

Vergaderjaar 2024–2025

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 798

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2025

Teveel mensen hebben problematische schulden en komen daar moeilijk uit. Het huidige stelsel van invordering vraagt veel van het vermogen van mensen om zelf in actie te komen, zeker als zij wel willen betalen maar dit niet kunnen. De maatschappelijke kosten van deze schuldenproblematiek zijn groot, net als de impact op het leven van mensen die hier dagelijks mee te maken hebben.

In het Regeerprogramma van 13 september 2024 (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96) heeft het kabinet daarom de ambitie uitgesproken om problematische schulden fundamenteel aan te pakken. In dat kader wil het kabinet het stelsel van publieke en private invordering verbeteren door schulden zoveel mogelijk in een vroeg stadium op te lossen, door betere samenwerking tussen schuldeisers en door de kosten van invordering minder snel te laten oplopen.

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris Participatie en Integratie, over de uitwerking van de maatregelen op het gebied van civiele invordering, zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op het «Interdepartementaal Beleidsonderzoek problematische schulden» (hierna: IBO Kabinetsreactie¹).

Hiermee geef ik uitvoering aan mijn toezegging in het Commissiedebat Armoede- en Schuldenbeleid d.d. 17 oktober 2024 (Kamerstuk 24 515, nr. 778). Dit betreft een eerste uitwerking van twee maatregelen op het gebied van civiele invordering:

1. het collectief afbetalingsplan;
2. de zorgplicht voor gerechtsdeurwaarders.

¹ Kamerstukken II, 2024/25, 24 515, nr. 770.

Ik heb besloten om met deze twee maatregelen te starten, omdat deze maatregelen gezamenlijk naar verwachting een grote bijdrage leveren aan het aanpakken van de meeste knelpunten in het stelsel van civiele invordering. Met de andere maatregelen inzake civiele invordering die in de kabinetsreactie waren aangekondigd wil ik in de tweede helft van 2025 een start maken.² Over de uitwerking van de overige maatregelen uit de IBO Kabinetsreactie, niet zijnde civiele invordering, wordt u geïnformeerd in de brief over het *nationaal programma Armoede en Schulden* die voor de zomer aan uw Kamer zal worden gezonden.

De uitwerking van de maatregelen ten aanzien van civiele invordering doen we nadrukkelijk samen met de relevante stakeholders en de wetenschap. In deze groep worden zowel de professionele partijen uit de sector als de burgers met schulden vertegenwoordigd. De afgelopen maanden is meermaals in constructieve sfeer met diverse stakeholders³ gesproken over de nadere uitwerking van de maatregelen. Deze gesprekken worden gebruikt om een beleidskompas op te stellen, wat ten goede komt aan een voorspoedig wetgevingsproces. Daarnaast wordt er vanuit het Lectoraat Schulden en Incasso van de Hogeschool Utrecht inhoudelijke ondersteuning geboden bij de uitwerking van de maatregelen, waarbij via het Lectoraat ook specifieke expertise uit de wetenschappelijke wereld wordt ingewonnen. Uit de verschillende stakeholdersessies kwam naar voren dat de betrokken partijen onderschrijven dat de twee voorgestelde maatregelen zullen bijdragen aan een beter stelsel van civiele invordering, waarbij de kosten minder snel zullen oplopen. Aanpassingen die zowel de schuldeiser als de debiteur, maar ook de maatschappij ten goede komen.

Allereerst zal ik ingaan op de drie uitgangspunten waaraan een goed functionerend invorderingsstelsel naar mijn idee moet voldoen. Vervolgens schets ik de knelpunten van het huidige stelsel en de onderdelen waarop dit stelsel niet aansluit bij de uitgangspunten. Aansluitend ga ik in op de uitwerking van het collectief afbetalingsplan en de zorgplicht gerechtsdeurwaarders en andere stappen die worden gezet om de kostenoploop aan te pakken. Om u meer inzicht te geven in de complexiteit van de betreffende maatregelen schets ik daarbij in de bijlage een aantal dilemma's waar ik voor sta bij de uitwerking van deze maatregelen. Tot slot sta ik stil bij een aantal overige toezeggingen die te maken hebben met civiele invordering.

1. Uitgangspunten van een goed werkend invorderingsstelsel

In de uitwerking van de maatregelen werken we vanuit drie centrale uitgangspunten waaraan een goed invorderingsstelsel moet voldoen. Deze zet ik hieronder uiteen.

² Concreet werden in de IBO-kabinetsreactie nog de volgende maatregelen genoemd: (1) het verbieden dat bij herexecutie kosten die eerder in rekening zijn gebracht, maar nooit daadwerkelijk zijn betaald door de schuldeiser, alsnog in rekening worden gebracht bij de debiteur en (2) het uitvoeren van een verkenning of en zo ja op welke wijze, maatregelen om een vordering sneller te laten verjaren of zelfs te laten vervallen, wenselijk en mogelijk zijn.

³ Bij de verschillende stakeholdersessie zijn de volgende partijen betrokken geweest: KBvG, NVI, Stichting Now-ID, VNG, NVVK, Aegis, BBW, Deurwaardersbelangen.nu, VCMB, LOSR, VNO-NCW-MKB-Nederland. Hiernaast is separaat gesproken met de Consumentenbond en de Raad voor de rechtspraak.

1.1 Een vordering moet geïncasseerd kunnen worden wanneer deze niet wordt betaald.

Het (kunnen) aangaan van (betalings)verplichtingen is onontbeerlijk in het economische verkeer. Daarbij is het van belang dat partijen erop kunnen vertrouwen dat verplichtingen die daaruit voortvloeien worden nagekomen. Indien iemand een factuur niet tijdig en/of volledig betaalt of een lening niet tijdig aflost kan zijn schuldeiser – of een incassodienstverlener namens de schuldeiser – de invordering opstarten. In eerste instantie gaat dat buiten de rechter om, in de zogenoemde minnelijke of buitengerechtelijke incassofase. In deze fase probeert de schuldeiser de debiteur te bewegen de vordering alsnog te betalen. De schuldeiser mag daarbij onder voorwaarden incassokosten in rekening brengen.⁴ Deze incassokosten zijn wettelijk gezien een vergoeding voor de kosten die gemaakt worden om de vordering buitengerechtelijk te innen.⁵ Wanneer de debiteur niet tot betaling overgaat kan een gerechtelijke procedure worden gestart en vervolgens (indien nodig) beslag worden gelegd. Met deze instrumenten kan een schuldeiser betaling laten afdwingen. De invorderingsketen is erop gericht dat de schuldeiser zijn recht kan halen.

1.2 Kleine vorderingen moeten klein blijven door inzet van passend instrumentarium.

Het kabinet heeft eerder benadrukt dat een goed functionerende invorderingsketen erop gericht is dat een vordering met zo min mogelijk bijkomende kosten wordt voldaan.⁶ Dit uitgangspunt is in het belang van zowel de schuldeiser als de debiteur. Een debiteur kan de schuld dan sneller afbetalen, zodat zij sneller weer een stabiele financiële situatie hebben. De schuldeiser hoeft zo minder kosten te maken voor invordering en ontvangt het verschuldigde bedrag sneller. Concreet betekent dit dat door de invorderende partij telkens moet worden gezien welk instrument gegeven de omstandigheden van de debiteur het meest passend en effectief is om een vordering te innen. Er moet met lichtere instrumenten gewerkt worden als die effectief zijn en snel doorgeschakeld worden naar meer ingrijpende instrumenten als lichtere instrumenten niet (meer) passend zijn.

Welk instrument passend is, hangt af van de omstandigheden en financiële positie van de debiteur en de mate waarin deze bereid en in staat is om mee te werken aan een oplossing. Daarbij is het ook van belang dat de invorderende partij waar mogelijk de situatie waarin een debiteur zich bevindt en de beschikbare afloscapaciteit in ogenschouw neemt. Als een niet-betalende debiteur zelf geen contact opneemt met de schuldeiser of invorderende partij en het niet mogelijk is om in contact te treden met de debiteur, dan lijkt een minnelijke oplossing niet mogelijk en kan het zijn dat een schuldeiser overstapt op een gerechtelijke procedure om de vordering te innen. Door het inzetten van zwaardere middelen zijn er meer mogelijkheden om in contact te treden met een debiteur. Ook kunnen dwangmaatregelen een middel zijn om debiteuren in beweging te krijgen.

⁴ Artikel 6:96 BW.

⁵ Art. 6:95 en 96 lid 1 BW.

⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 24 515, nr. 770.

1.3 Wanneer situatie uitzichtloos is, moet een vordering niet onnodig lang in het inningsproces blijven.

Wanneer gedurende het inningsproces duidelijk wordt dat de debiteur problematische schulden heeft of zich ogenschijnlijk in een uitzichtloze situatie bevindt⁷, is het minder zinvol om invorderingsmaatregelen te nemen met een verdere kostenoploop tot gevolg en is het wenselijk om een instrumentarium in te zetten dat gericht is op het oplossen van schulden.⁸ Het is daarom van belang dat er vanuit alle stappen in de invorderingsketen een goede doorgeleiding naar (schuld)hulpverlening mogelijk is.

Bij het uitvoeren van de (meest passende) invorderingshandelingen door of in opdracht van een schuldeiser worden kosten gemaakt. Uitgangspunt is dat een debiteur bijdraagt in de kosten die een schuldeiser moet maken om een vordering te innen. De kosten die bij de debiteur in rekening mogen worden gebracht zijn wettelijk begrensd.⁹ Hierbij vind ik het onwenselijk dat mensen in een uitzichtloze situatie terechtkomen doordat zij alleen nog maar betalen aan de (alsmaar toenemende) rente en kosten zonder dat er vanwege de beperkte afloscapaciteit zicht is op aflossing van de oorspronkelijke hoofdsom.

2. Knelpunten van het huidige stelsel

In het IBO *Problematische schulden* is uitgebreid ingegaan op de knelpunten in het huidige systeem van civiele invordering. De huidige systematiek is in de basis gericht op de individuele schuldeiser en stelt hoge eisen aan (het doenvermogen van) de debiteur. Daarbij geldt dat de kosten voor de debiteur snel kunnen oplopen. In deze Kamerbrief benoem ik kort de vier belangrijkste knelpunten:

2.1 Focus op individuele vordering leidt tot kostenoploop

De prikkels in de invorderingsketen zijn op dit moment gericht op het zo snel mogelijk innen van een individuele vordering. In een situatie met meerdere schuldeisers is er in de minnelijke en gerechtelijke fase geen coördinatie op alle vorderingen van een debiteur. Een individuele schuldeiser of incassodienstverlener heeft veelal geen of beperkt zicht op de omstandigheden en de financiële positie van de debiteur en stuurt daardoor deels «in de mist». De schuldeiser of incassodienstverlener is in de buitengerechtelijke invorderingsfase grotendeels afhankelijk van de informatie die de debiteur deelt, terwijl die mogelijk beperkt in staat is adequate informatie te delen. Hierdoor zet het huidige stelsel schuldeisers

⁷ In artikel 284 van de Faillissementswet wordt in dit kader gesproken over een natuurlijke persoon waarvan redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen. Deze definitie vormt ook de basis voor de werkwijze in de gemeentelijk schuldhulpverlening, waarbij als invulling voor het «niet kunnen voortgaan met betalen» wordt gerekend met een periode van 36 maanden.

⁸ Afhankelijk van de omstandigheden van het geval zijn er verschillende instrumenten mogelijk, zoals (schulden)bewind, gemeentelijke schuldhulpverlening, de secundaire route waarbij WSNP-bewindvoerder als schuldhulpverleners fungeren of de WSNP.

⁹ De incassokosten die bij de debiteur in rekening mogen worden gebracht zijn gemaximeerd in het *Besluit buitengerechtelijke incassokosten*. Voor ambtshandelingen die worden verricht door gerechtsdeurwaarders geldt dat in het *Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders* is opgenomen welke tarieven bij de debiteur in rekening mogen worden gebracht. De hoogte van de griffiekosten en van de kosten die de schuldeiser maakt voor juridische bijstand, ook wel (na)salaris gemachtigde genoemd, zijn wettelijk begrensd en afhankelijk van de hoogte van de vordering. In een gerechtelijke procedure kan de rechter beslissen dat de verliezende partij in de kosten wordt veroordeeld, zoals de kosten van de dagvaarding, het griffierecht en het (na)salaris gemachtigde. (artikel 237 lid 1 Rv).

ertoe aan met elkaar te concurreren om de afloscapaciteit van de debiteur. Dit kan ertoe leiden dat schuldeisers eerder een gerechtelijke procedure starten met als gevolg oplopende kosten en langere aflostermijnen. Zo moet de schuldeiser langer wachten op betaling en kan een debiteur in een uitzichtloze situatie terechtkomen.

De individuele insteek van invordering wordt versterkt door de preferentie van sommige schuldeisers.¹⁰ Deze schuldeisers hebben voorrang bij de inning en hebben in sommige gevallen een betere informatiepositie en/of bijzondere incassobevoegdheden. Wanneer een preferente (overheids)schuldeiser beslag legt terwijl een private schuldeiser ook beslag heeft gelegd wordt de betreffende invorderingshandeling van de private invordering stilgelegd. Doordat er daardoor altijd een risico is dat een preferente schuldeiser het invorderingsproces voor concurrente schuldeisers stil legt, is er voor de niet-preferente schuldeisers een noodzaak om zo snel mogelijk te incasseren en daarmee voor het eigen gewin te gaan. Daardoor wordt de private schuld niet eerder afgelost dan dat de preferente schuld is voldaan. Wanneer dit een langere periode duurt werkt dit kostenverhogend doordat er andere beslagmaatregelen gepoogd worden. Dit kan de concurrentiestrijd tussen schuldeisers verder in de hand werken.

2.2 Bekostiging van invordering vooral gericht op escalerende handelingen

Er is sprake van verkeerde bekostigingsprikkel in de invorderingsketen, doordat de financiering van gerechtsdeurwaarders vooral is gericht op escalerende handelingen. De invorderende partijen worden (vooral) gefinancierd voor escalerende stappen en niet of beperkt voor de-escalatie. Dit geldt ook voor situaties waarin de-escalatie gegeven de omstandigheden van de debiteur wenselijk zou zijn en verdere invorderingsstappen vooral leiden tot aanvullende kosten, terwijl de kans op betaling nihil is.

2.3 Overschatting van het vermogen van mensen om in actie te komen

Het systeem vraagt om actief handelen van een debiteur, terwijl deze in een situatie van stress, en zeker bij het bestaan van meerdere schulden vaak niet het (doen)vermogen heeft om met alle afzonderlijke schuldeisers realistische afspraken te maken. Ook is het voor een debiteur vaak lastig om goed inzicht te krijgen in zijn afloscapaciteit en in de totale omvang van de schuldenlast, waardoor schulden over het hoofd worden gezien. Hoewel er verschillende initiatieven gericht zijn op het overzichtelijk maken van openstaande schulden, zoals het Vorderingenoverzicht Rijk en de Schuldenwijzer, is er niet één totaaloverzicht. Pas als mensen zich melden bij schuldhulpverlening of beschermingsbewind is er sprake van hulp door deze bevoegde professional.

2.4 Maximale afloscapaciteit niet in de gehele invorderingsketen geborgd

Er is geen expliciete wettelijke verplichting voor private schuldeisers om in de minnelijke fase rekening te houden met de afloscapaciteit van de debiteur. Er zijn ook geen instrumenten waarmee private invorderaars in de minnelijke fase rekening kunnen houden met een ondergrens. Wanneer er meerdere betalingsregelingen worden getroffen, is het risico groot dat een debiteur meer aflost dan gezien het budget verantwoord is, waardoor mogelijk weer nieuwe schulden ontstaan of betalingsregelingen

¹⁰ Dit zijn vorderingen met een wettelijk bevoorrechte positie. Deze bevoorrechte positie hebben diverse wettelijk grondslagen, zoals artikel 21 Invorderingswet en diverse uitkeringswetten.

niet nagekomen kunnen worden. Dit is ook het geval als een debiteur een betalingsregeling afsprekt terwijl er al beslag is gelegd.

3. Uitwerking aanvullende instrumenten voor het invorderingsstelsel

In de kabinetsreactie op het IBO-rapport heb ik aangegeven op drie gebieden maatregelen uit te werken:

1. Coördinatie in de minnelijke fase
2. De rol van de gerechtsdeurwaarder
3. Kostenoploop civiele invordering

Door meer ruimte te bieden voor een gecoördineerde aanpak van schulden in de minnelijke fase en door de gerechtsdeurwaarder meer ruimte te geven voor de-escalatie kunnen bovenstaande knelpunten in het huidige systeem van civiele invordering beter worden aangepakt. Het collectief afbetalingsplan en de zorgplicht gerechtsdeurwaarders sluiten hier direct op aan. Daarom is gestart met de uitwerking van deze maatregelen. Deze maatregelen voegen extra instrumenten toe aan het stelsel van civiele invordering die eraan bijdragen de grootste kostenoploop te beperken en mensen met problematische schulden sneller (schuld)hulpverlening te kunnen verlenen. Met de maatregelen wordt beoogd dat:

- er meer rekening wordt gehouden met de positie van de debiteur;
- schuldeisers minder vaak in een onwenselijke concurrentiepositie terecht komen doordat er eerder in het invorderingsproces coördinatie plaatsvindt gericht op volledige aflossing van de schulden en het tegengaan van een onnodige kostenoploop;
- meer rekening wordt gehouden met de maximale afloscapaciteit van de debiteur;
- de debiteur sneller wordt doorgeleid naar (schuld)hulpverlening wanneer er sprake is van problematische schulden.

Een nadere uitwerking van het collectief afbetalingsplan en de zorgplicht voor de gerechtsdeurwaarder is te vinden in de bijlage bij deze brief.

3.1 Coördinatie in de minnelijke fase: uitwerking van een collectief afbetalingsplan

In lijn met het rapport *Schulden klein houden en perspectief bieden*¹¹ werk ik op dit moment de maatregel van een collectief afbetalingsplan uit. Het rapport heeft een duidelijke basis neergelegd waarop wordt voortgebouwd.

Een collectief afbetalingsplan stelt de debiteur in staat een gecoördineerde betalingsregeling te treffen in het minnelijke traject. Hierbij wordt een debiteur ondersteund door een onafhankelijke partij. De opsteller van het collectief afbetalingsplan berekent de afloscapaciteit van de debiteur of spreekt in samenspraak een aflossing af. Bij de berekening van de afloscapaciteit is van belang dat de debiteur niet meer aflost dan mogelijk is op basis van de financiële positie (zijn maximale afloscapaciteit). Daarvoor moeten heldere kaders worden opgesteld. De afloscapaciteit wordt vervolgens naar rato van de hoogte van de vorderingen verdeeld tussen de verschillende schuldeisers.

Deze collectieve benadering beoogt een concurrentiestrijd tussen schuldeisers te voorkomen en daarmee een ophoop van de schulden. Het is van belang dat schuldeisers aansluiting zoeken bij het collectief

¹¹ André Moerman en Nadja Jungmann (LOSR/Schuldinfo/Hogeschool Utrecht), *Schulden klein houden en perspectief bieden*, 2023.

afbetalingsplan waar dat aan de orde is. Daarom wordt nagedacht over maatregelen die schuldeisers stimuleren om mee te werken aan een collectief afbetalingsplan. Dat is uiteindelijk ook in het belang van het collectief van schuldeisers: iedere schuldeiser die aansluit op het afbetalingsplan krijgt immers zijn maximale deel van de afloscapaciteit (naar rato van de vordering). Tevens wordt met deze aanpak voorkomen dat een debiteur door een samenloop van afzonderlijke betaalregelingen meer aflost dan gezien het huidige budget verantwoord is.

Een collectief afbetalingsplan is gericht op de fase waarin er nog geen beslag is gelegd door één van de schuldeisers. Wanneer een van de schuldeisers beslag heeft gelegd, zou mogelijk wel een collectief afbetalingsplan kunnen worden afgesproken met de overige schuldeisers, dat van start gaat vanaf het moment dat het beslag is afgerond. Wanneer er sprake is van een problematische schuldensituatie is het wenselijk dat een debiteur wordt doorverwezen naar (schuld)hulpverlening. Echter ook in die situatie kan in overleg met de schuldeisers worden besloten om te starten met een collectief afbetalingsplan om zo de verdere schuldenoploop tegen te gaan. Ook in een situatie van problematische schulden is het wenselijk dat de beschikbare afloscapaciteit wordt gebruikt om de schuldeisers af te lossen, maar is doorgeleiding naar een zwaarder instrument waarbij schulden opgelost worden van belang.

Bij de uitwerking besteed ik eveneens aandacht aan hoe deze maatregel ingezet kan worden in de executiefase. Coördinatie is in alle fasen van invordering van toegevoegde waarde. In de praktijk hebben debiteuren veelal verschillende vorderingen van verschillende schuldeisers en in verschillende fasen. Ook wanneer er vorderingen in de executiefase zijn is het wenselijk dat de invordering van de andere schulden niet gepaard gaat met een nodeloze kostenoploop. Ik wil daarom in de uitwerking eveneens kijken naar de mogelijkheden van een gecoördineerde aflossing voor alle vorderingen wanneer er reeds beslag is gelegd. Dit omdat zowel de schuldeiser als de debiteur erbij gebaat is dat de kostenoploop beperkt is en een vordering zo snel mogelijk geïnd is. Daarbij is dit in lijn met de motie van de leden Ceder (CU), Palmen (NSC), Van Dijk (CDA) en Flach (SGP).¹²

De afgelopen periode is – in overleg met verschillende stakeholders – gewerkt aan de uitwerking van het collectief afbetalingsplan. Daarbij zijn verschillende vraagstukken besproken, waaronder welke partijen een collectief afbetalingsplan mogen uitvoeren, hoe de afloscapaciteit kan worden bepaald en hoe de financiering van het afbetalingsplan kan worden vormgegeven. In de bijlage ga ik nader in op de uitwerking van een collectief afbetalingsplan en de overwegingen die bij deze uitwerking vragen spelen. Bij de gesprekken met de stakeholders is gebleken dat hier verschillende beelden en inzichten over zijn. In de nadere uitwerking van deze maatregel in wetgeving zal ik daarin keuzes maken. Daarbij zal ik ook gebruik maken van de ervaringen die zijn opgedaan door de publieke schuldeisers met het vorderingenoverzicht Rijk en de betalingsregeling Rijk.¹³

¹² Kamerstukken II, 2023/2024, 24 515, nr. 744.

¹³ Vanuit de Clustering Rijksincasso wordt gewerkt aan één vorderingenoverzicht waarin het overzicht gegeven wordt van alle schulden bij verschillende Rijkspartijen (zie www.vorijk.nl). Ook kan er één betalingsregeling getroffen worden voor deze Rijksoverheidspartijen.

3.2 De rol van de gerechtsdeurwaarder

Zoals in de kabinetsreactie op het IBO *Problematische schulden* aangegeven, werk ik toe naar een andere rol van de gerechtsdeurwaarder met meer oog voor de-escalatie. De huidige regelgeving biedt de gerechtsdeurwaarder reeds de verplichting om de belangen van de debiteur mee te wegen¹⁴, maar het huidige stelsel is hier onvoldoende op ingericht. De beoogde veranderingen moeten verschillende elementen bevatten die eraan bijdragen dat de onafhankelijke positie van de gerechtsdeurwaarder verder wordt versterkt en de gerechtsdeurwaarder meer ruimte krijgt om de situatie van de debiteur mee te wegen en een nodeloze oploop van schulden te voorkomen. Ook is het van belang dat uitzichtloze situaties vroegtijdig worden gesignaleerd en waar mogelijk en gepast er doorverwijzing plaatsvindt naar (schuld)hulpverlening. Gerechtsdeurwaarders kunnen daar vanuit hun rol een belangrijke rol in vervullen. Ultimum remedium hierbij is een wettelijke borging van de mogelijkheid voor gerechtsdeurwaarders om een ambtshandeling niet uit te voeren. Dit is een tegenhanger van de huidige ministerieplicht die een deurwaarder verplicht om, op verzoek van een opdrachtgever, een ambtshandeling te verrichten waartoe hij bevoegd is.¹⁵

Gerechtsdeurwaarders kunnen debiteuren warm doorverwijzen naar schuldhulp

Gerechtsdeurwaarders zijn één van de weinige partijen in de invorderingsketen die bij mensen aan de deur komen en daarbij de situatie ter plaatse kunnen beoordelen. Dat persoonlijk contact met de debiteur maakt een signaalfunctie mogelijk en kan ervoor zorgen dat een debiteur sneller de hulp krijgt die ze nodig hebben. Wanneer de situatie daar aanleiding toe geeft en de debiteur openstaat voor hulp, zou de gerechtsdeurwaarder een debiteur warm moeten doorverwijzen naar schuldhulpverlening. Dat wil zeggen dat de gerechtsdeurwaarder de gegevens van de debiteur doorgeeft aan schuldhulpverlening, zodat er snel contact kan worden gelegd.

Pilot ketensignalering legt de basis voor deze signaalfunctie

Met de pilot ketensignalering die onlangs in zes gemeenten is gestart naar aanleiding van de motie Palland c.s.¹⁶, zijn gerechtsdeurwaarders reeds begonnen met het warm doorverwijzen van debiteuren naar schuldhulpverlening. Het doel van deze pilot is het verkennen van de maatschappelijke meerwaarde als ook gerechtsdeurwaarders signaleren en debiteuren met problematische schulden actief doorverwijzen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. Onlangs is er een kick-off geweest van deze pilot waarbij zowel de deelnemende gemeenten als de deelnemende gerechtsdeurwaarders met elkaar in gesprek zijn getreden. In de pilot vindt de doorverwijzing enkel plaats met toestemming van de debiteur, omdat er op dit moment geen andere wettelijke grondslag voor gerechtsdeurwaarders is om proactief door te verwijzen naar schuldhulpverlening.

In sommige situaties kan het echter ook wenselijk zijn om door te verwijzen zonder expliciete instemming. Dit omdat een deurwaarder op basis van de situatie een inschatting kan maken van de ernst van de situatie en de gemeente hierover wil informeren. Om gerechtsdeur-

¹⁴ Zie onder meer de toelichting bij artikel 3.6 van de Gerechtsdeurwaardersverordening.

¹⁵ Artikel 11 van de Gerechtsdeurwaarderswet.

¹⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 36 260, nr.7. De pilot is later gestart dan verwacht doordat er een aantal vragen rondom de gegevensdeling uitgezocht moesten worden.

waarders de mogelijkheid te bieden om debiteuren warm door te verwijzen zonder nadrukkelijke toestemming is een wettelijke grondslag nodig.

In deze pilot wordt enkel doorverwezen naar gemeenten, maar bij de uitwerking van deze zorgplicht wil ik ook de verwijzing naar Wsnp-bewindvoerders onderzoeken, omdat zij in het kader van de secundaire route ook schuldhulpverlening aanbieden.¹⁷ Onder de zorgplicht versta ik zowel het verwijzen naar schuldhulpverlening als het niet uitvoeren van ambtshandelingen in bepaalde gevallen.

Signaalfunctie is ook wenselijk bij andere incassodienstverleners

Een zorgplicht en als onderdeel daarvan een verwijsfunctie hoeven zich niet op voorhand te beperken tot gerechtsdeurwaarders, maar kunnen evenzeer wenselijk zijn voor andere incassodienstverleners. Hiertoe zouden nadere voorwaarden kunnen worden opgenomen in de Wet kwaliteit incassodienstverlening. Voor alle incassodienstverleners is het immers wenselijk dat zij oog hebben voor de situatie waarin een debiteur zich bevindt en dat de invorderende partij op basis daarvan beziet welk instrument passend is. Indien blijkt dat er meer hulp nodig is, is ook vanuit andere incassanten een doorverwijzing naar (schuld)hulpverlening wenselijk. Hierbij moet ook worden gezien of het mogelijk is om incassanten meer handvatten te geven om invulling te geven aan een zorgplicht. In dit kader wijs ik ook op de recent aangenomen motie Ceder¹⁸, waarin de regering is verzocht om een pilot te starten waarbij de incassodienstverleners inzage krijgen in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) waardoor vastgesteld kan worden of een debiteur reeds is aangemeld bij schuldhulpverlening. De afgelopen maanden is onderzocht hoe invulling kan worden gegeven aan deze pilot. Daaruit is gebleken dat het niet mogelijk lijkt om op basis van het ontwerpbesluit *Experimenten bijhouding basisregistratie persoonsgegevens*¹⁹ een pilot te starten. De Wet Basisregistratie Persoonsgegevens maakt dat het voorgestelde experiment op basis van dit besluit niet mogelijk is.²⁰ Daarom ben ik momenteel aan het bezien of er andere mogelijkheden zijn om geregistreerde incassodienstverleners aan te sluiten bij de verwijzingsindex schuldhulpverlening (VISH) zonder dat gebruik wordt gemaakt van het Burger-servicenummer. Daarbij wordt ook in beeld gebracht wat daarvoor nodig is en op welke wijze hiermee eerste ervaringen zijn op te doen. Over de uitkomsten zal ik uw Kamer later informeren.

Sociale ministerieplicht geeft gerechtsdeurwaarder meer mogelijkheden de belangen van de debiteur te behartigen

Een gerechtsdeurwaarder heeft reeds de plicht om de belangen van een debiteur mee te wegen bij de afwegingen die hij maakt.²¹ Tegelijkertijd verplicht artikel 11 van de Gerechtsdeurwaarderswet een gerechtsdeurwaarder om de ambtshandelingen die zijn opdrachtgever *in alle redelijkheid* van hem verlangt uit te voeren (de ministerieplicht). Om een gerechtsdeurwaarder meer ruimte te geven de belangen van de debiteur te behartigen is een tegenhanger van de ministerieplicht noodzakelijk. Deze tegenhanger noem ik een sociale ministerieplicht, omdat daarmee

¹⁷ Met de secundaire route wordt schuldhulpverlening via Wsnp-bewindvoerders bedoeld.

¹⁸ Kamerstukken II, 2024–2025, 24 515, nr. 782.

¹⁹ Staatsblad 2023, nr. 309.

²⁰ Zie art. 4.16a lid 1 sub a t/m f van de Wet Basisregistratie Persoonsgegevens.

²¹ Toelichting bij artikel 3.6 van de Gerechtsdeurwaardersverordening. Een aantal relevante uitspraken op dit onderwerp zijn ECLI:NL:TGKDG:2017:209, ECLI:NL:RBAMS:2012:YB0906 en ECLI:NL:TGKDG:2014:133.

de gerechtsdeurwaarder de mogelijkheid krijgt een ambtshandeling niet uit te voeren wanneer de situatie van de debiteur daarom vraagt.

Omdat de vordering van de schuldeiser (tijdelijk) niet verder verhaald kan worden, moet goed onderzocht worden hoe de maatregel zich verhoudt tot het eigendomsrecht. Dit in verband met het recht van een schuldeiser om de vrije beschikking te hebben over een vordering, en de inbreuk daarop wanneer een deurwaarder weigert een ambtshandeling uit te voeren. Deze maatregel vraagt daarom om secure uitwerking. Vragen die daarbij spelen zijn: in welke situaties deze sociale ministerieplicht ingezet moet worden, welk rechtsgevolg moet eraan verbonden worden en welke verplichtingen kunnen aan de betreffende debiteur worden opgelegd gedurende het niet uitvoeren van een ambtshandeling.

Bij de verdere uitwerking moet ook nagedacht worden over een passende financiering voor de reeds verrichte werkzaamheden op het moment dat een ambtshandeling niet wordt doorgezet. Het huidige tariefstelsel van gerechtsdeurwaarders is erop gebaseerd dat alleen een vast tarief bij de debiteur in rekening mag worden gebracht voor ambtshandelingen gericht op escalatie. Het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarder (Btag) kent namelijk geen sociale ambtshandelingen, zoals bijvoorbeeld het doorverwijzen naar schuldhelpverlening. Dit staat los van wat een gerechtsdeurwaarder betaald krijgt van zijn opdrachtgever. Het staat namelijk schuldeiser en gerechtsdeurwaarder vrij om over de vergoeding van de gerechtsdeurwaarder afspraken te maken.²² Om een neutrale afweging te kunnen maken in het al dan niet uitvoeren van ambtshandelingen en het inzetten van de-escalerende instrumenten is een passende financiering wenselijk. Voordat hier verdere invulling aan kan worden gegeven moet de sociale ministerieplicht eerst nader uitgewerkt zijn. Zodra helder is wat van een gerechtsdeurwaarder met een sociale ministerieplicht mag worden verwacht, kan een passend financieel model worden uitgewerkt dat de uitvoering van de sociale ambtshandeling zoveel mogelijk ondersteunt en bevordert. Zoals aangekondigd in de reactie op de wetsevaluatie doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen zal ik de passende financiering voor een zorgplicht en de uitwerking van een kwaliteitsfonds nader bij elkaar brengen en uitwerken.²³ Een kwaliteitsfonds kan mogelijk ondersteunend werken bij dit financieringsvraagstuk. Verdere toelichting bij de dilemma's en keuzes inzake de zorgplicht en de sociale ministerieplicht worden behandeld in de bijlage bij deze brief.

3.3 Kostenoploop civiele invordering

Uitgangspunt is dat een debiteur bijdraagt in de redelijke kosten die een schuldeiser moet maken om een vordering te innen. Tegelijkertijd moet de debiteur ook beschermd worden tegen onredelijke kosten. Dat is bijvoorbeeld het geval als mensen in een uitzichtloze situatie terecht komen doordat zij alleen nog maar betalen aan de (alsmaar toenemende) rente en kosten zonder dat er zicht is op volledige aflossing. Verdere invorderingsmaatregelen dragen dan niet meer bij aan het komen tot betaling van de hoofdsom en kunnen leiden tot een ongewenst verdienmodel. Daarom is het van belang dat een vordering met zo min mogelijk bijkomende kosten wordt voldaan. Zoals ik hiervoor heb aangegeven wordt de kostenoploop beperkt door meer ruimte voor coördinatie te bieden en de rol van de gerechtsdeurwaarder uit te breiden. Daarnaast heb ik aandacht voor de feitelijke kosten van invordering.

²² Binnen de grenzen die hieraan worden gesteld in artikel 3.7 van de Gerechtsdeurwaardersverordening.

²³ Kamerstuk II, 2024/25, 34 145, nr. 23.

Daarom heb ik het WODC gevraagd onderzoek te doen naar de huidige financieringsstructuur van gerechtsdeurwaarders en de toekomstbestendigheid van de huidige tariefstructuur. Dit hangt ook samen met de toekomstbestendigheid van deze steeds kleiner wordende beroepsgroep.²⁴ Aan de onderzoekers is eveneens gevraagd om in te gaan op de toekomstbestendigheid van de huidige financieringsstructuur wanneer de werkzaamheden en de bijbehorende financiering meer gericht worden op de escalatie. Dat is in lijn met mijn toezegging aan het Kamerlid Ceder (CU) tijdens het plenaire debat van 6 februari jl.

Wetsevaluatie maximale buitengerechtelijke incassokosten

Tevens zal ik in lijn met de toezegging aan het Kamerlid Lahlah (PvdA-GL) tijdens het plenaire debat van 6 februari jl. op korte termijn een wets-evaluatie van de Wet normering buitengerechtelijke incassokosten (WIK) aanmelden bij het WODC.²⁵ In deze evaluatie zal worden gezien in hoeverre de huidige systematiek van de maximale buitengerechtelijke incassokosten nog steeds passend is gegeven de ontwikkelingen die er sinds de inwerkingtreding van de Wet Incassokosten (WIK) in 2012 zijn geweest. Vanwege de onafhankelijke positie van het WODC is het in eerste instantie aan hen om te beoordelen of en zo ja wanneer zij dit onderzoek opstarten. Het Kamerlid Lahlah heeft daarbij verzocht om eveneens te kijken naar de tarieven in Zweden en Duitsland.²⁶ In opdracht van het IBO *Problematische schulden* is vorig jaar reeds een landenvergelijking uitgevoerd waarbij is gekeken naar de tarieven van invordering in deze landen.²⁷ Uit deze landenvergelijking blijkt overigens dat de minimale incassokosten in Duitsland hoger zijn dan in Nederland en dat het rentepercentage eveneens hoger is.²⁸ Zweden kent een systeem van verschillende kosten voor verschillende handelingen, zoals een betalingsherinnering of een aanmaning, deze kunnen in totaliteit ook hoger oplopen. Ik vraag het WODC om deze internationale vergelijking ook te betrekken bij de evaluatie van de WIK.

Verkenkend onderzoek naar de praktijk van buitengerechtelijke incasso

Inmiddels is tevens een verkennend onderzoek naar de praktijk van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden geoffreerd. Dit onderzoek gaat onder meer in op de vraag hoe door schuldeisers en incassodienstverleners invulling wordt gegeven aan de buitengerechtelijke incasso en hoe de opdrachtverlening en de bijbehorende (prijs)afspraken worden ingevuld en tot stand komen. Daarbij zal ook aandacht zijn voor de positie van schuldeisers die het incassoproces zelf uitvoeren. De inzichten die dit onderzoek oplevert kunnen worden gebruikt bij de verdere uitwerking van de maatregelen die in deze brief zijn beschreven.

²⁴ Het aantal gerechtsdeurwaarders («leden van de beroepsgroep») is afgenomen van 853 begint 2017 naar 601 begin 2024.

²⁵ Deze evaluatie ziet eveneens op het bijbehorende Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten.

²⁶ Deze toezegging is gedaan naar aanleiding van de aangehouden motie van de leden Lahlah (PvdA-GL) en Ceder (CU) waarin de regering wordt verzocht om de wettelijke incassokosten te verlagen en daarbij de tarieven in landen als Zweden en Duitsland als voorbeeld te nemen (Kamerstuk 24 515, nr. 789).

²⁷ SEO economische onderzoek, *Problematische schulden. Internationale verkenning beleidsinterventies*, mei 2024. Bijlage 13 – Problematische schulden | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

²⁸ De incassokosten bedragen in Duitsland maximaal € 49,- bij een vordering tot € 500,-, terwijl het maximale bedrag in Nederland € 40 bedraagt bij vorderingen tot € 266,67 euro. Daarnaast geldt dat de rente die in Duitsland in rekening mag worden gebracht maximaal 5 procentpunten boven de basisrente bedraagt, terwijl de wettelijke rente in Nederland voor niet-handelstransacties 2,25 procentpunt boven de basisherfinancieringsrente van de ECB ligt.

Ten slotte ben ik voornemens om enkele tarieven zoals opgenomen in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag) te laten onderzoeken.²⁹ Om deze kosten te herijken acht ik het wenselijk om onderzoek te doen naar de kostprijs van deze ambtshandelingen, waaronder in ieder geval de verdeelkosten bij beslag. Dit betreft de kosten die in rekening mogen worden gebracht indien er sprake is van meerdere beslagleggers. Deze inzichten kunnen ook gebruikt worden bij de uitwerking van financiering van het collectieve afbetalingsplan, waarbij de afloscapaciteit ook verdeeld wordt over meerdere schuldeisers. Dit onderzoek zal in het tweede kwartaal 2025 worden gestart, de resultaten worden eind 2025 verwacht.

Zodra de resultaten van deze bovenstaande onderzoeken bekend zijn zal ik deze met u delen.

4. Toezeggingen

In deze brief ben ik ingegaan op een aantal toezeggingen van de afgelopen periode. Hieronder ga ik in op twee andere toezeggingen.

4.1 Toerekenvolgorde van civiele invorderingen (imputatieregeling) omdraaien

Ik heb uw Kamer in het plenaire debat d.d. 6 februari jl. toegezegd in deze brief stil te staan bij de toerekenvolgorde van civiele vorderingen. De imputatieregeling houdt in dat een betaling in eerste instantie in mindering wordt gebracht op de kosten, vervolgens in mindering op de verschenen rente en ten slotte in mindering op de hoofdsom en de lopende rente.³⁰ Deze toerekenvolgorde is bedoeld om een schuldeiser te beschermen tegen een calculerende debiteur die na een of meerdere incassostappen uiteindelijk alsnog tot betaling van de hoofdsom overgaat, maar weigert te betalen voor de gemaakte kosten en rente. Het omdraaien van de toerekenvolgorde (wat zou betekenen dat een debiteur eerst de hoofdsom betaalt en daarna de kosten) maakt de kosten voor de debiteur niet lager of minder. Het totale bedrag dat moet worden afgelost verandert niet. Het aanpassen van de imputatieregeling als zodanig maakt de invordering niet efficiënter en voorkomt geen kostenoploop. Het kan juist een negatief effect hebben, omdat incasserende partijen hiermee niet betaald worden tenzij de volledige vordering wordt betaald. Hiermee is de kans groot dat de druk op de incassopartij en daarmee uiteindelijk de debiteur zal toenemen. Bovendien is het bij de huidige toerekenvolgorde in het belang van de schuldeiser om de vordering met zo min mogelijk kosten te innen. Hoe minder kosten er worden gemaakt bij de invordering, hoe eerder de hoofdsom kan worden afgelost. Daarnaast kan het omdraaien van de toerekenvolgorde de onafhankelijke positie van de gerechtsdeurwaarder onder druk zetten, terwijl ik juist maatregelen tref om deze onafhankelijk positie te versterken. Wel blijf ik benadrukken dat ik de intentie van dit voorstel steun: het is in het belang van zowel schuldeiser als debiteur dat de kosten van invordering niet te snel en niet te hard oplopen. De maatregelen die in deze brief uiteen zijn gezet zullen daar ook aan bijdragen.

²⁹ wetten.nl – Regeling – Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders – BWBR0012638

³⁰ Artikel 6:44 BW

4.2 Impactanalyse van de wijzigingen van de Wsnp

Tijdens het Commissiedebat Armoede- en schuldenbeleid van 1 februari 2024 is een impactanalyse toegezegd van de gevolgen van de wijzigingen in de Wsnp voor zowel schuldeisers als debiteuren³¹. In de IBO-kabinetsreactie was gemeld dat deze impactanalyse naar verwachting in het eerste kwartaal van 2025 met de Kamer gedeeld kon worden.³² De onderzoekers hebben mij bericht dat zij in het eerste kwartaal van dit jaar enkel een cijfermatig onderzoek konden opleveren. Los van de cijfers is er behoefte aan een meer kwalitatieve beoordeling van de wijzigingen. Daarom wordt het onderzoek, in tegenstelling tot eerder bericht, in juni 2025 opgeleverd. Ik zal uw Kamer te zijner tijd over de uitkomsten informeren. Daarnaast wordt er vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eveneens een impactanalyse van het gemeentelijk traject uitgevoerd, welke eveneens voor de zomer zal worden afgerond.

5. Vervolgproces

Het kabinet heeft de ambitie om – in nauwe samenspraak met alle relevante stakeholders – het stelsel van civiele invordering te verbeteren en te komen tot aanpassingen die zowel de schuldeiser als de debiteur ten goede komen en waardoor kleine schulden minder snel en minder vaak uitgroeien tot problematische schulden. De komende periode ga ik verder met de uitwerking van de verschillende maatregelen waarbij ook zal worden gezien welke aanpassingen in wetgeving nodig zijn om deze maatregelen goed te laten functioneren. Op dit moment is nog onvoldoende in beeld wat de mogelijke gevolgen op de uitwerking van deze maatregelen zijn nu de structurele middelen voor deze maatregelen zijn komen te vervallen naar aanleiding van de besluitvorming rondom de voorjaarsnota. Ik wil uw Kamer in het najaar informeren over de verdere uitwerking en daarna starten met een wetgevingstraject.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

³¹ Kamerstukken II, 2023/24, 24 515, nr. 753.

³² Kamerstukken II, 2024/25, 24 515, nr. 770.