

'Mensen met schulden in de knel!'

Sociaal raadslieden signaleren misstanden bij de invordering van schulden

door mr. A.J. Moerman (Rijnstad Arnhem) en W.C.P. van den Berg (ISR Den Haag)

Steeds meer burgers komen in een problematische schuldensituatie terecht. Naar schatting slechts 20 à 30% heeft baat bij een minnelijk of wettelijk schuldhulpverleningstraject.¹ De andere 70 à 80% valt buiten de boot. Deze grote groep schuldenaren met onoplosbare schulden heeft voortdurend de hete adem van schuldeisers in de nek.

In het rapport 'Mensen met schulden in de knel!' signaleren sociaal raadslieden dat deze groep schuldenaren onevenredig zwaar wordt getroffen door invorderingsmaatregelen.² Het rapport bevat 34 aanbevelingen ter verbetering van de positie van de schuldenaar.

Op 11 maart jl heeft Saskia Noorman-Den Uyl, voorzitter van de Landelijke Organisatie

Veel schuldeisers en incassobureaus brengen te hoge incassokosten in rekening.

Sociaal Raadslieden, het rapport overhandigd aan staatssecretaris Aboutaleb. Hij heeft toegezegd om voor de zomer op alle aanbevelingen te reageren.

De knelpunten over gerechtsdeurwaarders zijn besproken met de Commissie Evaluatie Gerechtsdeurwaarderswet.³ Deze commissie zal in de zomer van 2008 zijn advies aan de Minister van Justitie uitbrengen.

Dit artikel beschrijft de belangrijkste knelpunten en aanbevelingen uit het rapport.

Te hoge incassokosten

Veel schuldeisers en incassobureaus brengen te hoge incassokosten in rekening. De wet geeft slechts globale regels. Zowel het maken van de kosten als de hoogte van de kosten moeten redelijk zijn (dubbele redelijkheidstoets). De rechter kan deze kosten ambtshalve matigen.⁴ Kantonrechters hebben maximumtarieven

voor incassokosten geformuleerd in het Rapport Voorwerk II. Rechters passen deze tarieven meestal toe. Zo zal de rechter bij een hoofdsom tot € 250 in totaal € 37 excl. BTW aan incassokosten toewijzen.

In de praktijk brengen schuldeisers en incassobureaus veel hogere incassokosten in rekening.

Een voorbeeld:

Bij te late betaling brengen Nuon en Eneco per maandtermijn een vast bedrag van € 15 'aanmaningskosten' en vervolgens € 50 'incassokosten' in rekening. Bij een maandtermijn van € 150 loopt de schuld hierdoor op tot € 215. Het energiebedrijf geeft de vordering vervolgens uit handen aan een incassobureau. Deze beschouwt het bedrag van € 215 als hoofdsom en berekent hierover opnieuw € 62 incassokosten. De totale incassokosten lopen daardoor op tot € 127. Dit is € 90 méér dan het tarief van Voorwerk II.

Je zou verwachten dat incassobureaus die aangesloten zijn bij de Nederlandse Vereniging voor Incasso-ondernemingen (NVI)⁵ en dus beschikken over een keurmerk, deze te hoge kosten niet klakkeloos gaan innen. Niets is minder waar. De gedragscode van de NVI is op belangrijke onderdelen in strijd met het Rapport Voorwerk II, namelijk:

1. Indien in de overeenkomst tussen leverancier en debiteur staat wat de kosten zijn als de debiteur de overeenkomst niet nakomt, dan mag volgens de gedragscode het incassobureau maximaal deze kosten in rekening brengen. Dit mag ook als de kosten veel hoger zijn dan de rechter volgens het rapport Voorwerk II in een juridische procedure zal toewijzen.

2. Als niets in de overeenkomst over de kosten is geregeld, dan mag volgens de gedragscode het incassobureau het tarief volgens rapport Voorwerk II in rekening brengen, verhoogd met kosten ten behoeve van inname van het dossier met een maximum van € 25 (inclusief BTW € 29,75). Deze verhoging is een onderdeel van de incassokosten en is daarmee

eveneens in strijd met het rapport Voorwerk II.

Het NVI-keurmerk met dit soort regels biedt dus nauwelijks tot geen bescherming als het om de hoogte van de incassokosten gaat.

Net voor het verschijnen van het rapport 'Mensen met schulden in de knel!' heeft de Minister van Justitie op 7 maart 2008 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin hij aangeeft wettelijke maatregelen niet nodig te vinden.⁶ Volgens de door hem geraadpleegde partijen zou het in rekening brengen van onredelijk hoge incassokosten niet of nauwelijks voorkomen. De minister geeft aan dat nu het om incidenten gaat een wettelijke regeling niet nodig is. Incidenten kunnen worden voorgelegd aan de rechter.

Het gaat hier echter geenszins om incidenten. Alleen al de bij de NVI aangesloten incassobureaus, die meer in rekening brengen dan conform het rapport Voorwerk II hebben in 2007 naar eigen zeggen in totaal 5,2 miljoen incassopdrachten ontvangen.⁷ Ook grote schuldeisers als Nuon en Eneco brengen structureel te hoge incassokosten in rekening. De Minister van Justitie zal er toch niet aan moeten denken dat al deze mensen hun zaak zouden voorleggen aan de rechter? Het is daarom van groot belang dat de maximumtarieven uit het niet-bindende rapport Voorwerk II in de wet worden opgenomen.

Beslag op inkomen

Het meest gebruikte middel om schulden te innen is beslag op inkomen, ofwel derdenbeslag. Eén van de belangrijkste knelpunten is het onjuist toepassen van de beslagvrije voet. Als de deurwaarder beslag op het inkomen legt, moet de beslagvrije voet er voor zorgen dat de debiteur nog in de noodzakelijke kosten van bestaan kan voorzien. Een te laag vastgestelde beslagvrije voet kan tot gevolg hebben dat de schuldenaar de noodzakelijke kosten als huur, energie of ziektekostenverzekering niet meer kan

Huishouden	Inkomen	Bijtelling beslagvrije voet	Beslag ruimte excl VT
Echtpaar	€ 1201,05*	€ 41,65	€ 25,15
	€ 1500,00	€ 146,09	€ 219,66
Alleenst. ouder	€ 1080,95*	€ 35,65	€ 24,47
	€ 1350,00	€ 36,75	€ 292,42
Alleenstaande	€ 840,73*	€ 35,65	€ 11,10
	€ 1200,00	€ 184,70	€ 221,32
* is bijstandsnorm			

Tabel: Hoogte bijtelling (huur € 400 en premie zorgverz. € 105)⁸

betalen. Er ontstaat een neerwaartse spiraal waarbij de totale schulden toe- in plaats van afnemen en waarbij de elementaire levensbehoeften in gevaar komen.

Het komt weinig voor dat de beslagvrije voet correct is berekend. Regelmatig gaat de deurwaarder uit van de laagst mogelijke basisnorm voor de beslagvrije voet (bij echtparen de halve beslagvrije voet). Bovendien verhoogt de deurwaarder de beslagvrije voet vrijwel nooit met de bijtelling voor woonkosten en de premie zorgverzekering.

Deurwaarders motiveren de te laag vastgestelde beslagvrije voet door erop te wijzen dat schuldenaren hun gegevens (van inkomen, huishouden, woonkosten en premie ziektekostenverzekering) niet aan de deurwaarder doorgeven en het opgestuurde vragenformulier niet retourneren. Dit klinkt aannemelijk, ware het niet dat:

- lang niet alle deurwaarders dit vragenformulier meesturen (is niet verplicht);
- het vragenformulier niet altijd informeert naar de woonkosten en de premie ziektekostenverzekering;
- het formulier onvoldoende aangeeft welk belang de schuldenaar heeft bij het invullen ervan;
- de deurwaarder op onduidelijke wijze om de gegevens vraagt. Vaak wordt bij de overbetekening van het beslag (aan de schuldenaar) het formulier aan het exploit bevestigd. Dit is meestal een dik pak papier bestaande uit officiële stukken van een deurwaarder die voor de gemiddelde schuldenaar zeer moeilijk zijn te begrijpen. Een formulier gehecht aan het exploit valt dan niet op.

Deurwaarders moeten op een inzichtelijke wijze informeren naar de gegevens die

nodig zijn om de beslagvrije voet vast te stellen. De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) zou een standaardmodel vragenformulier kunnen ontwikkelen en bij verordening kunnen regelen dat deurwaarders verplicht zijn deze te gebruiken.

Als de beslagvrije voet te laag is vastgesteld zijn veel deurwaarders niet bereid om dit met terugwerkende kracht te herstellen. Ook de Belastingdienst is hiertoe niet bereid indien aanvankelijk door de schuldenaar geen informatie is verstrekt.⁹ Uit de parlementaire behandeling blijkt echter dat, indien uit onwetendheid teveel aan de beslaglegger is betaald, dit onverwijld moet worden teruggegeven of verrekend.¹⁰ Sociaal raadslieden bevelen aan in de wet op te nemen dat aanpassing van de beslagvrije voet met terugwerkende kracht voor maximaal een jaar moet plaatsvinden.

Beslag op inboedel

Als er beslag op inkomen is gelegd en het levert niets of te weinig op, dan komt het regelmatig voor dat de deurwaarder om een aanvullende betalingsregeling vraagt onder dreiging van een beslag op de inboedel. De bescherming die uitgaat van de beslagvrije voet wordt hiermee omzeild. Het blijft niet bij dreigen, deurwaarders leggen ook daadwerkelijk beslag. Sociaal raadslieden constateren dat er dan vaak sprake is van beslag als oneigenlijk drukmiddel. Dat is het geval wanneer de deurwaarder beslag legt terwijl op voorhand duidelijk is dat de waarde van de spullen onvoldoende is om de kosten van het beslag te betalen, laat staan de schuld te voldoen. Het komt zelden voor dat de deurwaarder ter plekke besluit geen beslag te leggen omdat het onvoldoende oplevert. Beslag op een doorgezakt bank-

stel, een versleten eettafel met stoelen en een oude koelkast is geen uitzondering. In een deel van deze beslagen gaat de deurwaarder nog een stap verder door een verkoopdatum aan te kondigen. De kosten lopen hierdoor verder op. Dat dit puur een drukmiddel is blijkt wanneer de deurwaarder niet komt opdagen.

De deurwaarder kan op vrijwel de gehele inboedel beslag leggen. Er geldt slechts een beslagverbod voor:¹¹

- bed en beddengoed van het gezin;
 - kleding die het gezin aan heeft;
 - voorraad eten en drinken voor één maand;
 - gereedschappen voor ambachtslieden.
- Dit beslagverbod dateert van 1838 en is ernstig verouderd. De deurwaarder kan niet op de etensvoorraad beslag leggen, maar op de koelkast wel. In de Wet schuldsanering natuurlijke personen¹² en in de praktijk ook bij faillissementen is het beter geregeld: daar valt de inboedel 'voor zover niet bovenmatig' buiten het beslag. En ook in de ons omringende landen kennen ze een modern beslagverbod.

Vanwaar deze drukte, nu de deurwaarder de verkoop meestal toch niet doorzet? Beslag op de inboedel is een voor de schuldenaar zeer ingrijpend en dreigend middel en is daardoor in de praktijk zeer effectief. De schuldenaar gaat zich in allerlei bochten wringen om de schuld te betalen, terwijl er eigenlijk geen geld voor is. Er ontstaan dan weer nieuwe schulden, mogelijk huur- of energieschulden, met alle gevolgen van dien.

Modernisering van het beslagverbod is hard nodig. De wet dient hiervoor aangepast te worden. Daarnaast kan de KBvG de verordening beroeps- en gedragsregels aanscherpen door te bepalen dat de deurwaarder het aankondigen of nemen van maatregelen niet voor een ander doel mag gebruiken, dan waarvoor ze zijn gegeven (verbod van détournement de pouvoir). De mogelijkheid om beslag te leggen is immers niet bedoeld voor het uitoefenen van druk, maar voor het te gelden maken van vermogen.

Beslag op bankrekening

Naast beslag op inboedel is beslag op de bankrekening een alternatief wanneer beslag op inkomen niets of onvoldoende oplevert. Met een beetje geluk – het beslag treft alleen het saldo van het moment van beslaglegging – lukt het om de vordering (gedeeltelijk) te innen.

Bij beslag op inkomen geldt de beslagvrije voet, zodat een minimum overblijft om van te leven. Voor kinderbijslag bijvoorbeeld geldt zelfs een beslagverbod. Echter, zodra het inkomen en de kinderbijslag op de bankrekening is gestort, geldt deze bescherming niet meer. Bij beslag op de bankrekening valt alles onder het beslag met alle gevolgen van dien. Er ontstaan weer nieuwe schulden, want de debiteur kan de vaste lasten niet betalen en de kosten van het beslag zijn hoog.

Het is weliswaar mogelijk om tegen het ontwijken van de beslagvrije voet en beslagverboden een juridische procedure te starten, maar rechters oordelen hierover verschillend. Aanpassing van de wetgeving is daarom nodig. Dit kan door te bepalen

Het komt weinig voor dat de beslagvrije voet correct is berekend.

dat beslagverboden en de beslagvrije voet gedurende een maand na storting van het inkomen op de bankrekening aan de uitbetaling verbonden blijven.

Bijkomend probleem is dat banken bij beslag hoge kosten in rekening brengen. Nadat er beslag onder een derde (werkgever, uitkeringsinstantie of bank) is gelegd, dient deze door middel van een verklaringsformulier aan te geven wat onder het beslag valt. De wet regelt dat de derde-beslagene kosten in rekening mag brengen voor de afschriften van 'tot staving dienende bescheiden' die hij bij de verklaring voegt.¹³ Uitkeringsinstellingen en werkgevers brengen in de praktijk geen kosten in rekening. Banken daarentegen brengen met een beroep op een bepaling uit de Algemene Bankvoorwaarden¹⁴ zeer hoge kosten in rekening. Deze kosten zijn niet voor de afschriften, maar voor het invullen van de verklaring. De Postbank brengt bijvoorbeeld € 70 per rekeninghouder in rekening. Dus bij een ten laste van een echtpaar gelegd beslag tweemaal dit bedrag. De bank brengt deze kosten ook in rekening wanneer er geen saldo is. Het invullen van de verklaring komt overigens in de praktijk neer op het uitdraaien van een standaardbrief waarin het saldo staat wat onder het beslag valt.

Het is niet de bedoeling van de wetgever geweest dat de derde-beslagene andere

kosten in rekening brengt dan de kosten voor de bij de verklaring gevoegde afschriften. Bovendien zijn de in rekening gebrachte kosten vele malen hoger dan de werkelijk gemaakte kosten. Kortom: banken profiteren van de bankbeslagen.

Het is van belang dat de overheid zich uitsprekt of banken ook voor het invullen van de verklaring kosten in rekening mogen brengen. Mocht dit het geval zijn dan zou de overheid moeten bewerkstelligen dat er redelijke maximumtarieven komen.

Belastingdienst Toeslagen

De deurwaarder kan ook beslag leggen onder de Belastingdienst Toeslagen. Voor de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag geldt in principe een beslagverbod.¹⁵ Een uitzondering hierop is dat:

- verhuurders beslag mogen leggen op de lopende huurtoeslag;
- zorgverzekeraars beslag mogen leggen op de lopende zorgtoeslag;
- kinderopvanginstellingen beslag mogen leggen op de lopende kinderopvangtoeslag.

Er geldt hiervoor geen beslagvrije voet.

Een groot knelpunt doet zich voor, als de schuldeiser de geïnde toeslag aanwendt voor de aflossing van een oude schuld en niet voor de lopende betalingsverplichting. Dan kan het besteedbaar inkomen dalen tot ver onder de beslagvrije voet. Dit leidt tot een neerwaartse spiraal waardoor weer nieuwe schulden ontstaan.

Er kan zich ook nog de ingewikkelde situatie voordoen, dat de ene deurwaarder beslag legt op het inkomen, terwijl de deurwaarder van de verhuurder beslag legt op de huurtoeslag. De deurwaarder die beslag op het inkomen heeft gelegd moet dan de beslagvrije voet aanpassen, want door het wegvallen van de huurtoeslag gaan de feitelijke woonkosten omhoog. De schuldenaar moet hiervoor aan de bel trekken, maar door onwetendheid of onvermogen gebeurt dit meestal niet.

De overheid moet via een wetswijziging regelen dat beslag op de toeslag alleen is toegestaan als de schuldeiser het geïnde bedrag aanwendt voor de *lopende* betalingsverplichting en niet voor oude schulden.

Verrekening door Belastingdienst

Als een werkgever of uitkeringsinstantie een vordering met het salaris of de uitkering wil verrekenen moet deze rekening

houden met de beslagvrije voet. Voor de Belastingdienst geldt dit niet. Ze kan de Voorlopige Teruggaaf Heffingskortingen volledig verrekenen met openstaande belastingaanslagen. De Voorlopige Teruggaaf vormt echter voor de lagere inkomensgroepen een onmisbaar onderdeel van het maandelijks inkomen. Dit kan ertoe leiden dat het inkomen tot (ver) onder de beslagvrije voet daalt.

In een recente uitspraak¹⁶ stelt de Nationale Ombudsman dat 'het per 1 juli 2005 gewijzigde beleid ten aanzien van de verrekening van voorlopige teruggaven – waarbij wordt verrekend zonder rekening te houden met de voor betrokkene geldende beslagvrije voet – zich niet verdraagt met het redelijkheidsvereiste.' De Nationale Ombudsman doet de aanbeveling 'om het verrekeningsbeleid zodanig te wijzigen dat bij verrekening van een voorlopige teruggaaf rekening dient te worden gehouden met de beslagvrije voet.' Een aanbeveling die de sociaal raadsleden onderschrijven.

Als de beslagvrije voet te laag is vastgesteld zijn veel deurwaarders niet bereid om dit met terugwerkende kracht te herstellen.

Het ministerie van Financiën heeft tot nu toe geweigerd om deze aanbeveling over te nemen.¹⁷

Er kunnen zich ook nog andere samenloop situaties voordoen waarin het inkomen van de schuldenaar nog verder onder de beslagvrije voet daalt. Enkele voorbeelden:

- de deurwaarder legt beslag op het inkomen en de Belastingdienst verrekent de Voorlopige Teruggaaf;
- de sociale dienst verrekent een deel van de uitkering en een deurwaarder legt beslag op de Voorlopige Teruggaaf onder de Belastingdienst;
- een deurwaarder legt beslag op het inkomen en een andere deurwaarder legt beslag op de Voorlopige Teruggaaf.

In deze situaties is meestal geen sprake van afstemming tussen de schuldeisers om de beslagvrije voet correct te berekenen, waardoor het besteedbaar inkomen dramatisch omlaag gaat. Het rapport pleit daarom voor een coördinerende taak voor

de ontvanger van de Belastingdienst. Deze rol heeft hij al in beperkte mate en die zou uitgebreid kunnen worden.

Gemeentelijke sociale diensten

Sociale diensten hebben het recht om een deel van de lopende uitkering te verrekenen met een openstaande vordering bij diezelfde sociale dienst. Hierbij moeten de gemeenten rekening houden met de beslagvrije voet.¹⁸ Dit houdt onder andere in, dat de sociale diensten – net als deurwaarders – de ‘kale’ beslagvrije voet (90% van de toepasselijke bijstandsnorm inclusief vakantiegeld) moeten verhogen met de eventuele bijkomende kosten van de premie zorgverzekering en met de woonkosten boven de zogenoemde ‘normhuur’. Na doorrekening van een aantal standaard situaties blijkt dat bij toepassing van de beslagvrije voet gemiddeld 6 à 6,5% van de jaaruitkering (inclusief vakantiegeld) voor verrekening in aanmerking komt.

Uit een onderzoek van de LOSR onder zeventien gemeenten blijkt het merendeel van de sociale diensten 10% te verrekenen, waarbij ze soms een lager percentage hanteren wanneer het niet om fraudevorderingen gaat. Deze bevindingen zijn verontrustend. Wat de reden ook is voor de terugvordering, verwijtbare fraude of niet, sociale diensten moeten zich houden aan de wettelijke voorschriften. Dit geldt temeer daar het hier gaat om een kwets-

Staatssecretaris Aboutaleb zou de gemeenten moeten wijzen op de dwingendrechtelijke bepalingen inzake de beslagvrije voet.

bare groep. Terwijl gemeenten de laatste jaren veel investeren in schuldpromotie, schuldhulpverlening en armoedebestrijding, brengt een aanzienlijk deel van de gemeenten haar eigen bijstandsgerechtigden juist in financiële problemen door een te hoog bedrag te verrekenen met de uitkering. Zij houden een te laag besteedbaar inkomen over. Dat is vragen om (schuld)problemen.

Staatssecretaris Aboutaleb zou de gemeenten moeten wijzen op de dwingendrechtelijke bepalingen inzake de beslagvrije voet. Een individuele vaststel-

ling van de beslagvrije voet vormt echter een extra belasting voor de uitvoering. Bovendien zal de schuldenaar in een aantal gevallen geen informatie verstrekken waardoor de beslagvrije voet alsnog te laag wordt vastgesteld. Vandaar dat het rapport een tweede aanbeveling geeft: gemeenten kunnen bij verrekening ook een standaardpercentage hanteren, die een correcte berekening van de beslagvrije voet benadert (gemiddeld 6 à 6,5%). Het mes snijdt dan aan twee kanten: het is eenvoudig uitvoerbaar voor gemeenten én alle schuldenaren krijgen ongeveer waar ze recht op hebben. Hierbij geldt wel de verplichting dat de gemeente op verzoek van belanghebbende de beslagvrije voet individueel moet vaststellen. □

- 1 Nadja Jungmann en Erica Schruer, 'Wetswijziging WSNP heeft waarschijnlijk weinig effect. Lage slagingspercentages minnelijk traject', Sociaal bestek, 2007, nr. 11 p. 26.
- 2 Het volledige rapport is te downloaden op www.sociaalraadsliden.nl. Achtergrondinformatie over onderwerpen uit het rapport is te vinden op www.rijnstad.nl/schulden.
- 3 Staatscourant 2007, 141, p. 6 (11 juli 2007, nr. 5493049/07). De Commissie heeft tot taak:
 - de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de KBvG te beoordelen;
 - te adviseren over de positie die de KBvG gelet op het waarborgen van een goede en onafhankelijke ambtsbediening door gerechtsdeurwaarders behoort in te nemen;
 - te bezien of het wenselijk is tot wijzigingen in de Gerechtsdeurwaarderwet ofwel haar toepassing te komen.
- 4 Zie art. 6:96 BW en art. 242 Rv.
- 5 Onder andere: Intrum Justitia en Incasso-Unie.
- 6 Kamerstukken II 2007/08, 30 928, nr. 16.
- 7 Spits, 19 maart 2008 p. 1.
- 8 Recht op huur- en zorgtoeslag is hierin verwerkt. Het netto-maandinkomen is exclusief vakantiegeld.
- 9 Zie Leidraad invordering 1990, art. 19 paragraaf 3, onder punt 3.
- 10 Kamerstukken II 1986/87, 17 897, nr. 5, p. 13. Nationale Ombudsman 7 augustus 2003, rapport 2003/254. Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 20 mei 2003, nr. 233.2002. Kamer voor Gerechtsdeurwaarders 20 juli 2004, nr. 67.2003. Rb. Rotterdam 17 september 1998, PRG 1999/5095. Ktg. Leiden 27 februari 2004, PRG 2002/5875.
- 11 Zie art. 447 Rv.
- 12 Zie art. 295 lid 4 onder b Faillissementswet.
- 13 Zie art. 477 lid 2 jo. 476b lid 2 Rv.
- 14 Zie art. 28 Algemene bankvoorwaarden.
- 15 Art. 45 lid 1 sub a Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.
- 16 Nationale Ombudsman, rapport 2007/0289 d.d. 4 december 2007 (onderdeel 29).
- 17 Geverifieerd bij de Nationale Ombudsman op 10 april 2008.
- 18 Art. 6:127 jo. 6:135 BW.