

3 Bescherming van het bestaansminimum. Van eigen belang naar gezamenlijk belang

Mr. A.J. Moerman*

De wijze van invordering van schulden is paradoxaal genoeg een belangrijke oorzaak voor het ontstaan van schulden. Schuldeisers verdringen elkaar, waarbij de een meer bevoegdheden heeft dan de ander. Invordering gebeurt vanwege gebrek aan informatie in het duister, waardoor het absolute bestaansminimum onvoldoende wordt beschermd, met een neerwaartse spiraal tot gevolg. Er zijn belangrijke stappen gezet om dit proces te stoppen, maar er is meer nodig.

1. Beslagvrije voet

Bij de invordering van schulden geldt als absoluut bestaansminimum de beslagvrije voet. Deze is 90% van de toepasselijke bijstandsnorm, verhoogd met een deel van de woonkosten, premie ziektekosten en kindgebonden budget.

Het absolute bestaansminimum zou robuust moeten zijn, maar dat is het in de praktijk niet. In zo'n 75% van de gevallen blijkt de beslagvrije voet te laag vastgesteld.¹ Nieuwe schulden ontstaan, de ene schuld wordt vervangen door een andere, met allerlei extra kosten van dien. Geen wonder dat een gemiddeld schuldenpakket in de schuldhulpverlening bestaat uit zo'n € 42.000 schulden en 13 schuldeisers, al is dit niet de enige oorzaak.²

1.1 Zwakste schakel

De lage vaststelling van de beslagvrije voet heeft vooral te maken met het ontbreken van informatie om de beslagvrije voet correct te berekenen. De oorzaken hiervan liggen in een breed spectrum van valkuilen, variërend van psychosociaal onvermogen c.q. een tekort aan kennis en vaardigheden bij de debiteur, tot aan het op een ondoorzichtige wijze inwinnen van informatie door invorderingsafdelingen van de overheid en de deurwaarder.³

Vanuit de debiteur bezien moet, voordat een beslagvrije voet is aangepast, een aantal drempels worden genomen. Hij zal allereerst moeten *beseffen* dat hij te weinig ontvangt.

* Schulinfo.nl en voorzitter signaleringscommissie Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliden (LOSR).

1 A.J. Moerman & M. Bockting, *Beter ten hele gekeerd. Verbetervoorstellen wetswijziging beslagvrije voet*, LOSR/MOgroep, Utrecht 2014. Dit percentage is gebaseerd op een praktijkonderzoek door sociaal raadsliden van Rijnstad Arnhem.

2 NVVK-jaarverslag 2017.

3 *Met voeten getreden. Schendingen van de beslagvrije voet door gerechtsdeurwaarders*, Nationale ombudsman 2 november 2013, rapport 2013/150.

Vervolgens moet hij *weten* dat er wat aan te doen is (kennis van de beslagvrije voet) en moet hij over de *vaardigheden* beschikken om de gegevens bij de deurwaarder aan te leveren.

Maar zelfs als de debiteur over de benodigde kennis en vaardigheden beschikt, wil het nog niet zeggen dat het lukt om in actie te komen. Het hebben van schulden heeft grote invloed op het denken en handelen van mensen. Zelfs als mensen weten dat ze te weinig ontvangen, kan het in actie komen en de juiste stappen zetten zeer moeizaam verlopen. Dit wordt bevestigd door wetenschappelijk onderzoek over schaarste, geldstress en beperkt ‘doenvermogen’.⁴

1.2 Vereenvoudiging

Zes jaar geleden kwam het rapport *Paritas Passé*⁵ met de eerste roep tot vereenvoudiging van de beslagvrije voet. In 2014 heeft de Koninklijke Beroepsorganisatie voor Gerechtsdeurwaarders (KBvG) in haar preadvies ‘Naar een nieuwe beslagvrije voet’ concrete voorstellen geformuleerd.⁶ Na een uitgebreid voortraject via internetconsultatie is het zover: de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet is aangenomen.⁷ De geplande invoeringsdatum is vanwege implementatieperikelen inmiddels verschoven naar 2019.

De vereenvoudiging van de beslagvrije voet wordt gerealiseerd door zo min mogelijk afhankelijk te zijn van informatie van de debiteur. Aan de hand van informatie uit de Basisregistratie Personen en de Polisadministratie kan in de meeste gevallen de beslagvrije voet worden berekend.

De Wet vereenvoudiging beslagvrije voet is een enorme verbetering ten opzichte van de huidige situatie. De beslagvrije voet biedt weliswaar minder maatwerk, maar het maatwerk in de huidige beslagvrije voet is betrekkelijk wanneer deze in de praktijk vanwege het ontbreken van informatie in drie kwart van de gevallen te laag wordt vastgesteld.

De betere waarborging heeft ook een keerzijde. Schuldeisers zullen hierdoor minder snel hun geld geïnd krijgen en manieren zoeken om dat te compenseren. De druk op alternatieve vormen van executie zoals bankbeslag en beslag op inboedel zal toenemen. Het is van groot belang dat mensen met schulden op korte termijn ook hier beter beschermd worden.

4 Zie onder meer Sendhil Mullainathan en Eldar Shafir, *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Maven Publishing 2013; *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, WRR Den Haag 2017.

5 N. Jungmann, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer en I. van den Berg, *Paritas Passé. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*, Hogeschool Utrecht, LOSR/MOgroep, maart 2012.

6 J. Rijdsdijk, O.M. Jans, J. Feikema (red.), *Naar een nieuwe beslagvrije voet, Vereenvoudiging in een tweetrapsraket*, Den Haag: KBvG, 2014.

7 *Stb.* 2017, nr. 110. Kamerstuknummer: 34 628.

Ook op dit punt is licht aan de horizon. Op 7 juni 2018 is via internetconsultatie het conceptwetsvoorstel herziening beslag- en executierecht ter advisering voorgelegd.⁸

2. Bankbeslag

Zodra het loon of de uitkering op de bankrekening wordt gestort, bestaat het risico dat hier beslag op wordt gelegd. Het gehele banksaldo valt dan onder het beslag, waardoor mensen fors in de problemen komen. Een robuuste beslagvrije voet wordt hiermee onderuitgehaald. Volgens diverse jurisprudentie – de afgelopen jaren in toenemende mate – is het uitwinnen van bankbeslag op een wijze dat de debiteur onvoldoende overhoudt om de noodzakelijke kosten van bestaan te voldoen vexatoir en tuchtrechtelijk laakbaar.⁹

Recht hebben is echter voor velen nog geen recht krijgen. Het is voor bescherming van de schuldenaar noodzakelijk dat ook bij bankbeslag rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet. Het conceptwetsvoorstel realiseert dit door art. 475a Rv zodanig aan te passen dat de maximale beslagvrije voet volgens de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet als beslagvrij bedrag voor bankbeslag gaat gelden. Deze is gelijk aan 95% van de toepasselijke bijstandsnorm verhoogd met een vast bedrag, de zogenoemde maximale compensatiekop.¹⁰ Met deze verhoging wordt het niet ontvangen van huurtoeslag, zorgtoeslag en indien van toepassing, kindgebonden budget, gecompenseerd. Dit levert de volgende vaste bedragen op (berekend naar de normen in 2016).

Leefsituatie	Beslagvrije voet
Alleenstaande	€ 1.486,37
Alleenstaande met kind(eren) < 18 jaar	€ 1.623,45
Gehuwden zonder kind(eren) < 18 jaar	€ 1.956,90
Gehuwden met kind(eren) < 18 jaar	€ 2.093,48

Welk deel van de beslagvrije voet nodig is voor bescherming van het bestaansminimum bij bankbeslag is strikt genomen afhankelijk van het moment van beslag. Wanneer op het moment waarop bankbeslag wordt gelegd de huur al is betaald, is dit deel van de beslagvrije

8 Wetsvoorstel tot herziening van het beslag- en executierecht, 7 juni 2018: <https://www.internetconsultatie.nl/herzieningbeslagenexecutierecht>.

9 Executiegeschied: Hof Den Bosch 21 april 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:1496; Rb. Amsterdam 13 oktober 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:7766; Rb. Oost-Brabant 7 september 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:4835. Tuchtrect: Hof Amsterdam 24 april 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1417; Hof Amsterdam 15 november 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:4538. Zie verder: www.schuldinfo.nl/bankbeslag.

10 Art. 475da lid 1 Rv nieuw.

voet niet meer nodig. Het preadvies ‘Bestaansminimum en bankbeslag’ van de KBvG stelt een vrij detaillistische regeling voor om hier rekening mee te houden.¹¹

Het beslagvrij bedrag is gelijk aan 25% van de beslagvrije voet wanneer het bankbeslag op de eerste van de maand doch uiterlijk op de negentiende van de maand wordt gelegd. Dit in de veronderstelling dat de bij- en afschrijvingen meestal aan het eind van de maand plaatsvinden. Mocht er in deze periode binnen een week voor de beslagdatum inkomsten zijn ontvangen als bedoeld in art. 475c Rv, dan kan het beslagvrij bedrag op verzoek worden verhoogd.

Nadeel van deze voorgestelde regeling is dat de schuldenaar zelf het initiatief moet nemen om voor een volledig beslagvrij bedrag in aanmerking te komen. Uit de huidige praktijk weten we dat hij daartoe veelal niet in staat is. Bovendien is met de voorgestelde regeling te verwachten dat deurwaarders zoveel mogelijk aan het begin van de maand beslag gaan leggen om zo maximaal te kunnen innen. Dit voorstel biedt onvoldoende bescherming.

Behoeftte aan eenvoud en rekening houden met een beperkt ‘doenvermogen’ van de schuldenaar pleit voor een vast bedrag ongeacht het moment waarop beslag wordt gelegd, zoals in het conceptwetsvoorstel is opgenomen.

Door de koppeling van het beslagvrij bedrag aan de beslagvrije voet met de zogenoemde maximale compensatiekop, wordt de huurtoeslag, zorgtoeslag en het eventuele kindgebonden budget waar een beslagverbod voor geldt, ook bij bankbeslag beschermd. De debiteur kan echter ook nog andere inkomsten ontvangen waar een beslagverbod voor geldt, zoals kinderbijslag, kinderopvangtoeslag en bijzondere bijstand. Of en wanneer de debiteur deze inkomsten ontvangt, weet de deurwaarder niet. Bij bankbeslag ook rekening houden met deze beslagverboden zou de regeling onnodig ingewikkeld maken.

Het is plussen en minnen: ongeacht het moment van beslag rekening houden met het volledig beslagvrij bedrag is in het voordeel, geen rekening houden met andere beslagverboden is in het nadeel van de debiteur.

De eenvoud in het conceptwetsvoorstel leidt op één punt voor schuldeisers tot een moeilijk uit te leggen gevolg, namelijk dat er bij de vaststelling van het beslagvrij bedrag geen rekening wordt gehouden met een eventueel saldo op een andere bankrekening van de schuldenaar of die van een eventuele partner. Bij de berekening van de beslagvrije voet wordt immers het inkomen van de partner tot maximaal de helft van de beslagvrije voet in mindering gebracht en het inkomen van de schuldenaar waar geen beslag op ligt, wordt volledig in mindering gebracht (art. 475d lid 5 en 6 Rv). Volgens het conceptwetsvoorstel geldt in feite voor elke bankrekening een volledig beslagvrij bedrag. Volgens de toelichting is hier voornamelijk voor gekozen zolang er geen bankrekeningenregister is waaruit het

11 M.I. Cazemier en O.M. Jans (red.), *Bestaansminimum en bankbeslag. Bescherming van de schuldenaar bestendig*, Den Haag: KBvG, 2018, p. 197-211.

saldo valt af te lezen. Een keus uit praktische overweging dus. Maar waarom wordt dit bankrekeningenregister dan niet gelijk met het wetsvoorstel gerealiseerd? Er is ook om andere redenen behoefte aan deze informatie.

3. Onnodig bankbeslag

Het komt met regelmaat voor dat een deurwaarder niet weet bij welke bank de debiteur bankiert. Op goed geluk bankbeslag leggen is echter volgens de tuchtrechter in beginsel niet geoorloofd. De deurwaarder moet een gerechtvaardigd vermoeden hebben dat de debiteur bij de bank een rekening heeft.¹² Onder meerdere banken beslag leggen is ook niet geoorloofd wanneer slechts voor één bankbeslag de kosten in rekening worden gebracht. In feite is sprake van het verkennen van verhaalsmogelijkheden en dat is in strijd met het doel van bankbeslag. Bovendien is dit voor banken onnodig belastend en krijgen ze door de beslagpoging informatie van een schuldenaar, hetgeen de privacy schaadt.¹³

Het conceptwetsvoorstel komt hierin tegemoet door te bepalen dat de bank aan de deurwaarder die bevoegd is beslag te leggen op verzoek moet aangeven of de schuldenaar bij de bank een bankrekening aanhoudt.

Het conceptwetsvoorstel regelt echter niet het recht van de deurwaarder om saldo-informatie op te vragen. Banken mogen vanwege het bankgeheim geen informatie verstrekken. Pas nadat er bankbeslag is gelegd, zijn ze verplicht te verklaren wat het beslag heeft getroffen.

Er zijn allerlei argumenten om de deurwaarder inzage in het banksaldo te geven. Allereerst het voorkomen van zinloze beslagen. Regelmatig komt het voor dat de totale kosten van het bankbeslag (zo'n € 350) hoger zijn dan het saldo dat op de rekening staat. Schulden nemen dan alleen maar toe in plaats van af. Wanneer in de toekomst bij bankbeslag een beslagvrij bedrag gaat gelden, zal het nog vaker voor gaan komen dat het bankbeslag geen doelt treft.

Inzage krijgen in het banksaldo is zowel in het belang van de schuldenaar, als in het belang van de schuldeiser en de banken: minder kosten voor de schuldenaar/schuldeiser en minder werk voor de banken.

Zoals hiervoor aangegeven, is inzage in het banksaldo ook nodig wanneer de debiteur meerdere bankrekeningen heeft. Alleen dan is een werkbaar systeem mogelijk waarbij

12 Hof Amsterdam 14 juli 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:2988.

13 Kamer voor gerechtsdeurwaarders 16 september 2014, ECLI:NL:TGDKG:2014:173. Zie voor een uitzondering op de hoofdregel dat multibankbeslag niet geoorloofd is: Hof Amsterdam 20 januari 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:75. Hier was sprake van een gegronde vrees dat de schuldenaar de verhaalsmogelijkheden zou frustreren.

een beslagvrij bedrag dat geldt bij een bankbeslag verlaagd kan worden met het saldo van een bankrekening waar geen beslag op ligt.

Bovendien is het voor schuldeisers wenselijk dat er meer evenwicht komt tussen enerzijds de bescherming van de schuldenaar die niet kan betalen en anderzijds de schuldenaar die wel kan, maar niet wil betalen. Schuldeisers lopen immers met de invoering van een beslagvrij bedrag voor bankbeslag meer risico dat het bankbeslag geen doel zal treffen, waardoor ze uit kosten oogpunt hier terughoudend mee om zullen gaan. Dit is in het voordeel van mensen die mogelijk wel voldoende geld op hun bankrekening hebben staan. Dat mag niet het effect van een betere bescherming zijn.

Het bankgeheim ter bescherming van de rekeninghouder is van oudsher heilig en onaantastbaar. Maar wie wordt nu eigenlijk beschermd? Mensen die niet kunnen betalen of mensen met geld die de dans willen ontspringen? Een deurwaarder is als openbaar ambtenaar belast met de tenuitvoerlegging van vonnissen en verhaalsinformatie is daarvoor nodig.¹⁴

4. Kosten bankbeslag

De relatief hoge kosten van een bankbeslag (zo'n € 350) bestaan voor een deel uit kosten die banken in rekening brengen voor het invullen van de verklaring. De kosten zijn per bank verschillend en variëren van € 75 tot € 125. Art. 477 lid 2 Rv biedt slechts de mogelijkheid om kosten voor de bijlagen bij de verklaring in rekening te brengen. De banken hebben echter in art. 28 van de Algemene Bankvoorwaarden geregeld dat ze deze kosten mogen doorberekenen. Deze bankkosten staan echter niet in verhouding tot de werkelijke kosten die banken maken. Bovendien is er sprake van rechtsongelijkheid nu het merendeel van de derde-beslagene geen kosten doorberekenen.

Het conceptwetsvoorstel voegt aan art. 476a Rv een derde lid toe waarbij de kosten die de derde-beslagene mag rekenen voor het doen van de verklaring en de afwikkeling van het beslag bij algemene maatregel van bestuur worden gemaximeerd.

5. Banksaldo verrekenen

Een ander veelvoorkomend probleem is dat banken schulden verrekenen met het banksaldo zonder rekening te houden met de beslagvrije voet. Als een beslagvrij bedrag gaat gelden voor bankbeslag, dan moet dit uiteraard ook gelden wanneer de bank wil verrekenen. Volgens art. 6:135 BW is een schuldenaar niet bevoegd tot verrekenen voor zover beslag op de vordering van de wederpartij niet geldig zou zijn. De introductie van een beslagvrij bedrag bij bankbeslag betekent hiermee automatisch voor de bank een verbod om zodanig

14 Diverse Europese landen beschikken al wel over een digitaal bankenregister. Zie voor een rechtsvergelijking: M.I. Cazemier en O.M. Jans (red.), *Bestaansminimum en bankbeslag. Bescherming van de schuldenaar bestendig*, Den Haag: KBvG 2018, p. 165-196.

te verrekenen dat de schuldenaar onder het beslagvrij bedrag komt. Art. 6:135 BW is echter van aanvullend recht, zodat de banken via de Algemene Bankvoorwaarden de bevoegdheid om te verrekenen zouden kunnen uitbreiden. Zo kent op dit moment art. 25 van de Algemene Bankvoorwaarden 2017 de bevoegdheid om niet-opeisbare vorderingen te verrekenen.

Een beperking of uitbreiding van het recht tot verrekenen is echter als bepaling opgenomen op de grijze lijst. Het via de algemene voorwaarden omzeilen van het beslagvrij bedrag bij verrekenen wordt, volgens art. 6:237 onder g BW, vermoed onredelijk bezwarend te zijn. Het betreft hier weliswaar een weerlegbaar vermoeden, maar goede argumenten zijn niet denkbaar waarom het beslagvrij bedrag niet voor banken zou hoeven gelden.

6. Beslag op inboedel

Naast de bankrekening behoeft ook de inboedel betere bescherming. Regelmatig komt het voor dat er gedreigd wordt met beslag op de inboedel om zo naast loonbeslag een aanvullende betalingsregeling af te dwingen. Of er wordt daadwerkelijk beslag gelegd en een verkoopdatum aangekondigd. Meestal leidt het niet tot een openbare verkoop. Bij inboedel van 'kringloopkwaliteit' zijn de executiekosten immers hoger dan de opbrengst. Volgens diverse jurisprudentie levert het dan doorzetten van de verkoop misbruik van bevoegdheid op.¹⁵ Toch wordt beslag op de inboedel en het aankondigen van de verkoop als drukmiddel gebruikt. Voor velen een zeer ingrijpend middel. Dit ingrijpende karakter is ook de reden dat de deurwaarder volgens vaste tuchtrechtelijke jurisprudentie van tevoren moet afbellen wanneer beslag of verkoop geen doorgang vindt.¹⁶

Op dit moment kan de deurwaarder op bijna de gehele inboedel beslag leggen, met uitzondering van:

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

Beslag op de koelkast mag, maar niet op de inhoud. Deze zeer ouderwetse beslagverboden dateren van 1838 en dienen nodig gemoderniseerd te worden.

15 Hof Leeuwarden 20 april 2010, ECLI:NL:GHLEE:2010:BM2233; Rb. Overijssel 5 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4540; Rb. Oost-Nederland 23 januari 2013, ECLI:NL:RBONE:2013:BZ1330. Anders: Rb. Overijssel 28 november 2013, ECLI:NL:RBOVE:2013:3073; Hof Amsterdam 12 april 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:1440. Zie verder: www.schuldinfo.nl/inboedelbeslag.

16 Zie onder meer: Hof Amsterdam 7 september 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BN7343; Hof Amsterdam 10 april 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BW6156.

De KBvG heeft al in 2012 een preadvies uitgebracht en verschillende voorstellen voor modernisering gedaan.¹⁷ In 2015 is een conceptwetsvoorstel via internetconsultatie naar buiten gebracht waarbij in de mate van bescherming twee groepen burgers werden onderscheiden: burgers die toegelaten zijn tot de schuldhulpverlening en burgers die hier niet of voorlopig niet voor in aanmerking komen. De eerste groep ontving meer bescherming doordat voor hen werd bepaald dat de ‘niet bovenmatige inboedel’ niet voor beslag vatbaar is. De tweede groep werd die bescherming onthouden; deze mensen moesten het doen met een beperkte lijst met goederen, waar bijvoorbeeld geen tv op staat.

Op dit voorstel is veel kritiek geweest. Er kunnen allerlei redenen zijn waardoor mensen niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. De voorgestelde regeling maakt hen tot tweederangsburger met minder rechten. Druk uitoefenen door beslag op de inboedel te leggen zou dan mogelijk blijven.

Deze kritiek is ter harte genomen. In het conceptwetsvoorstel tot herziening van het beslag- en executierecht van 8 juni 2018 wordt onder meer voorgesteld om de niet-bovenmatige inboedel voor iedere schuldenaar vrij van beslag te laten. Bovendien wordt voorgesteld om de verkoop op moderne wijze, via internet, op vergelijkbare wijze als bij onroerende zaken, plaats te laten vinden. De kostbare publicatie van een advertentie in de krant en het aanslaan van een biljet is immers niet meer van deze tijd.

7. Beslag als oneigenlijk drukmiddel

Naast een betere bescherming bij bankbeslag en beslag op inboedel, gaat het conceptwetsvoorstel nog een stap verder. Voorgesteld wordt om aan art. 435 lid 1 Rv de volgende zin toe te voegen:

‘Beslaglegging is niet toegestaan indien redelijkerwijs voorzienbaar is dat de opbrengst die gerealiseerd kan worden bij het verhaal op die goederen niet meer bedraagt dan de kosten van de beslaglegging en de eventueel daaruit voortvloeiende executie.’

Beslag leggen op een auto waarvan de dagwaarde lager is dan de kosten van beslag en verkoop, is derhalve niet geoorloofd.

In tal van jurisprudentie is beslag en executie vexatoir wanneer de kosten hoger zijn dan de verwachte opbrengst. Door een verbod van beslag als zuiver pressiemiddel in de wet op te nemen wordt expliciet duidelijk gemaakt dat het beslag per saldo niet de schuld mag verhogen en dat het beslag niet als middel mag worden gebruikt om betalingsregelingen

¹⁷ *Herziening van het beslagverbod roerende zaken. Een achterhaalde regeling bij de tijd gebracht*, Den Haag: KBvG 2012.

af te dwingen waar geen financiële ruimte voor is.¹⁸ De deurwaarder krijgt hiermee een grotere verantwoordelijkheid om een afweging te maken en zo nodig de opdracht tot beslaglegging te weigeren.

Deze bepaling zorgt ervoor dat de deurwaarder een kostenafweging moet maken vóórdat hij beslag gaat leggen. Volgens de huidige praktijk bij beslag op inboedel vindt de afweging veelal pas plaats ná beslaglegging, op het moment van afweging of er een verkoop plaats moet vinden.

8. Wildgroei aan bijzondere bevoegdheden

Naast modernisering van het beslag- en executierecht is een inperking nodig van de bijzondere bevoegdheden tot verhaal van schulden. In 2012 is in *Paritas Passé* al aandacht gevraagd voor het probleem dat met name de overheid via afzonderlijke wetten telkens iets meer mag dan de gemiddelde andere schuldeiser.¹⁹ Het *paritas creditorum* is onder druk komen te staan hetgeen tot allerlei verdringingseffecten en een instabiele financiële situatie van de schuldenaar leidt. Dit speelt vooral bij mensen met problematische schulden, waarbij de schuldenlast hoog en de afloscapaciteit voor alle schuldeisers onvoldoende is. Schuldeisers zoeken naar alternatieve invorderingsmogelijkheden wat tot verdere instabiliteit en extra kosten leidt.

Het gaat hierbij allereerst over de bevoorrechtiging van bepaalde vorderingen. De belasting-schulden zijn van oudsher preferent. Medio 2019 worden in het kader van de ‘stroomlijning invordering belastingen en toeslagen’ ook de toeslagschulden preferent.²⁰ Een zorgelijke ontwikkeling, nu toeslagschulden bijna standaard onderdeel uitmaken van het schulden-dossier. Deze preferentie zal tot verdere verdringing leiden. Het aloude argument voor preferentie bij belastingsschulden, dat de overheid niet haar eigen debiteuren kiest, gaat hier niet op. De overheid is immers verantwoordelijk voor de inrichting van een toeslag-systeem dat voor de gemiddelde burger zo ingewikkeld is dat dit makkelijk tot toeslag-schulden leidt.

Naast preferentie zijn er ook een aantal bijzondere bevoegdheden die problemen veroorzaken en aanpassing behoeven.

18 Uit het concept van de memorie van toelichting wordt duidelijk dat het met de voorgestelde regeling wel mogelijk blijft om conform het arrest HR 24 november 1995, *NJ 1996/161 (Tromp/Regency)* beslag als drukmiddel te gebruiken indien aannemelijk kan worden gemaakt dat de schuldenaar de vordering wel kan voldoen maar om hem moverende redenen de vordering niet wil voldoen.

19 N. Jungmann, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer en I. van den Berg, *Paritas Passé. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*, Hogeschool Utrecht, LOSR/MOgroep, maart 2012.

20 *Stb.* 2016, 546, art. XII onderdeel C.

8.1 *Verrekenen door de Belastingdienst*

Voor gewone schuldeisers, maar ook voor het UWV, de SVB en gemeenten geldt dat ze op basis van art. 6:135 BW en art. 4:93 lid 4 Awb bij het verrekenen van schulden met inkomsten, rekening moeten houden met de beslagvrije voet. Dit betekent dat ze vooraf, voordat ze gaan verrekenen, de beslagvrije voet moeten berekenen. Voor de Belastingdienst zijn deze wettelijke bepalingen buiten werking gesteld. In de Leidraad invordering is geregeld dat de burger zelf om toepassing van de beslagvrije voet kan vragen.

8.2 *Overheidsvordering*

De Belastingdienst kan, nadat een dwangbevel is uitgevaardigd, op eenvoudige wijze de belastingaanslag van de bankrekening laten afschrijven. De Belastingdienst mag dit in totaal zes keer proberen, waarbij zelfs een kredietfaciliteit benut mag worden. De overheidsvordering kan dus zelfs een roodstand tot gevolg hebben. Ook voor deze invorderingsbevoegdheid geldt dat je achteraf om toepassing van de beslagvrije voet kunt vragen.

8.3 *Verhaal zonder dwangbevel*

Ook het CJIB kent de mogelijkheid om boetes direct van de bankrekening af te schrijven. Dit gebeurt nadat de boete eerst twee keer is verhoogd, waardoor een boete van € 300 inmiddels € 900 is geworden. Hier geldt sinds 2017 de mogelijkheid om het ingehouden bedrag bij financiële problemen te laten terugboeken. Vervolgens wordt dan wel een dwangbevel uitgevaardigd en een deurwaarder ingeschakeld.

Kenmerkend voor de hiervoor vermelde bijzondere bevoegdheden is dat er een ‘piepsysteem’ geldt. De burger moet zelf aan de bel trekken wanneer hij in de problemen komt. Het is inmiddels genoegzaam bekend dat dit voor de gemiddelde debiteur niet werkt. Een meer proactieve benadering is nodig.²¹ Er lijkt bij de Belastingdienst wel een bereidheid om de mogelijkheden van een meer proactieve benadering te onderzoeken.²²

8.4 *Beslag op toeslagen*

Tot slot kan beslag op toeslagen als bijzondere bevoegdheid niet onvermeld blijven. Er geldt volgens art. 45 Awir een beslagverbod met als uitzonderingen:

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

21 Zie hierover A.J. Moerman en H. Oberzaucher, *Belastingdienst een bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslagnschulden*, LOSR/MO-groep, Utrecht 2014.

22 *Handelingen II* 2017/18, 25 augustus 2013.

De keuze van de wetgever om de verhuurder de bevoegdheid te geven beslag op de huurtoeslag te leggen, is op zichzelf niet zo vreemd. Er is immers een huurschuld ontstaan en kennelijk is de huurtoeslag niet aan de huur besteed. Eenzelfde redenering geldt voor de zorgverzekeraar en de kinderopvanginstelling. De uitwerking van het beslag heeft echter onwenselijke gevolgen. Aan het beslag ligt een vonnis ten grondslag waarbij de rechter aan een achterstand een executorialie titel heeft verleend. Door vervolgens beslag op een toeslag te leggen, worden de geïnde toeslagen afgeboekt op deze achterstand. De kans is erg groot dat de lopende betalingsverplichtingen hierdoor niet meer voldaan kunnen worden.

Wel zal met invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet direct een beslagvrije voet gaan gelden en is een verzoek hiertoe op basis van art. 475f Rv bij de kantonrechter niet meer nodig. Bij een combinatie van beslag op toeslag en loonbeslag of verrekening zal gelden: wie het eerst komt, het eerst maalt. Wanneer eerst beslag op een toeslag en later loonbeslag wordt gelegd, dan moet bij het loonbeslag rekening worden gehouden met het beslag op de toeslag. En vice versa.

Een gemiste kans, want de wetswijziging lost de kern van het probleem niet op, te weten dat beslag op de toeslag de lopende betalingsverplichting doorkruist. Dit kan voorkomen worden door in plaats van beslag op toeslagen, verhuurders, zorgverzekeraars en kinderopvanginstellingen bij een achterstand een zelfstandig recht te geven om de toeslag rechtstreeks te innen om daarmee de lopende verplichting te voldoen.²³

9. Afstemming en coördinatie

Aanpassing van de afzonderlijke beslag- en executiebevoegdheden is nodig om het bestaansminimum beter te beschermen. Maar ook de combinatie van bevoegdheden, wanneer meerdere schuldeisers een vordering proberen te innen bij een debiteur met problematische schulden, vraagt om meer afstemming en regulering. Zodra sprake is van een problematische schuld ontstaat een situatie die voor de schuldenaar uitzichtloos is. Geen vooruitzicht op een schuldevrije toekomst en de schulden nemen veelal toe. Vanuit de schuldeisers bezien betekent dit een schuldenaar die onvoldoende verhaal biedt om alle schulden te voldoen. Juist dan is meer afstemming en coördinatie nodig. Er zijn een aantal ontwikkelingen die hier gedeeltelijk verandering in brengen:

- het digitaal beslagregister;
- Verwijsindex Schuldhulpverlening;
- Clustering Rijksincasso;
- coördinerend deurwaarder.

23 Voor zorgverzekeraars heeft de Tweede Kamer al een amendement aangenomen waardoor art. 18aa Zorgverzekeringswet regelt dat bij of krachtens AMvB te stellen voorwaarden de zorgtoeslag rechtstreeks aan de zorgverzekeraar uitbetaald kan worden indien er een premieachterstand van drie maanden is (Kamerstukken II, 2014-2015, 33 683, nr. 43). Eenzelfde regeling zou ook ingevoerd kunnen worden voor verhuurders en kinderopvanginstellingen.

9.1 *Digitaal beslagregister*

De KBvG heeft een digitaal beslagregister ontwikkeld en sinds 1 januari 2016 zijn gerechtsdeurwaarders verplicht om beslag op loon, uitkering en toeslagen te registreren.²⁴

Het beslagregister heeft een tweeledig doel:

1. Voorkomen dat er onnodig kosten worden gemaakt. Voordat de deurwaarder gaat dagvaarden of beslag op loon, uitkering of toeslagen gaat leggen, moet hij eerst het beslagregister raadplegen. Wanneer op basis van informatie uit het register de verwachting is dat het langer dan drie jaar gaat duren voordat de vordering verhaald kan worden, dient hij zijn opdrachtgever hierover te informeren. Het is aan de opdrachtgever om vervolgens te beslissen of de deurwaarder al dan niet verder moet gaan met invorderen.
2. Zorgen dat de beslagvrije voet zoveel mogelijk klopt (afstemmen). Wanneer eenmaal beslag is gelegd en een andere deurwaarder legt beslag op een ander inkomen van de debiteur of diens partner, dan geeft het beslagregister een signaal aan de eerste beslagleggende deurwaarder. De deurwaarders moeten dan onderling afstemmen om de hoogte van de beslagvrije voet vast te stellen.²⁵

Het beslagregister vormt een belangrijke stap in meer afstemming, maar het is ook beperkt. Een uitbreiding langs twee lijnen is wenselijk:

- Veelvoorkomende executiemiddelen als bankbeslag en beslag roerende zaken ontbreken in het register. De KBvG heeft zelf aangegeven het beslagregister als ‘groeibriljant’ te zien. De verordening is zodanig vormgegeven dat eenvoudig bij reglement het register is uit te breiden met andere executiemiddelen.
- De overheid als grootste schuldeiser ontbreekt in het register in de situatie dat ze geen gerechtsdeurwaarder inschakelt. Met name door de Belastingdienst en uitkeringsinstanties vindt veel invordering plaats. Aansluiting op het register is noodzakelijk.²⁶

9.2 *Verwijsindex Schuldhulpverlening*

De KBvG heeft samen met de NVVK, brancheorganisatie voor schuldhulpverlening, de Verwijsindex Schuldhulpverlening (Vish) ontwikkeld. Met Vish kan de deurwaarder, voordat hij gaat dagvaarden of beslag leggen, zien of betrokkene schuldhulpverlening ontvangt. Mocht dat het geval zijn, dan kan de deurwaarder zijn opdrachtgever adviseren een pas op de plaats te maken. De ervaringen met de verwijsindex zijn positief. Toch zijn er nog maar weinig gemeenten aangesloten.

24 Verordening digitaal beslagregister voor gerechtsdeurwaarders, *Stcrt.* 2015, 39706.

25 Zodra de deurwaarder weet dat een andere deurwaarder beslag op een ander inkomen heeft gelegd volgt uit tuchtrechtelijke jurisprudentie de verplichting tot afstemming van de beslagvrije voet. Zie: Hof Amsterdam 7 september 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BN7340.

26 Er dien wat privacyhobbels genomen te worden, maar de wens om aan te sluiten wordt door de overheid onderschreven. Zie: Kamerstukken II, 2016-2017, 24 515, nr. 382.

9.3 *Clustering Rijksincasso*

Een derde ontwikkeling die tot meer afstemming leidt is de Clustering Rijksincasso. Verschillende overheidsorganisaties hebben de deurwaarderstrajecten overgedragen aan het CJIB. Om te voorkomen dat debiteuren met meerdere deurwaarders te maken krijgen, wijst het CJIB deze debiteuren zoveel mogelijk toe aan één deurwaarder. Deze deurwaarder krijgt daarmee de verantwoordelijkheid voor de incassering van verschillende uitstaande overheidsschulden bij de desbetreffende debiteur. Er is eind 2017 gestart met de clustering van vijf overheidsorganisaties: UWV, CAK, DUO, Rijksdienst voor ondernemend Nederland en Zorginstituut Nederland.

Naast kostenbesparing, is het doel van clustering om maatschappelijk verantwoordelijk incasseren te bevorderen.²⁷

9.4 *Coördinerend deurwaarder*

De Wet vereenvoudiging beslagvrije voet introduceert de coördinerend deurwaarder die verantwoordelijk is voor de vaststelling van de beslagvrije voet en inning en verdeling van de executieopbrengst. In de wetswijziging is eveneens geregeld dat de beslaglegging door meerdere schuldeisers zoveel mogelijk op één inkomstenbron plaatsvindt om zo afstemming te bevorderen. Dit wordt gerealiseerd door een verplichte beslagvolgorde in de wet op te nemen. Bovenaan het lijstje staat de bijstandsuitkering, direct gevolgd door overige uitkeringen. Wanneer betrokkene loon ontvangt aangevuld met een bijstandsuitkering, dan moet de deurwaarder beslag leggen op de bijstandsuitkering. De reden dat uitkeringen in de beslagvolgorde bovenaan staan, heeft er mee te maken dat de beslaglegger op de hoogte raakt van eventuele verrekeningen op de uitkering.²⁸

10. **Van eigen belang naar gezamenlijk belang**

Een robuuste beslagvrije voet, betere bescherming bij bankbeslag en beslag op inboedel is in ieders belang, om te voorkomen dat er nieuwe schulden en nieuwe schuldeisers ontstaan. Coördinatie en afstemming is van grote betekenis wanneer sprake is van problematische schulden, want dan werken de systemen niet meer goed.

De beslag- en executiebevoegdheden die het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering biedt en de bijzondere bevoegdheden die de overheid in tal van wetten toebedeeld krijgt, zijn gericht op de invordering van de eigen vordering. Het gezamenlijk belang van alle schuldeisers en de schuldenaar wordt hiermee uit het oog verloren, waardoor de problemen alleen maar toenemen. Modernisering van het beslag- en executierecht is nodig, maar er moet meer gebeuren.

²⁷ Kamerstukken II, 2015-2016, 31 490, nr. 212.

²⁸ Kamerstukken II, 2016-2017, 34 628, nr. 3, p. 61 en p. 22-23.

Er is allereerst een mentaliteitsverandering nodig bij schuldeisers. Het komt te vaak voor dat schuldeisers, ondanks mooie woorden over maatschappelijk verantwoord ondernemen, vorderingen uit handen geven waarbij geen enkele bemoeienis is over de wijze waarop de schulden worden geïnd. Wanneer je een schuld uit handen geeft of verkoopt en vervolgens gaat het incassobureau de schuldenaar afknijpen, dan ben je daar als schuldeiser verantwoordelijk voor.

Om schuldeisers meer verantwoordelijk te maken voor de wijze van de inning van schulden, dient het risico dat de kosten voor de invordering niet verhaald kunnen worden op de schuldenaar, volledig bij de schuldeiser te liggen. Sinds invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet in 2001, waarbij de marktwerking is ingevoerd, is dit niet meer het geval. Weliswaar geldt voor de kosten die de deurwaarder bij de debiteur in rekening brengt het zogenoemde vaste schuldenaarstarief. Voor de opdrachtgever gelden vrije tarieven. No-cure-less-pay- en zelfs no-cure-no-pay-afspraken komen veel voor. Dit betekent dat als de debiteur geen verhaal biedt de deurwaarder niet of slechts beperkt betaald wordt voor de verrichte werkzaamheden. Een verbod op dit soort afspraken zorgt ervoor dat de schuldeiser het risico van oninbaarheid moet dragen, waardoor hij naar verwachting meer zijn verantwoordelijkheid zal nemen en zich meer met het incassoproces zal bemoeien.

Het komt zelfs voor dat de opdrachtgever verdient aan het verrichten van ambtshandelingen doordat de deurwaarder een deel van de inkomsten (kosten voor ambtshandelingen) aan de opdrachtgever moet afstaan.²⁹ Op deze manier heeft de opdrachtgever er zelfs baat bij dat de deurwaarder extra ambtshandelingen verricht, hetgeen natuurlijk verwerpelijk is. Ook de KBvG noemt het een zorgwekkende ontwikkeling dat het kostenrisico van rechtshandhaving meer en meer bij de gerechtsdeurwaarder ligt.³⁰

Zoals aangegeven, zijn de bevoegdheden van schuldeisers om hun vordering te innen op de eigen vordering gericht. Zodra sprake is van problematische schulden is echter een integrale benadering nodig waarbij het algemeen belang, het belang van de gezamenlijke schuldeisers en dat van de schuldenaar voorgaat op het eigen belang. Volgens dit gezamenlijk belang wordt er maximaal afgelost, de ‘opbrengst’ eerlijk verdeeld, het bestaansminimum gerespecteerd, passende hulp geboden en is er perspectief op een schuldenvrije toekomst. Dit kan door een coördinerend deurwaarder verantwoordelijk te maken voor inning en verdeling ten behoeve van alle schuldeisers. De coördinerend deurwaarder beschikt over voldoende informatie om erop toe te kunnen zien dat er maximaal geïnd wordt. Het betreft een lokale deurwaarder die zo nodig afstemt met de plaatselijke (schuld)hulpverlening.

29 Eindverslag van de Commissie Grenzen tariefmodellen gerechtsdeurwaarders. <https://www.lin-kedin.com/pulse/kbvg-grijpt-tariefvrijheid-gerechtsdeurwaarders-door-van-der-putten>.

30 *Ik zal handhaven*, meerjarenbeleidsplan KBvG 2016-2020, Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, Den Haag 2016, p. 47 e.v. De in juni 2017 geïnstalleerde Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders zal een advies uitbrengen over de hoogte van de tarieven en het tariefstelsel (*Stcr.* 2017, 30516).

De debiteur krijgt bij de coördinerend deurwaarder automatisch een schuldregeling, een regeling waar je niet uitgezet kan worden. Na een periode van maximaal aflossen en geen nieuwe schulden maken, kan de debiteur om een schone lei vragen. Als het mee zit na drie jaar, als het tegenzit duurt het wat langer.

Met een verschuiving van eigenbelang naar gezamenlijk belang kunnen we eindelijk een streep zetten door de wijze van invordering als belangrijke oorzaak van schuldenproblematiek.