit onderwerp heeft geschreven. Nadja voerde onder meer het onderzoek uit dat leidde tot het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening en won in 2009 de ROA impactprijs voor het meest invloedrijke adviestraject van 2008. Jungmann maakt deel uit van de Raad van advies van de NVVK, de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren.

André Moerman

André Moerman is voorzitter van de signaleringscommissie van de Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliden. Hij is co-auteur van diverse LOSR-rapporten als:

- Mensen met schulden in de knel!
- Incassokosten, een bron van ergernis!
- Toeslag of tegenslag?

André is afgestudeerd op het onderwerp 'grenzen aan de executie van geldvorderingen'. Hij stelt juridische informatie voor hulpverleners gratis beschikbaar via zijn website www.schuldinfo.nl. Hij geeft scholing en publiceert over executie en beslag en aanverwante onderwerpen. Als manager sociaal raadslieden en schuldhulpverlening bij Rijnstad is hij verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van medewerkers die o.a. hulpverlening bieden aan mensen met schulden.

Erica Schruer

Erica Schruer is advocaat in Rotterdam en senior onderzoeker aan de Hogeschool Utrecht, lectoraat Rechten. Als advocaat behandelt zij naast haar algemene commerciële praktijk regelmatig casuïstiek op het terrein van de problematische schulden, vaak met een principieel karakter. Daarnaast adviseert zij crediteuren en hulpverlening op het terrein van insolventie en incasso in beleidsmatig opzicht. Zij publiceerde tientallen artikelen in juridische en sociaalwetenschappelijke tijdschriften (Nederlands Juristenblad, Advocatenblad, Tijdschrift voor Schuldsanering en Sociaal Bestek) en op haar weblog observatrix. Ook is zij redacteur en co-auteur van het boek "Schuld of geen schuld", dat zes herziene drukken beleefde. Zij houdt ook bezig met onderzoek naar insolventieproblematiek onder meer op het terrein van de woningmarkt. Zij wordt veelvuldig gevraagd als spreker op congressen en cursussen.

Ineke van den Berg

Ineke van den Berg studeerde verpleegkunde (HBO-V) en Rechten (privaatrecht) aan de UU. Zij is hoofddocent bij het instituut voor recht en is mede vanuit het lectoraat Rechten, de beroepspraktijk bezig met een promotieonderzoek naar wat een gerechtsdeurwaarder in zijn rol als professional moet kunnen en kennen en wat de gewenste opleiding tot kandidaat-gerechtsdeurwaarder moet zijn. Naast haar promotieonderzoek voert zij ook andere projecten uit. Zij werkt onder meer aan een leerboek over schuldhulpverlening en incasso en is betrokken bij de professionalisering van het deurwaardersambt in Rwanda.