

Vergaderjaar 2021–2022

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 612

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2021

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, over de uitvoering van de motie van het lid Van Beukering-Huijbregts c.s.¹ Deze motie, ingediend bij de begrotingsbehandeling van het Ministerie van SZW (Handelingen II 2020/21, nr. 27, items 3 en 6), verzocht het kabinet om naar het huidige stelsel van maatschappelijk verantwoorde incasso en deurwaardersactiviteiten te kijken en na consultatie van partijen als de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), de NVVK (vereniging voor schuldhulpverlening, sociaal bankieren en beschermingsbewind), het Nibud en het lectoraat armoede en schulden verbeteringen in kaart te brengen.

Daartoe heeft mijn departement deze zomer een viertal thematafels georganiseerd met partijen uit het incasso en schuldendomein.² Gesproken is over «kleine schulden snel oplossen», «sociaal tarief en verdienmodel», «digitalisering, innovatie en privacy» en «kwetsbare groepen en betalingscultuur». Een breedbeeld van de sessies is als bijlage bijgevoegd bij de brief³. Ik wil van de gelegenheid gebruik maken om mijn grote dank uit te spreken naar de deelnemende partijen. Ik maak van de gelegenheid gebruik om aan uw Kamer te melden dat het CJIB deze zomer de aanbesteding van gerechtsdeurwaardersdiensten succesvol heeft afgerond en dat de nieuwe dienstverlening 1 november 2021 start. Hierdoor wordt het mogelijk om alle vorderingen van het UWV, CAK, DUO, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en het CJIB op een burger gebundeld aan te bieden bij één gerechtsdeurwaarder. Zo kan worden voorkomen dat burgers te maken krijgen met meerdere gerechts-

¹ Kamerstuk 35 570 XV, nr. 58.

² De in de motie genoemde partijen als de KBvG, de NVVK, het Nibud en het lectoraat armoede en schulden, aangevuld met de LOSR, Deurwaardersbelangen.nu, de NVI en de rechtspraak. Naast ambtenaren van mijn departement, namen ook ambtenaren deel van de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

deurwaarders en bijbehorende extra kosten. Ook stelt dit het CJIB beter in staat te sturen op maatschappelijk verantwoord incasso⁴ en dat sluit aan bij hetgeen in de thematafels is besproken.

De opbrengst is door de deelnemende organisaties kernachtig vervat in een gezamenlijke paper met 10 oplossingen voor schuldenproblemen. Een deel van de partijen heeft nog een aanvullende paper opgesteld met specifieke aanbevelingen op het terrein van de buitengerechtelijke incassokosten, hoe deze in balans te krijgen met de huidige maatschappelijke situatie en de verwachtingen. Deze papers treft u als bijlagen aan. Hoewel de Raad voor de rechtspraak vanuit zijn rol de paper niet mede heeft ondertekend, onderstreept de Raad het belang van de gezamenlijke aanpak en blijft graag betrokken bij het vervolg.

Met deze twee papers heb ik opties met mogelijke verbeteringen uit het brede veld opgehaald in lijn met de motie Van Beukering-Huijbregts c.s. Zoals in het gezamenlijk paper ook staat: verreweg de meeste mensen met schulden waar incassobureaus en gerechtsdeurwaarders mee te maken krijgen, kunnen uiteindelijk wél betalen. Door proactief in te vorderen en passende betalingsregelingen af te spreken, kunnen de meeste schulden klein genoeg blijven om ze af te kunnen lossen. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat ruim 614.000 gezinnen in Nederland kampen met problematisch schulden⁵. Daarnaast is er ook een groep mensen die te maken heeft met risicovolle schulden. De inzet van het kabinet is om het aantal mensen met problematische en risicovolle schulden te verkleinen.

Kleine schulden snel oplossen

Alle stappen binnen de keten zijn opzichzelfstaand gerechtvaardigd, maar kunnen als optelsom soms tot excessen leiden. Bijvoorbeeld de volgorde van het afboeken van betaalde bedragen op de hoofdsom, rente en kosten.⁶ Deze zogenoemde imputatieregeling is bedoeld om de schuldeiser te beschermen tegen een calculerende wanbetaler die ná een of meerdere incassostappen uiteindelijk alsnog over de brug komt met betaling van de oorspronkelijke factuur. Het komt voor dat deze de schuldeiser vervolgens laat zitten met de gemaakte kosten en rente. Tegelijkertijd kan deze goed bedoelde imputatieregeling juist die schuldenaren die de olopemde kosten vanwege de optelsom van de invorderingsmaatregelen niet kunnen betalen in een uitzichtloos executietraject doen belanden. Daar waar het fout gaat, bevindt de oorzaak zich vaak in van oorsprong kleine schulden. De verhouding tussen kosten en initiële rekening is bij een geringe vordering al vrij snel uit balans.

We willen een stelsel dat uitgaat van alert vertrouwen: incassodruk wordt zorgvuldig en snel tegen lage transactiekosten uitgeoefend en tegelijkertijd wordt een mogelijk risico op excessen vroegtijdig gesignaleerd, eruit gefilterd en is sprake van een goede de-escalatie naar een snelle en duurzame oplossing.

In de gezamenlijke paper komt dat ook mooi naar voren. Voor een goede diagnose en triage helpt een snel en duidelijk onderscheid in wat voor soort schuldenaar het betreft – een schuldenaar die niet wil of niet kan betalen of zoals in de paper staat: de mensen die wel willen, maar waar het om een of andere reden niet lukt. Dit onderscheid zal lang niet altijd zo

⁴ Kamerstuk 24 515, nr. 600.

⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/26/aantal-huishoudens-met-problematische-schulden-niet-toegenomen>

⁶ Artikel 6:47 Burgerlijk Wetboek.

zwart-wit zijn, maar geeft in ieder geval een goede indicatie, waarop een maatwerkaanpak kan worden geënt. Juist in deze post-corona periode waar sommige mensen en bedrijven snel in problemen kunnen komen, wil ik dat daar actie op ondernomen kan worden. Tegelijk zie ik ook dat binnen de schulden- en incassoketen behoefte is aan toegang tot informatie en transparantie over schulden en vermogen, zodat duidelijk is of actie mogelijk is of dat andere stappen dan incasso en executie, mogelijk is of dat andere stappen dan incasso en executie, bijvoorbeeld schuldhelpverlening of beschermingsbewindvoering, gezet moeten worden.

Sociaal tarief en verdienmodel

Deelnemende partijen zien een verschuiving van de bedoeling van het systeem van incasso en executie: van escalatie naar duurzame oplossing. De prikkels die in het systeem zitten, werken goed vanuit het perspectief waarvoor het systeem van oorsprong is bedoeld maar sluiten onvolgende aan op de werking die nu en voor de toekomst van het systeem wordt verwacht. Dat is een kwalitatief incassosysteem, waarbinnen een optimaal samenspel plaatsvindt tussen incassodruk, houding en gedrag van schuldenaren en afremming van escalatie. De bekostiging van een socialer systeem vertaalt zich niet alleen in tarieven en vergoedingen, maar juist ook in het bevorderen van de doelmatigheid en de beperking van de kosten van de oplossingsgerichte incassoroute.

De aanbeveling van partijen om de rechtsgang goedkoper en eenvoudiger te maken, laat het dilemma tussen uitgangspunten en uitwerking zien. Zo staat de aanbeveling om de griffierechten te verlagen en ze voor iedereen gelijk te maken ook bij partijen nog ter discussie. Dit voorstel heeft namelijk het risico in zich dat het vonnis van de kantonrechter een vrijbrief wordt voor een kostenophogende executiefase in plaats van een stimulans om tot een oplossing te komen. Ook is een dergelijke titel met inachtneming van de regels voor verjaring in beginsel oneindig geldig. Waarborgen zijn derhalve van belang om dit risico terug te dringen. Het bevorderen van een minnelijke oplossing tussen partijen moet centraal staan. Een van de suggesties is om de mate waarin partijen de buitengerechtelijke fase hebben benut in een eventuele daaropvolgende gerechtelijke uitspraak mee te laten wegen bij de proceskostenveroordeling. Dat sluit aan bij de verkenning die ik momenteel doe naar een inverbindingstelling. Hieronder versta ik dat de schuldeiser contact opneemt (of pogingen daartoe doet) met de schuldenaar om te proberen het geschil in onderling overleg op lossen, bijvoorbeeld door middel van een betalingsregeling. Zoals aangekondigd in de brief van 18 juni 2021⁷ voer ik hierover gesprekken met partijen. Over de uitkomst hiervan wordt u geïnformeerd. Een andere suggestie die is genoemd, is een limietstelling aan de mogelijkheden van executiekosten in verhouding tot de hoofdsom waarvoor een titel is gehaald. Hoewel ik dat een interessante gedachte vind, zal ik dit nu niet nader laten uitwerken.

Verder verwacht het kabinet een stevige impuls van de verbetering van de kwaliteit van de incassodienstverlening.⁸ Dat lees ik ook terug in de paper van de minnelijk incasseerders over de normering buitengerechtelijke kosten. Het wetsontwerp Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) ter regulering van de incassobranche ligt ter behandeling in uw Kamer. Bij een nadere verkenning naar het sociaal tarief en verdienmodel waarvoor ik dit jaar nog opdracht zal geven, zal het kostenmodel in de Wet normering buitengerechtelijke incassokosten (WIK) als een van de componenten onder de loep worden genomen.

⁷ Kamerstukken, 24 515 en 29 279, nr. 604

⁸ Kamerstuk 35 733, nr. 2.

Zowel schuldeiser als schuldenaar hebben baat bij digitalisering en transparantie van het hele schulden- en incassotraject: juist dan kunnen kleine schulden snel opgelost worden en kunnen partijen snel de juiste stappen zetten. Transparantie over de aflossingscapaciteit van schuldenaren is volgens partijen nodig bijvoorbeeld voor het hiervoor genoemde onderscheid naar niet-kunners en niet-willers, voor een doorverwijzing naar schuldhulpverlening en voor de bepaling van een haalbare betalingsregeling. Daarbij moet oog zijn voor de privacy van alle betrokkenen. Uit de thematafelsessie kwam naar voren dat het goed stroomlijnen van informatie en informatie-uitwisseling met oog voor toegankelijkheid, gebruiksgemak, proportionaliteit én met voldoende (privacy)waarborgen centraal staat. In het commissiedebat van 30 september jl. met uw Kamer heb ik toegezegd snel met de rechtspraak en partijen in gesprek te treden over welke digitale voorzieningen die onder de paraplu van spoedwetgeving Covid-19 nu mogelijk zijn, maar we ook voor de toekomst willen behouden. Dat sluit hier ook bij aan.⁹

Vervolgacties

Schulden is geen thema om de komende tijd op stil te zitten. De problematiek van schulden is, zeker nu post-corona, dermate belangrijk dat we in deze brief een aantal acties hebben opgenomen in de lijn van de bijeenkomsten en papers voor verdere verbetering van de schulden- en incassoketen. Dat sluit ook aan bij de kabinetsbrief inzake brede bedrijfsbeëindiging van 27 mei 2021.¹⁰

De acties die ik, samen met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, nog dit jaar in gang zal zetten zijn:

- Ik deel het verzoek van de deelnemende partijen en maak graag gebruik van hun enthousiasme en aanbod om de gezamenlijke punten voortvarend uit te werken. Coördinatie van de samenwerking tussen incasseerders, gerechtsdeurwaarders en schuldhulpverleners en de rol die een coördinerend deurwaarder daarin kan hebben zie ik als een van de aanbevelingen waarop een nadere verdiepingsslag kan worden gemaakt. Daarbij zal ik om verwarring met de term coördinerend deurwaarder bij meerdere beslagen op één inkomstenbron te voorkomen de term regisseur gebruiken. Ik zet deze verdieping samen met partijen nog dit najaar in gang.
- Verder zal ik als belangrijk onderdeel van de integrale verbetering van het functioneren van de invordering en schuldenketen opdracht geven tot een verkenning naar het sociaal tarief en verdienmodel, inclusief de normering van buitengerechtigde incassokosten. Bij deze verkenning die begin 2022 start, worden de door de deelnemers naar voren gebrachte kostencomponenten, de perspectieven op het stelsel van financiële prikkels en de factoren die van invloed zijn op het duurzame verdienmodel betrokken.
- De aanbeveling om een kwaliteitsfonds in te richten om de noodzakelijke genoemde innovatie en digitaliseringsslag te kunnen maken, pak ik ook nog dit jaar op. Een gedeeld beeld over innovatie en digitalisering, een gecoördineerde aanpak en perspectief op doelen en continuïteit van goede dienstverlening helpen de ketenpartijen vooruit. Ik zal met de deelnemende partijen een plan van aanpak opstellen.

De thematafelsessies hebben laten zien dat veel goed gaat in de schulden- en incassoketen en dat deelnemende partijen gezamenlijk in staat zijn om

⁹ Kamerstuk 29 279, nr. 681

¹⁰ Kamerstuk 35 420, nr. 314.

concrete oplossingsrichtingen te formuleren, zodat we samen tot beleid komen dat aansluit bij de praktijk.

Ik betrek uw Kamer waar nodig en zal u in ieder geval ook op de hoogte houden van de verdere gesprekken met de partijen. De eerstvolgende bijeenkomst die ik zal organiseren, zal zien op de schuldenpositie post-corona en wat partijen daaraan opvalt en wat zij daar aan acties nodig achten.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker