



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Verkennd onderzoek naar Europese incassomodellen

Auteur: R. Oomkens

Zoetermeer, 10 januari 2019

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

1	Achtergrond	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Scope van het onderzoek	5
1.3	Vraag- en doelstelling van het onderzoek	6
1.4	Onderzoeksverantwoording	6
1.5	Leeswijzer	7
2	Incasso in Nederland	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Schuldhelpverlening	8
2.3	Inning door publieke schuldeisers: Rijksincasso	9
2.4	Inning door private schuldeisers	15
2.5	Beslagregister en beslagvrije voet	19
3	Incassomodellen in Europa: een verkenning	22
3.1	Inleiding	22
3.2	België	22
3.3	Duitsland	26
3.4	Spanje	29
3.5	Verenigd Koninkrijk	32
3.6	Zweden	35
4	Ervaringen met Europese incassomodellen	38
4.1	Inleiding	38
4.2	Positieve aspecten binnen Europese incassomodellen	38
4.3	Knelpunten binnen Europese incassomodellen	41
4.4	Analyse en conclusie: potentiële lessen voor Nederland	47
5	Conclusies	51
5.1	Inleiding	51
5.2	Knelpunten oplossen & lessen trekken	51
5.3	Conclusies	55
	Bijlage 1 – Overzicht geïnterviewde landenexperts	57
	Bijlage 2 – Overzicht aanwezigen expertsessie	59
	Bijlage 3 – Resultaten expertsessie	60
	Bijlage 4 - Bronnen	69



1 Achtergrond

1.1 Aanleiding

De (dwang)incasso van vorderingen heeft in het voorliggende onderzoek de specifieke aandacht. Aanleiding daarvoor zijn de ervaren knelpunten ten aanzien van de inzet van (private) incassobureaus, gerechtsdeurwaarders, de kosten die daarmee gemoeid zijn en ontbrekende afstemming tussen of coördinerend overzicht door partijen¹. In dat kader wordt regelmatig verwezen naar het Zweedse Koninklijk Incassobureau als goed voorbeeld.² Dit vormde voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanleiding om te onderzoeken hoe in andere landen partijen, zowel in het traject van buitengerechtelijke (minnelijke) incasso als gerechtelijke incasso (dwangincasso), omgaan met de invordering van schulden, wat de voor- en nadelen van deze modellen zijn en wat we hier van kunnen leren.

Het voorliggende onderzoek geeft invulling aan het voornemen het Zweedse model, alsmede incassomodellen uit vier andere Europese landen te onderzoeken en de toepasbaarheid daarvan (of onderdelen daarvan) voor Nederland in kaart te brengen. Het is van belang te beseffen dat bij het schrijven van dit onderzoek de Nederlandse situatie het referentiekader was. Bij het formuleren van de potentiële lessen is dus vooral gekeken in hoeverre bepaalde aspecten van andere Europese incassomodellen, en de ervaringen hiermee, een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van het incassomodel, zodanig dat de in Nederland ervaren knelpunten worden verminderd.

1.2 Scope van het onderzoek

Het voorliggende onderzoek betreft een verkenning van publieke en private incassomodellen in zes Europese landen: Nederland, België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, en Spanje. We beperken ons in dit onderzoek tot de invordering van schulden van natuurlijke personen door overheidsschuldeisers en private schuldeisers (*Business to Consumer*, B2C). De invordering van schulden van bedrijven (*Business to Business*, B2B) blijft hiermee buiten beschouwing.

Wanneer binnen dit onderzoek wordt gesproken over een (rijks)incassomodel, verwijzen wij naar het onderscheid tussen publieke en private schuldeisers en het onderscheid tussen de buitengerechtelijke of minnelijke incassofase en de gerechtelijke fase. De minnelijke incassofase gaat vooraf aan de gerechtelijke fase en hierin wordt getracht een onbetaalde factuur te innen door middel van schriftelijke en telefonische sommatie. De gerechtelijke fase is de fase waarin tenuitvoerlegging plaatsvindt van een vonnis, beschikking, authentieke akte of een dwangbevel, bijvoorbeeld door loonbeslag, bankbeslag of beslag op inboedel te leggen.



(Rijks)incassomodel

<u>Buitengerechtelijke incassofase</u> <i>Overheidsschuldeisers</i>	<u>Buitengerechtelijke incassofase</u> <i>Private schuldeisers</i>
<u>Gerechtelijke fase</u> <i>Overheidsschuldeisers</i>	<u>Gerechtelijke fase</u> <i>Private schuldeisers</i>

1.3 Vraag- en doelstelling van het onderzoek

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Wat kunnen we leren van de (rijks)incassomodellen in Zweden, België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Spanje, zodat we het (rijks)incassomodel in Nederland kunnen optimaliseren?

De centrale doelstelling van dit verkennende onderzoek is tweeledig:

- 1) Het verkrijgen van inzicht in de werkzame en niet-werkzame mechanismen van verschillende Europese (rijks)incassomodellen zodat goede voorbeelden kunnen worden gedestilleerd.*
- 2) Inzicht verkrijgen in de toepasbaarheid van goede voorbeelden van (onderdelen van) (rijks)incassomodellen uit andere Europese landen, zodat het Nederlandse (rijks)incassomodel kan worden geoptimaliseerd.*

In de doelstelling staat het achterhalen van goede voorbeelden centraal om zo het Nederlandse (rijks)incassomodel te kunnen optimaliseren. Bij goede voorbeelden levert het (rijks)incassomodel een bijdrage aan:

- Wenselijk betaalgedrag van mensen (dus worden schulden effectief geïnd);
- Een maatschappelijke verantwoorde incasso (eerlijk, integraal en persoonsgericht);
- Het duurzaam en integraal voorkomen van problematische schulden;
- Het beschermen van de debiteur (privacy en waarborgen bestaansminimum).

1.4 Onderzoeksverantwoording

1.4.1 Deskresearch & interviews

Om inzicht te krijgen in de verschillende incassomodellen is deskresearch verricht en zijn interviews gehouden met landenexperts in zes Europese landen: Nederland, België, Duitsland, Spanje, Verenigd Koninkrijk, en Zweden. Er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers vanuit: de overheid, de incasso- en gerechtsdeurwaardersbranche, schuldhulpverlening en de wetenschap. In totaal zijn 27 landenexperts geïnterviewd (zie bijlage 1 voor overzicht). In Duitsland, en in mindere mate in het Verenigd Koninkrijk, waren de benaderde landenexperts zeer terughoudend waar het ging om het verlenen van medewerking aan een telefonisch interview. Hierdoor zijn uiteindelijk minder landenexperts geïnterviewd dan oorspronkelijk was beoogd.



Op basis van de deskresearch en de interviews zijn landenrapporten opgesteld (interne documentatie). Deze landenrapporten vormden de kern van de verdere analyse.

1.4.2 *Expertsessie*

Tijdens de expertsessie waren 16 experts aanwezig (voor een overzicht van de aanwezigen zie bijlage 2). Op basis van de analyse van de beschrijvingen van verschillende Europese incassomodellen zijn voorafgaand aan de sessie potentiële lessen geformuleerd die het Nederlandse incassomodel mogelijk kunnen optimaliseren. Deze lessen vormden het uitgangspunt voor de expertsessie. De centrale vraag hierbij was in hoeverre de lessen wenselijk, haalbaar en toepasbaar achten binnen de Nederlandse context.

Tijdens de sessie is gebruikgemaakt van MeetingSphere; een ICT-tool om groepsinteracties te organiseren. Iedere aanwezige had beschikking over een laptop en kon op deze manier zijn mening geven over de verschillende lessen. Met deze discussieertool was het mogelijk om met de gehele groep gelijktijdig verschillende onderwerpen te behandelen. Met de stemtool konden de deelnemers stemmen over diverse stellingen. Op basis van de resultaten uit MeetingSphere is over iedere potentiële les een plenaire discussie gehouden (dus zonder daarbij gebruik te maken van het systeem).

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst op hoofdlijnen een beschrijving van het Nederlandse incassomodel. Dit hoofdstuk is gebaseerd op deskresearch. In hoofdstuk 3 volgt een verkenning van de incassomodellen in 5 Europese landen, te weten België, Duitsland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, en Zweden. Dit hoofdstuk is deels gebaseerd op deskresearch en deels op interviews met landenexperts in de verschillende landen. *Ervaringen* met de verschillende Europese incassomodellen – de positieve aspecten en ervaren knelpunten – worden in hoofdstuk 4 beschreven, eveneens op basis van deskresearch en interviews met landenexperts. Op basis van een analyse van de onderzoeksresultaten sluit dit hoofdstuk af met potentiële lessen voor Nederland. In hoofdstuk 5 presenteren we de conclusie van het onderzoek.



2 Incasso in Nederland

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we een globale beschrijving van het Nederlandse incassomodel. Indien relevant wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen private en publieke schuldeisers en tussen de minnelijke of buitengerechtelijke incassofase en de gerechtelijke fase. Voordat we ingaan op de belangrijkste kenmerken van het Nederlandse incassosysteem, bespreken we eerst verschillende vormen van schuldhulpverlening.

2.2 Schuldhulpverlening

Sinds de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)³ is de gemeente verantwoordelijk voor de lokale schuldhulpverlening. De gemeente dient zorg te dragen voor een brede toegang tot de schuldhulpverlening, maar mag wel personen op basis van een individuele afweging weigeren. De wijze waarop die afweging wordt gemaakt kan per gemeente verschillen. De Wgs is namelijk een kaderwet die gemeenten verplicht om te voorzien in een lokaal passend aanbod van ondersteuning bij financiële problemen en het oplossen van schulden. Als de debiteur aan de voorwaarden voldoet, en toegang krijgt tot schuldhulpverlening krijgt deze een schuldhulpverlener aangeboden. Dan komt de debiteur in een schuldhulpverlening traject terecht. Zo'n traject kan uit verschillende vormen van dienstverlening bestaan (budgetbeheer/budgetcoaching/duurzame financiële dienstverlening etc.) en kan uiteindelijk ook uitmonden in een minnelijke of wettelijke schuldregeling. Tot de aanpalende dienstverlening behoort ook beschermingsbewind. Beschermingsbewind kan onder andere worden ingezet om te zorgen dat de schuldsituatie stabiel wordt. Beschermingsbewind wordt ook wel bewind of onderbewindstelling genoemd. Een bewindvoerder beheert de inkomsten en zorgt er onder andere voor dat de vaste lasten op tijd worden betaald. Ook zorgt een bewindvoerder ervoor dat de kans op (nieuwe) schulden kleiner wordt. Beschermingsbewind gaat verder dan budgetbeheer. De bewindvoerder is namelijk ook verantwoordelijk voor het aanvragen van een uitkering, verzorgen van de belastingaangifte, aanvragen van toeslagen en het treffen van betalingsregelingen.

Wanneer het binnen het minnelijke traject niet lukt om akkoord van alle schuldeisers te krijgen, kan een beroep op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) worden gedaan. De Wsnp schrijft voor dat mensen alleen een beroep op de rechter mogen doen als zij een 285-verklaring kunnen overleggen. In deze verklaring staat vermeld waarom er geen minnelijke regeling tot stand kon worden gebracht en wie de schuldeisers zijn.

Niet voor alle gevallen waarin sprake is van een schuldsituatie is een schuldregeling noodzakelijk. In deze situaties kan ook worden volstaan met andere/lichtere dienstverlening, denk hierbij aan budget-coaching of een tijdelijke vorm van budgetbeheer. Dergelijke vormen van ondersteuning bij financiën kunnen preventief van aard zijn, maar kunnen, zoals hierboven beschreven, ook in het kader van een schuldhulpverleningstraject worden ingezet.



Schuldhelpverlening en ondersteuning bij financiën ⁴	
Buitengerechtelijke trajecten	Gerechtelijke trajecten
<p>Budgetadvies/coaching: budgetadvies wil zeggen dat de gemeente of schuldhelpverlener advies geeft over het op orde houden van inkomsten en uitgaven.</p> <p>Budgetbeheer: de inkomsten van de debiteur worden binnen dit traject op een budgetbeheerrekening gestort van waaruit een budgetbeheerder betalingen verricht en de debiteur leefgeld verstrekt. De cliënt staat niet onder bewind. Een gemeente kan aan een schuldhelpverleningstraject de voorwaarde verbinden dat de debiteur meewerkt aan budgetbeheer.</p> <p>Minnelijk traject: bij een minnelijk traject maakt de schuldhelpverlener afspraken met de schuldeisers over de aflossing van de schulden. Dit kan in de vorm van betalingsafspraken of een herfinanciering indien te voorzien is dat de debiteur uiteindelijk tot volledige aflossing van zijn schulden kan komen of in de vorm van een schuldbemiddeling. Hierbij lost de debiteur 3 jaren naar vermogen af op het totaal aan schulden en het restant wordt kwijtgescholden dan wel via een saneringskrediet waarbij direct bij verstrekking van de lening reeds een deel door de schuldeisers wordt kwijtgescholden en de schuldenaar enkel nog op de verstrekte lening dient af te lossen.</p>	<p>Beschermingsbewind: één of meer goederen van de cliënt (meestal alle goederen) worden onder bewind gesteld (let wel: goederen in juridische betekenis omvat ook de vermogensrechten, inkomsten e.d.).</p> <p>Dwangakkoord: Als een minnelijke schuldenregeling dreigt te mislukken, kan soms een dwangakkoord worden aangevraagd bij de rechtbank. Als het dwangakkoord wordt opgelegd, dan moeten de weigerende schuldeisers meewerken aan het minnelijke akkoord.</p> <p>Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp): als bij een minnelijk traject niet alle schuldeisers instemmen, kan de cliënt bij de rechter een wettelijke schuldregeling aanvragen. Wanneer de cliënt na toelating tot de Wsnp gedurende drie jaar aan alle verplichtingen voldoet, krijgt hij een schone lei. T.a.v. schulden uit strafrechtelijke veroordeling kan overigens geen schone lei worden verkregen.</p>

Verwijsindex Schuldhelpverlening (Vish)

In de verwijsindex schuldhelpverlening (Vish) – ontwikkeld door de NVVK en de KBvG – worden sinds 2014 mensen met schulden geregistreerd die schuldhelpverlening van aangesloten gemeenten ontvangen. Alle gerechtsdeurwaarders en tientallen gemeenten zijn aangesloten. In 2017 waren aan de kant van de NVVK vijftien kredietbanken aangesloten die 46 van de 388 gemeenten vertegenwoordigden. De gerechtsdeurwaarder die een vordering behandelt checkt in Vish of de debiteur daarin opgenomen is, zo ja, zal hij de schuldeiser adviseren om de invorderingsmaatregelen (tijdelijk) stop te zetten. Zo ontstaan er geen verdere kosten en dat maakt de kans op het slagen van een schuldenregeling groter.⁵

2.3 Inning door publieke schuldeisers: Rijksincasso

In deze paragraaf bespreken allereerst het globaal verloop van de inning van bestuursrechtelijke geldschulden en strafrechtelijke en bestuurlijke boetes. Daarna



beschrijven we globaal de bijzondere bevoegdheden van overheidsinstanties. Vervolgens gaan we kort in op de Clustering Rijksincasso. Tevens gaan we in op de ontwikkelingen van incassokosten binnen de buitengerechtelijke en gerechtelijke incassofase.

2.3.1 Verloop inning bestuursrechtelijke procedure

“In 2009 is in de Algemene wet Bestuursrecht (Awb) een regeling opgenomen over bestuursrechtelijke geldschulden (titel 4.4). Titel 4.4 van de Awb is van toepassing op geldschulden die voortvloeien uit hetzij een wettelijk voorschrift dat een verplichting tot betaling aan of door een bestuursorgaan regelt, hetzij uit een besluit dat vatbaar is voor bezwaar of beroep. De meeste schulden vloeien voort uit een besluit. Voorbeelden hiervan zijn de terugbetaling van ten onrechte verleende subsidies of sociale uitkeringen, of betaling van een bestuurlijke boete” (De Meulder & Yildirim, 2018: 5). Op basis van het rapport van De Meulder en Yildirim (2018) wordt het verloop van het invorderingsproces wordt hieronder globaal beschreven. Het overzicht is daarmee niet uitputtend.

Verloop invordering bestuurlijke geldschulden ⁶	
Buitengerechtelijke incassofase	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beschikking. In de voorbereiding wordt geconstateerd dat betaling is uitgebleven en wordt een beschikking aangemaakt. Hoofddregel is dat binnen 6 weken nadat de beschikking op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt de schuld moet zijn betaald. In de beschikking mag ook een later uiterste betalingstijdstip worden opgenomen. Daarnaast kan op grond van een bijzonder wettelijk voorschrift (bijv. een gemeentelijke verordening) een andere termijn gelden (die langer mag zijn, maar ook korter). <p>Door niet tijdig te betalen is de burger in verzuim. Dat heeft twee gevolgen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ vanaf het moment dat het uiterste betalingstijdstip is verstreken is wettelijke rente verschuldigd. ▪ het bestuursorgaan kan tot aanmaning overgaan. Het bestuursorgaan kan de burger die in verzuim is, schriftelijk aanmanen. 	
<p>2. Aanmaning. De aanmaning moet in ieder geval de volgende informatie bevatten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Een aanmaningstermijn van 2 weken. ▪ De aanmaningsvergoeding die het bestuursorgaan toepast (er kan ook conform Awb worden afgeweken). ▪ De mogelijke invorderingsmaatregelen op kosten van de burger bij niet tijdige betaling. ▪ De mogelijke wettelijke rente die in rekening wordt gebracht bij niet tijdige betaling. 	
Gerechtelijke fase	
<p>Wat gebeurt er als er na de aanmaning ook niet op tijd wordt betaald? Het bestuursorgaan gaat over tot invordering. Dat kan op verschillende manieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Via een dwangbevel op grond van de Awb. ▪ Via een dagvaarding voor de civiele rechter. <p>3. Dwangbevel. Als het bestuursorgaan daartoe bevoegd is dan vaardigt het een dwangbevel uit. Niet elk bestuursorgaan is daartoe bevoegd. Die bevoegdheid moet uit de wet volgen. Het dwangbevel levert een executoriale titel op die door een deurwaarder ten uitvoer kan worden gelegd. Er feitelijk vier varianten te onderscheiden:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. De LBIO variant waarbij er op basis van het alimentatievonnis al een titel is en deze vervolgens bij brief betekend kan worden; b. De DUO variant waarbij het bestuursorgaan wel kan invorderen bij dwangbevel, maar voor de betekening gebruik dient te worden gemaakt van een gerechtsdeurwaarder 	



- c. De UVW/SVB/GSD variant waarbij het bestuursorgaan kan invorderen bij dwangbevel en zij dit dwangbevel vervolgens bij brief kunnen betekenen; en
- d. De Belastingdienst variant van de artikel 19 vordering, die vergelijkbaar is met de variant onder c, zij het dat hier geen sprake is van betekening, maar enkel van het instellen van een vordering.

De kosten die in deze fase worden gemaakt zijn voor rekening van de burger. In plaats van een dwangbevel uitvaardigen, mag het bestuursorgaan er in sommige gevallen ook voor kiezen om de burger te laten dagvaarden voor de civiele rechter om een executoriale titel te verkrijgen. Een bestuursorgaan dat bevoegd is om een dwangbevel uit te vaardigen kan dus langs twee wegen de bestuursrechtelijke geldschuld invorderen: de bestuursrechtelijke weg en de civielrechtelijke weg. Voor de burger is het aantrekkelijker wanneer de bestuursrechtelijke weg wordt gevolgd. Deze is voor hem namelijk minder duur.

4. **Dagvaarding.** Als het bestuursorgaan niet bevoegd is om een dwangbevel uit te vaardigen, moet het de burger dagvaarden voor de civiele rechter om een executoriale titel te verkrijgen. Na verkrijging van de executoriale titel kan een deurwaarder deze ten uitvoer leggen. Er kan beslag worden gelegd op geld en goederen van de burger, met het doel om op die manier de geldschuld te voldoen.

2.3.2 Verloop inning strafrechtelijke sancties en verkeersboetes

Het CJIB zorgt voor de inningstaken van strafrechtelijke sancties voor het OM, bestuursrechtelijke boetes in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv, hierna verkeersboetes). Hieronder schetsen we op basis van het rapport naar de invordering van schulden door rijksoverheidsorganisaties (De Meulder & Yildirim, 2018) een globaal, en daarmee niet uitputtend, beeld van het invorderingsproces omtrent deze boetes.

Verloop invordering strafrechtelijke sancties en verkeersboetes	
Buitengerechtelijke incassofase	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beschikking. De eerste stap binnen het inningsproces is het versturen van een beschikking. Er is een betalingsregelingsbeleid op basis waarvan voor verkeersboetes, strafbeschikkingen, boetevonnissen en maatregelen betalingsregelingen mogelijk zijn. Voor sancties vanaf €225 is standaard in termijnen betalen mogelijk. Onder voorwaarden zijn betalingsregelingen op maat mogelijk voor boetes. 	
<p>2. Aanmaning. Als de beschikking niet betaald wordt volgt er eerst een eerste aanmaning, vervolgens een tweede aanmaning. Als betaling binnen 30 dagen na de tweede aanmaning achterwege blijft, heeft het CJIB de mogelijkheid van verhaal of de toepassing van dwangmiddelen.</p>	
Gerechtelijke fase	
<p>3. Verhaal zonder dwangbevel. In eerste instantie zal worden gekozen voor verhaal. Verhaal zonder dwangbevel kan worden genomen op:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inkomsten in geld uit arbeid. ▪ Pensioen, wachtgeld, periodieke uitkeringen. ▪ Bankrekening. <p>De betrokkene wordt hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld door middel van een zogenaamde kennisgeving van verhaal evenals degene die het verhaal moet uitvoeren (werkgever, pensioenverstrekker, bank). De instelling heeft dan de plicht om aan de</p>	



betalingstermijn te voldoen. Deze verplichting vervalt na 2 maanden. Als het dan nog niet betaald is, kan een dwangbevel door het CJIB worden uitgevaardigd.
4. Verhaal met dwangbevel. Het dwangbevel wordt uitgevaardigd door het CJIB en overgedragen aan de gerechtsdeurwaarder, die zorgt voor de tenuitvoerlegging. De gerechtsdeurwaarder kan beslag leggen op goederen, maar ook op banktegoeden, lonen of uitkeringen. De kosten van de deurwaarder worden in rekening gebracht bij de betrokkene.
5. Toepassing dwangmiddelen. Als dit verhaal niet tot betaling leidt, kan het CJIB overgaan tot toepassing van dwangmiddelen of vervangende straffen. Dit hangt af van de aard van de sanctie.

2.3.3 Bijzondere bevoegdheden en preferente vorderingen

Bijzondere incassobevoegdheden

“De wetgever heeft aan diverse organisaties, voornamelijk overheidsinstanties, bijzondere incassobevoegdheden toegekend. Hiermee wordt bedoeld op andere dan de iedere schuldeiser toekomende bevoegdheid om vorderingen te incasseren. Met bijzondere incassobevoegdheden kunnen schuldeisers hun vorderingen op een eenvoudigere manier innen dan andere schuldeisers. Kenmerkend voor bijzondere incassobevoegdheden is dat de betreffende schuldeiser meestal niet langs de rechter hoeft en dat verhaal veelal kan plaatsvinden zonder tussenkomst van de deurwaarder” (Schoneveld et. al., 2018: 7). Hieronder staan de bijzondere incassobevoegdheden van overheidsorganisaties op een rij.

	Overheidsvordering	Loonvordering	Verhaal met dwangbevel	Verhaal zonder dwangbevel	(Pseudo) verrekenen	Bronheffing	Omleiding zorgtoeslag	Dwangbevel
Belastingdienst – rijksbelastingen/toeslagen								
CJIB - verkeersboetes								
UWV - uitkering								
DUO - studieschuld								
SVB – (pensioen) uitkering								
LBIO - alimentatie								
Waterschap – waterschapsbelastingen								
CAK - zorgpremie								
Gemeente – belastingen								
Gemeente – uitkeringen								

Bron: Schoneveld et. al. (2018: 8).



Hieronder volgt een toelichting op de gebruikte terminologie uit de tabel, zoals gebruikt is in het onderzoek naar bijzondere incassobevoegdheden (Schoneveld et.al., 2018). Voor een uitgebreidere beschrijving van de verschillende bijzondere incassobevoegdheden verwijzen wij naar het hierboven genoemde rapport.

- **Dwangbevel.** "Een dwangbevel is een namens de overheid uitgevaardigd schriftelijk bevel, gericht aan een schuldenaar (persoon of rechtspersoon). Door dat bevel verkrijgt de betreffende overheidsinstantie de mogelijkheid om tot beslag over te gaan. Het dwangbevel fungeert als titel zonder dat er een gerechtelijke procedure is gevoerd" (2018: 8).
- **Verrekenen.** "Het gaat bij overheidsschuldeisers om het verrekenen van tegoeden met schulden en teveel verstrekte bedragen. Bijvoorbeeld, het verrekenen van teveel ontvangen toeslag, verrekening van een belastingschuld met een teruggaaf of het verrekenen van teveel ontvangen studiefinanciering met de maandbetaling. (...) In geval van pseudo verrekening wordt er horizontaal verrekend. Anders dan bij reguliere verrekening kan de gemeente bijvoorbeeld verrekenen met een uitkering die de schuldenaar ontvangt van een andere gemeente, van de SVB of van het UWV." (2018: 9).
- **Bronheffing.** "Als iemand meer dan zes maanden de premie voor de zorgverzekering niet heeft betaald, meldt de betreffende zorgverzekeraar de persoon aan het bij CAK voor de regeling wanbetalers. De premie wordt dan vervangen door een wettelijk vastgestelde bestuursrechtelijke premie, die door het CAK wordt geïnd. Deze premie is hoger dan de normale premie van de basisverzekering. Het CAK houdt deze bestuursrechtelijke premie iedere maand in op de uitkering, het salaris of het pensioen. Dit heet bronheffing (ook wel broninhouding genoemd)." (2018: 9).
- **Omleiding zorgtoeslag.** "Het CAK draagt de inning van de bestuursrechtelijke premie aan het CJIB over als bronheffing via werkgever of uitkeringsinstantie niet mogelijk is. Het CJIB probeert de vordering vervolgens te innen. Als dit niet lukt en de schuldenaar ook zorgtoeslag ontvangt, dan krijgt de Belastingdienst Toeslagen de opdracht om de zorgtoeslag in te houden en rechtstreeks aan het CJIB over te maken. Dit wordt omleiding van de zorgtoeslag genoemd." (2018: 9).
- **Verhaal zonder dwangbevel.** "Bij verhaal zonder dwangbevel (VZD) wordt de schuld, zonder tussenkomst van de deurwaarder, verhaald op de bankrekening, het loon, het pensioen of andere periodieke uitkeringen van de schuldenaar. Verhaal zonder dwangbevel wordt gebruikt voor de inning van gelden bij verkeersovertredingen en strafrechtelijke boetes." (2018: 10).
- **Verhaal met dwangbevel.** "Als verhaal zonder dwangbevel niet (volledig) lukt, kan verhaal met dwangbevel worden toegepast. Bij verhaal met dwangbevel wordt een dwangbevel door de deurwaarder aan betrokkene betekend. Dit dwangbevel kan op eenzelfde wijze ten uitvoer worden gelegd als een vonnis. Betaalt iemand niet binnen de gestelde termijn, dan kan er door de deurwaarder onder andere beslag worden gelegd op het inkomen, op de inboedel of de bankrekening." (2018: 10).
- **Vereenvoudigd derdenbeslag.** "Sommige overheidsschuldeisers mogen verschillende soorten van vereenvoudigd derdenbeslag uitvoeren, dat wil zeggen zonder tussenkomst van de deurwaarder en rechter. Zij hebben een bij wet geregelde titel (door middel van het dwangbevel)." (2018: 10). Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een loonvordering en een overheidsvordering.

Preferente vorderingen

"De wet gaat uit van gelijke rechten van schuldeisers. Van deze hoofdregel kan enkel bij wet voor specifieke vorderingen worden afgeweken. Zo'n afwijking van de hoofdregel heeft tot gevolg dat de schuldeiser de desbetreffende vordering met



voorrang kan verhalen. Deze voorrang vloeit voort uit pand, hypotheek of voorrechten (preferentie). Hierbij geldt dat pand en hypotheek gaan boven de voorrechten, tenzij de wet anders bepaalt. Preferentie speelt bij de verdeling van een executoriaal beslag een rol. Bij dergelijk beslag is in het algemeen al een gerechtelijke procedure gevoerd, maar weigert de schuldenaar, ondanks een vonnis, nog steeds te betalen of deze kan niet betalen. Preferentie geeft in zo'n geval de rangorde van vorderingen van schuldeisers aan. Wat gaat voor? Zo zijn bijvoorbeeld belastingschulden preferent. Bij de verdeling van de opbrengst van het vermogen van de schuldenaar, bij beslag en faillissement, gaat de Belastingdienst voor alle andere schuldeisers" (Schoneveld et.al., 2018:11).

Voor een overzicht van algemene preferente vorderingen verwijzen wij naar de Rijksincasso-visie van 4 april 2016.⁷

2.3.4 Clustering Rijksincasso

De Clustering Rijksincasso, die in november 2017 van start is gegaan, beoogt bij te dragen aan een maatschappelijk verantwoorde incasso. Een aantal overheidsorganisaties hebben hun gerechtsdeurwaarderstrajecten overgedragen aan het CJIB, die zaken van één burger zo veel mogelijk toewijst aan één gerechtsdeurwaarder. Het doel hiervan is te voorkomen dat mensen met schulden door meerdere gerechtsdeurwaarders benaderd worden.⁸

2.3.5 Incassokosten

Kosten in de buitengerechtelijke incassofase bij tenuitvoerlegging van dwangbevelen

Er geldt een aantal specifieke regels⁹ rondom incassokosten voor de overheid als schuldeiser:

- De incassokosten worden in rekening gebracht bij het uitbrengen van het dwangbevel. Wanneer de overheid geld te vorderen heeft zal de invordering veelal plaatsvinden door middel van een dwangbevel op grond van de Algemene wet bestuursrecht. De kosten voor betekening en tenuitvoerlegging van het dwangbevel kunnen op de debiteur worden verhaald.
- Het minimumbedrag ad. €40,- incassokosten dat geldt voor private schuldeisers geldt niet voor de overheid. Bij een hoofdsom van €100,- mag maximaal €15,- aan incassokosten worden berekend.
- Er mag alleen BTW over de buitengerechtelijke kosten berekend worden, wanneer de invordering is uitbesteed en er geen recht op een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds bestaat;
- Naast de buitengerechtelijke kosten mogen nog apart kosten voor het verzenden van een aanmaning berekend worden.

De hoogte van de incassokosten bij tenuitvoerlegging van dwangbevelen zijn geregeld in het Besluit buitengerechtelijke kosten. De buitengerechtelijke kosten, bedoeld in artikel 4:120 van de Algemene wet bestuursrecht, kunnen in rekening worden gebracht voor zover zij redelijk zijn en bedragen ten hoogste:

- 15% van de geldsom, bedoeld in artikel 4:86 van de Algemene wet bestuursrecht, over de eerste € 2.500 van de vordering;
- 10% van de geldsom, bedoeld in artikel 4:86 van de Algemene wet bestuursrecht, over de volgende € 2.500 van de vordering;
- 5% van de geldsom, bedoeld in artikel 4:86 van de Algemene wet bestuursrecht, over de volgende € 5.000 van de vordering;
- 1% van de geldsom, bedoeld in artikel 4:86 van de Algemene wet bestuursrecht, over de volgende € 190.000 van de vordering;



- 0,5% van de geldsom, bedoeld in artikel 4:86 van de Algemene wet bestuursrecht, over het meerdere met een maximum van € 6.775.¹⁰

Voor de invordering van belastingsschulden, administratieve sancties voor verkeersovertredingen en strafrechtelijke boetes gelden overigens afwijkende regels. Hiervoor verwijzen wij naar de website van de Belastingdienst¹¹ en het CJIB¹².

Kosten in de gerechtelijke incassofase

De gerechtelijke kosten omvatten de kosten voor het verrichten van zogenaamde ambtshandelingen door een gerechtsdeurwaarder en griffierechten. De kosten van de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders zijn geregeld in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag)¹³ en de Wet griffierechten burgerlijke zaken. Voor een volledig overzicht van de tarieven voor de verschillende ambtshandelingen verwijzen wij naar het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.

2.4 Inning door private schuldeisers

In deze paragraaf richten we ons op de inning van schulden door private schuldeisers. Allereerst bespreken we in grote lijnen het verloop van de inning van civielrechtelijke vorderingen. Vervolgens beschrijven hierbij globaal de rollen en bevoegdheden van incassobureaus en gerechtsdeurwaarders binnen de buitengerechtelijke incassofase en gerechtelijke fase^a. Ook het toezicht op de verschillende partijen komt hierbij aan bod. Daarnaast beschrijven we de ontwikkeling van incasso- en andere invorderingskosten in de buitengerechtelijke en gerechtelijke fase.

2.4.1 Verloop inning civielrechtelijke procedure

Hieronder is beknopt uiteengezet hoe het verloop van de inning van civielrechtelijke vorderingen eruit ziet.

Verloop inning civielrechtelijke vorderingen ¹⁴	
Buitengerechtelijke incassofase	
1.	Debiteur is in verzuim. De debiteur is in verzuim nadat de termijn die in een aanmaning (ingebrekestelling) is opgenomen is verstreken. De debiteur is direct (zonder ingebrekestelling) in verzuim wanneer een betalingstermijn is overeengekomen (bijvoorbeeld de huur voor de eerste van de maand betalen) en deze niet is nagekomen. Vanaf het moment dat de debiteur in verzuim is mag de schuldeiser rente rekenen. Wanneer niets anders overeengekomen is, geldt de 'wettelijke rente'. Deze bedraagt sinds 1 januari 2015 2% per jaar.
2.	Wanneer de debiteur in verzuim is, mag de schuldeiser, het incassobureau of het deurwaarderskantoor incassokosten rekenen. Maar alleen als de debiteur daar van tevoren voor is gewaarschuwd. Sinds 1 juli 2012 moet de crediteur dat doen via een zogenaamde 14-dagenbrief. De 14-dagenbrief is een wettelijk verplichte betalingsherinnering per post of e-mail, die aan verschillende voorwaarden moet voldoen. Zo moet de debiteur minstens 14 dagen krijgen om alsnog, zonder bijkomende kosten te betalen. Duidelijk moet zijn waar de vordering over gaat (bij welk bedrijf welk product of dienst is afgenomen, voor welk bedrag en op welke datum). In de brief moet

^a Omdat incassoadvocaten zich voornamelijk bezighouden met incasso op het gebied van *business-to-business* en in mindere mate met de invordering van schulden van natuurlijke personen (Geurts, 2012), beperken we ons hier tot incassobureaus en gerechtsdeurwaarders.



<p>staan hoeveel de kosten zullen bedragen als de debiteur later betaalt. Voor die kosten geldt een wettelijk maximum.</p>
<p>3. Debiteur is incassokosten verschuldigd. Wanneer de debiteur niet binnen 14 dagen na ontvangst van de 14-dagen-brief de vordering heeft voldaan, mag de crediteur incassokosten in rekening brengen.</p>
<p>4. Debiteur ontvangt betalingsverzoeken. Zolang de debiteur niet heeft betaald, mag de crediteur de debiteur aanmanen. Hij mag zelf bepalen wanneer hij dat doet. Maar 'stalken' en dreigen met maatregelen waartoe hij niet bevoegd is, mag niet. Is de periode tussen twee betalingsverzoeken langer dan twee jaar (bij koop van producten en levering van energie) of vijf jaar (bij de meeste (overheids)diensten), dan is de vordering verjaard en kan de debiteur ervoor kiezen niet te betalen.</p>
<p>Executoriale (gerechtelijke) fase</p>
<p>5. Aankondiging van overdracht aan (gerechts)deurwaarder. Een schuldeiser of incassobureau kan de zaak overdragen aan een gerechtsdeurwaarder. Zij zullen dat bij de debiteur aankondigen (in de hoop dat deze alsnog betaalt). Is de vordering terecht, dan moet de debiteur de kosten van de deurwaarder betalen.</p>
<p>6. Deurwaarder kondigt dagvaarding aan. De deurwaarder kondigt meestal eerst schriftelijk aan de debiteur te gaan dagvaarden (de vordering voor de rechter te brengen). Is de vordering terecht, dan kan de debiteur het dagvaarden voorkomen door alsnog (snel) te betalen.</p>
<p>7. Dagvaarding. De dagvaarding is een schriftelijke oproep om voor de rechter te verschijnen. De deurwaarder betekent de dagvaarding aan de debiteur. Hiervoor komt hij bij de debiteur aan de deur om deze te overhandigen. Is de debiteur niet thuis, dan overhandigt hij de dagvaarding aan een huisgenoot of doet deze in een gesloten envelop in de brievenbus. In de dagvaarding staat dat de deurwaarder de zaak namens de schuldeiser op een bepaalde datum voor de rechter laat komen, wat vaak op korte termijn zal zijn. De minimale termijn die moet worden aangehouden tussen het moment van dagvaarden en de rechtszitting is één week. Zodra de debiteur de dagvaarding heeft ontvangen, kan de debiteur alsnog (snel) betalen om de rechtszitting te voorkomen. Daarbij moet hij dan wel de kosten van de dagvaarding betalen. Als de debiteur het niet eens is met de vordering, kan hij verweer voeren bij de rechter. In de dagvaarding staat hoe dat kan. Als de debiteur geen verweer voert, kan de rechter zijn verweer niet meenemen in zijn oordeel. Dan wordt de schuldeiser veelal in het gelijk gesteld en de debiteur wordt bij verstek veroordeeld tot betaling van de vordering.</p>
<p>8. Rolzitting. Op de in de dagvaarding genoemde datum vindt de eerste zitting plaats, de zogenaamde rolzitting. De debiteur kan hier in persoon verschijnen om zijn verhaal aan de rechter te doen, of (van te voren) schriftelijk reageren. De debiteur kan ook om uitstel van de zitting verzoeken; hij krijgt dan meer tijd om zijn zaak te kunnen voorbereiden. Ook mag de debiteur iemand namens hem laten reageren, bijvoorbeeld een advocaat. Bij de kantonrechter is een dergelijke procesvertegenwoordiging niet verplicht, de debiteur mag daar zelf procederen. Bij de rechtbank is een advocaat wel verplicht. De meeste B2C-zaken komen echter voor de kantonrechter. De rechter bepaalt vervolgens hoe het verdere proces verloopt.</p>
<p>9. Vonnis. De rechter stuurt zijn uitspraak (vonnis) naar de deurwaarder of een andere procesgemachtigde. Dit is doorgaans enkele weken tot enkele maanden na de eerste rolzitting^b. Als de debiteur zelf heeft gereageerd bij de rechter, krijgt hij het vonnis ook zelf toegestuurd. Als de debiteur niet direct aan het vonnis voldoet, kan de schuldeiser het vonnis aan de debiteur laten betekenen. De gerechtsdeurwaarder zal het vonnis dan afgeven aan de debiteur en hem van de inhoud op de hoogte stellen. Als de debiteur niet</p>

^b In een aantal gevallen is geen gerechtelijke uitspraak nodig om tot een titel te komen, maar beschikt de desbetreffende partij op basis van een akte over een titel of is de titel via een ander gerechtelijke uitspraak verkregen.



thuis is, worden de stukken afgegeven aan een huisgenoot of (in een gesloten envelop) in de brievenbus gedaan.

10. **Beslaglegging.** Als de debiteur na betekening van het vonnis niet betaalt of reageert, kan de schuldeiser beslag (laten) leggen. De deurwaarder kan beslag leggen op het inkomen, de bank- of spaarrekening, de inboedel en andere roerende zaken zoals auto's. Ook kan beslag gelegd worden op onroerende goederen (huizen) of aandelen. Een deurwaarder moet bij beslag op het inkomen rekening houden met de beslagvrije voet (dat deel van het inkomen waar geen beslag op mag worden gelegd).

2.4.2 Incassobureaus¹⁵

Rollen en bevoegdheden

Incassobureaus mogen openstaande vorderingen innen in de buitengerechtelijke incassofase. Zij mogen schriftelijke aanmaningen versturen naar debiteuren en mogen telefonisch contact opnemen met debiteuren. Dit betekent dus dat incassobureaus geen apart toegekende bevoegdheden hebben. Zij kunnen en mogen hetzelfde als elke burger dan wel schuldeiser.

Regulering en toezicht

Incassobureau zijn qua oprichting en bedrijfsvoering niet gebonden aan specifieke wetgeving en dit maakt toetreding tot de markt gemakkelijk en de concurrentie is relatief hoog. Veel incassobureaus werken op basis van 'no cure no pay': als er niets geïncasseerd wordt, worden er geen kosten bij de opdrachtgever in rekening gebracht.

De branchevereniging voor incassobureaus (NVI) heeft een eigen keurmerk en bijbehorende gedragsregels opgezet: het Incasso Keurmerk. Een incassobureau kan lid worden van het NVI en dient daar een certificatieprocedure voor te doorlopen. Indien zij lid worden dienen zij zich te houden aan de criteria van het Incasso Keurmerk en hierop wordt toezicht gehouden door een onafhankelijk keurmerkinstituut (KIGID). Dit keurmerk dateert uit 2015. Daarnaast bestaat er in incassobranche het Keurmerk SVI (Sociaal Verantwoord Incasseren), dat is opgezet door PH Quality BV.

2.4.3 Gerechtsdeurwaarders¹⁶

Rollen en bevoegdheden

De gerechtsdeurwaarder is een openbaar ambtenaar en wordt benoemd door de Kroon. Het ambtelijk werk van de gerechtsdeurwaarder bestaat onder meer uit het oproepen van personen om voor de rechter te verschijnen (dagvaarden) en het uitvoeren van door de rechter uitgesproken vonnissen en door bestuursorganen uitgevaardigde dwangbevelen. De ambtelijke werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder zijn geregeld in de Gerechtsdeurwaarderswet (2001). Naast hun wettelijke taken mogen zij nevenwerkzaamheden verrichten. Voorbeelden van deze nevenwerkzaamheden zijn minnelijke incasso, juridisch advies, en juridische bijstand in procedures voor de kantonrechter.

De gerechtsdeurwaarder heeft ook nog andere ambtelijke taken. Zo ontruimt hij bijvoorbeeld woningen op grond van een vonnis van de rechter of op grond van een notariële akte van hypotheekstelling (hypotheekakte), houdt hij toezicht bij openbare verkopingen en legt beslagen.



Regulering en toezicht

Alle kandidaat-gerechtsdeurwaarders en (toegevoegd/waarnemend) gerechtsdeurwaarders zijn van rechtswege lid van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG). De KBvG heeft als taak de vakbekwaamheid en de goede beroepsuitoefening van de leden te bevorderen. Zij stelt zelfstandig verordeningen vast. In 2010 zijn verordeningen vastgesteld gericht op de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarder.

In de Gerechtsdeurwaarderswet is het toezicht op de gerechtsdeurwaarders geregeld. Het wettelijk toezicht wordt uitgevoerd door het Bureau Financieel Toezicht (BFT). Voor al hun werkzaamheden (ambtelijk en niet-ambtelijk) vallen gerechtsdeurwaarders onder tuchtrechtspraak. In het uiterste geval kan een gerechtsdeurwaarder uit het ambt worden gezet.¹⁷

Met het van kracht worden van de Gerechtsdeurwaarderswet in 2001 is de marktwerking ingevoerd. Er is sindsdien concurrentie onder gerechtsdeurwaarders:

- Ze zijn in heel Nederland bevoegd om ambtshandelingen te verrichten en niet slechts in het arrondissement waar men gevestigd is.
- De tariefafspraken met opdrachtgevers zijn vrij. Dit betekent dat er ook no-cure-no-pay-afspraken kunnen worden gemaakt.

2.4.4 Pressiemiddelen private schuldeisers en recht van hypotheek

Pressiemiddelen

Naast bijzondere incassobevoegdheden die de overheid heeft om vorderingen mee te innen zijn er ook pressiemiddelen die alle schuldeisers ter beschikking staan, zoals het retentierecht. Dit is het recht van een schuldeiser om een zaak dat hij onder zich heeft van de schuldenaar, onder zich te houden totdat zijn vordering wordt voldaan. Het retentierecht wordt beschouwd als een pressiemiddel "om betalingsdruk mee uit te oefenen, zodat schuldenaren alsnog overgaan tot betaling" (Schoneveld et.al., 2018: 10). Een voorbeeld hiervan is dat een auto die gerepareerd is pas wordt meegegeven wanneer de rekening is betaald.

Daarnaast zijn sommige pressiemiddelen "specifiek toegekend aan bepaalde schuldeisers. Daarmee vormen ze een aparte categorie van bijzondere incassobevoegdheden" (Schoneveld et.al., 2018: 10). Een voorbeeld hiervan is de beëindiging van bijzondere dienstverlening. "Dit betreft het opschorten van bijzondere dienstverlening. Een zorgverzekeraar mag, als betaling uitblijft, iemands aanvullende ziektekostenverzekering beëindigen. (...) Telecomaangebieders, waterbedrijven en energiebedrijven hebben, onder voorwaarden, ook dergelijke bevoegdheden." (Schoneveld et.al., 2018: 10).

Recht van hypotheek

Als niet aan de (betalings)verplichtingen wordt voldaan, kan de hypotheeknemer (de geldverstrekker) overgaan tot verkoop van woning of bedrijfspand. Hiervoor hoeft hij niet eerst naar de rechter te stappen. De gedwongen verkoop kan zowel openbaar (veiling/executie) als niet openbaar (onderhands) plaatsvinden.



2.4.5 Incasso- en andere invorderingskosten

Kosten in de buitenrechtelijke incassofase

Wanneer een schuldeiser kosten moet maken om een vordering te innen, dan mag hij deze onder bepaalde voorwaarden in rekening brengen. Het gaat dan om de kosten die voorafgaand aan een gerechtelijke procedure worden gemaakt.

Sinds 1 juli 2012 geldt een maximumtarief voor de incassokosten die door de schuldeiser in rekening gebracht mogen worden (Wet Incassokosten; WIK). De hoogte van deze kosten is geregeld in het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten¹⁸:

- 1) De vergoeding voor kosten als bedoeld in artikel 96 lid 2, onder c van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, bedraagt:
 - 15% van het bedrag van de hoofdsom van de vordering over de eerste €2.500,- van de vordering;
 - 10% van het bedrag van de hoofdsom van de vordering over de volgende €2.500,- van de vordering;
 - 5% van het bedrag van de hoofdsom van de vordering over de volgende €5.000,- van de vordering;
 - 1% van het bedrag van de hoofdsom van de vordering over de volgende €190.000,- van de vordering;
 - 0,5% over het meerdere van de hoofdsom met een maximum van €6.775,-.
- 2) De in het eerste lid bedoelde vergoeding bedraagt ten minste €40,-
- 3) De vergoeding wordt verhoogd met een percentage dat overeenkomt met het percentage, bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet op de omzetbelasting 1968, indien de schuldeiser voor de verkrijging van voldoening buiten rechte gebruik maakt van een dienst als bedoeld in de Wet op de omzetbelasting 1968 ter zake waarvan op grond van die wet omzetbelasting is verschuldigd en de schuldeiser de hem in rekening gebrachte omzetbelasting niet op grond van genoemde wet kan verrekenen en zulks nadrukkelijk verklaart en verklaart dat de kosten in verband daarmee zijn verhoogd.

Bij de eerste €2.500,- geldt dat de vergoeding voor de incassokosten maximaal 15% van de hoofdsom mag bedragen. Hierbij geldt dat er altijd een minimale vergoeding voor de incassohandelingen mag worden gevraagd van €40,-. De reden hiervoor is dat als de vergoeding voor incassokosten van een kleine vorderingen alleen wordt bepaald als percentage van de hoofdsom van de vordering dit een incassobedrag kan opleveren waarvoor in redelijkheid geen incassohandelingen kunnen worden verricht.

Kosten in de gerechtelijke incassofase

De gerechtelijke kosten omvatten de kosten voor het verrichten van zogenaamde ambtshandelingen door een gerechtsdeurwaarder en griffiekosten (griffierecht). De kosten van de ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders zijn geregeld in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag)¹⁹ en de Wet griffierechten burgerlijke zaken. Voor een volledig overzicht van de tarieven voor de verschillende ambtshandelingen verwijzen wij naar het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders.

2.5 Beslagregister en beslagvrije voet

2.5.1 Beslagregister

Sinds 2016 kent Nederland het Digitaal beslagregister voor gerechtsdeurwaarders (DBR). De KBvG heeft dit bij verordening ingesteld. Gerechtsdeurwaarders zijn



verplicht om beslag op loon, uitkering en toeslagen in het DBR te schrijven. Het beslagregister heeft een tweeledig doel:

- voorkomen van het onnodig maken van kosten (is dagvaarden of beslag leggen gezien de financiële situatie van de debiteur wel zinvol?)
- het bij combinaties van beslagen onderling afstemmen van de beslagvrije voet.

Deurwaarders zijn verplicht het Beslagregister te raadplegen voorafgaand aan het verrichten van een reeds opgedragen ambtshandeling. Blijken ten laste van de debiteur twee of meer beslagen te zijn gelegd, dan is de gerechtsdeurwaarder bevoegd de gerechtsdeurwaarder die het oudste executorialie beslag heeft gelegd, dan wel met de inning en verdeling van de executieopbrengst is belast, nadere inlichtingen te vragen en verstrekt de laatste deze onmiddellijk.

De gerechtsdeurwaarders zijn verplicht om de beslagen waarop de beslagvrije voet kan worden toegepast in het DBR te schrijven. De beslagvrije voet dient hierbij te worden opgegeven. Wanneer de gerechtsdeurwaarder beslag wil leggen of een dagvaarding uit wil voeren dient hij/zij de DBR te raadplegen. Als blijkt dat de vordering niet geïncasseerd kan worden binnen drie jaar moet de crediteur hierover ingelicht worden.

Alle vormen van dwangincasso die niet door een gerechtsdeurwaarder ten uitvoer worden gelegd zijn *niet* in het beslagregister opgenomen. Hieronder vallen onder andere²⁰:

- de loonvorderingen in het geval van Rijksbelastingen, toeslagen, gemeentelijke belastingen en waterschapslasten;
- de verrekening van toeslagen en voorlopige teruggaven belastingen met toeslagschulden en belastingschulden;
- de overheidsvordering (het vereenvoudigd bankbeslag) door de belastingdienst;
- de verrekening van uitkeringen met te veel verstrekte uitkeringen door uitkeringsinstanties (sociale diensten, UWV, SVB).

In december 2016 heeft het kabinet het voornemen geuit om ook overheidsorganisaties op het Beslagregister te laten aansluiten. Er is toen toegezegd dat de eerste overheidsorganisaties in 2019 op het beslagregister zouden aansluiten. In november 2018 heeft de staatssecretaris de gewekte verwachtingen moeten bijstellen. Zo blijkt het complex om overheidsorganisaties te laten aansluiten op het bestaande register. Dat komt onder meer doordat meerdere organisaties zeer privacygevoelige gegevens moeten uitwisselen en zij bovendien hun ICT-voorzieningen hebben aan te passen.²¹

2.5.2 Beslagvrije voet

De beslagvrije voet is het deel van het inkomen dat niet voor beslag vatbaar is. In 2017 is de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet aangenomen. Deze wet voorziet in makkelijkere berekening van de beslagvrije voet en betere afstemming tussen schuldeisers. Inwerkingtreding van de wet was voorzien voor 1 januari 2019, maar is voor twee jaren uitgesteld. De huidige regeling van de beslagvrije voet is er op gericht dat een debiteur minimaal 90% van de bijstandsnorm ter beschikking heeft om in levensonderhoud te voorzien. Op het inkomen daarboven mag beslag worden gelegd.

In principe bestaat de beslagvrije voet uit:²²

- Een basisbedrag (90% van de bijstandsnorm);



- Verhoogd vanwege woonkosten, minus huurtoeslag (en in bijstand begrepen normhuur);
- Verhoging met de premie zorgverzekering, minus zorgtoeslag (en in bijstand inbegrepen normpremie);
- Verhoging met het maximum kindgebonden budget, verminderd met het ontvangen kindgebonden budget;
- Verlaging met het inkomen van de partner, tot maximaal de helft van de beslagvrije voet;
- Verlaging met een eventueel ander inkomen van de schuldenaar waarop geen beslag ligt.

Zowel publieke als private schuldeisers dienen rekening te houden met een beslagvrije voet. Voor het correct berekenen van de beslagvrije voet is de beslagleggende partij afhankelijk van de door de debiteur aangeleverde informatie. De debiteur is vaak de enige die over alle benodigde gegevens beschikt die nodig zijn om de beslagvrije voet te berekenen. Verstrekt hij deze gegevens niet dan is de kans reëel dat een te lage beslagvrije voet wordt vastgesteld.

Bij beslag op, dan wel verrekening bij loon of uitkering moet standaard met de beslagvrije voet rekening worden gehouden. Bij beslag op, dan wel verrekening bij belastingen en toeslagen kan de schuldenaar hier achteraf beroep op doen. Dit laatste geldt evenzo bij een overheidsvordering.

Wet vereenvoudiging beslagvrije voet

Doelstelling van deze wet is het vereenvoudigen van de regels voor de beslagvrije voet. Dit is het deel van het inkomen waar de deurwaarder geen beslag op mag leggen. Verder wordt met dit voorstel gekomen tot een betere coördinatie van beslagactiviteiten bij de samenloop van verschillende beslagen. Met een nieuw stelsel, waaronder de introductie van een coördinerende deurwaarder, worden beslagleggende partijen beter van elkaars incassoactiviteiten op de hoogte gehouden.²³ "De coördinerend deurwaarder is verantwoordelijk voor de vaststelling van de beslagvrije voet en inning en verdeling van de executieopbrengst. In deze wet is eveneens geregeld dat de beslaglegging door meerdere schuldeisers zoveel mogelijk op één inkomstenbron plaatsvindt om zo afstemming te bevorderen. Dit wordt gerealiseerd doordat een verplichte beslagvolgorde in de wet is opgenomen" (Moerman, 2018)²⁴.



3 Incassomodellen in Europa: een verkenning

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we op beknopte wijze de manier waarop buitengerechtelijke en gerechtelijke incasso is georganiseerd in België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, en Zweden. Het hoofdstuk is gebaseerd op deskresearch en op interviews met landenexperts uit de verschillende landen.

Allereerst schetsen we in dit hoofdstuk een beeld van de organisatie van schuldhulpverlening in de betreffende landen. Vervolgens komen de belangrijkste kenmerken van de (buiten)gerechtelijke incassofase aan bod. Daarna bespreken we achtereenvolgens de manier waarop met incassokosten wordt omgegaan, de manier waarop het bestaansminimum wordt gegarandeerd, de rol van marktprikkels binnen het systeem, het gebruik van registers en het toezicht op en regulering van de sector.

3.2 België

3.2.1 Schuldhulpverlening

Voor hulp bij schulden kan iemand in België terecht bij het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) in de gemeente of het Centrum Algemeen Welzijnswerk (CAW) in de regio. OCMW en CAW bieden ondersteuning en hulp bij financiële problemen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- budgetbegeleiding (door gemeente OCMW of CAW) – de debiteur geeft vrijwillig inzage in uitgaven en inkomsten en doet zelf betalingen.
- budgetbeheer (eveneens door OCMW of CAW) – gaat verder dan budgetbegeleiding. De maatschappelijk werker heeft direct inzage in uitgaven en inkomsten en keert 'leefgeld' uit. De maatschappelijk werker doet tevens de betalingen.
- schuldbemiddeling (OCMW of CAW) – een bemiddelaar maakt namens de debiteur afspraken met de eiser(s). Vaak wordt de debiteur gevraagd om budgetbegeleiding of –bemiddeling aan te gaan.
- collectieve schuldenregeling – een regeling voor structurele schuldenproblemen bij meerdere schuldeisers. Dit moet een debiteur aanvragen bij de arbeidsrechtbank. Er wordt een schuldbemiddelaar aangesteld die afspraken maakt met de schuldeisers. Hij/zij legt tevens beslag op de inkomsten van de debiteur en gebruikt deze om de schuldeisers af te betalen.

Hulp bij schulden is in België niet wettelijk verplicht. Het is een vorm van ondersteuning die door de debiteur kan worden aangevraagd. Budgetbeheer of een collectieve schuldenregeling kan nog wel worden verplicht door een vonnis van de rechter.²⁵

De Belgische collectieve schuldenregeling is vergelijkbaar met het Nederlandse WSNP-traject al is duur van dit traject een stuk langer (7 jaar t.o.v. 3 jaar in Nederland). Het is niet bekend wat hier de oorzaak van is. Een collectieve schuldenregeling moet worden aangevraagd met een verzoekschrift bij de arbeidsrechtbank. Als iemand wordt toegelaten tot een collectieve schuldenregeling zal de rechter een schuldbemiddelaar aanstellen. Enkel erkende instellingen voor schuldbemiddeling van OCMW's of CAW's, advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen kunnen in België als schuldbemiddelaar aangesteld worden. In de meeste gevallen zal er een advocaat aangesteld worden. De schuldbemiddelaar probeert in eerste instantie



tot een minnelijke aanzuiveringsregeling te komen. Wanneer hij hier niet in slaagt, zal de rechter een gerechtelijke aanzuiveringsregeling (een afbetalingsplan waarmee schulden in termijnen kunnen worden terugbetaald) of een totale kwijtschelding van schulden opleggen.

3.2.2 Belangrijke kenmerken buitengerechtelijke incassofase en gerechtelijke fase

Buitengerechtelijke incassofase

Net als in Nederland kunnen in België tijdens de buitengerechtelijke incassofase vorderingen worden geïnd door de schuldeiser zelf (privaat en publiek), door een incassobureau, een deurwaarder of een advocaat.

Als het gaat om B2C-vorderingen zijn schuldeisers in de buitengerechtelijke incassofase gebonden aan de Wet Minnelijke Invordering. Een schuldeiser moet het privéleven van de debiteur respecteren en mag de debiteur niet misleiden. Daarnaast dient de schuldeiser rekening te houden met het volgende:

- Een schuldeiser mag enkel rentes en incassokosten in rekening brengen die in het contract staan dat met de consument is afgesloten. Als er geen rentes in het contract staan, mogen enkel wettelijk vastgelegde rentes in rekening worden gebracht.
- Een schuldeiser mag geen onjuiste informatie geven of dreigementen uiten.
- Op de envelop mag niet staan dat de brief over invordering van schulden gaat (omwille van de privacy van de debiteur).
- Een schuldeiser mag geen informatie opvragen bij of meedelen aan buren, familie, vrienden, etc. van de debiteur. Hij mag ook geen schuld invorderen in bijzijn van een persoon die niet de debiteur is.
- De schuldeiser mag de debiteur niet benaderen via telefoon of door een huisbezoek tussen 22:00 en 08:00.

Wanneer een schuldeiser zich niet houdt aan deze regels, kan er een klacht worden ingediend door de debiteur.

Er bestaat voor debiteuren geen wettelijk recht op een betalingsregeling.

Minnelijke schikking via vrederechter

Voordat een procedure bij de rechtbank begint, kan een debiteur vragen om een (gratis) poging tot verzoening of een minnelijke schikking. Aanmelden hiervoor kan per brief of mondeling. Zo'n proces-verbaal wordt voltrokken door een 'vrederechter'. De vrederechter wordt ook wel de 'nabijheidsrechter' genoemd. In elk gerechtelijk kanton (verzameling van gemeenten) zetelt een vrederechter. De vrederechter is niet alleen titularis van een bepaald kanton, hij wordt ook benoemd in elk kanton van het gerechtelijk arrondissement. De vrederechter behandelt geen strafzaken enkel burgerlijke zaken. De vrederechter is bevoegd voor alle vorderingen, waarvan het bedrag niet hoger is dan €5.000,-.

Wanneer de minnelijke schikking is aangevraagd, roept de rechter beide partijen binnen enkele weken op. De rechter heeft dan een rol als bemiddelaar. Het akkoord dat vervolgens wordt bereikt, wordt een proces-verbaal. Het akkoord heeft hetzelfde gewicht gekregen als een volstrekt vonnis van de rechter. Een minnelijke schikking is niet verplicht. Het voordeel is dat deze vorm van bemiddeling gratis is.



Gerechtelijke fase: beslaglegging

Voor gerechtelijke incasseringen kunnen advocaten en gerechtsdeurwaarders worden ingeschakeld. De deurwaarder mag beslagleggen en een dagvaarding uitbrengen. De eigenlijke procedure voor de rechtbank mag de gerechtsdeurwaarder echter niet voeren. Dat mag alleen een advocaat doen. De gerechtsdeurwaarder is de enige die, na tussenkomst van een rechter, beslag mag leggen en doet dit voor zowel civiele als overheidsvorderingen. De rechter kan toestemming geven om beslag te laten leggen op loon, huis of andere bezittingen. Een gerechtsdeurwaarder zal dit beslag uitvoeren.

Dat civiele en overheidsvorderingen in één hand zijn betekent niet dat ieder huishouder met schulden één deurwaarder ziet; voor iedere schuld kan er een andere deurwaarder zijn die de schulden int.

(Buiten)gerechtelijke fase: bemiddelde akkoorden

Voor veel problemen kan een debiteur een beroep doen op een professionele 'bemiddelaar'. Deze zogenoemde 'bemiddelde akkoorden' worden door een rechtbank bekrachtigd.^c Het akkoord heeft hetzelfde gewicht gekregen als een volstrekt vonnis van de rechter. Een bemiddeling is meestal niet gratis (enkel onder bepaalde voorwaarden). De wet voorziet in twee vormen van bemiddeling. Een vrijwillige bemiddeling vindt plaats zonder een tussenkomst van de rechter. Een gerechtelijke bemiddeling daarentegen, kan tijdens een gerechtelijke procedure op voorstel van de partijen of op voorstel van de rechter een beroep worden gedaan op bemiddeling. Bij een gerechtelijke bemiddeling komt er dus wel een rechter aan te pas, bij een vrijwillige bemiddeling niet. Beide vormen van bemiddeling zijn niet verplicht om aan deel te nemen.²⁶

Bijzondere bevoegdheden

De overheid heeft bijzondere bevoegdheden en kan in veel gevallen (bijvoorbeeld belastingsschulden, verkeersboetes, boetes met een strafrechtelijke grondslag, en in het geval van onterecht ontvangen uitkeringen) een gerechtelijke invordering opstarten zonder vonnis van de rechtbank. De deurwaarder wordt vervolgens dan gemachtigd om de schuld te innen. Ook voor hypothecaire schulden hoeft de rechter geen vonnis te voltrekken.

Alimentatie moet altijd betaald worden, ongeacht of de debiteur in een schuldbemiddelingstraject of in een collectieve schuldenregeling zit. Alleen wanneer een persoon een leefloon (equivalent van een bijstandsuitkering) heeft of een inkomen dat lager is dan het leefloon, mag de alimentatie niet worden gevorderd.²⁷

Strafrechtelijke boetes kunnen niet worden kwijtgescholden door de rechter, ongeacht of de debiteur in een collectieve schuldenregeling zit.

3.2.3 Incassokosten

De wettelijke rente (2%) is de rente die een schuldeiser volgens de wet kan vorderen van een debiteur. Partijen kunnen echter ook in hun overeenkomst of algemene voorwaarden vastleggen dat bij te late betaling een vooraf vastgelegd rentepercentage verschuldigd wordt. In dat geval is die contractuele rente verschuldigd, en niet de wettelijke rente. In de praktijk is de contractuele rente hoger dan de wettelijke rente (doorgaans 10-15% van het bedrag).

^c Naast een opleiding hoger onderwijs, moet een bemiddelaar een specifieke opleiding in 'bemiddeling' en regelmatig opfriscursussen volgen.



3.2.4 *Garanderen bestaansminimum*

Binnen een collectieve schuldenregeling wordt door een schuldbemiddelaar een speciale rekening geopend waarop alle inkomsten binnenkomen en wordt 'leefgeld' vastgesteld voor de debiteur waar gerechtsdeurwaarders rekening mee dienen te houden bij beslaglegging. De rest van het inkomen gebruikt de schuldbemiddelaar om de schulden af te betalen.²⁸ Er bestaan wettelijke criteria waarop de hoogte van het leefgeld wordt bepaald. Criteria zoals de leeftijd, het aantal kinderen, en andere verplichtingen worden meegerekend door een rechter die het leefgeldniveau bepaalt.

Het levensminimumbedrag wordt aan iedere burger toegekend volgens het artikel 1409 bis van het gerechtelijk wetboek. Dit bedrag wordt ieder jaar opnieuw geïndexeerd. Daarnaast kan op de volgende uitkeringen geen beslag worden gelegd: "kindergeld, uitkeringen voor wezen, uitkeringen voor gehandicapten, het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, het leefloon en sociale uitkeringen van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), uitkeringen voor hulp aan een derde voor zware arbeidsongevallen, terugbetaling voor zorgen door het ziekenfonds, de verzekering voor arbeidsongevallen of het fonds voor beroepsziekten, uitkeringen voor gedetineerden die verband houden met hun werk."²⁹

3.2.5 *Marktwerking*

Doorverkoop van schulden is toegestaan, maar in de praktijk gebeurt dit alleen voor grote partijen schulden. Dit betekent dat incassobureaus grote partijen schulden opkopen bij bijvoorbeeld een telecomprovider. Het is dus meestal niet zo dat de schuld van een enkel individu wordt opgekocht door een incassobureau.

In de incassofase kan gebruik worden gemaakt van het 'no cure, no pay' principe. Het is onbekend hoe vaak dit principe wordt gehanteerd. Het aanbieden van het 'no cure, no pay' principe door gerechtsdeurwaarders en advocaten is illegaal in België. Een gerechtsdeurwaarder in de gerechtelijke fase niet afwijken van vastgestelde tarieven. Er zijn echter signalen dat sommige gerechtsdeurwaarders toch hun diensten aanbieden op basis van het 'no cure no pay' principe.

Anders dan in Nederland werken gerechtsdeurwaarders in België lokaal; zij kunnen alleen in hun eigen rayon beslag leggen. Dit betekent dat er alleen op lokaal niveau concurrentie mogelijk is.

3.2.6 *Registers, regulering en toezicht*

Beslagregister

Het Centraal Digitaal Beslagregister (CDB) is een digitaal platform waar beslag moet worden geregistreerd. Alle deurwaarders zijn aangesloten bij het CDB. Het CDB maakt per debiteur inzichtelijk welke schuldeisers tegen welk bedrag beslag leggen. Maar hierin staat bijvoorbeeld ook of iemand in een collectieve schuldregeling zit. Het is een databank die door gerechtsdeurwaarders dient te worden geraadpleegd om te voorkomen dat een deurwaarder te veel beslag zal leggen.

Kredietregister

De Nationale Bank van België houdt een register bij van de kredieten aan particulieren. De Centrale voor Kredieten aan Particulieren (CKP) houdt bij welke kredieten worden verstrekt aan particulieren. Een van de doelen van het register is om wanbetaling tegen te gaan; kredietverleners zijn verplicht om het register te raadplegen voordat ze een krediet verstrekken.³⁰ Na de afbetaling van de schulden is



de kredietgever wettelijk verplicht de betaling te melden bij de CKP. De wanbetaler blijft vervolgens nog één jaar geregistreerd.

Register incassobureaus en gerechtsdeurwaarders

Voor incassobureaus zijn er verschillende registers voor de verschillende partijen en de incasso-activiteiten die ze uitvoeren. De Federale Overheidsdienst (FOD) Economie registreert incassobureaus en bedrijven die minnelijke incassoactiviteiten uitvoeren. De Orde van Advocaten en de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders registreren respectievelijk advocaten en gerechtsdeurwaarders.

Regulering en toezicht

Het toezicht is vooral in handen van de beroepsgroepen zelf. Daarnaast kunnen klachten ook worden ingediend bij de Belgische Vereniging voor Incasso-ondernemingen (ABR BVI). De ABR BVI is de branchevereniging voor incassobureaus en de vereniging kan stappen nemen als de klacht een van hun leden betreft. Zo kunnen sancties worden genomen tegen het incassobureau in kwestie. Deze kunnen leiden tot de uitsluiting van het lid uit de ABR-BVI.³¹

3.3 Duitsland

3.3.1 Schuldhulpverlening

In Duitsland kunnen mensen met schulden op verschillende manieren schuldhulpverlening krijgen. Volgens de wet '*Bundessozialhilfegesetz (§17 BSHG)*' zijn gemeenten verplicht om gratis schuldhulpverlening te bieden. Daarnaast zijn er debiteurenadviescentra die gratis en/of betaald schuldhulpverlening bieden.³² Dit kan echter variëren per deelstaat.³³

Schuldhulpverlening wordt hoofdzakelijk op twee manieren aangeboden: 1) Alleen schuldhulpverlening op basis van faillissement-procedures (insolventieprocedures), namelijk juridisch en financieel advies. Of, 2) een procedure waar naast schuldhulpverlening ook sociaal advies wordt aangeboden. Het sociale advies wordt veelal alleen door debiteurenadviescentra aangeboden.³⁴ De manier waarop schuldhulpverlening is georganiseerd kan variëren per deelstaat.

De schuldhulpverlener kan zowel in het minnelijke als in het gerechtelijke traject adviseren. De hulpverlener beoordeelt eerst de financiële situatie en kan contact opnemen met crediteuren. Daarna zal de hulpverlener een voorstel indienen bij de schuldeisers om zo tot een overeenkomst te komen. Dit is het minnelijke traject (*Außergewichtlicher Versuch*). De schuldhulpverlener is in deze een mediator tussen de debiteuren en crediteuren. Deze schikkingen komen vaak voor omdat het kosten en tevens tijd bespaart. Het volgen van het minnelijke traject is een vereiste voor de wet voordat het wettelijke traject kan worden gestart.³⁵ Een gerechtelijke schikking kan pas in gang worden gezet nadat is aangetoond dat een minnelijke schikking is mislukt. Dit kan alleen worden aangetoond door een verklaring van een erkende instantie (schuldhulpverlener of advocaat). Het in de arm nemen van een hulpverlener (of een advocaat) is verplicht wanneer het gerechtelijke traject wordt ingezet. Het schuldsaneringsplan in het gerechtelijke traject kan worden opgezet door de schuldhulpverlener en wordt vervolgens voorgelegd aan de rechtbank.³⁶ De schuldeisers kunnen hier vervolgens op reageren en op basis van dat antwoord evalueert de rechtbank of het plan wordt geaccepteerd of niet.³⁷

In Duitsland zijn er rond de 1.400 schuldhulpverleningsadviescentra die worden bekostigd door de gemeente en/of door liefdadigheidsorganisaties. Ook kan een



schuldhulpverleningsadviescentra worden opgericht door een vereniging. Niet alle schuldhulpverleners die deze diensten aanbieden zijn daadwerkelijk gecertificeerd. Fraude komt dan ook veelvuldig voor. Daarnaast kan een debiteur niet door naar het gerechtelijke traject wanneer een instantie niet gecertificeerd is. Hier wordt dan ook voor gewaarschuwd.

3.3.2 Belangrijke kenmerken buitengerechtelijke incassofase en gerechtelijke fase

Buitengerechtelijke incassofase

In Duitsland kunnen in de buitengerechtelijke incassofase vorderingen worden geïnd door de schuldeiser zelf (privaat en publiek), door een incassobureau, een deurwaarder of een advocaat. Het Duitse rechtssysteem wordt ook gekenmerkt door zeer korte bezwaartermijnen. Er bestaat voor mensen met schulden geen wettelijk recht op een betalingsregeling.

Gerechtelijke procedure

Als de debiteur niet betaalt, kan de schuldeiser een aanmaningsprocedure starten (*Mahnverfahren*). Dit gaat via de rechter en daarmee start dus de gerechtelijke fase. Duitse gerechtelijke procedures worden uitgevoerd door incasso advocaten / deurwaarders (*Gerichtsvollzieher*). Deze stelt een verzoekschrift op waarin wordt beschreven wat de vordering inhoudt, hoe hoog deze is en wie de betrokken partijen zijn. Dit verzoek wordt bij de bevoegde lokale rechtbank ingediend. De bevoegde rechtbank (*Mahngericht*) reikt het ingediende verzoekschrift (*Mahnverfahren*) uit aan de debiteur. De debiteur ontvangt dan een gerechtelijk betalingsbevel: het *Mahnbescheid*. Tegen deze gerechtelijke aanmaning kan de debiteur binnen twee weken verweer aantekenen. Doet hij dit niet, dan zal de rechtbank op een daartoe strekkend verzoek een *Vollstreckungsbescheid* afgeven. Dit is de executoriale titel waarmee beslag gelegd kan worden. De rechter onderzoekt de rechtmatigheid van de vordering overigens niet; hij controleert alleen de formele vereisten.³⁸

De tenuitvoerlegging (*Zwangsvollstreckung*) van het vonnis ligt bij incassoadvocaten/gerechtsdeurwaarders (*Gerichtsvollzieher*). Dit zijn ambtenaren die lokaal bevoegd zijn en krijgen opdracht van een lokale rechtbank.³⁹

Bijzondere bevoegdheden

De overheid heeft bijzondere bevoegdheden en kan in veel gevallen een gerechtelijke invordering opstarten zonder vonnis van de rechtbank. Verschillende overheidspartijen (zoals de Belastingdienst, fondsen en de douane) mogen dus zelf besluiten om over te gaan tot beslaglegging. Zo levert een belastingaanslag bijvoorbeeld een executoriale titel op. Dat gaat met een beschikking, waartegen bezwaar mogelijk is. Dit is vergelijkbaar met een Nederlands dwangbevel. Een overheidsinstantie kan beslag leggen op loon (derdenbeslag) of op een bankrekening. Andere mogelijkheden voor de overheid zijn twee vormen van verrekenen: verrekenen van schulden met tegoeden binnen dezelfde organisatie (*Aufrechnung*) en verrekening van schulden met tegoeden bij andere organisaties (*Verrechnung*).⁴⁰

3.3.3 Incassokosten

Incassokosten bestaan uit aanmaningskosten, eventuele overige kosten en rente op de openstaande vordering. De rente is wettelijk gemaximeerd. De wettelijk vastgestelde rente is vastgesteld door de Duitse Bank en kan met een percentage worden verhoogd. Daarnaast mogen er ook incassokosten in rekening worden gebracht bij de debiteur.



Schuldeisers mogen het volgende in rekening brengen⁴¹:

- Hoofdvordering (totale schuldbedrag).
- De rente vanaf de eerste aanmaning: betreft de basisrente van de nationale bank, dat aangevuld mag worden tot een wettelijk vastgesteld maximum.
- Aanmaningskosten: €2,50 per aanmaning vanaf de tweede aanmaning.
- Incassokosten: stapsgewijs op basis van de hoogte van de hoofdvordering. De maximale hoogte van incassokosten is niet eenvoudig te bepalen. Deze mogen in elk geval niet meer zijn dan wat een advocaat kwijt zou zijn aan dergelijke handelingen. Daar zijn vaste bedragen voor en dienen als richtlijn. Echter, voor verschillende soorten handelingen mag een advocaat verschillen tarieven in rekening brengen, wat ook de maximale kosten voor een incassobureau ingewikkeld maakt.
- Aanvullende kosten: Eenmalig mag een vast bedrag voor overige onkosten in rekening worden gebracht. Dit is maximaal €20,-.

3.3.4 *Garanderen bestaansminimum*

Als het gaat om beslaglegging op roerende goederen gelden er restricties waar deurwaarders rekening mee moeten houden. Zo moeten de in beslaggenomen goederen een redelijk geldbedrag opleveren en moet worden verwacht dat hiermee de schuld kan worden afgelost. Daarnaast mogen producten die nodig zijn om te voorzien in eerste levensbehoeften niet in beslag worden genomen. In beslaggenomen goederen worden publiekelijk geveild. De veiling wordt stopgezet als deze voldoende heeft opgeleverd om de schulden te dekken.

De deurwaarder kan ook beslag leggen op banktegoeden en inkomsten (bijv. uit arbeid). Er geldt een beslagvrije voet waar de gerechtsdeurwaarder rekening mee moet houden bij beslaglegging; de zogenaamde *Pfändungsfreigrenze*. Deze grens is gebaseerd op het netto inkomen van de debiteur, het aantal personen binnen een huishouden en de zogenaamde 'onderhoudsverplichtingen' (*Unterhaltsschulden*).⁴²

Daarnaast is het mogelijk een beschermde rekening te (laten) openen ('*Pfändungsschutzkonto*'; *P-Konto*). Met een *P-Konto* is het bedrag van de beslagvrije voet beschermd tegen beslag. Een dergelijke rekening lijkt overeen te komen met de boedelrekening binnen het WSNP-traject in Nederland. Deze rekening wordt door de bewindvoerder gebruikt voor alle betalingen en ontvangsten. Een deel van de inkomsten mag de debiteur zelf houden (het vrij te laten bedrag). De bewindvoerder maakt dit geld over naar iemands eigen rekening.

3.3.5 *Marktwerking*

Verkoop van schulden is mogelijk in Duitsland. Het is onduidelijk hoe vaak dit voorkomt. Er zijn verder geen aanwijzingen gevonden dat er commerciële prikkels in het systeem zitten.

3.3.6 *Registers, regulering en toezicht*

Registers

In Duitsland bestaat een debiteurenregister (*Schuldnerverzeichnis*). De informatie in het register kan tegen betaling worden opgevraagd door personen en bedrijven, mits kan worden aangetoond dat economische nadelen kunnen worden voorkomen die ontstaan wanneer de debiteur de betalingsverplichting niet nakomt. Dit register wordt beheerd door een gerechtshof in iedere Duitse deelstaat.⁴³



Daarnaast bestaat er een zogenoemde '*Zentralen Vollstreckungsgericht*'. De gerechtsdeurwaarder kan de debiteur verplichten een verklaring af te geven over zijn gehele vermogen. Deze verklaring (*Vermögenverzeichnis*) wordt vervolgens gepubliceerd bij het '*Zentrales Vollstreckungsgericht*'. Hierdoor weet een deurwaarder precies waar hij beslag op kan leggen. Dit geldt overigens niet alleen voor de betreffende deurwaarder, maar ook voor toekomstige schuldeisers in de toekomst.⁴⁴ Gegevens over het inkomen van de debiteur blijven vaak jarenlang in het register staan en zijn ook voor toekomstige schuldeisers en overheidsdiensten inzichtelijk. De meeste mensen willen uit dit register blijven. Dit geeft schuldeisers onderhandelingsmacht.

Regulering en toezicht

Om een incassobureau te mogen beginnen is er een vergunning nodig die bij de rechtbank in het desbetreffende arrondissement moet worden aangevraagd. Deze rechtbanken vervullen tevens de taak als toezichthouder.

Gerechtsdeurwaarders zijn ambtenaren die lokaal bevoegd zijn en hebben een licentie nodig om hun werk te mogen doen. Regionale rechtbanken houden toezicht op gerechtsdeurwaarders.

3.4 Spanje

3.4.1 Schuldhulpverlening

Er is verder weinig bekend over het schuldhulpverleningsaanbod in Spanje. Dit wordt vooral aangeboden door consumentenorganisaties en door gemeenten. Deze hulp is niet zozeer gericht op schuldhulpverlening maar betreft vooral advies aan consumenten.

3.4.2 Belangrijke kenmerken buitengerechtelijke incassofase en gerechtelijke fase

Buitengerechtelijke incasso fase: 'Second Chance Law'

Op aandringen van het Internationaal Monetair Fonds heeft Spanje sinds 2015 wetgeving (*Second Chance Law*) die het mogelijk maakt om betalingsregelingen te treffen en om schuldsaneringsafspraken te maken tussen debiteuren en crediteuren. Met deze wet beoogde de regering om de totstandkoming van buitengerechtelijke overeenkomsten tussen debiteuren en crediteuren te bevorderen. De '*insolvency mediator*' – nieuwe functie die sinds 2015 bestaat en die vaak wordt vervuld door ambtelijke notaris – kan bemiddelen tussen debiteur en crediteur. Lukt dit niet, dan biedt de wet mensen onder voorwaarden de mogelijkheid om zich failliet te laten verklaren (dit kan maximaal 1x in de 10 jaar). Sommige schulden kunnen nooit worden kwijtgescholden (zoals schulden bij de belastingdienst en de sociale dienst). Er bestaat voor mensen met schulden geen wettelijk recht op een betalingsregeling.



Minnelijke fase: arbitrage-commissies ('Arbitraje de Consumo')

In de minnelijke fase wordt voor civiele vorderingen veel gebruik gemaakt van goedkope (gratis voor debiteur en crediteur) en snelle arbitrage-commissies die op regionaal en lokaalniveau actief zijn. Dit is een eenvoudig en buitengerechtelijk hulpmiddel voor het oplossen van conflicten tussen consumenten en bedrijven. De arbitrale beslissing (bekend als '*laudo*') moet binnen 90 dagen genomen zijn. Het is vrijwillig; beide partijen beslissen afzonderlijk en moeten instemmen met deelname aan dit proces. Er wordt eerst geprobeerd het conflict via mediation op te lossen. Lukt dit niet, dan is het arbitrage-orgaan aan zet. De '*laudo*' van het arbitrageorgaan is in juridische zin bindend en uitvoerend, ook al is het geen juridisch proces.

Gerechtelijke fase

In Spanje bestaat het beroep van deurwaarder niet. De deurwaarderstaken zijn hier volledig belegd bij ambtenaren van de rechtbank. In de praktijk blijkt dat de snelheid van de incassoprocedures, die vaak erg lang zijn, niet ten goede te komen. Het is onduidelijk wat hier de oorzaak van is.

Wat de gerechtelijke aanpak betreft, zijn er in Spanje – afhankelijk van het type en de hoogte van de schuld – de volgende mogelijkheden:

- *Juicio monitorio*: Dit betreft een betalingsbevelprocedure, waarbij relatief snel vonnis wordt gewezen als geen verweer wordt gevoerd. De debiteur wordt door de rechtbank aangemaand om binnen 20 dagen te betalen of verweer te voeren. Als verweer wordt gevoerd dient een uitvoerige bodemprocedure gestart te worden.
- *Juicio verbal*: Hierbij wordt na een dagvaarding een zitting door de rechtbank gepland. In dit geval zijn er geen voorafgaande hoorzittingen om de bewijzen aan te voeren en enkel alleen de voorafgaande mondelinge verklaring van de eiser en de debiteur.
- *Juicio ordinario*: Deze procedure geldt voor vorderingen groter dan €6.000,- en waarbij uitvoerig wordt geprocedeerd. Dit kan één tot twee jaar duren.
- *Juicio camiaro*: Hier gaat het om een specifieke procedure voor vorderingen gebaseerd op onbetaalde cheques of wissels. De rechter maant de debiteur tot betaling binnen tien dagen en kan tegelijkertijd beslag leggen op goederen van de debiteur.⁴⁵

Bijzondere bevoegdheden

De overheid heeft bijzondere bevoegdheden en kan in veel gevallen een gerechtelijke invordering opstarten zonder vonnis van de rechtbank (*providencia de apremio*).

Vorderingen van verschillende overheidsinstanties, zoals de Belastingdienst en de sociale dienst, hebben een preferente status. Ook is het nooit mogelijk om schulden bij de overheid te laten kwijtschelden. Andere vorderingen met een preferente status zijn hypotheekschulden en alimentatieverplichtingen (*pensiones de alimentos*).

3.4.3 Incassokosten

Er is weinig eenduidige informatie bekend over de hoogte van incassokosten. In de minnelijke fase kunnen private incassobureaus volgens landenexperts soms zeer hoge rentekosten in rekening brengen (soms zelfs tussen de 20% en 30%). Overheidsinstellingen brengen veelal 'gereduceerde' rentekosten in rekening. In de gerechtelijke fase worden incassokosten in rekening gebracht bij de debiteur. De hoogte hiervan is afhankelijk van de termijnen waarbinnen de debiteur betaalt (dus hoe later wordt betaald, hoe hoger de in rekening gebrachte rente; variërend tussen de 5% en 30%).



3.4.4 Garanderen bestaansminimum

Er zijn enkele regels omtrent beslaglegging die zowel voor private als publieke schuldeisers gelden:

- Het beslag moet in verhouding staan tot de hoogte van de schuld.
- Het beslag zal niet plaatsvinden als de debiteur de schuld betaalt binnen een maximum van 10 dagen na ontvangst van de officiële kennisgeving van de inbeslagneming.
- Er zijn bepaalde goederen die niet kunnen worden ingenomen. Deze omvatten bijvoorbeeld essentiële woninginrichting, professionele instrumenten die nodig zijn voor het werk, en in het algemeen, alle goederen die nodig zijn voor de debiteur en zijn familieleden om een 'waardig' leven te leiden.
- Er is een limiet gesteld aan beslag op salarissen en pensioenen (een soort beslagvrije voet). Dit bedrag is gelijk aan het minimumloon. De rechter stelt het bestaansminimum vast bij beslaglegging.
- Wanneer een debiteur gebruikmaakt van de *Second Chance Law* worden alle inbeslagnames opgeschort.
- Ook mag nooit beslag worden gelegd op te betalen alimentatie (*Pensiones de alimentos*).

Er is wettelijk vastgesteld wat de volgorde is bij beslag. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan de meest liquide middelen die leiden tot een snellere afbetaling van schulden.) De volgorde is hierbij als volgt:

- cash geld
- aandelen en obligaties die op korte termijn kunnen worden omgezet in geld
- loon, pensioen
- onroerende goederen
- rente en andere vormen van inkomsten
- ondernemingen
- juwelen e.d.
- roerende goederen
- aandelen en obligaties die op langere termijn kunnen worden omgezet in geld

3.4.5 Marktwerking

Er is weinig bekend over de rol van marktprincipes op het gebied van incasso. Dit is opvallend, aangezien er nauwelijks wetgeving en regulering is rondom incasso, het inningspercentage laag volgens landenexperts is en schulden relatief hoog zijn.

3.4.6 Registers, regulering en toezicht

Registers

Er bestaat een privaat debiteurenregister waarin openstaande vorderingen worden geregistreerd (*Registros de Morosos*). Oorspronkelijk werd dit register gecreëerd door en voor de banksector, maar inmiddels hebben verschillende private schuldeisers, zoals banken en telecomproviders, toegang tot het register.

Het ASNEF is een ander register. Dit wordt beheerd door de nationale vereniging van financieringsentiteiten. Ook hierin zijn openstaande vorderingen geregistreerd. Om een persoon in een debiteurenregister op te nemen, moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

- Het moet gaan om een echte en opeisbare vordering die niet is betaald.
- Er moet bewijs zijn van een eerdere vordering van het verschuldigde geld (er moet dus bewijs van aanmaning zijn).



- Er mogen geen bewijsstukken bestaan die in tegenspraak zijn met de vorige voorwaarden.

Iemand kan voor maximaal zes jaar in het register worden opgenomen.

Regulering en toezicht

In Spanje bestaat geen wetgeving op het gebied van incasso. Er is veel maatschappelijke discussie over zogenoemde intimidatiepraktijken door incassobureaus, omdat er geen wetgeving is die slechte praktijken op dit gebied reguleert.

3.5 Verenigd Koninkrijk

3.5.1 Schuldhulpverlening

In het Verenigd Koninkrijk is sprake van zeer goede samenwerking tussen private crediteuren en schuldhulpverlening; zogenoemde *Debt Advices Agencies*. Dit kunnen non-profit organisaties zijn (geven voornamelijk advies), maar ook zogenoemde *Creditor 'Fair Share' Funded Advice Agencies*. Dit zijn gespecialiseerde instanties die gratis advies geven rondom financiën en schulden en die gefinancierd worden door bedrijven (crediteuren). Daarnaast zijn er commerciële *debt advice companies* actief die mensen adviseren en hen helpen om tot betalingsregelingen te komen.

Mensen met schulden kunnen gebruikmaken van een *Debt Management Plan* (DMP), waarmee de debiteur zijn schulden kan aflossen. Een DMP is alleen beschikbaar voor zogenoemde 'niet-preferente schulden', zoals creditcards, winkelpassen, persoonlijke leningen. Een DMP-hulpverlener maakt namens de debiteur afspraken met schuldeisers en regelt vervolgens ook de betaling van schuldeisers namens de debiteur. Alle hulpverleners die met een *Debt Management Plan* mogen werken, moeten voldoen aan de door de *Financial Conduct Authority* (FCA) opgestelde normen.

De overheid onderzoekt momenteel mogelijkheden voor een *breathing space scheme* voor mensen met ernstige schulden om verdere schuldenoploop te voorkomen. Kern van het plan is dat mensen meer tijd krijgen om schulden af te betalen en dat er wettelijk plan (*statutory debt repayment plan*) zou komen voor de terugbetaling van schulden binnen een realistisch termijn.

3.5.2 Belangrijke kenmerken buitengerechtelijke incassofase en gerechtelijke fase

Buitengerechte incassofase

In het Verenigd Koninkrijk kunnen in de incassofase (buitengerechtelijke fase) vorderingen worden geïnd door de schuldeiser zelf (privaat en publiek), door een incassobureau of door een deurwaarder. Publieke schuldeisers zetten in de incassofase ook vaak private incassopartijen in om de schuld te innen.

Als mensen na het versturen van een schriftelijke aanmaning niet hebben betaald, nemen incassobureaus vaak telefonisch contact op of sturen zogenoemde '*doorstep collectors*' langs. Zij hebben echter geen bevoegdheden om bijvoorbeeld beslag te leggen. Particuliere schuldeisers kunnen een ingebrekestelling afgeven wanneer betaling uitblijft

In de afgelopen jaren zijn er verschillende nieuwe mechanismen geïntroduceerd die debiteuren en crediteuren helpen om tot een minnelijke oplossing te komen. Een voorbeeld hiervan is de in 2017 door de *Money Advice Service* gelanceerde toolkit die



crediteuren normen en handvatten biedt om op een verantwoorde manier te incasseren.⁴⁶ Dit was de eerste keer in het Verenigd Koninkrijk dat grote crediteuren hebben samengewerkt om de normen voor incassopraktijken te verbeteren door een toolkit te ontwikkelen en te gebruiken die zowel crediteuren als debiteuren ten goede komt.

Gerechtelijke fase

Crediteuren en incassobureaus kunnen een *County Court-Judgment* (CCJ) aanvragen bij de rechter indien een debiteur niet betaalt. De debiteur moet dan een terugbetalingsvoorstel doen. De rechtbank stelt een terugbetalingsregeling vast en als de overeenkomst niet wordt nagekomen, kan de schuldeiser verdere gerechtelijke stappen ondernemen (beslaglegging door gerechtsdeurwaarders). Dergelijke afspraken (schuldberegelingen) zijn echter alleen mogelijk voor niet-preferente vorderingen. Dit betekent dat zulke afspraken niet kunnen worden gemaakt voor overheidsvorderingen. Publieke schuldeisers zetten relatief snel gerechtsdeurwaarders in om beslag te leggen.

In het Verenigd Koninkrijk zijn verschillende soorten gerechtsdeurwaarders. Dit maakt wetgeving omtrent gerechtsdeurwaarders zeer complex. Een gerechtsdeurwaarder kan een ambtenaar zijn in dienst van een bepaalde overheidsinstantie, een ambtenaar van de rechtbank, of kan in dienst zijn van een particulier bedrijf. Zij kunnen schulden innen in de buitengerechtelijke incassofase en mogen beslag leggen op de goederen van de debiteur en deze op een veiling verkopen om het geld bijeen te brengen dat nodig is om de schuld af te lossen en de deurwaarderskosten te dekken.

In 2014 zijn de zogenoemde '*Taking Control Regulations*' in werking getreden en die ten grondslag lagen aan de hervorming van de gerechtsdeurwaarderswetgeving. Om de praktijken van gerechtsdeurwaarders te verbeteren, stelde de regering een aantal richtlijnen op. Zo mogen gerechtsdeurwaarders niet langer een huis betreden als er kinderen aanwezig zijn, zij mogen 's nachts geen huizen bezoeken, en zijn er beperkingen opgelegd aan de goederen die in beslag mogen worden genomen. De tenuitvoerlegging van een vonnis kan alleen plaatsvinden tussen 06:00 uur en 21:00 uur (hoewel er enkele uitzonderingen zijn). Ook moeten deurwaarders de rechtbank meer informatie verstrekken alvorens zij over mogen gaan tot de tenuitvoerlegging van een vonnis. Ook moeten gerechtsdeurwaarders zeven dagen van tevoren aankondigen dat zij langskomen om beslag te leggen, tenzij zij toestemming hebben van een rechter om anders te handelen.

Bijzondere bevoegdheden

De overheid heeft bijzondere bevoegdheden en kan zonder tussenkomst van een rechter beslag laten leggen op bijvoorbeeld het inkomen of pensioen van de debiteur. Ook hebben verschillende overheidsvorderingen een preferente status. Er zijn ook enkele private partijen met bijzondere incassobevoegdheden, zoals banken (mogen beslag leggen op de bankrekening), energiemaatschappijen, en woningverhuurders.

3.5.3 Incassokosten

In het Verenigd Koninkrijk bestaan veel prikkels om openstaande vorderingen snel te betalen. Zo kunnen incassokosten snel oplopen door opgelegde boetes en bijkomende rentekosten. Dit geldt niet alleen voor openstaande vorderingen bij overheidsinstanties maar ook bij private partijen zoals telecomproviders. De *Financial Conduct Authority* (FCA) stelt regels vast omtrent toegestane incassokosten bij civiele vorderingen.



Aan bijna alle openstaande vorderingen worden extra kosten en rente toegevoegd en als ze niet op tijd worden betaald. Een schuldeiser kan echter alleen incassokosten in rekening brengen als deze in de overeenkomst tussen de debiteur en crediteur zijn opgenomen. Deze kosten moeten eerlijk zijn en moeten zijn gebaseerd op de werkelijke kosten.⁴⁷

3.5.4 *Garanderen bestaansminimum*

Private schuldeisers (incassobureaus en deurwaarders) moeten bij beslaglegging rekening houden met het *Standard Financial Statement (SFS)* om het bestaansminimum te respecteren. De SFS is een uniforme richtlijn waarin staat wat een redelijke betalingscapaciteit is van een debiteur op basis van de samenstelling van het huishouden. De richtlijn voor vastgestelde uitgavenpatronen wordt jaarlijks geactualiseerd op basis van de jaarlijkse *ONS Food and Living Costs*-enquête en eventuele schommelingen in de consumentenprijsindex. De SFS biedt ook een overzicht waarin alle inkomsten en uitgaven van een persoon uiteen worden gezet, inclusief al zijn schulden bij private en publieke schuldeisers.

Overheidsinstanties dienen echter (nog) geen rekening te houden met de SFS. Zij houden ieder op hun eigen manier rekening met de betalingscapaciteit van een debiteur. Zo werken verschillende overheidsinstanties met verschillende richtlijnen op dit vlak en hebben zij ieder hun eigen opvattingen over wat een debiteur redelijkerwijs zou kunnen betalen.⁴⁸

3.5.5 *Marktwerking*

Ondanks dat publieke schuldeisers in sommige gevallen ook zelf deurwaarders in dienst hebben, zijn zowel in de incassofase als in de gerechtelijke fase (deurwaarders) vooral private partijen actief. De verkoop van schulden komt veel voor in het Verenigd Koninkrijk aldus landenexperts.

3.5.6 *Registers, regulering en toezicht*

Registers

In het *Individual Insolvency Register* worden gegevens geregistreerd van mensen die failliet zijn verklaard en van getroffen betalingsregelingen.

Regulering en toezicht

Als het gaat om regulering en toezicht bestaat er in het Verenigd Koninkrijk een groot verschil tussen de inning van publieke en private schulden. Sinds 2014 vallen incassobureaus en deurwaarders onder de *Financial Conduct Authority (FCA)* als het gaat om de inning van civiele vorderingen. Voor de inning van civiele vorderingen gelden strikte FCA regels (dit geldt voor alle partijen die onder de *Consumer Credit Act* vallen). Hierdoor hebben veel partijen de markt verlaten. Incasso van civiele vorderingen is nu sterk gereguleerd en er gelden strenge (opleidings-)eisen voor incassobureaus en deurwaarders. De FCA regels gelden echter niet wanneer incassobureaus of deurwaarders schulden innen voor de overheid.

Regulering op het gebied van schulden met betrekking tot belastingen wordt uitgevoerd door *Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC)*.



3.6 Zweden

3.6.1 Schuldhulpverlening

Het Zweedse Koninklijk Incassobureau (*Kronofogdemyndigheten* / Swedish Enforcement Authority) heeft taken rondom preventie van schulden. In Zweden wordt sterk ingezet op financiële educatie. Het Zweedse Koninklijk Incassobureau biedt geen schuldhulpverlening zoals gemeenten dat doen. Schuldhulpverlening is namelijk een wettelijke taak van gemeenten. Het Zweedse Koninklijk Incassobureau kan desalniettemin wel schuldregelingen treffen voor openstaande vorderingen van debiteuren bij publieke schuldeisers, maar dus niet voor schulden bij private schuldeisers. Het Zweedse Koninklijk Incassobureau is ook verantwoordelijk voor schuldsaneringen. In Zweden is het relatief moeilijk om hiervoor in aanmerking te komen. De gemiddelde periode van een schuldsaneringstraject is 5 jaar.

Gemeenten kunnen mensen coachen en advies geven en kunnen bemiddelen tussen private schuldeisers en debiteuren (bijv. over de te betalen rente). Ook kunnen ze debiteuren adviseren over het treffen van een schuldregeling met een publieke schuldeiser. Daarnaast kunnen gemeenten mensen met schulden helpen om een saneringstraject te starten. Gemeenten kunnen – in tegenstelling tot het Zweedse Koninklijk Incassobureau – geen betalingsregelingen treffen tussen publieke schuldeisers en debiteuren.

3.6.2 Belangrijke kenmerken buitengerechtelijke incassofase en gerechtelijke fase

In de incassofase zijn naast de Zweedse Koninklijk Incassobureau (SEA) ook private incassobureaus (*inkassoföretag*) of incassoafdelingen van schuldeisers zelf actief.

Het Zweedse Koninklijk Incassobureau speelt een rol bij de inning van vorderingen, beslaglegging en huisuitzettingen. Het Zweedse Koninklijk Incassobureau dient neutraal te handelen en de belangen van crediteuren en debiteuren te waarborgen. is de enige partij in Zweden die beslag mag leggen en doet de tenuitvoerlegging hiervan voor zowel voor private als publieke schuldeisers. De gronden op basis waarvan beslag wordt gelegd verschillen hierbij wel tussen private en publieke schuldeisers. Beslagleggingen binnen civielrechtelijke procedures vinden plaats op grond van uitspraken van een (algemene) rechter. Het Zweedse Koninklijk Incassobureau kan ook basis van andere gronden beschikken over een executoriale titel. Zo zijn huisuitzettingen bijvoorbeeld gebaseerd op zogenoemde '*summary decisions*' die binnen een '*summary proceeding*' van het Zweedse Koninklijk Incassobureau tot stand komen. In dergelijke gevallen kan beslaglegging door Het Zweedse Koninklijk Incassobureau dus zonder tussenkomst van de rechter plaatsvinden.

In het geval van publieke schulden bestaat er voor mensen met schulden een wettelijk recht om een betalingsregeling aan te vragen. Dit wil echter niet zeggen dat dit verzoek ook altijd gehonoreerd wordt.

Bijzondere bevoegdheden

Het Zweedse incassomodel maakt nauwelijks onderscheid tussen publieke en private schuldeisers. In Zweden hebben overheidsinstanties bijvoorbeeld geen bijzondere bevoegdheden op het gebied van incasso, maar hebben overheidsvorderingen wel een preferente status; de inning van publieke schulden gaat altijd voor de inning van private schulden. Daarnaast hebben bepaalde industrieën een preferente status (o.a. scheepvaart, luchtvaart en verzekeringsmaatschappijen).



3.6.3 Incassokosten

Het Zweedse Koninklijk Incassobureau rekent kosten voor het uitvoeren van verschillende incasso-activiteiten. Daarnaast wordt voor iedere activiteit een vast bedrag aan incassokosten gerekend. De hoogte hiervan wordt door de overheid vastgesteld.⁴⁹

Private incassobureaus rekenen vaste bedragen voor verschillende incasso-activiteiten (o.a. betalingsherinnering, betalingsregeling). Deze kosten zijn in de wet vastgelegd:

- Betalingsherinnering: €5,80 (60 SEK)
- Aankondigingsbrief: €17,50 (180 SEK)
- Afbetalingsregeling: €15,50 (170 SEK)

De rente is eveneens gemaximeerd door wetgeving (*Räntelagen*) (maximaal 8 procent boven de rente van de Zweedse Nationale Bank).

3.6.4 Garanderen bestaansminimum

Als het Zweedse Koninklijk Incassobureau een dagvaardingsverzoek ontvangt, verzoekt het de debiteur eerst om alsnog tot betaling over te gaan. Vervolgens stelt het Zweedse Koninklijk Incassobureau vast welke bezittingen een debiteur heeft waarop mogelijk beslag kan worden gelegd.⁵⁰ Vervolgens stelt het Zweedse Koninklijk Incassobureau het bestaansminimum (*förbehållsbelopp*) vast. Hierbij wordt rekening gehouden met de kosten van levensonderhoud en huisvesting. Hier gelden vaste bedragen voor:

- Een-persoons-huishouden: € 465 (4.814 SEK/maand)
- Stel: € 768 (7.952 SEK/maand)
- Extra voor kinderen onder de 6: € 247 (2.554 SEK/maand)
- Extra voor kinderen: € 284 (2.940 SEK/maand)

3.6.5 Marktwerking

In de incassofase is er sprake van concurrentie tussen private incassobureaus. Zij werken veelal op basis van 'no cure, no pay'. In de gerechtelijke fase is geen sprake van marktwerking, aangezien het Zweedse Koninklijk Incassobureau de enige partij is die beslag mag leggen.

3.6.6 Registers, regulering en toezicht

Registers

Er bestaan twee registers in Zweden: het *private credit register* en het register van het Zweedse Koninklijk Incassobureau. In het *private credit register* wordt de kredietwaardigheid van particulieren bijgehouden door *credit rating agencies*. In het register van het Zweedse Koninklijk Incassobureau staan alle openstaande vorderingen bij publieke en private schuldeisers en alle beslagleggingen. 4.1% van de bevolking staat in dit register. Iedereen die beschikt over de naam en het persoonlijk identificatienummer van een persoon, kan deze gegevens opvragen. Deze gegevens kunnen anoniem worden opgevraagd zonder dat de persoon in kwestie hiervan op de hoogte wordt gesteld. Bepaalde informatie (het is echter onduidelijk wat hier exact onder valt) wordt echter pas verstrekt als de aanvragen de relevantie ervan kan aantonen.

Regulering en toezicht

Private incassobureaus worden gereguleerd door de Schuldenherstelwet (*Inkassolag*) en moeten in Zweden zijn gecertificeerd door de Data Beschermingsautoriteit (DPA; *Datainspektionen*). Een dergelijk certificaat is 10 jaar geldig. De DPA houdt toezicht



op de activiteiten van incassobureaus. Partijen die onder toezicht staan van de Financiële Toezicht Autoriteit (*Finansinspektionen*), zoals banken, verzekeraars, en advocatenkantoren (die onder toezicht staan van de *Bar Association*), kunnen optreden als incasserende partij zonder hiervoor een certificaat nodig te hebben zoals private incassobureaus dat moeten.⁵¹

De missie van de toezichthouder (DPA) is dat incassobureaus zich houden aan de regels omtrent '*good collection ethics*'. Deze regels komen voort uit de Schuldenherstelwet en uit '*good practices*' die door de DPA zijn opgesteld.

Private schuldeisers worden eveneens gereguleerd door de Consumentenkredietwet (*konsumentkreditlagen*). Op grond van deze wet kunnen private schuldeisers een aanvraag indienen bij het Zweedse Koninklijk Incassobureau als zij beslag willen laten leggen.⁵²



4 Ervaringen met Europese incassomodellen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de ervaringen met de incassomodellen in de verschillende onderzochte Europese landen. Hierbij komen zowel de ervaren positieve aspecten als de ervaren knelpunten aan bod. Het hoofdstuk is enerzijds gebaseerd op deskresearch en anderzijds op interviews met landenexperts uit de verschillende landen. Ook als in dit hoofdstuk wordt gesproken over experts, wordt verwezen naar de landenexperts uit het betreffende land.

Het is van belang te beseffen dat de ontwikkelingen in het eigen land veelal het referentiekader waren voor de geïnterviewde landenexperts in de verschillende landen, evenals voor de meeste onderzoeken die zijn uitgevoerd naar incasso in een bepaald land. Zo verschillen de maatschappelijke discussies die omtrent incasso worden gevoerd sterk tussen de landen; waar in het ene land pas recent wetgeving rondom incasso is ingevoerd, gaat de discussie in een ander land over het verlagen van de maximaal toegestane incassokosten. Waar in het ene land beperkt aanbod van schuldhulpverlening is, worstelt men in het andere land met de vraag hoe preventie en vroegsignalering binnen schuldhulpverlening beter kan. Dit betekent dat een aspect dat in het ene land als vernieuwend en positief wordt ervaren door landenexperts (zoals het hebben van wetgeving omtrent incassokosten of het hebben van een beslagregister), datzelfde aspect in een ander land als 'normaal' wordt beschouwd door landenexperts. Kortom: zoals iedere ervaring zijn ook de ervaringen die in dit hoofdstuk zijn beschreven 'relatief'.

4.2 Positieve aspecten binnen Europese incassomodellen

4.2.1 Nederland

Houding en gedrag schuldeisers

De afgelopen jaren is de houding en het gedrag van incassobureaus en deurwaarders verbeterd volgens experts. Zo staan incassobureaus en (gerechts)deurwaarders mensen vaker persoonlijk te woord. Ook bellen ze vaker in plaats van een brief te sturen, aldus experts. Daarnaast lijkt er meer bewustwording te zijn van het feit dat er een groep mensen is die niet *kan* betalen. De branche heeft zelf verschillende initiatieven ondernomen om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren en de inning eerlijker en persoonsgerichter te maken (hierbij valt te denken aan het Incasso Keurmerk). Ook vanuit de overheid zijn diverse initiatieven genomen om maatschappelijk verantwoorde incasso te bevorderen. Desalniettemin zit er nog altijd een verschil in de houding en gedrag van incassobureaus richting schuldenaren. Gesteld wordt dat de afgelopen jaren verschillende grote bedrijven de incasso zelf zijn gaan doen. Volgens sommige experts is er onvoldoende toezicht op incassoafdelingen van bedrijven.

Griffierecht

Het griffierecht (kosten die betaald moeten worden om een procedure bij de rechtbank te starten) dient er mede voor te zorgen dat nodeeloos procederen erdoor wordt ontmoedigd. Het griffierecht is een belemmering voor schuldeisers om een vonnis te halen bij de rechter. Tegelijkertijd wordt daarbij de kanttekening geplaatst



dat er hierdoor ook minder wordt geïnd door schuldeisers, maar dat bepaalde vorderingen worden afgeboekt en schuldeisers dus eerder hun verlies nemen.

Minister Dekker (voor Rechtsbescherming) heeft aangekondigd de griffierechten voor kleinere vorderingen te willen wijzigen. In civiele zaken in eerste aanleg zullen de tarieven voor vorderingen tussen de €500 en € 5.000 straks lager uitvallen. Hiermee wil de minister tegemoet komen aan de bezwaren die sinds de verhoging van deze tarieven in 2011 worden geuit. De huidige tarieven zouden de toegang tot de rechter te veel belemmeren.⁵³ Deze wijzigingen zijn budgetneutraal.

Clustering Rijksincasso

Als het gaat om de inning van overheidsvorderingen in de gerechtelijke fase, wordt de Clustering Rijksincasso door experts als een stap voorwaarts gezien. Zij zijn positief gestemd dat dit zich geleidelijk aan verder uitbreidt en er dus meer vorderingen geclusterd worden. Op deze manier worden schuldenaren niet onnodig met veel verschillende overheidsschuldeisers geconfronteerd. Een kanttekening vanuit het veld is dat onduidelijk zou zijn in hoeveel gevallen er nu daadwerkelijk meerdere vorderingen zijn die samen geïncasseerd worden. Oftewel, het zou onduidelijk zijn wat de precieze effecten op burgers zijn van de Clustering Rijksincasso.

Verbreding beslagregister

De gerechtsdeurwaarder is door het Digitale Beslagregister (DBR) op de hoogte van de opgelegde beslagen per individu door gerechtsdeurwaarders. Daardoor kan een ongewenste en onoverzichtelijke stapeling van beslagen (en daarmee gepaard gaande executiekosten) worden voorkomen. Het DBR levert gerechtsdeurwaarders dus besparingen op in tijd en kosten. Daarnaast kan het weinig zinvolle beslagen voorkomen.⁵⁴ Een belangrijke tekortkoming van het Digitale Beslagregister is dat overheidsvorderingen er niet in zijn opgenomen. Daardoor ontbreekt een goed zicht op de totale schuldenpositie en de betalingscapaciteiten van de debiteur. Daar komt bij dat in de huidige situatie de beslagvrije voet nog niet goed kan worden berekend. Experts zien een duidelijke meerwaarde in de implementatie van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (naar verwachting per 1 januari 2021) en de voorgenomen verbreding van het beslagregister. Zij plaatsen hier de kanttekening bij dat het (te) lang duurt voordat de implementatie van de genoemde wet en de verbreding van het beslagregister daadwerkelijk worden gerealiseerd.^d

Privacy

In Nederland wordt de privacy van de debiteur goed bewaakt volgens experts. Vanuit het oogpunt van privacybescherming is dit positief. Echter, nagenoeg alle betrokken experts stellen dat privacyregels een belemmering vormen om tot een integrale en persoonsgerichte incasso te komen. Privacyregels zorgen er nu voor dat gegevens niet mogen worden uitgewisseld.

4.2.2 België

Inning vorderingen gerechtelijke fase in 1 hand

Doordat de inning van civiele vorderingen en overheidsvorderingen in één hand zijn en de gerechtsdeurwaarder het Centraal Digitaal Beslagregister kan raadplegen, kan de gerechtsdeurwaarder een goed totaalbeeld krijgen van de schuldsituatie en de betalingscapaciteit van de debiteur.

^d In de kamerbrief 'Voortgang diverse maatregelen Brede Schuldenaanpak' uit november 2018 stelt de staatssecretaris dat de verbreding van het beslagregister nadere uitwerking en extra tijd vraagt.



Beslagregister

Ook zijn alle deurwaarders in België aangesloten bij het Centraal Digitaal Beslagregister (CDB). Het CDB maakt per debiteur inzichtelijk welke schuldeisers tegen welk bedrag beslag leggen. Maar hierin staat bijvoorbeeld ook of iemand in een collectieve schuldregeling zit. In de praktijk wordt het beslagregister echter niet altijd geraadpleegd en heeft een debiteur die meerdere schulden heeft wel te maken met veel verschillende deurwaarders.

Nieuwe wetgeving om betalingstermijn te verlengen

Op dit moment zijn schuldeisers verplicht om na het versturen van een aanmaning 15 dagen te wachten voordat ze de volgende stap mogen ondernemen. De nieuwe wetgeving geeft mensen met schulden een maand extra om hun schulden af te lossen (deze wijziging zouden overigens niet van toepassing zijn op overheidsvorderingen). Door de wetswijziging zou het volgens experts makkelijker worden voor debiteuren om hun schulden af te betalen. Echter, zo stellen experts eveneens, de kans bestaat dat de nieuwe wetgeving mensen in de praktijk mogelijk juist zou stimuleren om nog meer te consumeren, omdat ze hun schulden later mogen afbetalen en het probleem in feite wordt verschoven.

Strikt toezicht op incassokantoren

Het toezicht door de Economische Inspectie op incassokantoren is volgens sommige experts effectief en strikt. Dit doet de Economische Inspectie. Naast een goede inspectie is het eenvoudig voor mensen om een klacht in te dienen tegen de incassokantoren bij de Inspectie. Incassokantoren nemen klachten ook de serieus omdat herhaalde klachten snel kunnen leiden tot intrekking van de licentie.

4.2.3 Duitsland

Veel vorderingen worden geïnd in de minnelijke fase

Volgens experts wordt het gros van de incasso uitgevoerd in het minnelijk traject (hier worden percentages van ong. 80% genoemd). De grootste drijfveer voor crediteuren om de invordering in het minnelijk traject te laten uitvoeren is omdat gerechtelijke trajecten vaak lang duren. Daarnaast bestaat voor debiteuren de angst om in het debiteurenregister (*Schuldnerverzeichnis*) te worden opgenomen. Dit is opvallend, aangezien het register juist is ingevoerd om debiteuren te beschermen.

Consumenten goed wettelijk beschermd

Volgens experts zijn de rechten van de consument goed beschermd in Duitsland. Zo zijn er strikte regels over de hoogte van de maximaal toegestane incassokosten.

4.2.4 Spanje

Hoge kosten om gerechtelijke procedure te starten

De kosten voor het starten van de gerechtelijke fase kunnen hoog zijn voor schuldeisers bij een conflict tussen de crediteur (privaat) en de debiteur. Dit maakt volgens experts dat veel geschillen minnelijk worden afgehandeld. Een keerzijde hiervan is dat de toegang voor schuldeisers tot een gerechtelijke procedure relatief moeilijk is en er mogelijk minder wordt geïnd.



4.2.5 Verenigd Koninkrijk

Houding en gedrag incassobureaus fors verbeterd

De houding en het gedrag bij inning van civiele vorderingen door incassobureaus is de afgelopen jaren sterk verbeterd. De strikte regulering en handhaving door de *Financial Conduct Authority* (FCA) van de (handels)praktijken van incassobureaus en deurwaarders bij de inning van civiele vorderingen heeft er volgens experts voor gezorgd dat er – wat betreft private schuldeisers – in toenemende mate sprake is van verantwoorde incasso.

Goede samenwerking schuldhulpverlening en private schuldeisers

Er is sprake van goede samenwerking tussen de verschillende soorten *debt advice agencies* (zowel *non-profit* als *for-profit* organisaties) enerzijds en private schuldeisers anderzijds om tot verantwoorde incasso te komen en om minnelijke oplossingen te stimuleren. In 2017 is hiertoe een toolkit ontwikkeld voor private crediteuren (*‘Working Collaboratively with Debt Advice Agencies’*).

4.2.6 Zweden

Schuldenregister

Het uitgebreide register maakt het moeilijk voor mensen met schulden om aan het Zweedse Koninklijk Incassobureau te ‘ontsnappen’. Dat zorgt voor volgens experts voor een effectieve inning. Daarnaast heeft het SEA register ook een afschrikkende effect op mensen volgens experts, omdat men bang is in het register terecht te komen. Dit helpt om schulden te voorkomen.

Goed totaalbeeld schuldensituatie en betalingscapaciteit debiteur

Doordat alle beslagleggingen onder het Zweedse Koninklijk Incassobureau vallen, bestaat er een goed totaalbeeld van de schuldensituatie en de betalingscapaciteit van de debiteur en kan het bestaansminimum goed worden bewaakt. Sommige experts stellen echter dat veel mensen in Zweden moeilijk kunnen rondkomen van het sociaal minimum. Sommige experts wijzen hierbij in het bijzonder op de impact van loonbeslag – waarbij het loon rechtstreeks naar het Zweedse Koninklijk Incassobureau gaat – op mensen met schulden. Zij worden soms jarenlang geconfronteerd met loonbeslag en leven daardoor jarenlang rond het sociaal minimum.

4.3 Knelpunten binnen Europese incassomodellen

4.3.1 Nederland

Gebrek aan coördinatie en afstemming schuldeisers

Binnen het huidige Nederlandse incassosysteem lijkt een gebrek aan coördinatie en afstemming tussen overheidsschuldeisers en private schuldeisers in de gerechtelijke fase één van de grootste knelpunten te zijn. Ondanks verschillende ontwikkelingen om meer coördinatie en afstemming te stimuleren (zoals hieronder beschreven), stimuleert het systeem afstemming en samenwerking tussen schuldeisers nog onvoldoende. Zo is er een onderscheid tussen de inning van civiele vorderingen en de inning van overheidsvorderingen. Dit uit zich bijvoorbeeld in een verschil in incassobevoegdheden van gerechtsdeurwaarders en de bijzondere incassobevoegdheden die diverse overheidsinstanties hebben.

Wanneer men alleen de situatie rond civiele invorderingen beschouwt, is het probleem omtrent het gebrek en coördinatie en afstemming tussen schuldeisers nog te overzien



volgens experts. Daar liggen alle beslagleggingen immers bij gerechtsdeurwaarders en zij beschikken over het Digitaal Beslagregister waarin al hun beslagleggingen zijn opgenomen. Problemen rondom gebrek aan afstemming en coördinatie doen zich met name voor bij situaties waar sprake is van zowel civiele geldvorderingen als vorderingen door de Rijksoverheid. Uitzonderingen daargelaten, worden beslagleggingen door de overheid niet in het beslagregister opgenomen en ook mag de overheid niet in het beslagregister kijken. Oftewel: wanneer er sprake is van zowel beslaglegging door de gerechtsdeurwaarder voortkomend uit een openstaande civiele vordering, als een beslaglegging door een overheidsdeurwaarder, dan werken beide partijen veelal langs elkaar heen en weten zij niet van elkaar wat ze aan het doen zijn. Ook wijzen verschillende experts op een gebrek aan afstemming tussen overheidsinstanties onderling. Verschillende overheidsdiensten weten onvoldoende van elkaar wie er aan het invorderen is. Dit speelt met name wanneer er meerdere openstaande vorderingen zijn.

Integrale en persoonsgerichte incasso is dus lastig door gebrekkige informatie-uitwisseling tussen gerechtsdeurwaarders en overheidsdeurwaarders maar ook tussen verschillende overheidsinstanties. Het totaaloverzicht op de situatie rond beslagleggingen en de afloscapaciteit van de debiteur ontbreekt dan. Er zijn plannen om tot een verbeterde, want verbrede uitwisseling van beslaggegevens te komen, maar het duurt nog enkele jaren voordat dit praktijk is.

Bestaansminimum wordt onvoldoende gegarandeerd door ontbreken totaalbeeld schuldenpositie en betalingscapaciteit debiteur

Mede door gebrek aan coördinatie en afstemming tussen schuldeisers blijkt het dus lastig een goed totaalbeeld van de situatie rond beslagleggingen en afloscapaciteit van de debiteur te krijgen. Door het ontbreken van dit beeld kan de beslagvrije voet verkeerd worden berekend en kan het bestaansminimum onvoldoende worden gegarandeerd.

Daar komt bij dat gerechtsdeurwaarders voor het berekenen van de beslagvrije voet afhankelijk zijn van de informatie die mensen met schulden zelf aanleveren. Voor het vaststellen van het totaalbeeld van de schuldensituatie en betalingscapaciteit van de debiteur wordt volgens experts te veel uitgegaan van de (financiële) zelfredzaamheid van de debiteur. Er is een sterke afhankelijkheid van het aanleveren van de juiste gegevens door de debiteur. Wanneer er geen duidelijk beeld bestaat over de schuldensituatie en betalingscapaciteit van debiteuren, kan de beslagvrije voet niet goed worden vastgesteld.

In de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet is opgenomen dat de informatie die nodig is om de beslagvrije voet te berekenen grotendeels niet langer afkomstig is van de debiteur zelf maar uit openbare bronnen wordt ontsloten. Experts maken zich echter wel zorgen over de termijn waarbinnen dergelijke gegevens uit systemen ontsloten kunnen worden.

Tevens bestaan er knelpunten rondom beslag op inboedel en bankbeslag. Ook hierdoor komen mensen uiteindelijk vaak onder beslagvrije voet uit. De Wet vereenvoudiging beslagvrije voet heeft betrekking op loonbeslag, beslag op uitkering en toeslagen. Zodra het geld op de bankrekening staat, dan geldt er op dit moment (niet standaard) geen beslagvrije voet. Bovendien kan op vrijwel de hele inboedel beslag gelegd worden. Er zijn plannen om dit te verbeteren. Via internetconsultatie is een conceptwetsvoorstel tot herziening van het beslag- en executierecht gepubliceerd. In dit concept wetsvoorstel wordt



voorgesteld om een beslagvrij bedrag voor bankbeslag in de wet op te nemen en de niet bovenmatige inboedel vrij te stellen van beslag.

Overigens stellen experts ook dat door de aanpassingen van de wet de debiteur beter is beschermd, maar het voor schuldeisers wel moeilijker is (wordt) om geld te innen.

Nog te veel incasso via gerechtelijke procedure

Een groot deel van de inning in Nederland vindt plaats binnen de minnelijke incassofase volgens experts. Desalniettemin wordt nog altijd een substantieel deel van de openstaande vorderingen via een (duurdere) gerechtelijke procedure geïnd. Het is daarom zinvol mechanismen te inventariseren die minnelijke oplossingen stimuleren.

Een specifiek punt dat hierbij wordt genoemd door enkele experts is dat het nu te vaak voor komt dat schuldeisers niet akkoord gaan met betalingsregelingen of schuldsanering. In sommige gevallen kan een enkele private schuldeiser weigeren om mee te werken aan een betalingsregeling of schuldsanering. Dit geldt ook voor bepaalde overheidsvorderingen zoals een boete voor een strafbaar feit. Strafrechtelijke boetes kunnen wel mee in een schuldregeling, alleen niet tegen finale kwijting. Uitzondering hierop vormen strafrechtelijke boetes waarvan de invordering tijdens het minnelijk traject zouden verjaren. Een WSNP-traject is in dat geval wel mogelijk. Overigens is in het regeerakkoord het volgende opgenomen omtrent betalingsregelingen: "De juridische afhandeling van schulden wordt verbeterd. Schuldeisers dienen eerst de mogelijkheden van een betalingsregeling te onderzoeken voor een zaak voor de rechter wordt gebracht."⁵⁵

Een ander knelpunt volgens experts is dat schuldhulpverleningstrajecten soms lang duren. Zo duurt het soms lang om de schuldsituatie in kaart te brengen. Wanneer schuldhulpverleners bijvoorbeeld 10 maanden bezig zijn (vanaf aanmelding bij gemeente tot start van een traject bij bijvoorbeeld een kredietbank) omdat de schuldsituatie in kaart te brengen, vinden schuldeisers soms dat zij al lang genoeg op hun geld hebben moeten wachten. Zij zijn in sommige gevallen dan niet meer bereid om een betalingsregeling te treffen en geven dan opdracht voor gerechtelijke incasso.

Onverantwoorde incasso

Ondanks diverse initiatieven om maatschappelijk verantwoorde incasso te bevorderen (ook veel vanuit de overheid en de private incassobranche zelf), en de verbeteringen die op dit vlak zichtbaar zijn, zijn er nog altijd signalen dat er in de incassofase op maatschappelijk onverantwoorde wijze wordt geïncasseerd (bijvoorbeeld het in rekening brengen van onterechte incassokosten, onheuse bejegening, intimidatie). Het gaat hierbij zowel om klachten binnen rondom incasso door private schuldeisers als om de overheid als schuldeiser.

In algemene zin geldt, zowel voor private als overheidsschuldeisers, dat doordat incasso is uitbesteed de schuldeiser op afstand komt te staan en vormt het incassobureau een verlengstuk van de schuldeiser. Het risico bestaat dat de oorspronkelijke schuldeiser zich minder verantwoordelijk voelt voor de wijze waarop geïnd wordt.

Schulden komen te laat in beeld

Het huidige systeem van incasso en schuldhulpverlening in Nederland is nog erg gericht op 'curatie'. De mensen die bij schuldhulpverlening aankloppen, hebben veelal problematische



schulden. Wel zetten gemeenten binnen schuldhulpverleningstrajecten maar ook gerechtsdeurwaarderskantoren steeds meer in op preventie en vroegsignalering. Hierbij werken gemeenten steeds vaker samen met schuldeisers om te zorgen dat personen met betalingsachterstanden vroegtijdig in beeld komen, zodat het ontstaan van problematische schulden kan worden voorkomen. Zo werken gemeenten in dergelijke vroegsignaleringsprojecten regelmatig samen zorgverzekeraars, woningcorporaties, het CAK, energiemaatschappijen, et cetera. Ook hanteren verschillende gemeenten en schuldhulpverleners een zogenoemde 'Vroeg Eropaf' aanpak, waarbij mensen met betalingsachterstanden proactief (en soms intensief) worden benaderd. Een knelpunt is dat mensen nu vaak te laat in beeld komen. Samenwerking tussen gemeenten en individuele schuldeisers (zoals CAK of woningcorporaties) kan nuttig zijn in het kader van vroegsignalering, maar daarmee is er nog steeds geen zicht op die mensen die bijvoorbeeld meerdere kleinere schulden tegelijkertijd hebben. Zeker wanneer incassokosten snel oplopen, kan de situatie snel ontsporen en kunnen betalingsachterstanden snel oplopen en uiteindelijk resulteren in problematische schulden.

4.3.2 België

Hoge incassokosten

Volgens experts zijn de incassokosten (inclusief rente) in de minnelijke fase soms te hoog. De incassokosten lopen te snel op en/of staan niet in verhouding tot de hoogte van de openstaande vordering. Er wordt momenteel gewerkt aan nieuwe wetgeving om deze kosten te maximeren.

Te snel (dreigen met) overstappen op gerechtelijke procedure

Alhoewel zowel incassobureaus als gerechtsdeurwaarders minnelijke invorderingen mogen doen, wordt benoemd dat sommige partijen in de minnelijke fase de voorkeur geven aan gerechtsdeurwaarders. Dit komt volgens hen omdat mensen met schulden sneller schrikken van de titel van een gerechtsdeurwaarder, waardoor gerechtsdeurwaarders in de minnelijke fase effectiever zouden zijn dan incassobureaus.

Ook zijn er signalen dat overheidsdiensten soms te snel dwangbevelen afgeven, waardoor er mogelijk te snel wordt overgegaan naar de gerechtelijke fase.

Bestaansminimum wordt onvoldoende gegarandeerd

Experts geven aan het beslagregister niet altijd wordt geconsulteerd door gerechtsdeurwaarders, waardoor deurwaarders soms geen rekening houden met andere beslagen. Hierdoor wordt het bestaansminimum onvoldoende bewaakt.

Onverantwoorde praktijken gerechtsdeurwaarders

Het is wettelijk vastgelegd dat in een juridische zaak geen sprake mag zijn van een zogenaamde 'no cure, no pay'. Volgens de wet mag een deurwaarder niet afwijken van de tarieven. Er zijn signalen dat bepaalde deurwaarders dit echter wel doen, bijvoorbeeld door de prijs niet van te voren te laten vastleggen in het contract, waardoor het ook niet meer is terug te vinden voor de autoriteiten. Ook zouden de tarieven gerechtsdeurwaarders zouden complex en onvoldoende transparant zijn.

Het toezicht vanuit de overheid op gerechtsdeurwaarders behoeft verbetering volgens experts. De gerechtsdeurwaarders staan – in tegenstelling tot incassokantoren – niet onder het toezicht van de Economische Inspectie. Wanneer iemand een klacht wil indienen dan komt iemand terecht bij de tuchtinstanties van de Kamer van Gerechtsdeurwaarders. Hier is



het volgens sommigen lastig om een klacht in te dienen. Tevens moeten bij een minnelijke invorderingen gerechtsdeurwaarders elkaar beoordelen. Bij een gerechtelijke invordering ligt het toezicht bij de beslagrechtbank en dat is vaak te hoge drempel voor mensen met schulden.

Hoewel mensen met schulden soms tegen het bestaansminimum aan zitten, krijgen gerechtsdeurwaarders soms toch de taak van de opdrachtgever om te dreigen met een openbare verkoop van onroerende goederen. Ondanks dat een gerechtsdeurwaarder geen beslag mag leggen als het bestaansminimum in gevaar komt, kan het dreigement ervoor zorgen dat debiteuren proberen om hun schuld af te lossen. Hierdoor kunnen mensen met schulden verder in de schulden geraken en komen dan onder het bestaansminimum terecht.

4.3.3 Duitsland

Problemen certificering schuldhulpverleners

Niet alle schuldhulpverleners zijn gecertificeerd in Duitsland. Fraude onder schuldhulpverleners is volgens sommigen een (veel)voorkomend probleem.

Onvoldoende zicht op schuldenpositie en betalingscapaciteit debiteur

Ondanks dat de inning van civiele vorderingen en overheidsvorderingen in één hand zijn (namelijk in handen van de gerechtsdeurwaarder), is er nog onvoldoende zicht op de betalingscapaciteit en de schuldsituatie van de debiteur. Wat lastig is, is dat Duitsland een federale staat is. De wetgeving omtrent incasso verschilt dus tussen de verschillende staten. Wanneer schuldeisers uit verschillende delen van Duitsland komen, kunnen er verschillende rechtbanken zijn die verschillende beslissingen nemen over verschillende schulden van één debiteur. Wanneer er meerdere schulden zijn, dan kunnen er dus ook meerdere gerechtsdeurwaarders bij een debiteur op de stoep staan. Het kan dus alsnog gebeuren dat iemand met verschillende deurwaarders te maken heeft die niet van elkaar weten wat ze aan doen zijn. Hierdoor kan het bestaansminimum onvoldoende worden bewaakt. Wanneer er wordt overgegaan tot een insolventieprocedure, is er overigens wel één curator (*Insolvenzverwalter*) verantwoordelijk.

Een ander punt is dat gerechtsdeurwaarders juridisch gezien de bevoegdheid hebben om een overzicht aan te vragen van de schuldenpositie van een debiteur. Er is echter vaak gebrek aan tijd door hoge werkdruk, waardoor gerechtsdeurwaarders deze informatie niet altijd opvragen, het te lang duurt voordat de debiteur de informatie verschaft, en de gerechtsdeurwaarder de benodigde informatie niet altijd gebruikt/kan gebruiken. Of een gerechtsdeurwaarder dus goed zicht heeft op de schuldenpositie en de betalingspositie van de debiteur is dus (groten)deels afhankelijk van hoe coöperatief de debiteur is/kan zijn. Volgens sommige experts hangt de effectiviteit van de inning voor 50% af van goede communicatie tussen de debiteur en de partij die de invordering doet.

Te weinig preventie

In zijn algemeenheid vinden de experts dat er veel meer gedaan zou moeten worden aan de preventie van problematische schulden. Dit zou al moeten beginnen bij het onderwijs. Er zijn op dit moment zeker de nodige initiatieven (zoals <https://www.pnfk.de>). Er is echter nog niets verankerd in wetgeving op het gebied van het voorkomen van schulden, terwijl dit volgens sommigen wel wenselijk zou zijn.



4.3.4 Spanje

Te makkelijk om schulden aan te gaan

In Spanje is nauwelijks wetgeving op het gebied van incasso. Mensen kunnen makkelijk geld lenen (vaak tegen zeer hoge rente) en raken (mede) daardoor snel in de schulden. Er is behoefte aan wetgeving omtrent het aangaan van excessieve leningen. Ook is er behoefte aan meer financiële educatie.

Fraude door debiteuren

Het is lastig voor schuldeisers om zicht te krijgen op de financiële situatie van de debiteur. Er wordt relatief veel fraude gepleegd door debiteuren (zoals het 'verbergen' goederen bij beslaglegging).

Onverantwoorde incasso en gebrek aan wetgeving en toezicht

Er bestaan veel voorbeelden van slechte praktijken van incassobureaus in Spanje. Verschillende experts geven aan dat er is veel behoefte is aan wetgeving omtrent de inningpraktijken van incassobureaus.

Ook vinden inbeslagnames soms op een onverantwoorde manier plaats. Officieel mag inbeslagname niet plaatsvinden als de debiteur de schuld binnen 10 dagen betaalt. In de praktijk wordt soms onmiddellijk beslag gelegd op bankrekeningen, zelfs al voordat de debiteur de kennisgeving heeft ontvangen, om zo te voorkomen dat het geld van de rekening wordt gehaald. Dit heeft ook te maken met fraude onder debiteuren als het gaat om het in beslag nemen van goederen.

Second Chance Law te weinig gebruikt

In de praktijk worden slechts weinig mensen worden geholpen met de *Second Chance Law*, omdat er te weinig mensen worden bereikt. Volgens experts zijn mensen onvoldoende bekend met de mogelijkheden die de wet biedt. Een ander knelpunt binnen de *Second Chance Law* is dat bepaalde overheidsschulden en hypotheekschulden nooit kwijtgescholden kunnen worden. Hierdoor komt debiteur moeilijk echt tot schone lei, aldus enkele experts.

4.3.5 Verenigd Koninkrijk

Onverantwoorde incasso overheidsinstanties

Er bestaan in het Verenigd Koninkrijk veel problemen rondom de inning schulden door deurwaarders voor/van overheidsinstanties. Volgens experts moeten gerechtsdeurwaarders die in opdracht van overheidsinstanties werken veel beter worden gereguleerd. Ondanks eerdere pogingen van de overheid om de (soms agressieve) werkwijzen van gerechtsdeurwaarders te verbeteren (2014), is er in 2018 nog steeds sprake van intimiderende praktijken door deurwaarders, worden er onredelijke betalingsregelingen getroffen, worden redelijke betalingsregelingen vaak afgewezen, en wordt het bestaansminimum van mensen met schulden niet of onvoldoende gerespecteerd.

4.3.6 Zweden

Beperkte flexibiliteit

Experts stellen dat het schuldhulpverleningssysteem behoorlijk rigide en weinig flexibel is, waardoor er beperkte ruimte is voor maatwerk. Dit betreft vooral de (on)mogelijkheid om aanspraak te maken op schuldsanering. De toegang tot schuldhulpverlening kan volgens experts worden verbeterd.



Positie Zweeds Koninklijk Incassobureau

Het Zweedse Koninklijk Incassobureau dient neutraal te handelen, maar de balans slaat volgens sommige experts soms door richting het te veel beschermen van de debiteur. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor schuldeisers als het gaat om de inning van schulden.

Beperkte privacybescherming

Gegevens van debiteuren zijn (te) makkelijk en voor veel partijen inzichtelijk. Dit betekent dat de privacybescherming van de debiteur volgens sommige experts matig is. Ook stellen experts dat registratie in het register van het Zweedse Koninklijke Incassobureau negatieve gevolgen hebben voor wat men kan kopen/lenen. Zij menen dat dit niet altijd wenselijk is en registratie in het register een te grote negatieve impact heeft op het elven van mensen.

Onverantwoorde incasso

Sommige experts stellen dat de commerciële prikkels voor incassobureaus te sterk zijn waardoor soms oneerlijke praktijken ontstaat. Omdat veel incassobureaus volgens het 'no cure, no pay' principe werken, ligt er een sterke nadruk op de inning van vorderingen. Dit kan ten koste gaan van verantwoorde incasso. Sommigen pleiten voor meer regulering van de incassosector en stellen dat het toezicht op private incassobureaus moet verbeteren.

4.4 Analyse en conclusie: potentiële lessen voor Nederland

4.4.1 Nederland in Europees vergelijkend perspectief

Wanneer de situatie in Nederland op het gebied van incasso – zowel in de buitengerechtelijke incassofase als in de gerechtelijke fase – wordt vergeleken met andere Europese incassomodellen, valt op dat Nederland het relatief goed 'doet'. Zo is de inning in Nederland, in vergelijking met andere Europese landen, volgens experts effectief. Dit betekent dat in Nederland relatief veel vorderingen daadwerkelijk kunnen worden geïnd door schuldeisers. Ook worden er relatief veel initiatieven ontplooid op het gebied van preventie en vroegsignalering waarbij schuldeisers en schuldhelpverlening in toenemende mate nauw samenwerken. Tevens zijn er verschillende initiatieven in Nederland, zowel vanuit publieke als private schuldeisers, om verantwoorde incasso te stimuleren.

Desalniettemin kan op basis van literatuuronderzoek en interviews met experts worden gesteld dat er in Nederland nog enkele verbetermogelijkheden worden gesignaleerd. Veel van de knelpunten die in Nederland spelen rondom incasso, zijn echter ook in andere Europese landen in meer of mindere mate prevalent. Zo worden de beslagbevoegdheden en de voorkeurspositie van de overheid in veel landen als een knelpunt ervaren door experts. Ook onverantwoorde incassopraktijken door (private) incassobureaus worden door diverse experts als een knelpunt benoemd. Dit heeft uiteraard implicaties voor de lessen die Nederland kan trekken uit de ervaringen in andere landen.

Ook is het in deze context van belang te beseffen dat rondom veel van de gesignaleerde knelpunten reeds initiatieven zijn ondernomen om de betreffende knelpunten aan te pakken. Denk hierbij aan verschillende ontwikkelingen om coördinatie en afstemming tussen schuldeisers te verbeteren (verbreding beslagregister, Verwijsindex Schuldhelpverlening (Vish), Clustering Rijksincasso, vereenvoudiging beslagvrije voet, coördinerend deurwaarder). Om die reden komt het



voor dat enkele voorgestelde lessen deels overlappen met ontwikkelingen die momenteel spelen in Nederland (zoals potentiële les 1, 2, en 5).

4.4.2 Potentiële les 1: Het in één hand brengen van de inning van civiele vorderingen en overheidsvorderingen in de gerechtelijke fase

Het uiteindelijke voordeel van het in één hand brengen van de inning van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke vorderingen in de gerechtelijke fase is drieledig. Namelijk, dat er effectiever kan worden geïnd, dat incassokosten minder snel oplopen, en dat het bestaansminimum beter kan worden gegarandeerd. Het zogenoemde werkzame mechanisme is dat de coördinatie en afstemming tussen schuldeisers verbetert, waardoor er een beter overzicht is van de schuldenpositie en betalingscapaciteit van de debiteur. Toegepast op de Nederlandse situatie zou dit betekenen dat gerechtsdeurwaarders niet alleen namens private schuldeisers invorderen in de gerechtelijke fase, maar ook namens de overheid. Dit gebeurt al deels in het kader van de Clustering Rijksincasso.

In zowel België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk als Zweden innen gerechtsdeurwaarders de vorderingen in het gerechtelijke traject voor zowel private als publieke schuldeisers. De wijze waarop de inning van civielrechtelijke en overheidsvorderingen (bestuursrechtelijke vorderingen) in deze landen is ingericht, vormen in potentie een oplossing voor het gebrek aan coördinatie en afstemming tussen schuldeisers zoals dat in Nederland is gesignaleerd. Er wordt hier expliciet over 'in potentie' gesproken, omdat het namelijk niet zo is dat in de landen het bestaansminimum bijvoorbeeld altijd goed wordt gewaarborgd. Een voorbeeld hiervan is het Verenigd Koninkrijk, waarbij de deurwaarder zowel int namens private als publieke schuldeisers. Echter, vanwege het afwijkende incassobeleid en de incassobevoegdheden van de overheid – ten opzichte van private schuldeisers – wordt het bestaansminimum nog altijd niet goed bewaakt. Dit impliceert dat het in één hand brengen van de inning van civielrechtelijke en overheidsvorderingen in de gerechtelijke fase niet per definitie het beoogde werkzame mechanisme bewerkstelt.

4.4.3 Potentiële les 2: Een beslagregister waarin zowel beslagleggingen door gerechtsdeurwaarders als door overheidsdeurwaarders worden geregistreerd

Net als bij de voorgaande les zijn is het uiteindelijke doel van een breed beslagregister waarin zowel beslagleggingen door gerechtsdeurwaarders als overheidsvorderingen worden geregistreerd drieledig. Namelijk, om effectiever te kunnen innen, dat executiekosten minder snel oplopen, en dat het bestaansminimum van mensen met schulden beter kan worden gegarandeerd. En ook hierbij geldt dat het werkzame mechanisme is dat de coördinatie en afstemming tussen schuldeisers verbetert, waardoor er een beter overzicht is van de schuldenpositie en betalingscapaciteit van de debiteur.

Een verbreding van het beslagregister, waarbij ook overheidsinvorderingen worden opgenomen in het register, staat reeds op de politieke agenda. In haar brief over de Voortgang diverse maatregelen Brede Schuldenaanpak (november 2018) stelt de staatssecretaris echter dat de voorgenomen verbreding van het beslagregister nadere uitwerking en extra tijd vraagt.

In België wordt al met een breed beslagregister gewerkt waar alle deurwaarders bij aangesloten zijn (Centraal Digitaal Beslagregister; CDB). Op dit digitale platform worden niet alleen beslagleggingen geregistreerd, maar staat ook vermeld of een debiteur in een collectieve schuldregeling zit. Een aandachtspunt hierbij is dat sommige experts in België stellen dat het register niet altijd wordt geraadpleegd. Een



voorwaarde om de effectiviteit van een breed beslagregister te garanderen is uiteraard dat het register door alle partijen wordt geraadpleegd. In Nederland is via de verordening digitaal beslagregister bepaald wanneer er in gekeken moet worden. Via audits kan gecontroleerd worden of dit daadwerkelijk gedaan is.

4.4.4 Potentiële les 3: Verhogen kosten voor schuldeisers om gerechtelijk traject te starten

Het doel van verhogen van de kosten voor schuldeisers een gerechtelijk traject te starten, is dat er meer minnelijk wordt afgehandeld. Het veronderstelde werkzame mechanisme hierbij is dat de kosten als een drempel voor schuldeisers fungeren om de gerechtelijke fase in te gaan.

Experts in Spanje stellen dat de hoge kosten voor schuldeisers om een gerechtelijke procedure in te gaan ertoe leiden dat in Spanje veel incassotrajecten in het minnelijke traject worden afgehandeld. Hierbij is het echter wel belang om de context mee te nemen waarbinnen Spaanse schuldeisers opereren. Het is de vraag in hoeverre het relatief vaak minnelijk afhandelen van incassotrajecten is toe te schrijven aan de hoge kosten voor schuldeisers om een gerechtelijk traject in te gaan. Zo zijn de kosten voor schuldeisers niet alleen hoog, maar duurt de gerechtelijke procedure ook vaak lang. Dit maakt het minder aantrekkelijk voor schuldeisers een gerechtelijk traject te starten. Een ander aspect van het incassomodel dat van invloed is, zijn de snelle en goedkope arbitrage-commissies die een grote rol spelen in het minnelijke traject.

4.4.5 Potentiële les 4: Onafhankelijke certificering en incassoregister voor incasso-ondernemingen

Het doel van het invoeren van onafhankelijke certificering, en het hebben van een incassoregister voor incasso-ondernemingen, is meer verantwoorde incasso te bevorderen. Het veronderstelde werkzame mechanisme hierbij is dat de houding en gedrag van incasso-ondernemingen verder verbetert doordat er duidelijke, transparante kwaliteitseisen zijn die door een onafhankelijke partij zijn opgesteld.

In diverse Europese landen, waaronder Nederland en het Verenigd Koninkrijk, zijn de afgelopen jaren ontwikkelingen te zien op het gebied van meer maatschappelijk verantwoorde incasso. In deze landen zijn ook veel initiatieven vanuit de incassobranche zelf gekomen. Dit wordt door experts als een positieve ontwikkeling gezien. Desalniettemin blijft onverantwoorde incasso door incasso-ondernemingen een knelpunt dat in nagenoeg alle Europese landen is gesignaleerd. Dit lijkt veelal te maken te hebben met het gebrek aan onafhankelijke certificering en onafhankelijk toezicht op de incassobranche.

4.4.6 Potentiële les 5: Verbeteren van de samenwerking tussen gemeentelijke schuldhulpverlening en crediteuren om meer vorderingen in het minnelijke traject te innen

Zoals de titel van de les stelt, is het doel van het verbeteren van de samenwerking tussen gemeentelijke schuldhulpverlening en crediteuren om meer vorderingen in het minnelijke traject te innen; zowel in de vorm van betalingsregelingen (geen kwijtschelding) als in de vorm van schuldregelingen (gedeeltelijke kwijtschelding).

Het veronderstelde werkzame mechanisme hierbij is dat betere communicatie en afstemming tussen schuldhulpverleners en crediteuren ertoe leidt dat er meer betalingsregelingen en schuldregelingen worden getroffen.

Het voorstel om de samenwerking tussen de genoemde partijen te verbeteren is gebaseerd op de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk. Volgens experts is de goede



samenwerking tussen schuldhulpverleners en private schuldeisers erop gericht om minnelijke oplossingen te stimuleren. Het beeld bestaat dat de afgelopen jaren (grote) verbeteringen te zien zijn op dit vlak als het gaat om de betalingsregelingen die getroffen worden tussen debiteuren en private schuldeisers.



5 Conclusies

5.1 Inleiding


In dit hoofdstuk geven we antwoord op de centrale onderzoeksvraag:

Wat kunnen we leren van de (rijks)incassomodellen in Zweden, België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Spanje, zodat we het (rijks)incassomodel in Nederland kunnen optimaliseren?





Daarnaast worden aanbevelingen geformuleerd. Door het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag komen we tegemoet aan de centrale doelstelling van dit verkennende onderzoek:

- 1) *Het verkrijgen van inzicht in de werkzame en niet-werkzame mechanismen van verschillende Europese (rijks)incassomodellen zodat goede voorbeelden kunnen worden gedestilleerd.*
- 2) *Inzicht verkrijgen in de toepasbaarheid van goede voorbeelden van (onderdelen van) (rijks)incassomodellen uit andere Europese landen, zodat het Nederlandse (rijks)incassomodel kan worden geoptimaliseerd.*





5.2 Knelpunten oplossen & lessen trekken

Knelpunt 1	
 Knelpunt	Gebrek aan coördinatie en afstemming private en publieke schuldeisers.
 Les	Het in één hand brengen van civielrechtelijke vorderingen en overheidsvorderingen. Het werkzame mechanisme hierbij is dat er meer coördinatie en afstemming is tussen private en publieke schuldeisers. Hierdoor kan er effectiever worden geïnd, lopen incassokosten minder snel op, en kan het bestaansminimum beter worden gegarandeerd.
 Welke landen passen dit toe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ België: gerechtsdeurwaarder int vordering binnen gerechtelijke traject voor zowel private als publieke schuldeisers ▪ Duitsland: gerechtsdeurwaarder int vordering binnen gerechtelijke traject voor zowel private als publieke schuldeisers ▪ Verenigd Koninkrijk: gerechtsdeurwaarder int vordering binnen gerechtelijke traject voor zowel private als publieke schuldeisers ▪ Zweden: gerechtsdeurwaarder van Zweedse Koninklijke Incassobureau int vordering binnen gerechtelijke traject voor zowel private als publieke schuldeisers
 Aandachtspunten en randvoorwaarden	Ook al is de inning van vorderingen van private en publieke schuldeisers in één hand, bijzondere beslagbevoegdheden en voorkeurspositie van de overheid zorgen voor ongelijke inning (ten nadele van private schuldeisers) en maken dat het bestaansminimum niet altijd goed wordt bewaakt. Ook kan het in één hand brengen van civielrechtelijke vorderingen en overheidsvorderingen nog steeds betekenen dat een debiteur met meerdere gerechtsdeurwaarders te maken heeft, tenzij de eerste deurwaarder int en verdeelt.







Knelpunt 2	
 Knelpunt	<p>Bestaansminimum wordt onvoldoende gegarandeerd door ontbreken totaalbeeld schuldenpositie en betalingscapaciteit debiteur.</p>
 Les	<p>Een breed beslagregister waarin zowel beslagleggingen door gerechtsdeurwaarders als door overheidsdeurwaarders worden geregistreerd. Het werkzame mechanisme hierbij is dat er meer coördinatie en afstemming is tussen private en publieke schuldeisers, waardoor er een beter overzicht is van de schuldenpositie en betalingscapaciteit van de debiteur. Hierdoor kan er effectiever worden geïnd, lopen incassokosten minder snel op, en kan het bestaansminimum beter worden bewaakt.</p>
 Welke landen passen dit toe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ België: hierin staan beslagen en collectieve schuldregelingen geregistreerd. ▪ Duitsland: hierin staan beslagen geregistreerd. ▪ Zweden: hieraan staan openstaande vorderingen bij en beslagen door private en publieke schuldeisers.
 Aandachtspunten en randvoorwaarden	<p>Het lijkt evident, maar een breed beslagregister is alleen effectief als het daadwerkelijk wordt geraadpleegd door betrokkenen. Ook moet worden geregeld hoe bij partijen bij een registratie moeten gehandeld. Raadpleging is niet in alle landen het geval waar een breed beslagregister bestaat. Een beslagregister kan eventueel worden uitgebreid met informatie over: openstaande vorderingen, betalingsregelingen, en schuldhulpverleningstrajecten. Hoe meer er in het register wordt opgenomen en hoe meer partijen inzicht (moeten) hebben, hoe lastiger het is de privacy van de debiteur te waarborgen en de debiteur te beschermen tegen perverse effecten (het moet wel proportioneel zijn en voldoen aan het subsidiariteitsbeginsel).</p>



Knelpunt 3	
 Knelpunt	Nog te veel incasso via gerechtelijke procedure.
 Les	<p>Om meer incasso via het minnelijke traject te bevorderen (en inning in het gerechtelijke traject te ontmoedigen) zijn verschillende mogelijkheden. Denk hierbij aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gezonde (financiële) drempel voor schuldeisers om gerechtelijk traject te starten. ▪ Recht op betalingsregeling voor mensen met schulden. ▪ Goede samenwerking tussen schuldhulpverlening en schuldeisers. ▪ Schuldeisers dienen in communicatie naar debiteuren rekening te houden met doelgroep (zoals laaggeletterden en niet-Nederlandstaligen). ▪ Goedkope en snelle arbitrage-commissie die bemiddelt tussen schuldeisers en mensen met schulden.
 Welke landen passen dit toe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verenigd Koninkrijk: zeer goede samenwerking tussen schuldhulpverlening en schuldeisers. ▪ Spanje: snelle en goedkope arbitragecommissies die conflicten minnelijk oplossen. Hoge kosten voor en lange duur van gerechtelijk traject.
 Aandachtspunten en randvoorwaarden	<p>Te hoge kosten om een gerechtelijk traject te starten, kunnen ertoe leiden dat vorderingen worden afgeboekt (draagt daarmee niet bij aan effectieve inning) en dat hoge kosten aan mensen met schulden worden doorberekend.</p> <p>Wat betreft vormen van arbitrage is het de vraag hoe onafhankelijk de arbitrage is wanneer deze in opdracht van de schuldeiser (via de algemene voorwaarde) van toepassing is verklaard.</p>



Knelpunt 4	
 Knelpunt	Onverantwoorde incasso.
 Les	Onafhankelijke certificering en incassoregister voor incasso-ondernemingen kan maatschappelijk verantwoorde incasso bevorderen. Er zijn ook andere manieren om verantwoorde incasso te bevorderen, bijv. door toezicht, wettelijk beperken van incassokosten, en commerciële prikkels binnen het model reduceren.
 Welke landen passen dit toe	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verenigd Koninkrijk: strikt toezicht op de incasso-branche. Ook zijn er veel initiatieven vanuit de branche zelf om te zorgen voor meer verantwoorde incasso. ▪ Zweden: voor gerechtsdeurwaarders zijn er geen commerciële prikkels.
 Aandachtspunten en randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verschillende landen hebben een register waarin incasso-ondernemingen zijn opgenomen. Een register alleen lijkt niet afdoende. Goed onafhankelijk toezicht op incasso-ondernemingen is een belangrijk om maatschappelijk verantwoorde incasso te bevorderen. Ook is het belangrijk na te gaan wie er in het register dienen te worden opgenomen.

Knelpunt 5	
 Knelpunt	Schulden komen te laat in beeld.
 Les (wat en hoe)	Preventie en vroegsignalering kunnen ervoor zorgen dat schulden tijdig in beeld komen. Dit vereist een goede samenwerking tussen schuldhelpverlening en schuldeisers.
 Welke landen passen dit toe (en hoe)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verenigd Koninkrijk: zeer goede samenwerking tussen schuldhelpverlening en schuldeisers.
 Aandachtspunten en randvoorwaarden	Privacy issues kunnen een belemmeringen vormen op het gebied van vroegsignalering, omdat het vereist dat verschillende partijen gegevens op een verantwoorde manier met elkaar delen.



5.3 Conclusies

5.3.1 *In Europees vergelijkend perspectief positieve ontwikkelingen in Nederland op het gebied van incasso*

Wanneer de situatie in Nederland op het gebied van incasso – zowel in de buitengerechtelijke incassofase als in de gerechtelijke fase – wordt vergeleken met andere Europese incassomodellen, valt op dat Nederland het relatief goed 'doet'. Zo is de inning in Nederland, in vergelijking met andere Europese landen, effectief volgens enkele landenexperts uit Nederland. Dit betekent dat in Nederland relatief veel vorderingen daadwerkelijk kunnen worden geïnd door schuldeisers. Ook worden er relatief veel initiatieven ontplooid op het gebied van preventie en vroegsignalering waarbij schuldeisers en schuldhulpverlening in toenemende mate nauw samenwerken waardoor betalingsproblemen worden voorkomen. Tevens zijn er verschillende initiatieven in Nederland, zowel vanuit publieke als private schuldeisers, om verantwoorde incasso te stimuleren.

Desalniettemin zijn er binnen het Nederlandse incassomodel verbetermogelijkheden. Veel van de knelpunten die in Nederland spelen rondom incasso, zijn echter ook in andere Europese landen in meer of mindere mate prevalent. Zo worden de beslagbevoegdheden en de voorkeurspositie van de overheid in veel landen als een knelpunt ervaren door experts. Ook onverantwoorde en ongeoorloofde incassopraktijken door (private) incassobureaus worden door diverse experts als een knelpunt benoemd. Dit wil uiteraard niet zeggen dat het Nederlandse incassomodel optimaal is, maar het heeft wel implicaties voor de lessen die Nederland kan trekken uit de ervaringen in andere landen.

5.3.2 *Lessen trekken uit het buitenland? Verlies context en samenhang niet uit het oog*

Om uitspraken te doen over de effectiviteit van verschillende aspecten van een incassomodel, is het essentieel om het betreffende aspect in samenhang met andere aspecten van het incassomodel te beschouwen. Bepaalde aspecten zijn mogelijk alleen effectief omdat zij samengaan met andere aspecten van het model. Daarom kan niet eenvoudig worden vastgesteld dat een bepaald aspect *op zichzelf* leidt tot, bijvoorbeeld, meer vorderingen in de minnelijke fase.

Een voorbeeld om dit toe te lichten is het punt dat in Spanje veel minnelijk (in plaats van gerechtelijk) zou worden geïnd vanwege de snelle en goedkope arbitrage-commissies die een belangrijke rol spelen in het Spaanse incassosysteem. Het lijkt plausibel dat dergelijke arbitrage-commissies eraan bijdragen dat er meer minnelijk wordt geïnd, maar de hoge kosten voor het starten van een gerechtelijk traject en de lange duur van een gerechtelijk traject, dragen ook bij aan het feit dat er in Spanje relatief veel minnelijk wordt afgehandeld. Dit laat zien dat als men lessen wil trekken uit andere landen, goed moet worden nagegaan hoe het betreffende beleidsinstrument, of aspect van het model, zich verhoudt tot het bestaande Nederlandse incassomodel.

5.3.3 *Zorg voor snelle implementatie en doorontwikkeling van bestaande initiatieven*

Uiteindelijk is het van belang dat de probleemmechanismen die de oorzaak zijn van de gesignaleerde knelpunten worden aangepakt. In dit onderzoek is gekeken hoe de *werkzame mechanismen* van onderdelen van incassomodellen uit andere Europese landen in Nederland kunnen worden toegepast.



Eén van de belangrijkste knelpunten in Nederland – het zogenoemde probleemmechanisme – is het gebrek aan coördinatie en afstemming tussen private en publieke schuldeisers in de gerechtelijke fase. Het is daarom belangrijk om te kijken hoe het benodigde werkzame mechanisme – het verbeteren van de coördinatie en afstemming tussen schuldeisers – in het bestaande Nederlandse incassomodel kan worden verankerd. Dit werkzame mechanisme ligt ten grondslag aan het vaak geprezen Zweedse model met het Zweedse Koninklijke Incassobureau als belangrijkste kenmerk. Dit betekent echter niet dat om de knelpunten in Nederland op te lossen, het aan te bevelen is een vergelijkbare instantie op te richten in Nederland. Zo vormt het werkzame mechanisme – het verbeteren van de coördinatie en afstemming tussen schuldeisers – bijvoorbeeld ook de kern van een breed beslagregister dat door zowel private als publieke schuldeisers wordt geraadpleegd en wordt gevuld. Op het beslagregister dienen naast gerechtsdeurwaarders ook publieke schuldeisers te zijn aangesloten.

De conclusie luidt: om knelpunten binnen het Nederlandse systeem op te lossen, en daarmee schulden effectiever te innen, te zorgen voor meer maatschappelijk verantwoorde incasso, en om het bestaansminimum van de debiteur beter te beschermen, bestaande initiatieven op zo korte mogelijk termijn moeten worden geïmplementeerd en doorontwikkeld. Hierbij gaat het om het realiseren van een verbreed beslagregister, het doorontwikkelen van de Verwijsindex Schuldhulpverlening en zorgen dat meer gemeenten aansluiten, en de uitbreiding van het aantal overheidsorganisaties dat aansluit bij de Clustering Rijksincasso. Deze ontwikkelingen zijn namelijk gestoeld op diverse werkzame mechanismen die binnen dit onderzoek in andere Europese incassomodellen zijn gedestilleerd.



Bijlage 1 – Overzicht geïnterviewde landenexperts

Functie	Organisatie
Nederland	
Lector schuldpreventie en vroegsignalering	Hogeschool Utrecht
Directeur	NVI
Voorzitter	KBvG
Onderzoeker (2x)	Nationale Ombudsman
Manager sociaal raadslieden	LOSR
Zweden	
Schuldhelpverlener	-
Universitair hoofddocent & Voorzitter	Lund University + President, Scientific Council of the Swedish Enforcement Authority (Zweeds Koninklijk Incassobureau)
Directeur	Svensk Inkasso
Coördinator	Swedish Data Protection Authority
Afdelingshoofd Schuldenpreventie	Swedish Enforcement Authority
Onderzoeker	Mid-Sweden University
Gerechtsdeurwaarder	Swedish Enforcement Authority
Vereinigd Koninkrijk	
Beleidsmanager (2x)	Money Advice Trust
Algemeen directeur	Lovetts Solicitors, UK & International Business Debt Collection
Centrum manager	The Personal Finance Research Centre, University of Bristol
Spanje	
-	San Sebastian City Council. Tax collection office
Advocaat	EKA-OCUV (Basque Organisation of Users and Consumers)
-	Regional Government of Gipuzkoa- Tax Collection office
-	OMIC (Municipal Office of Information for Consumers)
-	Financial entity (bank)
Manager	ANGECO (Spanish National Debt Collection Association)
Duitsland	
Manager communicatie	Bundesverband Deutscher Inkasso-Unternehmen e.V
België	
Directeur	SAM-TES (juridisch maatschappelijk kenniscentrum)
Voorzitter Raad van Bestuur	ABR-BVI (De Belgische Vereniging van Incasso-ondernemingen)
Jurist schuldbemiddeling	OCMW Gent
Jurist	SAM VZW (Steunpunt Mens en Samenleving)



Functie	Organisatie
Nederland	
Lector schuldpreventie en vroegsignalering	Hogeschool Utrecht
Directeur	NVI
Voorzitter	KBvG
Onderzoeker (2x)	Nationale Ombudsman
Manager sociaal raadslieden	LOSR
Hoogleraar	Universiteit Gent



Bijlage 2 – Overzicht aanwezigen expertsessie

Naam	Organisatie
Ineke van den Berg	Hogeschool InHolland
Rob de Waal	UWV
Jurgen Janssen	UWV
Connie Maathuis	Nederlandse Vereniging voor Incasso-Ondernemingen (NVI)
André Groot	Nederlandse Vereniging voor Incasso-Ondernemingen (NVI)
Marianne Oostrik	Branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK)
Wilbert van de Donk	Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)
André Moerman	Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR)
Hans Kappen	Belastingdienst
Jacob Smit	DUO
Paul Minke	AEDES
Bernard Postema	Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)
Annemarie Buisman	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Arie van Eijsden	Ministerie van Financiën
Frank Wagenmans	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



Bijlage 3 – Resultaten expertsessie

Inleiding

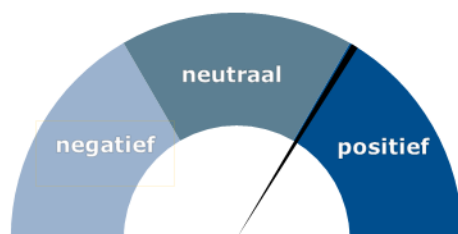
In deze bijlage presenteren we de resultaten van de sessie die is gehouden met experts op het gebied van incasso en schulden. Tijdens de sessie waren 16 experts aanwezig (voor een overzicht van de aanwezigen zie bijlage 2). In hoofdstuk 4 zijn uit de analyse van de beschrijvingen van verschillende Europese incassomodellen zes potentiële lessen geformuleerd die het Nederlandse incassomodel mogelijk kunnen optimaliseren. Deze lessen vormden het uitgangspunt voor de expertsessie. De centrale vraag hierbij was in hoeverre de experts de lessen wenselijk, haalbaar en toepasbaar achten binnen de Nederlandse context.

Tijdens de sessie is gebruikgemaakt van MeetingSphere; een ICT-tool om groepsinteracties te organiseren. Iedere aanwezige had beschikking over een laptop en kon op deze manier zijn mening geven over de verschillende lessen. Met deze discussieertool was het mogelijk om met de gehele groep gelijktijdig verschillende onderwerpen te behandelen. Met de stemtool konden de deelnemers stemmen over diverse stellingen. Op basis van de resultaten uit MeetingSphere is over iedere potentiële les een plenaire discussie gehouden (dus zonder daarbij gebruik te maken van het systeem).

In deze bijlage zijn zowel de uitkomsten van wat aanwezigen in MeetingSphere hebben ingevoerd, alsmede de uitkomsten van de plenaire discussie, weergegeven. In de presentatie van de resultaten is aangegeven wanneer de resultaten afkomstig zijn uit MeetingSphere. Niet ieder aspect dat in MeetingSphere is benoemd door de experts is vervolgens teruggekomen in de plenaire discussie. Om die reden zijn de resultaten uit MeetingSphere en de resultaten uit de plenaire discussie niet altijd congruent.

Potentiële les 1: Het in één hand brengen van de inning van civiele vorderingen en overheidsvorderingen in de gerechtelijke fase

Figuur 1 “Het in één hand brengen van de inning van civiele vorderingen en overheidsvorderingen in de gerechtelijke fase.” Hoe staat u hier tegenover?



MeetingSphere. Bron: Panteia. (n = 15)



Resultaten MeetingSphere			
Het in één hand brengen van de inning van civiele vorderingen en overheidsvorderingen in de gerechtelijke fase.			
Voordelen	<p>Overzichtelijk Zorgt voor meer overzicht bij de inning van verschillende vorderingen.</p> <p>Eén aanspreekpunt meer overzicht kan geven.</p>	<p>Efficiënt Leidt tot efficiëntere inning, mede door een betere afstemming tussen de verschillende partijen.</p>	<p>Debiteur centraal Debiteur komt meer centraal te staan, omdat er door schuldeisers gezamenlijk naar een oplossing kan worden gezocht bij problematische schuldsituaties.</p> <p>Bestaansminimum wordt beter gegarandeerd.</p>
Nadelen	<p>Privacy Issues rondom privacy-bescherming vormen belemmering.</p> <p>AVG-wetgeving kan dit voorstel verhinderen.</p>	<p>Kosten Voorstel leidt mogelijk tot hogere kosten in de gerechtelijke fase.</p>	<p>Verschillen in incassobeleid en incassobevoegdheden De verschillende partijen hebben allemaal een ander incassobeleid, en andere incassobevoegdheden. Dit belemmert afstemming tussen partijen.</p> <p>Preferente positie overheidsvorderingen is problematisch. Zorg voor ongelijkwaardigheid in de inning van schulden.</p>

Wanneer er beslag wordt gelegd, is het van belang dat er rekening wordt gehouden met de betalingscapaciteit van mensen met schulden om zo de beslagvrije voet van mensen met schulden te kunnen respecteren en om op een efficiënte manier te kunnen innen (dus alleen beslag leggen als de betalingscapaciteit dit toelaat). Het gebrek aan afstemming en overzicht geldt met name wanneer zowel private als overheidsschuldeisers beslag (willen) leggen. De reden waarom de meeste experts over het algemeen positief tegenover het voorstel staan, is omdat het in één hand brengen van civiele vorderingen en overheidsvorderingen in de gerechtelijke fase tot meer afstemming, overzicht en transparantie zou leiden. Dat is namelijk hetgeen wat er volgens experts ontbreekt in het huidige systeem.

In het Nederlandse systeem zou het volgens sommige experts haalbaar moeten zijn om één (gerechts)deurwaarder beslag te laten leggen bij één debiteur; een debiteur wordt dan niet meer geconfronteerd met verschillende deurwaarders. Of dat ook nodig is, of dat gerechtsdeurwaarders en overheidsdeurwaarders onderling in staat zijn om hun taken op elkaar af te stemmen, is een punt van discussie.

Er is eveneens discussie over de vraag wat het in één hand brengen van civiele en overheidsvorderingen in de gerechtelijke fase zou betekenen voor het incassobeleid dat publieke en private schuldeisers hanteren. Een kwestie die een aantal experts aanhaalt, is dat bepaalde (overheids)partijen hun incassobeleid in eigen hand willen houden en meer uniformiteit in incassobeleid als een onwenselijke ontwikkeling zien. Meerdere experts noemen in dit kader de preferente positie van diverse overheidsvorderingen als een belemmering voor een evenwichtige verdeling van de betaling van openstaande vorderingen. Sommige experts geven aan dat het nog maar de vraag is of de verschillende partijen (private en publieke), ieder met een



ander incassobeleid en andere incassobevoegdheden, daadwerkelijk tot afstemming kunnen en/of willen komen.

Daarnaast roept dit voorstel bij enkele experts de reactie op dat zij terughoudend (willen) zijn in het delen van informatie met derden; informatie die volgens anderen juist van belang is om effectief en evenwichtig te kunnen innen. Eén van de geschilpunten tussen de experts blijft of het effectief en efficiënt kunnen innen van een schuld boven de privacy van de debiteur gaat.

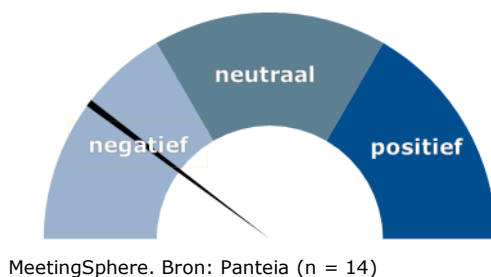
Potentiële les 2: Een beslagregister waarin zowel beslagleggingen door gerechtsdeurwaarders als door overheidsdeurwaarders worden geregistreerd

Volgens de experts is een beslagregister waarin zowel beslagleggingen door gerechtsdeurwaarders als door overheidsdeurwaarders worden geregistreerd een middel om het bestaansminimum van de debiteur beter te waarborgen. Desondanks zien experts een aantal haken en ogen aan dit voorstel. Het is namelijk de vraag welke partijen toegang krijgen tot het beslagregister, in welke fase het register moet worden geraadpleegd, of wat voor soort schulden in het register komen te staan. Ook kan het voorstel, aldus sommige experts, pas daadwerkelijk worden vormgegeven wanneer bestaande onduidelijkheden rondom het beslagregister zijn opgehelderd. Het is volgens velen immers (nog steeds) de vraag wat voor soort register het meest adequaat is. Is het bijvoorbeeld beter om een 'routevoorziening' in te bouwen in het beslagregister, waarbij de gegevens die partijen kunnen inzien en toevoegen in het register afhankelijk is van hun rollen en bevoegdheden? Of is een meer praktische (en eenvoudiger uit te voeren) oplossing een beter idee, waaronder het uitbreiden van het huidige register.

Het toezicht op het register is eveneens een onderwerp van discussie. De routevoorziening wordt op dit moment door de meeste experts gezien als de meest geavanceerde en meest adequate oplossing. Daarentegen is het een complexe en tevens een dure oplossing, mede omdat alle partijen hierdoor verder moeten digitaliseren. Ten slotte kan de AVG volgens experts een belemmering vormen voor een effectieve gegevensuitwisseling middels een uitgebreider en aangepast beslagregister.

Potentiële les 3: Verhogen kosten voor schuldeisers om gerechtelijk traject te starten

Figuur 2 "Verhogen kosten voor schuldeisers om gerechtelijk traject te starten." Hoe staat u hier tegenover?



Resultaten MeetingSphere

Het verhogen van de kosten voor schuldeisers om een gerechtelijk traject te starten.

Gevolgen debiteur	Gevolgen schuldeiser	Oplossing
Kosten worden uiteindelijk worden verhaald op de debiteur. Meer (en sneller) afboeken van openstaande vorderingen kan leiden tot het aangaan van meer schulden.	Verhogen kosten verhindert de toegang tot de gerechtelijke fase. Dit belemmert de mogelijkheid om effectief vorderingen te innen.	Verhogen van de kosten leidt niet tot meer inningen in de minnelijke fase, maar tot meer afboekingen en een mogelijk hogere druk op debiteuren tijdens de incassofase.

Het is volgens experts van belang om een gezonde drempel te behouden voor het starten van een gerechtelijke procedure. Dit betekent echter niet dat de huidige kosten om een gerechtelijk traject te starten omhoog zouden moeten. Het merendeel van de experts is namelijk van mening dat deze kosten reeds hoog genoeg zijn.

Sommige experts stellen dat de toegang tot het innen van een vordering ook moet blijven meewegen. Bovendien is de veronderstelling dat hogere kosten voor schuldeisers om de gerechtelijke fase in te gaan zouden leiden tot meer invorderingen in de minnelijke fase volgens experts vermoedelijk onjuist. Immers, zo wordt gesteld, wanneer het in het gerechtelijke traject te duur wordt voor schuldeisers om te vorderen, dan boekt de crediteur de vordering af. Daar komt bij dat wanneer vorderingen sneller wordt afgeboekt door schuldeisers, mensen mogelijk sneller schulden aangaan.

Een ander punt dat wordt genoemd is dat schuldeisers mogelijk meer druk gaan uitoefenen op debiteuren in de minnelijke fase, wanneer de kosten voor het ingaan van de gerechtelijke fase te hoog worden. Maar het grootste bezwaar tegen dit voorstel dat vanuit de experts naar voren komt, is dat de kosten mogelijk worden verhaald op de debiteur. Diverse experts merken op dat de executiekosten voor de debiteur snel oplopen tot grote bedragen. Zij stellen dat hogere kosten uiteindelijk in het nadeel van de debiteur is, omdat deze kosten veelal worden doorberekend aan de debiteur.

Volgens sommige experts zijn het (op korte termijn) uitbreiden van het beslagregister en het invoeren van het recht op een betalingsregeling voor mensen met schulden – in vergelijking met het verhogen van de kosten voor schuldeisers om een gerechtelijk traject te starten – betere manieren om inning in de minnelijke fase te bevorderen.



Potentiële les 4: Meer vorderingen minnelijk innen

Deze les is niet in hoofdstuk 4 beschreven. Tijdens de expertsessie kwam echter verscheidene keren naar voren dat meer vorderingen minnelijk innen en minder vorderingen innen in de gerechtelijke fase een strevenswaardig doel is. Om die reden is daarom de volgende vraag voorgelegd aan de experts tijdens de expertsessie: Hoe kunnen er meer vorderingen in de minnelijke fase en minder in de gerechtelijke fase worden geïnd?

Resultaten MeetingSphere

Hoe kunnen er meer vorderingen in de minnelijke fase en minder in de gerechtelijke fase worden geïnd?

<p>Betalingsregeling Er zouden meer en betere terugbetalingsregelingen moeten komen.</p> <p>Betalingsregeling moet meer worden gepromoot.</p> <p>Maak van een (langere) betalingsregeling een wettelijk recht voor debiteuren/plicht voor crediteuren.</p>	<p>Schuldhulpverlening Eerder doorverwijzen en het beter promoten van de schuldhulpverlening.</p> <p>Schuldbemiddeling verplichten (voor mensen met problematische schulden).</p>	<p>Betalingscapaciteit Wenselijk om meer informatie te hebben over de verhaalmogelijkheid bij de debiteur. Eventueel door debiteur informatieverplichting op te leggen.</p> <p>Meer inzicht is nodig in verschil tussen 'niet-kunners' en 'niet-willers'.</p>
<p>Informatie-uitwisseling Wenselijk om op één platform informatie uit te wisselen over de diverse betaalervaringen en over de betalingscapaciteit van de debiteur.</p>	<p>Persoonlijk contact Meer persoonlijk contact tussen schuldeiser en debiteur is noodzakelijk.</p> <p>Taalgebruik incasseerders moet eenvoudiger en minder dreigend.</p> <p>Maak gebruik van doelgroepenbeleid binnen incassobeleid.</p>	<p>Kosten afstemmen op betalingsprofiel Vermindering van automatische ophoging van de kosten is wenselijk.</p> <p>Laat incassokosten variëren naar betalingsprofiel van debiteuren.</p>

Om deze vraag te beantwoorden, gaan experts eerst in op de vraag hoe het komt dat inning in de minnelijke fase nu wordt belemmerd. Zicht op de probleemmechanismen is namelijk een eerste stap richting een oplossing.

Wanneer een debiteur niet kan betalen, komen debiteuren en schuldeisers in sommige gevallen tot een betalingsregeling (al dan niet met hulp van een schuldhulpverlener). Verschillende experts stellen dat er meer minnelijk zou worden geïnd als mensen met schulden het recht hadden om tot een betalingsregeling te komen; schuldeisers zouden in een dergelijk geval worden verplicht om eerst tot een minnelijke oplossing te komen alvorens een gerechtelijke procedure wordt gestart. Wanneer er sprake is van een betalingsregeling tussen debiteur en schuldeiser, komt het echter voor dat de getroffen betalingsregeling in gevaar komt door beslaglegging vanuit een andere openstaande vordering. Ook hier komt het knelpunt van een gebrek aan afstemming tussen schuldeisers naar voren. Een betere afstemming tussen schuldeisers kan ervoor zorgen dat minnelijke trajecten niet zodanig doorkruist



worden door beslagen dat de debiteur de afspraken van een getroffen betalingsregeling niet meer kan nakomen. In dit kader wordt ook gesproken over een schuldenregister^e. Hierdoor zouden meer gegevens uitgewisseld kunnen worden tussen schuldeisers en kan beter rekening worden gehouden met de betalingscapaciteit van de debiteur. Ook zou een schuldenregister volgens sommigen een manier zijn om vroegsignalering van problematische schulden te verbeteren. Uiteraard speelt hierbij ook de implicaties van een dergelijk register voor de privacybescherming van de debiteur een rol.

Daarnaast zou volgens sommigen een soepelere betalingsregeling, met name voor openstaande overheidsvorderingen, een middel zijn om vaker in de minnelijk fase te innen. Daar staat volgens andere experts tegenover dat langere betalingstermijnen een debiteur langdurig rond het sociaal minimum kan houden.

Een andere suggestie die enkele keren is gedaan, is om mogelijkheden rondom schuldhelpverlening beter onder de aandacht te brengen. Crediteuren zouden hier een actievere rol in kunnen spelen. Verder zou volgens enkele experts meer persoonlijk contact tussen debiteur en schuldeiser ervoor zorgen dat er meer minnelijk wordt geïnd. Zo kan er beter rekening worden gehouden met de persoonlijke schuldensituatie en betalingscapaciteit van mensen met schulden en zou er mogelijk meer wederzijds begrip ontstaan. Sommigen wijzen er op dat er in de incassofase in de wijze van communicatie meer rekening zou moeten worden gehouden met mensen met een verstandelijke beperking, analfabeten, laaggeletterden, en niet-Nederlandstaligen. Wanneer schuldeisers in hun communicatie rekening houden met verschillende doelgroepen, kan er mogelijk meer minnelijk wordt geïnd.

Een ander potentieel effectief instrument dat sommige experts voorstellen, is het gebruik van betaalprofielen door schuldeisers door bijvoorbeeld onderscheid te maken tussen 'niet-willers' en 'niet-kunners'. Op basis van een betaalprofiel kan afhankelijk van het betalingsprofiel en andere incassostrategie worden gehanteerd.

^e In dit kader is ook gesproken over de Verwijsindex Schuldhelpverlening (Vish). Vish is echter *geen* schuldenregister. Vish is een tool die gebruikt wordt door schuldhelpverlening en gerechtsdeurwaarders. Een schuldhelpverlener doet een upload van een bestand van bsn's van mensen die zich bij zijn organisatie hebben gemeld voor schuldhelpverlening. Een gerechtsdeurwaarder kan vanuit zijn functie checken of het specifieke bsn waarvoor hij moet innen geregistreerd staat in Vish.



Potentiële les 5: Onafhankelijke certificering en incassoregister voor incasso-ondernemingen

Resultaten MeetingSphere

Wat zijn volgens u de werkzame elementen van een onafhankelijke certificering en een incassoregister voor incasso-ondernemingen?

Eisen

Duidelijke afbakening van de rechten en plichten van incassobureaus.

Er moeten strenge normen en criteria worden gesteld waaraan incassobureaus (en andere incasseerders) moeten voldoen.

Toezicht

Er moeten (zware) sancties komen voor de incasseerders die niet aan de eisen kunnen voldoen.

Her-certificering moet plaatsvinden om kwaliteit te blijven waarborgen.

Experts zijn het er niet unaniem over eens dat onafhankelijke certificering en een incassoregister voor incasso-ondernemingen een goed instrument is. Veel experts vragen zich namelijk af of hiermee de malafide incassobureaus er daadwerkelijk worden uitgevist. Wat volgens meerdere experts wél wordt opgelost door onafhankelijke certificering en een incassoregister, is dat zowel de crediteur als de debiteur meer zicht krijgt op de kwaliteit van verschillende incassobureaus. Er werd geopperd dat incasso-ondernemingen namelijk alleen in het register zouden moeten komen wanneer ze voldoen aan strenge, onafhankelijk vastgestelde, (kwaliteits)eisen. Ook werd door enkele experts aangedragen dat (zware) sancties, zoals een verbod op incassokantoren die niet aan de eisen voldoen, essentieel is.

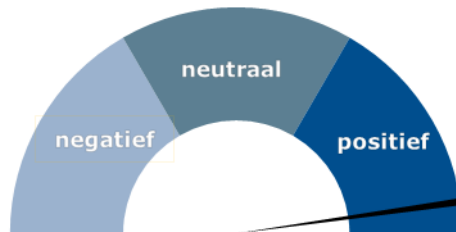
Een duidelijke afbakening van de rechten en plichten van een incassobureau, en kwaliteitseisen waaraan zij moeten voldoen, is essentieel volgens velen om tot een goedwerkend incassoregister te komen. Zo is de vraag welke partijen in een dergelijk register moeten worden opgenomen; alleen incassobureaus of ook andere partijen die incasso-activiteiten uitvoeren?

Volgens sommigen zou het toezicht op incasso-ondernemingen verbeteren wanneer er een dergelijk onafhankelijk incassoregister komt. Enkele experts geven aan dat een her-certificering, die eens in de zoveel tijd plaats zou moeten vinden, noodzakelijk is om kwaliteit te kunnen blijven waarborgen.



Potentiële les 6: Verbeteren van de samenwerking tussen gemeentelijke schuldhulpverlening en crediteuren om meer vorderingen in het minnelijke traject te innen

Figuur 3 "Het verbeteren van de samenwerking tussen gemeentelijke schuldhulpverlening en crediteuren om meer vorderingen in het minnelijke traject te innen." Hoe staat u hier tegenover?



MeetingSphere. Bron: Panteia (n = 14)

Resultaten MeetingSphere		
Hoe kan de samenwerking tussen gemeentelijke schuldhulpverlening en crediteuren worden verbeterd?		
<p>Informatie-uitwisseling Verplichte aansluiting op een digitaal platform dat toegankelijk is voor meerdere partijen (zoals Vish) is middel om samenwerking te verbeteren.</p> <p>AVG kan belemmering vormen bij de implementatie van een schuldenregister.</p>	<p>Gemeentelijke schuldhulp Toegankelijkheid gemeentelijke schuldhulpverlening moeten worden verbeterd.</p> <p>Er moet meer geld komen voor verdere digitalisering schuldhulpverlening.</p>	<p>Eenduidigheid Er moet een eenduidige werkwijze komen door middel van standaardisering en strakke afspraken.</p>
<p>Problematische schulden Schuldhulpverlening moet sneller worden ingeschakeld bij problematische schudsituatie. Crediteuren zouden hier een rol bij kunnen spelen.</p> <p>Het stapelen van vorderingen en het automatisch ophogen van de kosten van de vordering moet worden verminderd.</p>	<p>Communicatie Communicatie tussen crediteuren en debiteuren moet worden verbeterd. Eén aanspreekpunt voor crediteuren zou de samenwerking vergemakkelijken.</p>	<p>Schuldeisers Een betere onderlinge communicatie tussen schuldeisers is een middel om de samenwerking tussen crediteuren en schuldhulpverleners te kunnen verbeteren.</p>



Vish, een gezamenlijk initiatief van de KBvG en de NVVK, zou volgens meerdere experts kunnen bijdragen aan een betere samenwerking tussen de betrokken partijen. Ondanks dat Vish al een aantal jaar bestaat, is er nog ruimte voor verbetering als het gaat om de samenwerking tussen verschillende betrokken partijen. Volgens sommigen zou de NVVK te terughoudend zijn als het gaat om het delen van informatie. Het beschermen van de privacy is volgens sommige experts dan ook één van de bezwaren met betrekking tot het verplichten van Vish. Daarnaast opperde een expert dat de rol van de crediteur een probleem zou kunnen vormen wanneer er een schuldhulpverleningstraject loopt. Een voorbeeld is dat wanneer crediteuren zien dat er een schuldhulpverleningstraject loopt, crediteuren soms alsnog kunnen eisen dat een deurwaarder beslag legt.

Het (te lage) tempo waarmee digitalisering van de gemeentelijke schuldhulpverlening plaatsvindt, vormt volgens sommige experts een belemmering als het gaat om het realiseren van goede samenwerking tussen schuldhulpverlening en crediteuren. Dit belemmert volgens sommige experts goede gegevensuitwisseling over de schuldenpositie en betalingscapaciteit van mensen met schulden.



Bijlage 4 - Bronnen

Geraadpleegde literatuur

- Geurts, T. (2012). *Markt van buitengerechtigde incasso*. Den Haag: WODC.
- Jungmann, N., A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer, en I. van den Berg. (2012). *Paritas Passé. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*. Hogeschool Utrecht, MO Groep, LOSR, KBvG.
- Jungmann, N., T. Madern, R. van Geuns en A. Moerman. (2018). *Knellende schuldenwetgeving*. Hogeschool van Utrecht, Hogeschool van Amsterdam, Sociaal Werk Nederland.
- Madern, T., M. van der Werf en G.J. van der Veen. (2014). *Hoe de sociale omgeving een rol speelt bij mensen met financiële problemen*. Utrecht: Nibud.
- Meulder de, A. en S. van Montfort. (2016). *Concretisering Rijksincassovisie*. Atos Consulting.
- Meulder de, A. & M. Yildirim. (2018). Onderzoek invordering schulden door rijksoverheidsorganisaties. Atos Consulting.
- Ministerie SZW. (2018). *Brede schuldenaanpak*. Kamerbrief. 2018-0000095518.
- Nationale Ombudsman. (2018). Een open deur? Onderzoek naar de toegankelijkheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- NVVK. (2017). Jaarverslag 2017. Utrecht: NVVK.
- Schoneveld, D.J., A. Baan, B. Berkhout, J. ten Hoor & M. Bolkestein. (2018). *Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties*. Utrecht: Berenschot.
- SCP. (2017). *Overall rapportage Sociaal Domein 2016*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).
- Westhof, F. en M. Tom. (2014). *Monitor betalingsachterstanden 2014*. Zoetermeer: Panteia.
- Westhof, F., L. de Ruig en A. Kerckhaert. (2015). *Huishoudens in de rode cijfers. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*. Zoetermeer: Panteia.

Geraadpleegde websites

- ¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20172018-44-11.html>
- ² <https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2017/06/26/eenvoud-loont>
- ³ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031331/2017-04-01>
- ⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/armoede-en-schulden/schulden-aanpakken>



-
- ⁵ <https://www.syncasso.nl/news/onschuldig/>
- ⁶ <https://www.prettigcontactmetdeoverheid.nl/sites/default/files/Handreiking%20Behoorlijke%20en%20effectieve%20invordering%20van%20geldschulden.pdf>
- ⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2016/04/04/rijksincassovisie>
- ⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24515-431.html>
- ⁹ <https://www.schuldinfo.nl/index.php?id=50>
- ¹⁰ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0026012/2018-01-01>
- ¹¹ https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privé/inkomsten/belasting/belasting_betalen_terugvragen/betalen_aan_de_belastingdienst/niet_of_te_laet_betalen/dwangbevel
- ¹² <https://www.cjib.nl/aanmaning-ontvangen>
- ¹³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0012638/2018-02-17>
- ¹⁴ <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/verkoop-aan-consumenten/toolkit-incasso-voor-schuldhelpverleners/tijdpad-incassotraject>
- ¹⁵ <https://www.pianoo.nl/nl/markten/brancheinformatie/incassobureaus-en-deurwaarders/marktbeschrijving-incasso-en>
- ¹⁶ <https://www.kbvg.nl/1110/ik-heb-schulden/wat-doet-een-gerechtsdeurwaarder.html>
- ¹⁷ <https://www.pianoo.nl/nl/markten/brancheinformatie/incassobureaus-en-deurwaarders/marktbeschrijving-incasso-en>
- ¹⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031432/2012-07-01>
- ¹⁹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0012638/2018-02-17>
- ²⁰ [https://www.schuldinfo.nl/index.php?id=31&tx_ttnews\[backPid\]=1&tx_ttnews\[tt_news\]=426&Hash=9b69914526](https://www.schuldinfo.nl/index.php?id=31&tx_ttnews[backPid]=1&tx_ttnews[tt_news]=426&Hash=9b69914526)
- ²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/15/kamerbrief-voortgang-diverse-maatregelen-brede-schuldenaanpak>
- ²² <http://www.schuldinfo.nl/index.php?id=14>
- ²³ https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34628_wet_vereenvoudiging
- ²⁴ https://www.schuldinfo.nl/fileadmin/Publicaties/Bescherming_van_het_bestaansminimum_Van_eigen_belang_naar_gezamenlijk_belang.pdf
- ²⁵ <https://www.ocmwberlare.be/schuldhelpverlening/>
- ²⁶ https://justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/bemiddeling/vormen
- ²⁷ <http://www.eerstehulpbijschulden.be/schulden-wat-nu/overheid-en-justitie/dienst-voor-alimentatievorderingen-davo>
- ²⁸ <http://www.eerstehulpbijschulden.be/schulden-wat-nu/hulp-nodig/collectieve-schuldenregeling/leefgeld>
- ²⁹ <http://www.steunpuntschuldhelpverlening.be/De-niet-voor-beslag-vatbare-297>
- ³⁰ <https://www.nbb.be/nl/kredietcentrales/centrale-voor-kredieten-aan-particulieren>
- ³¹ <https://www.abrbvi.be/nl/regelgeving/controle/>
- ³² <https://www.bmfsfj.de/blob/94776/015693efd8c8fe222d8c32330e839d7/prm-23783-broschure-was-mache-ich-mit-me-data.pdf>



-
- ³³ <https://www.schuldnerberatungen.org/>
- ³⁴ <https://www.bmfsfj.de/blob/94776/015693efd8c8fe2222d8c32330e839d7/prm-23783-broschure-was-mache-ich-mit-me-data.pdf>
- ³⁵ <https://www.bmfsfj.de/blob/94776/015693efd8c8fe2222d8c32330e839d7/prm-23783-broschure-was-mache-ich-mit-me-data.pdf>
- ³⁶ <https://www.caritas.de/hilfeundberatung/onlineberatung/schuldnerberatung/faq/schuldnerberatung>
- ³⁷ <https://www.bmfsfj.de/blob/94776/015693efd8c8fe2222d8c32330e839d7/prm-23783-broschure-was-mache-ich-mit-me-data.pdf>
- ³⁸ <https://www.i-procura.com/NL/rechtsgebieden/specialisaties/duitsrecht/mahnverfahren.html>
- ³⁹ <https://www.invorderingsbedrijf.nl/incasso-duitsland>
- ⁴⁰ <http://www.infodienst-schuldnerberatung.de/wp-content/uploads/Schulden-bei-oeffentlich-rechtlichen-Glaebigern.pdf>
- ⁴¹ <http://www.inkassogebuehren-rechner.de/>
- ⁴² <https://www.schuldnerhilfe-direkt.de/schuldnerberatung/zwangsvollstreckung-pfaendungen-gerichtsvollzieher/aktuelle-pfaendungsfreigrenzen/>
- ⁴³ <https://www.offenbach.ihk.de/recht-und-steuern/unternehmensrecht/unternehmensrecht-von-a-z/eintrag-im-schuldnerverzeichnis-voraussetzungen-und-konsequenzen/>, https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/_882b.html
- ⁴⁴ https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/_802a.html
- ⁴⁵ <https://inspanje.nl/zakennieuws/8842/incassoprocedures-in-spanje>
<https://www.collective.nl/incasso/internationale-incasso/incasso-spanje>
- ⁴⁶ https://masassets.blob.core.windows.net/cms/files/000/000/780/original/MAS0003_Collaborative_working_Final_W.pdf
- ⁴⁷ <https://www.nationaldebtline.org/EW/factsheets/PDFs/harassment-by-creditors.pdf>
- ⁴⁸ <https://www.nationaldebtline.org/EW/factsheets/Pages/council-tax-recovery/counciltaxdebt.aspx>
- ⁴⁹ <https://www.kronofogden.se/Avgifter.html>
- ⁵⁰ https://www.kronofogden.se/download/18.33cd600b13abbc8411c800020855/1371144370347/kronofogden_in_english.pdf
- ⁵¹ <https://www.datainspektionen.se/globalassets/dokument/allmanna-rad-inkasso---datainspektionen.pdf>
- ⁵² <https://www.kronofogden.se/Rattsliginformation.html>
- ⁵³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/11/16/nieuwe-tarieven-griffierechten-voor-lagere-vorderingen>
- ⁵⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-39706.html>
- ⁵⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst/2.-zekerheid-en-kansen-in-een-nieuwe-economie/2.1-arbeidsmarkt-en-sociale-zekerheid>

De iconen die in dit rapport zijn gebruikt, zijn verkregen via <https://www.flaticon.com/packs/editorial-design-16>

