



Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties

Eindrapport

57612 – Openbaar

4 mei 2018

Berenschot

Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties

Dirk-Jan Schoneveld
Ad Baan
Bram Berkhout
Johannes ten Hoor
Martijn Bolkestein
4 mei 2018

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Achtergrond	3
1.2 Onderzoeksvragen	3
1.3 Werkwijze	4
2. Incassobevoegdheden en overheidspreferenties	6
2.1 Reguliere incassobevoegdheden	6
2.2 Bijzondere incassobevoegdheden	7
2.3 Pressiemiddelen	10
2.4 Overheidspreferenties	11
2.5 Variëteit aan incassoregimes	12
2.6 Ontwikkelingen in gebruik en toepassing	12
2.7 Volumes	13
3. Intermezzo: rijksincassovisie	15
4. Een dynamisch speelveld	18
4.1 Het speelveld en de spelers	18
4.2 Omgevingsfactoren	23
5. Effecten van bijzondere incasso en overheidspreferenties	25
5.1 Effecten op schuldenaren	25
5.2 Effecten op schuldhelpverlening	29
5.3 Effecten op private schuldeisers	32
5.4 Effecten op de overheid	34
5.5 Samenvattende tabel	36
6. Synthese	37
6.1 Ratio achter bijzondere positie van de overheid	37
6.2 Er zijn gewenste en ongewenste effecten	37
6.3 Weging van de verschillende effecten	40
Bijlage 1. Overzicht gesprekspartners	43
Bijlage 2. Bijzondere incassobevoegdheden en preferenties van een tiental overheden	45

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

In oktober 2016 is het rapport getiteld “Een onbemind probleem” verschenen. In vervolg daarop is in december 2016 de motie van de Leden Kerstens en Yücel ingediend (zie kader). Hierin wordt verzocht om een vervolgonderzoek. De motie is door de Tweede Kamer aangenomen.

Motie van de leden Kerstens en Yücel

Voorgesteld 7 december 2016

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat het rapport «Een Onbemind Probleem» blootlegt dat er meer coördinatie nodig is vanuit het Rijk wat betreft de omgang met schulden bij Rijksoverheidsorganisaties, zoals de Belastingdienst, het Nationaal Zorginstituut, DUO en het CJIB;

van mening dat een sociale incasso kan leiden tot minder schulden en sociale uitsluiting;

verzoekt de regering om voor 1 juli het vervolgonderzoek van het rapport «Een Onbemind Probleem» uit te voeren en daarbij specifiek aandacht te besteden aan: a) een interdepartementale aanpak van incassoactiviteiten, b) een sociale incasso die rekening houdt met de menselijke maat en c) de consequenties van de verschillende preferente posities van overheidsorganisaties, en gaat over tot de orde van de dag.

Kerstens, Yücel

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Berenschot daarop gevraagd een onderzoek te doen naar de effecten van de bijzondere incassobevoegdheden en de preferentie die bepaalde vorderingen van de overheid hebben. Gezien de (maatschappelijke) discussie en de wens tot een sociale(re) rijksincasso is namelijk meer inzicht gewenst in het effect hiervan.

Dit rapport bevat de uitkomsten van het uitgevoerde onderzoek. Het rapport heeft tot doel beleidsmakers en betrokkenen aanknopingspunten te bieden voor het zetten van vervolgstappen.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Wat zijn de effecten van de bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties?

De deelvragen zijn:

Wat zijn de effecten van bijzondere incassobevoegdheden op schuldenaren?

- Wat is het effect van de inzet van bijzondere incassobevoegdheden op het betaalbedrag van schuldenaren?
- Wat is het effect van preferente vorderingen van overheidsinstanties op (de keuzes in) het betaalgedrag van schuldenaren?
- Wat is het effect van de inzet van bijzondere incassobevoegdheden en op de financiële positie van schuldenaren?
- Wat is het effect van preferente vorderingen van overheidsinstanties op de financiële positie van schuldenaren?

Wat zijn de effecten van bijzondere incassobevoegdheden op schuldhulpverlening?

- Wat is het effect van de inzet van bijzondere incassobevoegdheden op de schuldhulpverlening?
- Wat is het effect van preferente vorderingen van overheidsinstanties op de schuldhulpverlening?

Wat zijn de effecten van bijzondere incassobevoegdheden op schuldeisers?

- Wat is het effect van de inzet van bijzondere incassobevoegdheden op overheidsschuldeisers?
- Wat is het effect van preferente vorderingen van overheidsinstanties op overheidsschuldeisers?
- Wat is het effect van de bijzondere incassobevoegdheden op private schuldeisers?
- Wat is het effect van preferente vorderingen van overheidsinstanties op private schuldeisers?

Bij het onderzoek zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Dit rapport belicht de effecten op vier groepen: schuldenaren, de schuldhulpverlening, private schuldeisers en de overheid.
- Als het gaat om de schuldenaren zijn primair de effecten op burgers en particuliere huishoudens in Nederland belicht. Effecten op bedrijven, zzp'ers en kleine zelfstandigen vallen buiten de scope.
- Het gaat om de effecten van de bijzondere incassobevoegdheden van de overheid en overheidspreferenties in de volle breedte: gewenste en ongewenste effecten.
- Het uitgevoerde onderzoek heeft het karakter van een effectmeting. Het betreft geen juridisch onderzoek naar de wet- en regelgeving die van toepassing is.
- Het doen van aanbevelingen hoorde niet tot de scope van het onderzoek.

1.3 Werkwijze

Dit rapport is als volgt tot stand gekomen:

Allereerst is een bureaustudie verricht waarin documentatie en achtergrondinformatie is doorgenomen. Ook zijn er oriënterende interviews gehouden met wetenschappers en experts op het gebied van de schuldenproblematiek en incasso. Op basis hiervan zijn hypothesen geformuleerd over de effecten, die in het vervolg getoetst zijn.

Voorts zijn er gesprekken gevoerd met een tiental overheidsschuldeisers om een beeld te krijgen van de effecten van de bijzondere incassobevoegdheden en preferenties. Het gaat om de Belastingdienst, het Centraal Administratiekantoor (CAK), het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de gemeente Den Haag en de gemeente Amersfoort en de Belasting Samenwerking Gemeenten en Waterschappen Limburg (BsGW). Hierbij zijn, voor zover beschikbaar, ook kwantiteiten (aantallen) verzameld over onder meer aantallen vorderingen en het gebruik van bijzondere incassobevoegdheden.

In aanvulling op de gesprekken met overheidsschuldeisers zijn er gesprekken gevoerd met andere spelers uit het veld, zoals de Unie van Waterschappen, de Nationale Ombudsman, een private schuldeiser en kredietbanken.

Vervolgens is een online enquête uitgezet via een drietal brancheorganisaties: de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), de Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso- ondernemingen (NVI) en de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK). Een deel van de vragen is aan alle drie de beroepsgroepen voorgelegd, andere vragen waren afgestemd op de specifieke beroepsgroep. De digitale enquête is op twee manieren verspreid:

- NVI-leden hebben een directe uitnodiging voor deelname aan het onderzoek per mail ontvangen. De vragenlijst is naar 32 adressen verstuurd. 20 organisaties hebben de vragenlijst ingevuld. Hier is dus sprake van een responspercentage van 63%.
- Leden van de NVVK en KBvG zijn middels een link in de respectievelijke nieuwsbrieven van deze organisaties uitgenodigd deel te nemen aan het onderzoek. Het exacte bereik en responspercentage is daardoor lastiger te bepalen. De vragenlijst is ingevuld door 8 schuldhulpverleners en 18 gerechtsdeurwaarders.

In totaal hebben 46 personen / organisaties deelgenomen aan de enquête.

Om de opgedane inzichten uit voorgaande fasen te verdiepen en te toetsen zijn twee ronde tafelbijeenkomsten georganiseerd met verschillende spelers uit het veld. Tijdens deze bijeenkomsten is doorgesproken over de effecten van de bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties.

Ter afronding van het onderzoek zijn de bevindingen vastgelegd en besproken met de opdrachtgever. Ook hebben er twee validatiebijeenkomsten plaatsgevonden. Daarmee is het onderzoek afgerond en is dit eindrapport opgesteld.

In bijlage 1 treft u een overzicht van de gesprekspartners waarmee is gesproken in het kader van het onderzoek.

2. Incassobevoegdheden en overheidspreferenties

Schuldeisers hebben allemaal een aantal bij wet geregelde reguliere bevoegdheden om vorderingen te kunnen innen. Daarnaast hebben sommige organisaties bijzondere incassobevoegdheden. In dit hoofdstuk lichten we dit nader toe, evenals de overheidspreferenties.

2.1 Reguliere incassobevoegdheden



Elke schuldeiser (crediteur) heeft bepaalde reguliere bevoegdheden om een schuld te innen. Het incassoproces van schuldeisers begint altijd met een betalingsverzoek en, indien betaling uitblijft, een herinnering, aanmaning en eventueel een sommatie.

Een onbetaalde rekening belandt, nadat de betalingstermijn is verstreken, vaak eerst bij een incassobureau. Een schuldeiser of incassobureau kan de schuldenaar (debiteur) dringend vragen of hij wil betalen.

Ook kunnen alle schuldeisers bovenop de hoofdvordering extra kosten in rekening brengen, nadat de niet betalende schuldenaar in verzuim is gesteld en een schriftelijke aanmaning heeft ontvangen, de zogenaamde 14-dagen brief.¹ Ze kunnen zelf echter geen betaling afdwingen. Dat kunnen in beginsel alleen deurwaarders.

Deurwaarders kunnen betaling afdwingen door middel van beslag. In Nederland wordt 300.000 keer per jaar beslag gelegd door gerechtsdeurwaarders.² Beslag betekent dat zaken worden onttrokken aan de vrije beschikkingsmacht van de schuldenaar. Hiervoor moet de deurwaarder een executoriale titel (door middel van een vonnis) hebben en daarvoor is een gang langs de rechter nodig. Met een verkregen titel kan de deurwaarder beslag leggen op het inkomen, de bank- of spaarrekening, de inboedel en op roerende zaken.³

Leidt ook de beslaglegging niet tot betaling, dan kan de deurwaarder over gaan tot executieverkoop. Dat betekent dat de deurwaarder namens de schuldeiser de in beslaggenomen zaken in het openbaar verkoopt. Zo'n verkoop heeft alleen zin als de schuldenaar bezittingen heeft, zoals een auto of een eigen huis, die voldoende opbrengen om de vordering van de schuldeiser(s) te betalen.

Soms worden mensen ook uit huis gezet door een deurwaarder. Dat gebeurt vooral bij een ernstige huurachterstand en soms bij een achterstand met het betalen van de hypotheek. Ontruiming komen 8.000 keer per jaar voor.⁴

Verschillende overheidsorganisaties hebben ook bijzondere incassobevoegdheden, die het onderwerp zijn van dit onderzoek. De volgende paragraaf gaat hier nader op in.

¹ Het gaat om buitengerechtelijke incassokosten, voortvloeiende uit de Wet normering buitengerechtelijke incassokosten en het bijbehorende besluit.

² Bron: KBvG.

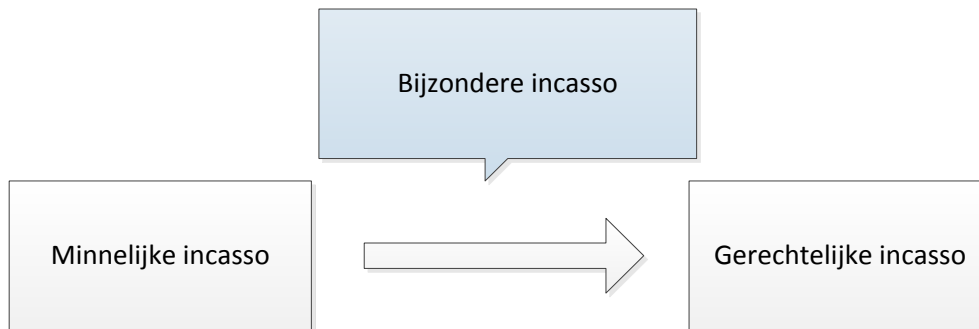
³ Hierbij moet de deurwaarder in beginsel rekening houden met de beslagvrije voet. Dat is het minimumbedrag waarop iemand recht heeft om in het levensonderhoud te voorzien. De beslagvrije voet bedraagt grofweg 90% van de bijstandsnorm.

⁴ Bron: KBvG.

2.2 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 hoeft⁵ en dat verhaal veelal kan plaatsvinden zonder tussenkomst van de deurwaarder. In het invorderingsproces kan de inzet van bijzondere incassobevoegdheden dan ook geplaatst worden tussen de minnelijke fase, waarin alle incassowerkzaamheden zonder tussenkomst van een rechter plaatsvinden, en de gerechtelijke fase, waaraan de rechter en deurwaarder wel te pas komen. Onderstaande figuur geeft dit schematisch weer.



Bijzondere incassobevoegdheden zijn altijd bij wet geregeld en kunnen worden ingezet als een schuldenaar niet reageert op uiteenlopende betalingsverzoeken in de minnelijke fase. Bij bijzondere incassobevoegdheden kan worden gedacht aan de bevoegdheid tot (pseudo) verrekening, beslag op toeslagen, vereenvoudigd derdenbeslag, verhaal zonder dwangbevel en de broninhouding.

Hieronder komen de bijzondere incassobevoegdheden aan bod van een tiental overheidsinstanties (tevens overheidsschuldeiser) die door het Ministerie van SZW zijn geselecteerd voor dit onderzoek. Hoewel dit geen uitputtend overzicht betreft, geeft dit wel een beeld van de diversiteit aan bijzondere incassobevoegdheden. Ook betreft het overheidsschuldeisers met grote aantallen vorderingen, zoals de Belastingdienst (onder meer belastingaanslagen) en het CJIB (onder meer verkeersboetes).

⁵ Bij beslag op toeslagen is een gang langs de rechter bijvoorbeeld wel noodzakelijk.

Tabel 1. Bijzondere incassobevoegdheden bij vorderingen

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

In bovenstaande tabel staan verschillende typen vorderingen genoemd. De aard van deze vorderingen verschilt. Zo int DUO studieschulden waarmee een specifieke groep te maken heeft en de Belastingdienst int rijksbelastingen waarmee vrijwel iedereen te maken heeft. En bedragen die LBIO int komen direct ten goede aan de alimentatiegerechtigde, terwijl de bedragen die andere schuldeisers innen naar de overheid gaan.

Hieronder volgt een toelichting op de gebruikte terminologie uit de tabel. Het betreft een niet-juridische toelichting om de strekking van de bijzondere incassobevoegdheden toe te lichten.

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.

Verschiede overheidsinstanties vaardigen dwangbevelen uit, zoals de Belastingdienst, DUO (zie kader), de gemeente, het waterschap en het CJIB.⁶

⁶ Het CJIB dwangbevel voor verkeersboetes wordt uitgevaardigd namens de Minister voor Rechtsbescherming en voor strafrechtelijke sancties nog namens de officier van justitie.

Dwangbevel en DUO

Als iemand een studieschuld heeft opgebouwd, moet die weer worden afgelost. Als iemand een achterstand oploopt in de betalingen, dan volgt een aanmaning. Wordt deze aanmaning niet betaald, dan vaardigt DUO een dwangbevel uit en wordt de gerechtsdeurwaarder ingeschakeld. Op grond van dit dwangbevel kan, net als een vonnis, beslag worden gelegd.

Uit artikel 4:119 Algemene wet bestuursrecht volgt dat de volgende kosten bij het dwangbevel kunnen worden ingevorderd: de hoofdsom, een aanmaningsvergoeding, wettelijke rente en de kosten van het dwangbevel (gerechtelijke kosten en buitengerechtelijke kosten).

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.

Het bijzondere aan verrekenen bij onder meer belastingen en toeslagen is dat de beslagvrije voet niet bij voorbaat toegepast hoeft te worden. Hier geldt een zogenaamd piepsysteem, waarbij een schuldenaar zelf in actie moet komen als het bestaansminimum in gevaar komt. Voor de terugvordering van teveel ontvangen uitkering en voor de inning van de daarmee samenhangende boetes moet wel rekening worden gehouden met de beslagvrije voet.⁷

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.

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).

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.

⁷ Er geldt een uitzondering: op de bijstandsuitkering mogen in de 6 voorafgaande maanden ontvangen inkomsten worden verrekend met de uitkering zonder rekening te houden met de beslagvrije voet.

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.⁸ Verhaal zonder dwangbevel wordt gebruikt voor de inning van gelden bij verkeersovertredingen en strafrechtelijke boetes.

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.

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).

Er zijn verschillende vormen van vereenvoudigd derdenbeslag:

- **Loonvordering.** Iemand die een schuld heeft, heeft wel vaak een salaris of een uitkering als inkomen. Sommige overheidsschuldeisers kunnen de werkgever of uitkeringsinstantie verplichten om een deel hiervan aan hen af te dragen.
- **Overheidsvordering.** Het is de bevoegdheid van bepaalde schuldeisers om een Nederlandse bank de opdracht te geven om een niet betaalde rekening direct van een bankrekening af te schrijven. Banken zijn verplicht medewerking te verlenen aan deze vorm van vereenvoudigd derdenbeslag. Het middel kan alleen worden ingezet bij het innen van rijksbelastingen, gemeentelijke belastingen en/of waterschapslasten.

2.3 Pressiemiddelen

Naast incassobevoegdheden om vorderingen mee te innen zijn er ook pressiemiddelen om betalingsdruk mee uit te oefenen, zodat schuldenaren alsnog overgaan tot betaling. Sommige van dergelijke pressiemiddelen, zoals het retentierecht⁹, staan alle schuldeisers ter beschikking en sommige pressiemiddelen zijn specifiek toegekend aan bepaalde schuldeisers. Daarmee vormen ze een aparte categorie van bijzondere incassobevoegdheden. We noemen enkele voorbeelden:

- **Beëindiging bijzondere dienstverlening.** Dit betreft het opschorten van bijzondere dienstverlening. Een zorgverzekeraar mag, als betaling uitblijft, iemands aanvullende ziektekostenverzekering beëindigen. En de sociale dienst en het UWV mogen een uitkering stopzetten (bij fraude). Telecomaانبieders, waterbedrijven en energiebedrijven hebben, onder voorwaarden, ook dergelijke bevoegdheden.¹⁰
- **Gijzeling.** Als iemand een verkeersboete of een strafbeschikking krijgt en het boetebedrag niet betaalt of geen beroep instelt, dan kan de schuldenaar als laatste mogelijkheid worden gegijzeld (na een gang langs de rechter). Het is een uiterste dwangmiddel. Zo vraagt het CJIB alleen om gijzeling als gebleken is dat iemand niet kan betalen. Verder kan ook de Belastingdienst gijzeling of lijfswang als middel inzetten als een belastingplichtige wel kan, maar niet wil betalen. Ook het LBIO beschikt over de bevoegdheden van gijzeling of lijfswang, maar inzet ervan door het LBIO komt nauwelijks voor.

⁸ VZD is vergelijkbaar met vereenvoudigd derdenbeslag, maar de reikwijdte van het verhaal is bij VZD breder.

⁹ Een schuldeiser mag de afgifte van een zaak aan de schuldenaar (de klant) uitstellen, totdat de schuldenaar de factuur voldoet. Te denken valt aan een garagehouder die een gerepareerde auto niet teruggeeft, zolang de factuur niet is betaald.

¹⁰ Vorig jaar werd 28.000 keer water of elektriciteit afgesloten.

- Ophogingen. Sommige schuldeisers met bijzondere incassobevoegdheden mogen, indien betaling uitblijft, de vordering ophogen (met boetes, opslagen of premies). Zo mogen onder meer de Rijks Dienst Wegverkeer (RDW), het CJIB, het LBIO, het CAK en het UWV dergelijke ophogingen in bepaalde gevallen in rekening brengen (zie kader). Voorts kan DUO een boete vorderen als de Ov-kaart niet tijdig wordt ingeleverd en de Belastingdienst kan een verzuimboete opleggen als iemand zijn aanslag niet, niet volledig of niet op tijd betaalt.
- Overige pressiemiddelen. Naast genoemde middelen zijn er nog andere pressiemiddelen. Enkele voorbeelden: Het CJIB int verkeersboetes en mag, indien betaling uitblijft, het rijbewijs van de schuldenaar voor vier weken innemen. Ook kan het CJIB besluiten dat iemand zijn auto of motorfiets moet inleveren bij de politie of moet verkopen of slopen. Dit heet buitengebruikstelling. Verder wordt het verplichtingssignaal in het kentekenregister van de RDW aangebracht als een belastingschuldige achterstand in de betaling van motorrijtuigenbelasting heeft, terwijl invordering niet op andere wijze mogelijk is. Na signalering kan de belastingschuldige geen kenteken meer op zijn naam zetten.

Voorbeeld van ophoging

De RDW controleert of een brommer wel verzekerd is. Als de RDW een overtreding constateert, dan wordt dat gemeld aan het CJIB. Het CJIB verzorgt de inning en zo nodig de (dwang) invordering van de boete. Deze boete kan oplopen als betaling uitblijft. Een boete vanwege het niet-verzekerd hebben van een brommer van € 330 loopt in een paar maanden op: na een eerste verhoging (50%) tot € 495 en na de tweede verhoging (100%) tot € 990.

2.4 Overheidspreferenties

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.¹¹

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.

De preferentie van vorderingen is geregeld binnen verschillende wettelijke kaders, zoals:

- Preferentie op grond van artikel 3:288 onderdeel a Burgerlijk Wetboek.
- Preferentie op grond van artikel 21 Invorderingswet.
- Preferentie op grond van artikel 3:288 onderdelen b t/m e van het Burgerlijk Wetboek.
- Preferentie op grond van diverse uitkeringswetten.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015 - 2016, 24 515, nr. 336.

Daarnaast speelt ook dat uit bijzondere incassobevoegden een zekere mate van preferentie voortvloeit. Een bijzondere incassobevoegdheid is op zichzelf niet een preferentie, maar in de praktijk werkt het door de volgtijdelijkheid uit als preferentie. Wanneer een schuldeiser bijvoorbeeld kan verrekenen en er ligt ook beslag op het inkomen, dan is het recht om te verrekenen meestal een sterker recht. Dit heeft te maken met de rechtsverhouding waaruit de vordering voortvloeit.



2.5 Variëteit aan incassoregimes

Vanuit het perspectief van schuldenaren met meerdere schulden is er sprake van een aanzienlijke variëteit aan incassoregimes.¹² Hiervoor zijn verschillende verklaringen:

- Er zijn verschillende soorten bijzondere incassobevoegdheden en de bevoegdheden die overheidsschuldeisers hebben verschillen onderling. De bevoegdheden kennen vervolgens ook weer een eigen wettelijk kader. Zo richt de Invorderingswet zich bijvoorbeeld op de inning van belastingschulden. De meeste verkeersovertredingen vallen weer onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). Hierin staan bijzondere incassobevoegdheden voor het innen van verkeersboetes door het CJIB.
- Overheidsschuldeisers hanteren verschillende termijnen, betalingsregelingen en procedures. De terugbetaling van een studielening kent bijvoorbeeld een andere route dan de incasso van teveel uitgekeerde bijstand. En de terugbetaling van een belastingschuld kent weer een andere route dan de incasso van een verkeersboete. Ook is de procedure om bezwaar te maken bij bijvoorbeeld een opgelegde verkeersboete anders dan de (verzet) procedure bij een dwangbevel. Hoewel het hier in de aard om verschillende zaken gaat, is voor burgers het onderscheid niet altijd helder.
- De ene vordering is de andere niet. Ze verschillen. Het bijbehorende instrumentarium wordt afgestemd op hetgeen de overheid wil bereiken. Boetes en ook fraudeschulden worden mensen zwaarder aangerekend dan gewone schulden, hetgeen deels een verklaring is voor de variatie aan incassoregimes en ophogingen. Zo is een CJIB-bekeuring een wetsovertreding waarbij de overtreder wordt veroordeeld tot een betaling. Als een burger een gewone rekening niet betaalt, kan hij daarvoor in gebreke worden gesteld. Bij een ingebrekestelling gelden de regels van de Wet normering buitengerechtelijke incassokosten en het bijbehorende besluit.

Burgers die zich melden bij de schuldhulpverlening hebben gemiddeld 15 schuldeisers.¹³ Dit illustreert dat mensen met problematische schulden te maken hebben met een veelheid aan verschillende incassoregimes. Mensen met verschillende schuldeisers moeten, al dan niet met professionele hulp, hierin een weg zien te vinden. Niet iedereen slaagt daar in. Hierop komen we verderop terug.

2.6 Ontwikkelingen in gebruik en toepassing

Na jaren waarin overheidsinstanties steeds meer bijzondere incassobevoegdheden en pressiemiddelen hebben gekregen, breidt het palet zich nu nog beperkt uit. Zo kent de Invorderingswet een vereenvoudigde derdenbeslagprocedure en deze procedure is op dit moment alleen mogelijk voor limitatief in de wet opgesomde vorderingen, waaronder loon (loonvordering) en tegoeden op een betaalrekening (overheidsvordering). Het wordt voor de Belastingdienst, door een wetswijziging in de Overige fiscale maatregelen 2018, straks mogelijk ook op

¹² Zie ook bijlage 2, waarin het proces van inning en (dwang) invordering van een tiental overheidsinstanties wordt beschreven.

¹³ <http://jaarverslag2016.nvkv.eu/cijfers/index.html>.

andere geldvorderingen dan de in de huidige regeling genoemde vorderingen, derdenbeslag te leggen.¹⁴ Daarnaast worden toeslagschulden in de toekomst preferent, terwijl deze nu nog concurrent zijn.

Het gebruik van bijzondere incassobevoegdheden en pressiemiddelen is altijd aan voorwaarden gebonden. Overheidsschuldeisers kunnen ze niet naar believen inzetten. De bedoeling hiervan is om ongewenste effecten zo veel als mogelijk tegen te gaan en een sociale(re) rijksincasso te voeren. Voor de overheidsvordering geldt bijvoorbeeld dat deze alleen mag worden gebruikt voor relatief kleine bedragen (tot € 1.000). Voorts werkt de Minister van Onderwijs aan lagere boetes voor studenten die vergeten zijn hun Ov-studentenkaart in te leveren, zodat mensen niet tegen torenhoge kosten oplopen. Ook is de bestuursrechtelijke premie voor wanbetalers van de zorgverzekering verlaagd. Tevens moesten wanbetalers tot halverwege 2016 net zo lang de opgehoogde premie betalen totdat ze hun volledige schuld hadden terugbetaald, maar inmiddels is de wet gewijzigd en vervalt de boete als wanbetalers een regeling treffen.

2.7 Volumes

De verschillende soorten bijzondere incassobevoegdheden (verrekening, bronheffing, vereenvoudigde derdenbeslag, etc.) zijn zo divers van aard dat ze zich lastig laten vergelijken. Het gaat al snel om een vergelijking van appels met peren.

In het bijzonder neemt verrekening een aparte plaats in ten opzichte van de andere bijzondere incassobevoegdheden. Verrekening komt namelijk veelvuldig voor (bijvoorbeeld rond toeslagen en belastingen) en is een standaard werkwijze die veelal wordt toegepast aan het begin van het incassotraject. Verrekening spitst zich niet per se toe op mensen met (problematische) schulden. Verrekening is ook niet te vergelijken met een dwangbevel of andere bijzondere incassobevoegdheden, waarbij de schuldeiser al op verschillende andere manieren de vordering heeft getracht te innen.

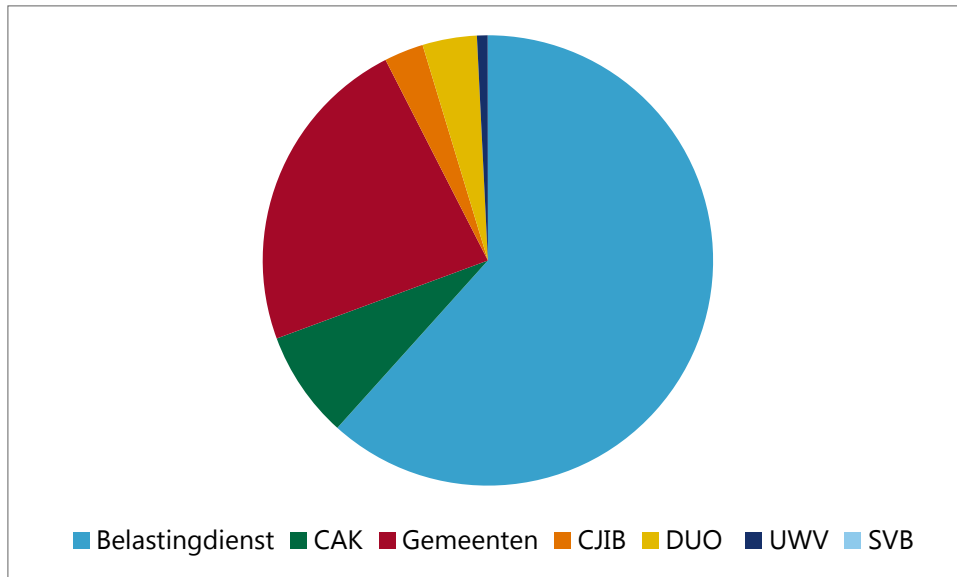
Om toch een indicatief beeld te krijgen van het gebruik van bijzondere incassobevoegdheden, is bij de tien eerdergenoemde overheidsschuldeisers navraag gedaan. Hierbij is onder meer gekeken naar de volumes rond dwangbevelen. Op het moment dat iemand een dwangbevel ontvangt, is hier al een traject aan vooraf gegaan. Voordat een dwangbevel mag worden uitgevaardigd, moet er eerst worden aangemaand.

- De Belastingdienst stuurt aan particulieren jaarlijks 1,2 miljoen dwangbevelen.
- Voor de inning van de bestuursrechtelijke premie wanbetalers zorgverzekering door het CAK geldt dat er continu gemiddeld 150.000 personen zijn waar een dwangbevel tegen uitgevaardigd is. Een groot deel hiervan zit langdurig in de wanbetalersregeling.
- Gemeenten en waterschappen versturen voor hun aanslagen naar schatting jaarlijks 400.000 - 500.000 dwangbevelen aan huishoudens waarbij betaling uitblijft.¹⁵
- Bij niet betaling van verkeersboetes komt verhaal zonder dwangbevel jaarlijks naar schatting circa 55.000 keer voor.
- DUO vaardigt bij non-betaling van de studieschuld een dwangbevel uit dat door de deurwaarder aan de schuldenaar wordt betekend. Dat komt jaarlijks zo'n 76.000 keer voor.
- Het UWV reikt jaarlijks zo'n 15.000 dwangbevelen uit.
- De SVB stuurt jaarlijks enkele honderden dwangbevelen.

In bijlage 2 staan nadere volumes genoemd, voor zover beschikbaar.¹⁶

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017 - 2018, 34786, nr. 3.

¹⁵ Hiervoor zijn door Berenschot cijfers uit de LVLB benchmark (2015) geëxtrapoleerd.



¹⁶ Hiervan bestaat geen compleet overzicht. Er bestaat namelijk geen centrale registratie met cijfers over de inzet van bijzondere incassobevogdheden door overheidsschuldeisers.

3. Intermezzo: rijksincassovisie

In 2016 heeft de Staatssecretaris van SZW de rijksincassovisie naar de Tweede Kamer gestuurd.¹⁷ Doel is om overheidsinstanties meer samen te laten werken, zodat er beter rekening wordt gehouden met de mogelijkheden en omstandigheden van burgers met schulden. De rijksincassovisie is voortgevloeid uit de aanbeveling uit het rapport getiteld "Paritas Passé"¹⁸ om te komen tot een integrale visie op de rijksincasso.

De rijksincassovisie is specifiek gericht op de borging van het bestaansminimum binnen de rijksincasso en haakt aan bij het standpunt dat de beslagvrije voet, zeker wanneer een overheidspartij de schuldeiser is, gerespecteerd dient te worden.

Hieronder geven we een overzicht van enkele trajecten in het licht van de rijksincassovisie. Deze trajecten kunnen in min of meerdere mate hun invloed (gaan) hebben op de bijzondere incasso en overheidspreferenties. Aan de orde komen: de vereenvoudiging van de beslagvrije voet, de verbreding van het beslagregister, de clustering van de rijksincasso en de ambities in het licht van het regeerakkoord.

Daarnaast zijn er, in de geest van de rijksincassovisie, in Nederland ook tal van (lokale) initiatieven gaande die een bijdrage leveren aan de aanpak van de schuldproblematiek en het verbeteren van de incasso. Het gaat hierbij vooral om initiatieven van de spelers zelf of vanuit de uitvoering.

Vereenvoudiging van de beslagvrije voet

De beslagvrije voet moet borgen dat mensen met schulden voldoende overhouden om in de basale kosten van levensonderhoud te voorzien. In de praktijk gaat het nu regelmatig mis, doordat de vaststelling van de hoogte van de beslagvrije voet te ingewikkeld is. Het vaststellen vergt gegevens die nu vooral door de schuldenaar zelf moeten worden verstrekt. Dit gaat in een deel van de gevallen niet goed met het gevolg dat tienduizenden huishoudens te weinig geld overhouden om van te leven.

Hoewel de beslagvrije voet in theorie de burger er tegen beschermt dat die onder het bestaansminimum zakt, komt het in de praktijk dus toch vaak voor dat die wettelijke bescherming niet geëffectueerd wordt. Burgers moeten zelf goed opletten dat de beslagvrije voet juist wordt vastgesteld. Als dat niet goed loopt, moeten zij zelf in actie komen. Dat vraagt van mensen dat zij hun weg weten te vinden in de betreffende materie en communicatie met schuldeisers. Dat is vaak zo complex voor mensen dat verweer tegen het onjuist hanteren van de beslagvrije voet achterwege blijft, zeker bij de groep die niet in beeld is bij de schuldhulpverlening. Slechts een klein deel laat van zich horen als een toeslag of de beslagvrije voet verkeerd is vastgesteld. Daar komt bij dat het enige tijd kost om een geconstateerde fout in de berekening te repareren, waarin betrokkene moet zien rond te komen van een te laag inkomen.

Om de problematiek aan te pakken is in maart 2017 de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet aangenomen. De wet voorziet in een vereenvoudigde berekening van de beslagvrije voet en een betere afstemming tussen schuldeisers waardoor het bestaansminimum van mensen met schulden beter gewaarborgd kan worden.¹⁹

De kern van de wet is de gewijzigde berekeningswijze van de beslagvrije voet, waardoor de hoogte van de beslagvrije voet in mindere mate afhankelijk wordt van informatie die de schuldenaar zelf moet verstrekken. Ook in het proces van beslaglegging wordt een aantal aanpassingen gedaan zodat in het geval van meerdere beslagleggende partijen, deze partijen weet hebben van elkaars handelen en daarmee rekening kunnen houden.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015 - 2016, 24 515, nr. 336.

¹⁸ N. Jungmann, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer, mr. I. van den Berg (2012), Paritas Passé, debiteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden.

¹⁹ Zie Kamerstukken 34 628.

Verbreding van het beslagregister

De KBvG heeft met subsidie van het Ministerie van Justitie & Veiligheid (J&V) en het Ministerie van SZW een beslagregister voor deurwaarders gerealiseerd. Een interdepartementale projectgroep werkt nu aan de verbreding hiervan met overheidsinstanties. Doel van het project is te komen tot een verbeterde gegevensuitwisseling met betrekking tot (vereenvoudigd) derdenbeslag tussen alle betrokken partijen: overheidsorganisaties en gerechtsdeurwaarders zodat:

- Een betere afweging over de opportuniteit van een incassohandeling mogelijk wordt en kan worden voorkomen dat een schuldenaar zich met een onnodige ophoging van de schuld met incassokosten geconfronteerd ziet en dat een schuldeiser tevergeefs kosten maakt.
- Door een betere afstemming tussen beslagleggende partijen de beslagvrije voet van de betreffende schuldenaar beter kan worden geborgd.

In het kader van het project is een onderzoek gestart dat inzicht dient te verschaffen in de (maatschappelijke) kosten en opbrengsten van verschillende scenario's voor de doorontwikkeling van het beslagregister, alsmede de haalbaarheid, complexiteit en looptijd hiervan. De resultaten zijn naar verwachting begin juni 2018 beschikbaar. De dan te maken keuze bepaalt de inrichting van de Uitwerkingsfase en Implementatiefase van het project. Het Ministerie van SZW verwacht dat het project in 2019 zijn eerste resultaten boekt.

Clustering rijksincasso

De clustering van de rijksincasso is in november 2017 van start gegaan. Dit houdt in dat uiteenlopende overheidsinstanties hun gerechtsdeurwaarderstrajecten overdragen aan het CJIB. Het CJIB wijst zaken van één burger zo veel mogelijk toe aan één gerechtsdeurwaarder. Naarmate meer overheidsinstanties aansluiten bij het CJIB, krijgen burgers meer te maken met één gerechtsdeurwaarder voor vorderingen van de overheid. Anderzijds ontstaat ook een beter beeld van de schuldsituatie van een burger, waar rekening mee kan worden gehouden in de dienstverlening en aanpak. De clustering start voor vier overheidsinstanties: de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO), het CAK, DUO en het UWV in 2019.

Regeerakkoord

In het regeerakkoord van Rutte III staat dat de overheid als schuldeiser een bijzondere verantwoordelijkheid heeft om onnodige vergroting van schulden te voorkomen. Om escalatie te voorkomen gaat het kabinet onder meer inzetten op direct contact met schuldenaren, het voorkomen van stapeling van boetes en uitbreiding van de mogelijkheden van betalingsregelingen. Ook komt er een experiment met een "schuldenrechter", die alle zaken van een schuldenaar geconcentreerd gaat behandelen. Tevens gaat het kabinet misstanden in de incassobranche effectiever bestrijden en komt er een incassoregister, zo valt te lezen. Tot slot staat in het regeerakkoord dat het kabinet excessen in kredietverlening wil tegengaan, net als verdienmodellen waarbij hoge rentes mensen in de problemen brengen.²⁰



²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017 - 2017, 34 700, nr. 34 (inclusief bijlagen).

(Lokale) initiatieven

In de geest van de rijksincassovisie lopen er ook tal van (lokale) initiatieven om de schuldproblematiek te lijf te gaan en de incasso te verbeteren. We noemen enkele initiatieven zonder uitputtend te zijn:

- De NVVK heeft met diverse schuldeisers een convenant afgesloten, waarin samenwerkingsafspraken over het minnelijk traject van schuldhulpverlening zijn vastgelegd. De convenanten hebben als doel de samenwerking tussen schuldeisers en schuldhulpverlening te verbeteren, het aantal wanbetalers terug te dringen en het afsluiten van minnelijke schuldregelingen te bevorderen.
- Vrijwel alle gemeenten in Nederland werken op enige wijze aan vroegsignalering (al verschilt de wijze waarop zij er invulling aan geven). Amsterdam werkt er bijvoorbeeld al vele jaren aan en in april 2017 begon de gemeente Arnhem een proefproject waaraan verschillende mogelijke schuldeisers meedoen. Als een Arnhemmer aan het einde van de maand bij twee of meer van de betrokken schuldeisers een betalingsachterstand heeft, dan stuurt de gemeente een hulpverlener. Doel is om financiële problemen eerder op te sporen, een helpende hand bieden en zo hogere schulden voorkomen.
- In 2014 is een convenant gesloten tussen de KBvG en de NVVK over de verwijsindex schuldhulpverlening (VISH). In de VISH worden schuldenaren geregistreerd die schuldhulpverlening krijgen. Alle gerechtsdeurwaarders zijn aangesloten. Uitgangspunt is dat de gerechtsdeurwaarder die een vordering behandelt checkt in de VISH of de schuldenaar daarin opgenomen is en, zo ja, invorderingsmaatregelen (tijdelijk) stop zet, zodat er geen verdere kosten ontstaan.²¹
- Het LBIO draagt zorg voor de inning van partner- en kinderalimentatie als een betalingsplichtige in gebreke blijft. Om te voorkomen dat klanten in financiële problemen komen zet het LBIO een interventieteam in dat voorlichting geeft over de kosten die daarmee gepaard gaan. Ook probeert het LBIO de onderlinge betaling weer op gang te krijgen, soms via bemiddeling tussen beide partijen.
- De RDW is in 2016 een proef gestart waarbij contact werd gezocht met mensen die binnen een jaar meerdere malen werden beboet voor een onverzekerd en/of niet-APK gekeurd voertuig. Deze mensen werden begeleid en er werd informatie gegeven over hoe ze kunnen voldoen aan hun verplichtingen. Daarnaast zijn verschillende maatregelen op het gebied van voorlichting genomen, zoals het versturen van een extra waarschuwingsbrief voor de verzekeringsplicht na het verval van de schorsingsdatum. Hierdoor wordt een ongewenste stapeling van boetes beter voorkomen. De RDW voert deze aanpak nu standaard uit.
- Een voorbeeld van samenwerkende overheidsinstanties is de Manifestgroep, waar onder meer de SVB, het UWV, het CJIB, de Belastingdienst, DUO en het CAK deel van uitmaken. Een aantal leden van de Manifestgroep werkt met elkaar aan een aanpak van de schuldenproblematiek. Zo willen zij andere burgers voorlichten over de mogelijkheden van hulpverlening als betalingsverplichtingen niet meer nagekomen kunnen worden en bezien hoe zij kunnen bijdragen aan vroegsignalering. Het CAK werkt bijvoorbeeld samen met de Ombudsman van Amsterdam en de gemeente Amsterdam aan een project om het aantal wanbetalers in de zorg te verminderen en vroegsignalering verder te verbeteren.
- De gemeente Den Haag en maatschappelijke partners hebben het Schuldenlab070 opgericht. Hierin werken bijna 25 landelijke, lokale, private en publieke partijen samen. Ze hebben de handen ineen geslagen om nieuwe manieren uit te proberen om schulden slimmer en beter aan te pakken. In 2016 hebben de gemeente Den Haag en 12 samenwerkingspartners hiertoe een convenant ondertekend.²²

²¹ Aandachtspunt dat in dit kader naar voren is gekomen is dat (nog) niet alle schuldhulpaanvragen doorgegeven worden aan VISH door gemeenten.

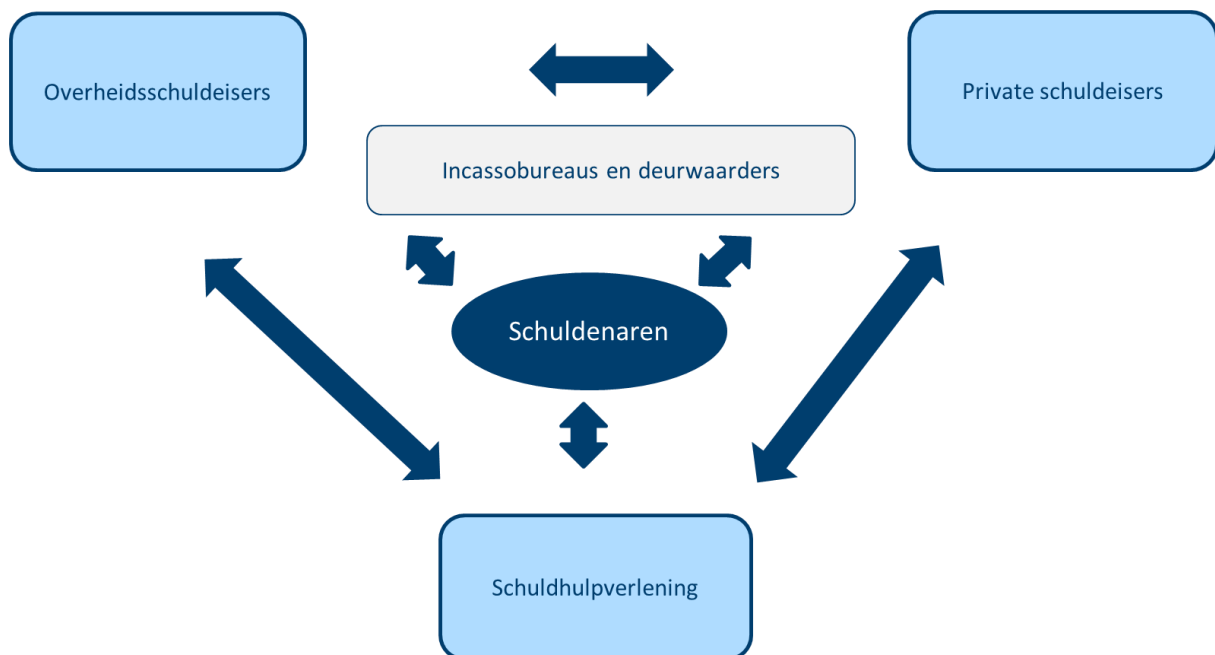
²² <http://schuldenlab070.nl>.

4. Een dynamisch speelveld

Voordat we in het volgende hoofdstuk ingaan op de effecten van de bijzondere incasso-bevoegdheden en overheidspreferenties, schetsen we in dit hoofdstuk eerst het speelveld. De effecten van de bijzondere incasso doen zich namelijk voor in een druk speelveld, waarin de handelswijze van de ene speler tevens consequenties kan hebben voor het gedrag van andere spelers.

4.1 Het speelveld en de spelers

Onderstaande figuur geeft schematisch weer hoe we in het kader van dit onderzoek het incasso speelveld benaderen. In de figuur zijn de verschillende groepen spelers weergegeven. De schuldenaren zijn in het midden geplaatst. De andere spelers bewegen zich daar om heen. De pijlen geven de onderlinge wisselwerking aan.



4.1.1 Schuldenaren

Bijna ieder huishouden in Nederland heeft uitstaande betalingsverplichtingen of schulden. Voor de meeste huishoudens is dat geen probleem, omdat zij voldoende afloscapaciteit hebben om hun betalingsverplichtingen na te komen. Voor een deel van de Nederlandse huishoudens geldt dat niet. Dit zijn de schuldenaren met risicovolle schulden en problematische schulden. Huishoudens hebben problematische schulden als zij, als gevolg van verschillende schuldeisers, onvoldoende overhouden voor de vaste lasten en dagelijkse uitgaven. Deze huishoudens hebben ernstige financiële problemen en kunnen dit niet zelfstandig oplossen. Het gaat hier voor het merendeel om minima, zonder financiële buffers en met uiteenlopende schulden.

Uit het onderzoek "Huishoudens in de rode cijfers 2015" van Panteia (2015) blijkt dat naar schatting bijna 20% (oftewel 1,4 miljoen huishoudens) van alle huishoudens in Nederland risicovolle of problematische schulden heeft. Hiervan heeft ongeveer 60% (oftewel 840.000 huishoudens) risicovolle schulden en 40% (oftewel 540.000 huishoudens) problematische schulden.

In de validatiebijeenvakkomsten in het kader van dit onderzoek is de inschatting gemaakt dat het hoofdzakelijk huishoudens met problematische schulden zijn die in aanraking komen met de facetten van de bijzondere incasso, al geldt dat niet voor alle huishoudens uit deze categorie. Daarnaast gaat het om een kleine groep andere

huishoudens die er mee in aanraking komt. Het gaat dan om huishoudens met risicovolle schulden en, sporadisch, om huishoudens zonder risicovolle en problematische schulden. Uitgaande van de aantallen uit het onderzoek "Huishoudens in de rode cijfers 2015" schatten we de totale groep die in aanraking komt met de bijzondere incasso, met uitzondering van verrekening, op 500.000 huishoudens.

Oorzaken van financiële problemen

Financiële problemen ontstaan door een samenspel van persoonlijke en omgevingsfactoren. De Raad voor de Volksgezondheid spreekt over een opeenstapeling van factoren, waardoor er problemen ontstaan: weinig opleiding en inkomen, toenemende inkomensonzekerheid, onoverzichtelijke inkomensvoorzieningen, een gemis aan vaardigheden, een beperkte signalering van financiële risico's door hulpverlening en escalatie van schulden. Bron: RVS (2017), Eenvoud loont; Oplossingen om schulden te voorkomen.

Huishoudens met een laag inkomen en een huurwoning blijken een relatief grote kans op problematische schulden te hebben. In de jaren van economische crisis zijn er echter ook mensen uit andere groepen in de problemen gekomen, zoals zzp'ers en huiseigenaren.

De NVVK geeft in haar jaarcijfers over 2016 aan dat de gemiddelde schuld van de mensen die een aanvraag hebben gedaan voor schuldhulpverlening voor het eerst sinds 2010 licht is gedaald (van € 42.900 naar € 40.300). Een dergelijke tendens is ook elders waarneembaar. Kijken we bijvoorbeeld naar het aantal Nederlanders dat met een betalingsachterstand geregistreerd staat, dan blijkt uit een BKR bericht uit juli 2017 dat dit aantal in een jaar met 5% was gedaald (tot ongeveer 711.000 mensen).²³ Ook leert navraag dat het betaalgedrag van de totale groep debiteuren is verbeterd afgelopen periode. Tegelijkertijd is er een tamelijk vaste groep debiteuren waarbij het betaalgedrag niet is veranderd.

4.1.2 Overheidsschuldeisers

De overheid behoort tot de grootste schuldeisers van Nederland. De omvang van de overheid als schuldeiser hangt samen met de rol van de overheid als grootste inkomensverstrekker. Daarbij gaat het niet alleen om allerlei vormen van uitkeringen, maar ook om een veelheid aan toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget, kinderopvangtoeslag).

De overheidsschuldeisers zelf zien hun bijzondere incassobevoegdheden als een krachtig instrument en maken in ruime mate gebruik hiervan. Tegelijkertijd geven zij aan dat zij hun wettelijke bevoegdheden niet altijd maximaal inzetten, zo komt uit de gevoerde gesprekken naar voren. Ze mogen hun bevoegdheden inzetten, maar doen dat niet altijd. Er is ook niet per definitie een rechtsgrond die ze verplicht de bevoegdheden in te zetten.²⁴ Ze hebben een zekere vrijheid en overheidsschuldeisers maken hier dan ook gebruik van. De afweging die zij zeggen te maken is primair of het efficiënt en effectief is om de bevoegdheid in te zetten en daarnaast ook – in toenemende mate – of het in het belang is van de schuldenaar. Ten aanzien van het gebruik van overheidsvorderingen door gemeenten en waterschappen is het beeld bijvoorbeeld dat hier beperkt gebruik van wordt gemaakt. De Belastingdienst pas de overheidsvordering overigens juist weer veelvuldig toe (75.000 keer per maand). Ook passen sommige gemeenten loonbeslag liever niet toe, want dat zou er volgens hen toe kunnen leiden dat mensen terugkeren in de uitkering. En grote overheidsschuldeisers, zoals de Belastingdienst en het CJIB, geven ook aan dat zij hun bevoegdheden niet inzetten als er een signaal is vanuit de schuldhulpverlening dat iemand in een traject zit. Tot slot, in sommige gevallen – maar zeker niet altijd – wordt er ook eerst voor gekozen persoonlijk (telefonisch) contact op te nemen met de schuldenaar en het gesprek aan te gaan in plaats van direct gebruik te

²³ <http://perskamer.bkr.nl/5-minder-nederlanders-met-betalingsachterstand-bij-stichting-bkr/>.

²⁴ Er zijn uitzonderingen. Het UWV, de SVB en gemeenten zijn bijvoorbeeld verplicht om teveel verstrekte uitkering terug te vorderen bij fraude.

maken van de bijzondere incassobevoegdheden. De Belastingdienst geeft aan dat zo'n persoonlijke benadering bij huishoudens met regelmatige betalingsachterstanden in de praktijk effectief blijkt te zijn.

De uitvoeringsvrijheid die overheidsschuldeisers hebben om hun (bijzondere) bevoegdheden in te zetten is wel begrensd. Overheidsinstanties zoals het UWV, de SVB, het CJIB en de Belastingdienst kennen een sturingsrelatie met het verantwoordelijke kerndepartement. In dat kader maken zij afspraken over de handhaving en terug- en invordering van ten onrechte betaalde uitkeringen of toeslagen. Overheidsinstanties voelen hierdoor de druk een zeker incassorendement te realiseren. Ook voor sociale diensten geldt dat er in de budgettering ingebouwde prikkels zijn die hen aanzetten te sturen op hun incassorendement. Voorts is er bij overheidsschuldeisers ook een zekere druk om vorderingen te incasseren, omdat de maatschappelijke opvatting in beginsel is dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor het nakomen van hun financiële verplichtingen en mensen bij een overtreding daarvan gevolgen moeten ondervinden (bijvoorbeeld een verkeersboete bij te hard rijden).

De uitvoeringsvrijheid, zoals hierboven beschreven, is van invloed op de uitwerking van de bijzondere incasso, maar ook andere aspecten binnen het proces van inning en (dwang) invordering zijn hierop van invloed. Een tweetal zaken lichten we er hierbij uit:

- **Betalingsmogelijkheden.** Als een schuldeiser meer en ruimere mogelijkheden biedt om betalingsregelingen te treffen, dan kan dat leiden tot minder wanbetalers.²⁵ Door gespreid te betalen in plaats van ineens kan een groter deel van de schuldenaren vorderingen namelijk wel voldoen. Met als gevolg dat er minder vorderingen doorstromen naar de fase van bijzondere incasso. Zo geldt voor de strafrechtelijke boetes en de administratieve verkeersboetes dat in de afgelopen jaren de mogelijkheden tot het treffen van betalingsregelingen zijn uitgebreid. Ook heeft de Belastingdienst mogelijkheden tot het treffen van betalingsregelingen uitgebreid. En vanaf 1 januari 2019 (de voorziene inwerkingtredingsdatum van de Fiscale vereenvoudigingswet 2017) wordt het bovendien mogelijk voor burgers om één betalingsregeling te treffen voor de totale belasting- en toeslagschuld.
- **Kwijtschelding.** Naast de mogelijkheden van een betalingsregeling speelt ook kwijtschelding een rol. Kwijtschelding voorkomt (dwang) invordering. Enkele voorbeelden: de Belastingdienst verleent onder voorwaarden kwijtschelding (zie kader). En als iemand de waterschapsbelasting of gemeentelijke belasting niet kan betalen, kan eveneens een verzoek tot kwijtschelding worden ingediend. Ook komt het voor dat gemeenten automatisch kwijtschelding verlenen in het geval zij zelf al hebben kunnen vaststellen dat iemand daarvoor in aanmerking komt (dit is bijvoorbeeld het geval in de gemeente Amersfoort). De ene gemeente pakt een kwijtscheldingsregeling anders aan dan een andere.²⁶

Belastingdienst: betalingsregelingen en kwijtschelding

Voor belastingaanslagen en terugvorderingen van toeslagen kan de particulier een betalingsregeling krijgen. Dit varieert van kortlopende regelingen van enkele maanden tot en met geautomatiseerde betalingsregelingen voor een periode van maximaal 24 maanden en van standaardregelingen tot en met betalingsregelingen op maat. In dat laatste geval wordt de betalingscapaciteit van de particulier berekend.

Voor belastingsschulden kan de Belastingdienst op verzoek kwijtschelding verlenen. Hierbij wordt het inkomen en de vermogenspositie van de particulier getoetst. Voor toeslagschulden kan de particulier (eveneens na toetsing van inkomen en vermogen) een toezegging krijgen dat geen invorderingsmaatregelen (meer) zullen worden getroffen.

²⁵ Zo treffen zorgverzekeraars steeds meer betalingsregelingen zodat minder mensen wanbetaler van de zorgpremie worden.

²⁶ A. Moerman en C. van Hulzen (2017), Kwijtschelding gemeentelijke belastingen en waterschapslasten.

4.1.3 Private en non-profit schuldeisers

Hierbij gaat het om “gewone” schuldeisers met reguliere incassobevoegdheden waar alle schuldeisers over beschikken. Het betreft de private schuldeisers, zoals de energiemaatschappij, de schilder en de bank. Eveneens rekenen we non-profit schuldeisers ertoe, zoals de woningcorporaties.

Deze private en non-profit schuldeisers beschikken in beginsel alleen over reguliere incassobevoegdheden, maar in sommige gevallen hebben deze schuldeisers ook bijzondere incassobevoegdheden gekregen om te kunnen innen of betalingsdruk mee uit te oefenen, zoals de bank, de woningcorporatie, de telecomaانبieder en energiemaatschappij. Zo mag bijvoorbeeld een hypotheekverstrekker, de bank, onder bepaalde voorwaarden zonder vonnis beslag leggen op het inkomen en het huis veilen.

Bij de huishoudens met problematische schulden komen de private schuldeisers met grote regelmaat de overheidsschuldeisers tegen, omdat juist deze groep met meerdere schuldeisers te maken heeft, zowel publiek als privaat.

4.1.4 Incassobureaus en gerechtsdeurwaarders

Zowel een incassobureau als een gerechtsdeurwaarder int schulden namens de schuldeiser. Een incassobureau mag daarbij wettelijk niet verder gaan dan het versturen van aanmaningen en sommaties (een laatste mogelijkheid tot betaling). Het incassobureau mag geen dwangmiddelen gebruiken, zoals beslaglegging en verkoop van goederen.

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, de buitengerechtelijke kosten (zoals vastgelegd in de Wet normering buitengerechtelijke incassokosten en het bijbehorende besluit). Zowel het incassobureau, de deurwaarder, maar ook de schuldeiser zelf brengen deze kosten in rekening.

Als een schuldenaar niet betaalt, kunnen schuldeisers ook een deurwaarder inschakelen. Een deurwaarder mag meer.²⁷ Het grootste verschil tussen een deurwaarder en een incassobureau is dat een deurwaarder, als bevoegd ambtenaar, een beschermd beroep en wettelijke bevoegdheden heeft. De gerechtsdeurwaarder verricht ambtshandelingen, zoals het uitbrengen van een dagvaarding, het betekenen van het vonnis en het leggen van beslag.²⁸ Voor de deurwaarder liggen de ambtelijke kosten vast. Deze zijn vastgelegd in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag).

Incassobureaus werken in een vrije markt. Sinds 2001 geldt dat ook voor gerechtsdeurwaarders. Zij hebben te maken met marktwerking en vrije opdrachtgeverstarieven. Dat betekent dat zij in een concurrerende markt actief zijn waarbij traditionele verdienmodellen onder druk staan.²⁹ Zij mogen daarbij ook landelijk opereren, want hun werkterrein is niet meer regionaal beschermd. De kans is hierdoor groter dat schuldenaren met uiteenlopende deurwaarders te maken krijgen, terwijl hiervan voorheen minder sprake was. Dat kan er mede oorzaak van zijn dat huishoudens onder de beslagvrije voet terecht komen. In dit verband is het van belang te vermelden dat eerdergenoemd beslagregister tot doel heeft de coördinatie tussen de verschillende deurwaarders te bevorderen. Dat neemt weliswaar niet weg dat er meerdere beslagen naast elkaar in één huishouden kunnen voorkomen, maar het beslagregister zou de beslagvrije voet wel beter moeten borgen.

²⁷ Verschillende deurwaarders treden ook op als incassobureau.

²⁸ Naast gerechtsdeurwaarders zijn er ook belastingdeurwaarders. Zij incasseren voor de landelijke Belastingdienst, waterschappen, provincies en voor gemeenten.

²⁹ Over de gevolgen van de marktwerking is discussie. Dit valt verder buiten de reikwijdte van dit onderzoek en wordt elders geadresseerd. Medio 2017 is een commissie ingesteld die onderzoek verricht en aanbevelingen doet om het stelsel van financiering van gerechtsdeurwaarders te actualiseren en toekomstbestendig te maken.



4.1.5 Schuldhulpverlening

Mensen die hulp zoeken bij het oplossen van hun schulden kunnen in eerste instantie terecht bij hun gemeente. In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is vastgelegd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het aanbieden van schuldhulpverlening. De manier waarop dat wordt georganiseerd, kan per gemeente verschillen. Gemeenten kunnen zelf een actieve rol nemen in de uitvoering van de schuldhulpverlening, maar kunnen ook taken uitbesteden aan andere uitvoerders. Hierin laten de gemeenten een behoorlijke variëteit zien.

Het overgrote deel van de aanvragen voor schuldhulpverlening wordt in Nederland behandeld door een NVVK-lid, maar ook wijkteams vervullen in sommige gemeenten een actieve rol in de schuldhulpverlening. In 2016 heeft de NVVK 89.300 aanvragen voor schuldhulpverlening geregistreerd.³⁰ Echter, lang niet alle huishoudens die te maken hebben met problematische schulden worden bereikt door de gemeentelijke schuldhulpverlening (zie ook het kader op de volgende pagina.)

Hulp kan op verschillende manieren worden geboden, al naar gelang de vraag en de situatie. Zo kan het bij de gemeentelijke schuldhulp bijvoorbeeld gaan om een stabilisatietraject of budgetbeheer. Daarnaast is er het minnelijk traject, waarbij de gemeente afspraken met de schuldeisers maakt over de aflossing van de schulden. Dit heet schuldbemiddeling. De gemeente kan daarnaast ook een lening (een zogenaamd saneringskrediet) geven waarmee alle schulden kunnen worden afgelost, zodat er nog maar één enkele schuld resteert bij de gemeente.³¹

Gaan de schuldeisers in het minnelijke traject niet akkoord met het betalingsvoorstel van de schuldhulpverlener, dan kan een moratorium worden aangevraagd bij de rechter. Met een moratorium wordt een adempauze ingepast. Het is in het leven geroepen om schuldenaar en schuldhulpverlener voor een korte periode de noodzakelijke rust te geven om tot een stabiele financiële situatie te komen.

Wanneer een schuldeiser niet akkoord gaat met een betalingsvoorstel in het minnelijke traject, dan kan deze wachten totdat het traject is afgelopen en daarna alsnog met alle mogelijkheden die de wet biedt proberen het geld te incasseren (of een faillissement aanvragen).

Als het minnelijke traject niet slaagt, dan resteren het dwangakkoord en de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). De rechter kan daarin schuldeisers verplichten om mee te werken. Na drie tot maximaal vijf jaar worden de overblijvende schulden kwijtgescholden, zodat iemand met een schone lei verder kan.

³⁰ <http://jaarverslag2016.nvbk.eu/cijfers/index.html>.

³¹ Verder kan iemand ook een verzoek tot curatele, bewind of mentorschap doen bij de kantonrechter. Dit zijn maatregelen voor mensen die onvoldoende voor zichzelf kunnen zorgen. Zo is beschermingsbewind er voor mensen die hun financiële zaken niet zelf kunnen regelen. Het kan wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden worden ingesteld.

Als iemand niet wordt toegelaten tot een Wsnp-traject of als een traject tussentijds wordt beëindigd, dan zijn er weinig andere mogelijkheden waarvan de schuldenaar gebruik kan maken. Schuldeisers kunnen zich ook weer volop richten op degenen die de periode van wettelijke schuldsanering niet volmaken, want als een Wsnp-traject tussentijds beëindigd is moet iemand tien jaar wachten voordat een nieuwe aanvraag mag worden gedaan.

Effectiviteit van schuldhulpverlening en de Wsnp

Uit onderzoek van de Nationale Ombudsman komt naar voren dat gemeenten burgers lang niet altijd een laagdrempelige en brede toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening bieden en dat deze toegang op een aantal punten verbeterd kan worden. Bron: Nationale Ombudsman (2018), Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Een bevinding uit eerdergenoemd Panteia onderzoek was dat het merendeel van de mensen met schulden niet in beeld was bij de schuldhulpverlening. Ter illustratie, in Utrecht wordt niet meer dan 11 - 27% van de mensen met schulden bereikt door de gemeente (sociale wijkteams) en Stadsgeldbeheer. Bron: Federatie opvang e.a. (2018), Position paper; Armoedecoalitie Utrecht, Stadsgeldbeheer, Federatie Opvang.

92% van de saneringskredieten die bij NVVK-leden starten, worden succesvol afgerond. Voor schuldbemiddelingen daalt dit percentage tot 51%. Het totale percentage van schuldregelingen die succesvol zijn afgerond in 2016 is 64%. Bron: <http://jaarverslag2016.nvbk.eu/cijfers/index.html>.

In 2016 zijn door de rechter in totaal 9.725 schuldsaneringen uitgesproken, 1.978 minder dan in 2015. Ongeveer 89% van de zaken eindigt positief, dat wil zeggen met toekenning van een schone lei. Bron: Raad voor de Rechtspraak (2017), Wsnp-monitor; Dertiende meting over het jaar 2016.

4.2 Omgevingsfactoren

Welke omgevingsfactoren hebben hun uitwerking op de bijzondere incasso? Drie factoren, die uit de gesprekken naar voren kwamen, passeren de revue: conjuncturele ontwikkelingen, de complexiteit van ons inkomensstelsel en bijbehorende wet- en regelgeving, en maatschappelijke opvattingen over schulden.

4.2.1 Conjuncturele ontwikkelingen

De conjunctuur is voor alle spelers een gegeven dat niet direct beïnvloed kan worden, maar dat wel van invloed is op de financiële positie van mensen en daarmee ook op het handelen van de verschillende spelers in het incassospelveld. Belangrijk gevolg van de economische crisis was bijvoorbeeld dat veel mensen hun inkomen zagen teruglopen.³² Zo was er in de crisisjaren sprake van een stijging van het aantal incassozaken, veroorzaakt door een toename van zowel zakelijke vorderingen als consumentenvorderingen. Het droeg bij aan de toename van problematische schulden en de verschuiving in groepen die met problematische schulden te kampen hadden. Dat was ook van invloed op de wijze waarop de incasso werd uitgevoerd en op de inzet van bijzondere incassobevoegdheden. Ook het huidige aantrekken van de economie heeft zo zijn invloed, onder meer door de verbeteringen in inkomen en in betaalgedrag die er mee gepaard gaan.

4.2.2 Complexiteit inkomensstelsel en wet- en regelgeving

De aard en complexiteit van ons inkomensstelsel en bijbehorende wet- en regelgeving is van invloed op het ontstaan van schulden en - daar waar terugbetaling uitblijft - de inzet van bijzondere incassobevoegdheden en verdere dwanginvordering.

³² Ook andere zaken kunnen leiden tot een wijziging of terugval in het inkomen, zoals ziekte, ontslag of een scheiding.

Een goed voorbeeld is het toeslagenstelsel. Veel mensen zijn voor hun levensonderhoud van deze inkomensvoorzieningen afhankelijk. De aard van dit stelsel leidt tot forse aantallen terugvorderingen. Zo is in 2015 bijvoorbeeld voor ruim € 12 miljard aan toeslagen toegekend, waarvan circa € 1,5 miljard weer moest worden terugbetaald.³³ Dat komt doordat toeslagen vooraf worden aangevraagd op basis van een geschat jaarinkomen. De definitieve vaststelling vindt pas achteraf plaats, wanneer het jaarinkomen daadwerkelijk is vastgesteld. Dat kan tot een nabetaling leiden of een terugvordering. Bij terugvordering moet de ontvanger een deel ineens terugbetalen, een betalingsregeling treffen of, indien mogelijk, laten verrekenen. Dat gaat meestal goed, maar niet altijd. Dat kan tot aanzienlijke problemen leiden.³⁴ Het volgende hoofdstuk komt hierop terug.

Een ander voorbeeld is het leenstelsel voor studenten. Met de invoering van het studievoorschot is de basisbeurs vervangen door de mogelijkheid om te lenen. Studenten maken daardoor schulden. Het stelsel leidt zo tot grote aantallen vorderingen, waarvan een deel moeilijk inbaar is. Zo berichtte Trouw in 2017 dat een groeiend aantal oud-studenten hun studielening niet volledig kan terugbetalen.³⁵

4.2.3 Maatschappelijke opvattingen over schulden

De samenleving stelt mensen in staat schulden te maken (studieschulden, aanvragen toeslagen, kredieten, kopen op afbetaling, etc.). Maatschappelijk is het ook steeds normaler geworden om schulden te maken. Nu loopt de afbetaling daarvan in veel gevallen goed, maar lang niet altijd. Als mensen een te hoge levensstandaard hebben en/of schulden maken die zij niet kunnen afbetalen, dan komen zij in de financiële problemen. In het geval zij schulden maken bij overheidsschuldeisers en betaling uitblijft, komt vervolgens de bijzondere incasso om de hoek kijken.

³³ Ministerie van Financiën (2017), Brief; Wob-verzoek inzake betalingen en terugbetalingen door Belastingdienst/Toeslagen.

³⁴ Zie hiervoor ook het rapport getiteld "Een onbemind probleem" (2016) van Roel in 't Veld.

³⁵ <https://www.trouw.nl/home/het-terugbetalen-van-studieschuld-is-een-groeiend-probleem~ac0ddeb3/>.

5. Effecten van bijzondere incasso en overheidspreferenties

Dit hoofdstuk gaat in op de effecten van de bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties. We belichten de effecten op vier groepen: schuldenaren, de schuldhulpverlening, private schuldeisers en de overheid.

Eerder kwam al naar voren dat verrekening een aparte positie inneemt ten opzichte van de andere bijzondere incassobevoegdheden. Dat betekent dat wanneer dit hoofdstuk spreekt over de bijzondere incasso, het niet gaat over verrekening tenzij expliciet genoemd.



5.1 Effecten op schuldenaren

In deze paragraaf zetten we de effecten op schuldenaren uiteen. We belichten allereerst de preventieve functie; de dreiging van bijzondere incasso voorkomt bij een groep de daadwerkelijke inzet. Bij een andere groep is dit niet het geval. Deze groep komt in aanraking met de bijzondere incassobevoegdheden. De inzet ervan leidt bij een klein deel van deze groep uiteindelijk alsnog tot betaling, zonder veel bijkomende kosten en problemen. Hierover gaat het tweede effect. Bij het merendeel is dat echter niet het geval. Bij deze derde groep leidt de inzet van bijzondere incassobevoegdheden tot veel bijkomende kosten en problemen. Hierover gaat het derde effect.

1. De bijzondere incasso heeft een preventieve functie

Het effect van de bijzondere incassobevoegdheden op de Nederlandse huishoudens in het algemeen is dat het aanspoort om te betalen. De bijzondere incassobevoegdheden hebben daarmee een preventieve functie. Ofwel, de dreiging voorkomt bij een groep schuldenaren de daadwerkelijke inzet ervan. Deze groep schuldenaren betaalt na een herinnering of aanmaning (of treft een regeling), waardoor de daadwerkelijke inzet van bijzondere incassobevoegdheden achterwege blijft. Ter illustratie, in 2016 werd 93,7% van de Wahn-beschikkingen voor de vervaltermijn van de tweede aanmaning betaald. Het overgrote merendeel van de vorderingen wordt hier dus voldaan zonder dat de bijzondere incasso er aan te pas komt.

Het preventieve effect geldt vooral voor de groep schuldenaren die ook in staat is om te betalen. Bij hen stimuleert de dreiging van inzet het betalingsgedrag, met als gevolg dat er geen bijzondere incassobevoegdheden worden ingezet.

2. Inzet van bijzondere incasso houdt voor een kleine groep de bijkomende kosten beperkt

Als de dreiging die uitgaat van bijzondere incassobevoegdheden niet tot betaling leidt, volgt daadwerkelijke inzet van die bevoegdheden. Die inzet, zoals een dwangbevel, leidt bij een groep schuldenaren alsnog tot betaling zonder veel bijkomende kosten en problemen voor hen.

Hoewel exacte cijfers over de omvang van deze groep niet beschikbaar zijn, kwam uit de validatiebijeenkomsten in het kader van dit onderzoek de inschatting naar voren dat het hier gaat om een betrekkelijk kleine groep. Die groep is geschat op 5 – 10% van het totaal van 500.000 huishoudens. Dat staat gelijk aan 25.000 – 50.000 huishoudens. Het gaat hier hoofdzakelijk om de groep die ook kan betalen.

Voor de groep die tijdig tot betaling overgaat, geldt dat de bijkomende kosten beperkt zijn. De bijkomende kosten die gepaard gaan met de inzet van bijzondere incassobevoegdheden zijn in beginsel namelijk stukken lager dan de kosten die gepaard gaan met een gerechtelijke procedure (zie kader). Als overheidsschuldeisers, net als private schuldeisers, ook een titel via de rechter zouden moeten halen om tot verhaal over te kunnen gaan, dan zou de hoogte van de totale hoofdvordering oplopen door de bijkomende kosten die erbij komen.

Vershil in bijkomende kosten

Wanneer de overheid geld op huishoudens te vorderen heeft zal dit veelal plaatsvinden door middel van een dwangbevel op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Hierin staat dat de aanmaningsvergoeding, de wettelijke rente en kosten voor betekening en tenuitvoerlegging van het dwangbevel op de debiteur kunnen worden verhaald. Ter illustratie, de kosten van een dwangbevel van de Belastingdienst zijn minimaal € 39. De Belastingdienst verstuurt jaarlijks 1,5 miljoen dwangbevelen en dat maakt dat de totale kosten uitkomen op minimaal € 58,5 miljoen. De griffiekosten die gepaard gaan met een gerechtelijke procedure daarentegen zijn minimaal € 79 (en vaak zelfs nog stukken hoger), waarmee de totale kosten uitkomen op minimaal € 118,5 miljoen. Het verschil bedraagt € 60 miljoen.

Het gebruik van bijzondere incassobevoegdheden leidt bij de groep in kwestie tot betaling zonder verdere problemen, maar dat gaat alleen op als de schuldenaar tijdig betaalt of een regeling treft. Is dat niet het geval, dan lopen de bijkomende kosten en problemen op. Denk hierbij aan kosten zoals eerdergenoemde ophogingen, waardoor kleine schulden grote schulden worden. Het derde effect gaat hierop verder in.

3. Inzet van bijzondere incasso pakt bij grote groep schuldenaren averechts uit

Voor de groep met problematische schulden komt in aanraking met de bijzondere incasso, zoals eerder uiteengezet. Uit de validatiebijeenvakkomsten en andere gesprekken kwam het breed gedragen beeld naar voren dat de bijzondere incasso bij deze groep meestal averechts uitpakt. De omvang van de groep waarbij dat het geval is werd in een validatiebijeenvakkomst in het kader van dit onderzoek geschat op 450.000 – 475.000 huishoudens.

Het effect van de inzet van bijzondere incassobevoegdheden is weliswaar dat hiermee een substantieel deel van de uitstaande schulden door de overheidsschuldeisers geïnd wordt, maar de problemen bij de huishoudens zelf worden er niet minder door; die worden eerder groter. Een grote impact op schuldenaren hebben met name de overheidsvordering (en verhaal zonder dwangbevel), beslag op toeslagen en de terugbetaling van toeslagen (zie ook het kader op de volgende pagina).

Grote impact op schuldenaren

De overheidsvordering is ruimer dan normaal beslag op de bankrekening, doordat deze vordering zich ook richt op de kredietfaciliteit van een debiteur. Ofwel, de overheidsvordering kan roodstand tot gevolg hebben. Hierdoor is de overheidsvordering voor mensen met een laag inkomen een ingrijpend middel. Het komt ook voor dat burgers totaal verrast zijn dat het geld ineens van de rekening is gehaald, omdat er na het dwangbevel verder geen aankondiging aan vooraf gaat (en mensen post niet altijd lezen). Daar staat tegenover dat de overheidsvordering, in tegenstelling tot de loonvordering, geen (administratieve) belasting voor de werkgever met zich meebrengt en het beslag niet zichtbaar is voor een werkgever. Ook gaat het om relatief kleine bedragen. Een overheidsvordering mag twee keer per maand worden gedaan met een maximum van € 500. Dit mag de overheidsschuldeiser maximaal 3 aaneengesloten maanden doen.

Toeslagen zijn bestemd voor bijzondere kosten en voor een belangrijk deel voor mensen met een lager inkomen. Beslag op toeslagen heeft daarom veel impact op schuldenaren. Schuldeisers mogen er ook geen beslag op leggen, maar er zijn uitzonderingen. Zo mag de verhuurder beslag leggen op de huurtoeslag, de zorgverzekeraar mag beslag leggen op de zorgtoeslag en de kinderopvanginstelling mag beslag op de kinderopvangtoeslag leggen.

Mensen die teveel toeslag hebben ontvangen moeten (een deel van) deze toeslag terugbetalen. Dat komt veelvuldig voor. Zo ging het in 2015 bijvoorbeeld om terugvorderingen van bijna 2.000.000 teveel betaalde toeslagen (en bijna evenveel nabetalings), zo valt op te tekenen uit de 20^e halfjaarsrapportage van de Belastingdienst. Vooral minima, zonder financiële buffers, komen in de problemen als ze – al dan niet via verrekening - moeten terugbetalen (of als een toeslag plots wordt stopzet). Ook gaat het vaak mis op het moment dat iemand een grote persoonlijke tegenslag te verwerken krijgt (verliezen van baan, ziekte, scheiding, verliezen van een gezinslid) met invloed op de toeslaghoogte.

De averechtse effecten bij huishoudens met problematische schulden uit zich op verschillende manieren:

- a. Als iemand niet in staat is te betalen of een betalingsregeling te treffen, dan loopt de rekening verder op.
- b. De bijzondere incassobevoegdheden doorkruisen andere lopende betalingsverplichtingen van schuldenaren.
- c. Bijzondere incassobevoegden dragen eraan bij dat schuldenaren onder de beslagvrije voet komen en te weinig leefgeld overhouden.

We lichten deze punten hierna toe:

Ad a. De rekening loopt verder op

Naarmate rekeningen langer blijven liggen, lopen de kosten steeds verder op. Dit geldt in versterkte mate voor de rekeningen van de overheid. Het gaat dan in het bijzonder om ophogingen die alleen overheidsschuldeisers in rekening mogen brengen. Het gaat bijvoorbeeld om de bestuursrechtelijke premie van de regeling wanbetalers zorgverzekering en ophogingen van verkeersboetes. Zo mag het CJIB een onbetaalde verkeersboete na een termijn met 50% ophogen en vervolgens met 100%.³⁶ Het gaat om forse bedragen die de financiële positie van de groep zonder financiële buffers verder kan ondermijnen.

Uit de enquête komt naar voren dat het overgrote merendeel van de respondenten van mening is dat de bijkomende kosten, de ophogingen van de overheid in het bijzonder, schuldenaren niet of slechts ten dele

³⁶ De gangbare norm voor private incasso daarentegen is 15%.

aansporen om tot betaling over te gaan. In de ronde tafelbijeenkomsten en validatiebijeenkomsten in het kader van dit onderzoek werd dit beeld bevestigd. Het spoort alleen een kleine groep niet willende schuldenaren die wel kan betalen aan. Het spoort de groep die niet kan betalen niet extra aan tot betaling. Dat zijn hoofdzakelijk de huishoudens met problematische schulden. Voor deze groep geldt dat zowel kosten als rekeningen zich opstapelen, waardoor ze steeds meer te maken krijgen met de bijzondere (en gerechtelijke) incasso.

Met het hele spectrum aan bijkomende kosten die alle schuldeisers, publiek en privaat, in rekening mogen brengen bij uitblijvende betaling, kunnen de totale schulden voor een schuldenaar stevig oplopen. De hoogte van de bijkomende kosten hangen af van de situatie. Als percentage van de schuld kunnen de kosten oplopen tot gemiddeld 30% - 50%, zo komt uit de enquête naar voren. En naarmate rekeningen langer blijven liggen en de gerechtelijke incasso zich aandient, lopen de kosten nog verder op. Uit onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum blijkt dat de oorspronkelijke schuld zelfs 2,5 keer zo groot wordt nadat er een deurwaarder aan te pas komt.³⁷

Ad b. Bijzondere incassobevoegdheden doorkruisen lopende betalingsverplichtingen

Dit onderzoek bevestigt de uitkomsten van andere onderzoeken dat de bijzondere incassobevoegdheden vaak andere lopende betalingsverplichtingen van schuldenaren doorkruisen, waardoor verder oplopende en/of nieuwe schulden haast onvermijdelijk zijn.³⁸ Zo kan beslag op de huurtoeslag ertoe leiden dat deze toeslag niet meer kan worden gebruikt om de lopende huur te betalen en er een huurschuld ontstaat.

Dit doorkruisende effect doet zich vooral voor bij de groep die niet kan betalen. De toepassing van een bijzondere incassobevoegdheid betekent hier dat de schuldenaar het ene gat met het andere moet dichten. De vordering waarbij een bijzondere incassobevoegdheid wordt ingezet wordt vaak weliswaar voldaan, maar tegelijkertijd ontstaat er elders een nieuwe schuld. De betalingsproblemen van huishoudens met problematische schulden worden er per saldo niet kleiner door.

Huishoudens moeten keuzes maken als het gaat om de rekeningen die eerst en met voorrang betaald worden. Om het hoofd boven water te houden laten huishoudens met problematische schulden calculerend gedrag zien, in de zin dat het gedrag is gericht op de korte termijn. Als iemand bijvoorbeeld zijn auto nodig heeft en een schuld heeft bij de garage, dan kan de schuldenaar er de voorkeur aan geven deze rekening met voorrang te betalen (anders hoeft de garage de auto niet terug te geven). En wie problemen heeft met het betalen van zijn vaste lasten zal er vaak eerder kiezen zijn zorgverzekering niet te betalen dan zijn huur of hypotheek, want wie niet betaalt is namelijk toch verzekerd.³⁹

De keuzes die schuldenaren maken in de rekeningen die zij wel en niet betalen, kunnen tot grotere problemen leiden dan aanvankelijk door hen ingeschat. Zo kiezen sommige schuldenaren ervoor geen zorgpremie meer te betalen of een verkeersboete te laten liggen en dat kan een eventueel Wsnp-traject frustreren. Als schulden namelijk zijn ontstaan doordat rekeningen met opzet niet zijn betaald of door fraude, dan is de kans klein dat de schuldenaar toegelaten wordt tot de Wsnp.

Ad c. Bijzondere incassobevoegdheden dragen eraan bij dat schuldenaren onder de beslagvrije voet komen

De beslagvrije voet moet huishoudens er tegen beschermen dat zij onder het bestaansminimum komen. Uit de gesprekken die zijn gevoerd komt naar voren dat de beslagvrije voet in, naar schatting, meer dan 50% van de gevallen onjuist wordt vastgesteld waardoor vervolgens weer nieuwe schulden ontstaan. Dat heeft te maken met

³⁷ WODC (2012), Verkrijging van een executoriale titel in incassozaken.

³⁸ Dit effect wordt bijvoorbeeld ook beschreven in Paritas Passé (2012).

³⁹ Iemand kan wel zijn aanvullende verzekering verliezen. En als iemand 6 maanden lang de premie voor de zorgverzekering niet betaalt, dan meldt de zorgverzekeraar deze persoon aan als wanbetaler bij het CAK.

de huidige complexiteit van de berekening van de beslagvrije voet en de wijze waarop dit is georganiseerd. Dit probleem wordt aangepakt met de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet.⁴⁰

Praktijkvoorbeeld waarbij iemand onder de beslagvrije voet komt

De heer Batelaan ontvangt een uitkering van het UWV. Er wordt door de Belastingdienst, GGN creditmanagement en de Regionale Belastinggroep beslag gelegd op de uitkering van de heer Batelaan. Deze instanties moeten rekening houden met de beslagvrije voet, maar in hun berekening daarvan zitten grote verschillen. Het UWV gaat uit van de laagste beslagvrije voet. De heer Batelaan komt daardoor onder het bestaansminimum. Bron: de Nationale Ombudsman (2017), Kopje onder; Een onderzoek naar het rekening houden met de beslagvrije voet bij loonbeslag door de Belastingdienst en het UWV.

De bijzondere incassobevoegdheden hebben een aandeel in het gegeven dat de beslagvrije voet nu vaak onjuist wordt vastgesteld. Overheidsschuldeisers gaan bijvoorbeeld bij de inzet van hun bevoegdheden niet altijd na of de schuldenaar onder de beslagvrije voet komt en/of stemmen incassobewegingen onderling onvoldoende af (zie bovenstaand kader). Dit speelt in het bijzonder bij verrekening en bankbeslag.⁴¹ Hierbij speelt ook dat de beslagvrije voet bij (vereenvoudigd) bankbeslag niet gehanteerd hoeft te worden, al heeft de kantonrechter wel bepaald dat een schuldeiser in beginsel de bankrekening van een schuldenaar niet helemaal mag leeghalen.⁴²

5.2 Effecten op schuldhulpverlening

Mensen met schulden kunnen voor hulp bij de gemeente aankloppen of bij andere instellingen die mensen helpen met het op orde brengen van de administratie en schulden, zoals wijkteams. Er is een brede groep van professionals die mensen hulp en ondersteuning biedt bij financiële zaken. In een groot deel van de Nederlandse gemeenten zijn, naast de betaalde schuldhulpverleners, ook vrijwilligers actief bij de aanpak van armoede en problematische schulden. Een groot deel van die vrijwilligers opereert vanuit grote vrijwilligersorganisaties, zoals de Vereniging SchuldHulpMaatje, Humanitas of het Landelijk Stimuleringsnetwerk Thuisadministratie (LSTA).



Wat betekenen de bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties voor de praktijk van deze brede groep van schuldhulpverleners? We zetten allereerst uiteen dat de verschillende incassoregimes een hoog kennisniveau vragen van de schuldenaren en de verschillende schuldhulpverleners. Ten tweede zetten we uiteen dat de bijzondere positie van de overheid een effectieve schuldhulpverlening kan belemmeren.

⁴⁰ Zie ook sub paragraaf 3.1.1.

⁴¹ Met de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet komen er ook regels om bij verrekening rekening te houden met de beslagvrije voet. Bankbeslag blijft uitgezonderd, maar separaat wordt gewerkt aan de verplichting om ook bij bankbeslag de beslagvrije voet toe te passen.

⁴² <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHAMS:2017:3353>.

4. Verschillende incassoregimes vragen hoog kennisniveau van schuldenaren en schuldhulpverleners

Zoals eerder uiteengezet hebben mensen die zich melden bij de schuldhulpverlening veel schuldeisers, waarmee ze te maken hebben met een veelheid aan verschillende incassoregimes. De variëteit aan incassoregimes is namelijk groot, vooral onder overheidsschuldeisers. En bij de groep met problematische schulden zijn er nagenoeg altijd overheidsschuldeisers betrokken. Iemand die zich meldt bij de schuldhulpverlening heeft gemiddeld € 40.300 aan schuld. De inschatting die uit de ronde tafelbijeenkomsten in het kader van dit onderzoek naar voren kwam, is dat het aandeel van de overheid hierin gemiddeld 60% is.

De variëteit aan incassoregimes maakt het vakgebied complex voor schuldhulpverleners. De uiteenlopende bijzondere incasso-bevoegdheden die overheidsschuldeisers kunnen inzetten met de verschillende termijnen, betalingsregelingen en procedures dragen in belangrijke mate bij aan deze complexiteit. Het helpen van mensen met problematische schulden vraagt daarom diepgaande en specifieke kennis van de materie. Het vergt veel van de verschillende soorten schuldhulpverleners om thuis te zijn in al die incassoregimes en daarin een goede oplossing te vinden voor hun klanten. Dat is al een flinke uitdaging voor professionele schuldhulpverleners, maar nog des te meer voor hulpverlenende instanties met een bredere scope. Het gaat dan om de instanties die zich niet alleen richten op financiële zaken, maar ook op andere zaken (zoals de wijkteams).

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd komt naar voren dat die diepgaande en specifieke kennis van de materie niet altijd in voldoende mate aanwezig is. Dat staat de effectiviteit van de hulp in de weg.⁴³ Daarbij moet nog worden opgetekend dat het grootste deel van de schuldenaren met problematische schulden zich buiten het zicht van de schuldhulpverlening bevindt.⁴⁴ Voor deze groep geldt dat men zelf met die complexiteit moet zien om te gaan.

5. Bijzondere positie overheidsschuldeisers kan de schuldhulpverlening belemmeren

De Belastingdienst, de zorgverzekeraars en het CAK, het CJIB en gemeenten zijn als overheidsschuldeisers het vaakst betrokken bij incassotrajecten van schuldenaren in een schuldhulpverleningstraject.

Vanuit de schuldhulpverlening wordt aangegeven dat overheidsschuldeisers in het algemeen bereid zijn mee te werken aan een regeling. Dat vergt in ieder individueel traject wel dat alle overheidsschuldeisers op het goede moment op de hoogte zijn gesteld dat er een schuldregeling gaande is of in gang wordt gezet. En dat ook andere relevante spelers, zoals deurwaarders, daarvan op de hoogte zijn. Dat blijkt lang niet altijd te lukken.

Doorkruisen van schuldhulpverleningstrajecten

Het blijkt, ondanks de bereidheid van overheidsschuldeisers om mee te werken aan een lopende schuldregeling, in de praktijk regelmatig voor te komen dat schuldhulpverleningstrajecten worden doorkruist. Het vaakst lijkt dit voor te komen in de aanloop naar een schuldregeling. Schuldhulpverleners geven in de enquête aan dat naar schatting 40% van de uitgevoerde stabilisatietrajecten wordt doorkruist door de inzet van bijzondere incasso-bevoegdheden. De verklaring daarvoor kan zijn dat overheidsschuldeisers in de aanloop naar een

⁴³ Er loopt een programma, getiteld "Schouders eronder", om de schuldhulpverlening verder te professionaliseren. Voor dit leer- en ontwikkelprogramma is circa € 6 miljoen beschikbaar.

⁴⁴ Het rapport "Huishoudens in de rode cijfers 2015" maakt onderscheid in onzichtbare schuldenaren (buiten beeld van gemeente of hulpverlening) en zichtbare schuldenaren (bekend en geregistreerd bij een schuldhulpverlenende instantie). Het rapport geeft aan dat tussen de 351.000 en 571.000 onzichtbare huishoudens in 2015 problematische schulden hebben. Bij de zichtbare schuldenaren gaat het om 193.000 huishoudens. Dat zou betekenen dat ongeveer twee derde van de huishoudens met problematische schulden buiten beeld van de hulpverlening is.

schuldregelingstraject nog niet op de hoogte zijn van het feit dat er aan een schuldregeling wordt gewerkt.⁴⁵ Als het aanlooptraject wordt doorkruist, kan dat betekenen dat dit traject veel langer duurt met alle gevolgen van dien voor de schuldenaar. Juist in die fase kan zich immers een veelheid aan incassobewegingen voordoen en beslag op beslag volgen. Het kan ook betekenen dat het traject wordt afgebroken doordat de schuldenaar de motivatie niet vast kan houden om door te zetten.

Ook bij lopende schuldhelpregelingstrajecten komt het volgens de uitkomsten van de enquête toch nog in 25% van de gevallen voor dat er een lopend traject wordt doorkruist. De mogelijke verklaringen hiervoor lopen uiteen. Het kan zijn dat er informatiestromen langs elkaar heen lopen of dat er vertraging optreedt in de informatieoverdracht. Daarbij speelt een rol dat er vaak meerdere overheidsschuldeisers tegelijkertijd betrokken zijn in één schuldsituatie en dat in het incassoproces, naast de schuldeisers zelf, ook andere spelers (zoals deurwaarders) een rol spelen, die allen tegelijkertijd over dezelfde informatie moeten beschikken.

Als een lopend schuldregelingstraject wordt doorkruist, neemt de druk op de schuldenaar fors toe en de schuldenaar kan verder in de (financiële) problemen raken. Ook kan zijn geloofwaardigheid naar andere schuldeisers (waar net afspraken mee gemaakt waren) worden aangetast. Het doorkruisen van een lopend schuldregelingstraject creëert zo opnieuw een instabiele situatie die het maken van verdere afspraken aanzienlijk bemoeilijkt. Als iemand, vaak na lange tijd en het overwinnen van veel schroom, is overgegaan tot het inschakelen van schuldhelpverlening en er dan onverwacht vereenvoudigd beslag wordt gelegd, dan heeft dat ook een groot emotioneel effect dat de motivatie om verder aan oplossingen te werken flink kan aantasten.

Het is opvallend dat overheidsschuldeisers voldoende mee zouden werken aan schuldregelingstrajecten en dat er volgens de enquête toch in 25% van de gevallen lopende trajecten doorkruist zouden worden. We hebben dit beeld daarom nogmaals getoetst bij de kredietbanken van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, die met elkaar een aanzienlijk deel van de Nederlandse schuldregelingen overzien. Deze kredietbanken onderschrijven de bereidheid van overheidsschuldeisers om mee te werken, mits er wel vanuit de schuldhelpverlening een duidelijk signaal is afgegeven. Kanttekening hierbij is dat met name voor deze drie grote steden geldt dat zij relatief korte lijnen hebben met de overheidsschuldeisers en snel kunnen handelen als er ten onrechte een traject doorkruist wordt (voor kleinere gemeente zijn de lijnen met de overheidsschuldeisers langer).

De hierboven geschetste effecten raakt een deel van de schuldenaren die in beeld is bij de schuldhelpverlening. Het grootste gedeelte is echter niet in beeld. Die groep profiteert dan ook niet van de bescherming die de schuldhelpverlening kan bieden. Voor de groep met problematische schulden die buiten beeld is van de schuldhelpverlening geldt dat de overheidsschuldeisers geen melding krijgen vanuit de schuldhelpverlening en deze schuldeisers zullen de bijzondere bevoegdheden kunnen inzetten, met alle gevolgen van dien voor schuldenaar.

Al dan niet meegaan in finale kwijting

Een punt dat samenhangt met het al dan niet doorkruisen van schuldhelpverleningstrajecten is het al dan niet meegaan van overheidsschuldeisers tegen finale kwijting. Vanuit de schuldhelpverlening komt het beeld naar voren dat overheidsschuldeisers minder dan voorheen zouden willen meewerken tegen finale kwijting. Voor een individuele schuldenaar betekent dat dat hij of zij ook na een schuldregelingstraject een restschuld overhoudt, waardoor de financiële problemen zich opnieuw kunnen gaan opstapelen. De waarneming van de kredietbanken van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag op dit punt is dat overheidsschuldeisers zich in het algemeen, als de regels dat toestaan, wel bereid tonen om mee te werken tegen finale kwijting. Daarbij wordt door hen wel aangegeven dat regelgeving (zoals de aanscherping van de Fraudewet⁴⁶) medewerking hieraan soms in de weg

⁴⁵ Er zijn in de praktijk wel protocollen om de aanloop naar een traject te melden, bijvoorbeeld met een zogenaamde stabilisatieverklaring.

⁴⁶ Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.

kan staan. Sinds de aanscherping van de frauderegels in 2013 mogen gemeenten bijvoorbeeld pas na 10 jaar instemmen met een schuldregeling tegen finale kwijting (een dwangakkoord daarentegen kan wel). Ook bij de Belastingdienst speelt bij de terugvordering van toeslagen vermeende fraude een belangrijke rol. Dat kan verklaren waarom de Belastingdienst in gevallen niet mee wil of kan werken aan finale kwijting. Voor enkele CJIB vorderingen geldt dat deze nooit meegaan in een saneringsregeling (zoals geldboetes die iemand van de rechter heeft gekregen, strafbeschikkingen, ontnemingsmaatregelen en schadevergoedingsmaatregelen). Dit is gelegen in de overweging dat aan deze sancties strafrechtelijke veroordelingen ten grondslag liggen.

Het is niet uit te sluiten dat de situatie in de grote steden niet helemaal representatief is voor het land, omdat zij – door hun grote volume – relatief korte lijnen hebben met de overheidsschuldeisers. Kijkend naar de beelden die we hebben opgehaald kunnen we echter stellen dat de algemene bereidheid om mee te werken aan schuldregelingstrajecten en aan finale kwijting voldoende aanwezig is, maar dat dat nog niet uitsluit dat er toch een aanzienlijk aantal trajecten doorkruist wordt. Waar er medewerking geweigerd wordt, is dat in belangrijke mate toe te schrijven aan regelgeving en vertraging in informatie.

Tot slot

De verwachting is dat het actuele plan om toeslagschulden preferent te maken gevolgen zal hebben voor de schuldhulpverlening. Toeslagschulden maken vaak deel uit van het totale schuldenpakket en preferentie heeft tot gevolg dat het aanbod aan concurrente schuldeisers een stuk lager zal zijn, met als gevolg dat het slagingspercentage kan verslechteren.⁴⁷

In de regelgeving is het aantal niet-regelbare schulden verlaagd, waardoor steeds meer schulden meegenomen kunnen worden in een minnelijke schuldregeling.⁴⁸ Er is ook meer ruimte gekomen om boeteschulden in verband met fraudezaken mee te nemen in de schuldregeling. Dat is positief voor de schuldenaar. Sommige overheidsinstanties (het CJIB en DUO) hebben in de afgelopen jaren ook belemmeringen weggenomen die een schuldregeling in de weg stonden.⁴⁹

Vanuit meerdere kanten is, tot slot, gewezen op discrepanties tussen het minnelijke traject en het wettelijke Wsnp-traject, die moeilijkheden opleveren in de uitvoering. Zo kan het voorkomen dat een schuldenaar, als gevolg van veranderingen in zijn of haar leefsituatie, binnen het minnelijke traject niet meer kan voldoen aan de gestelde voorwaarden en daardoor gedwongen over moet naar een Wsnp-traject.

5.3 Effecten op private schuldeisers

Wat zijn de effecten van de bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties op de private schuldeisers? Allereerst zetten we uiteen dat de kans op verhaal door vooral private schuldeisers lastig is in te schatten door de bijzondere incasso. Ten tweede zetten we uiteen dat het incassorendement van veel private schuldeisers lager is door de bijzondere positie van de overheid.

6. Door bijzondere incasso is kans op verhaal lastiger in te schatten

Schuldenaren met problematische schulden hebben te maken met meerdere schuldeisers, publiek en privaat. Vooral voor private schuldeisers is het niet altijd goed mogelijk om de kans op succesvol verhaal vooraf goed in te schatten. Inzicht in de kans op verhaal is van belang, zodat geïnformeerd besloten kan worden over het al dan niet doorzetten van de incassoprocedure. Zo kan ook voorkomen worden dat er onnodige kosten worden gemaakt.

⁴⁷ [http://www.schuldinfo.nl/index.php?id=31&tx_ttnews\[tt_news\]=488&tx_ttnews\[backPid\]=1&cHash=e12d4bdaf4](http://www.schuldinfo.nl/index.php?id=31&tx_ttnews[tt_news]=488&tx_ttnews[backPid]=1&cHash=e12d4bdaf4).

⁴⁸ <http://jaarverslag2016.nvbk.eu/cijfers/index.html>

⁴⁹ Nationale Ombudsman (2018), Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Op dit moment komt het nog vaak voor dat pas in een laat stadium, nadat al kosten zijn gemaakt, voor private schuldeisers helder wordt dat er niet of nauwelijks verhaal mogelijk is doordat overheidsschuldeisers de private schuldeisers feitelijk voor zijn met hun bijzondere bevoegdheden. Volgens de deurwaarders die de enquête invulden, komt dit in ongeveer een kwart van de gevallen voor. In een kwart van de gevallen zijn dan dus onnodig kosten gemaakt en deze zal de deurwaarder in rekening proberen te brengen.

Uit de enquête komt ook naar voren dat ongeveer de helft van de incassobureaus en schuldeisers aangeeft over onvoldoende informatie te beschikken om te kunnen inschatten of verhaal mogelijk is. In dit licht werd ook genoemd dat er vaak een vonnis (inclusief de daarmee gepaard gaande kosten) nodig is om toegang te krijgen tot de juiste informatie. Zo weet een gerechtsdeurwaarder pas ná het leggen van het bankbeslag of een schuldenaar banktegoeden heeft, want dan pas geeft de bank dat aan.⁵⁰

Tot slot, er bestaat nu niet zoiets als een register waarin de complete schuldensituatie van een burger of huishouden staat. Zowel publieke als private schuldeisers hebben daardoor geen compleet beeld van de (uiteenlopende) schulden die iemand heeft. Er wordt wel gewerkt aan verbeteringen op dit vlak. Zo wordt gewerkt aan de verbreding van het beslagregister om beter inzicht in te krijgen in lopende beslagen. Het project heeft als doel te komen tot een verbeterde gegevensuitwisseling met betrekking tot (vereenvoudigd) derdenbeslag tussen alle betrokken partijen: overheidsorganisaties en gerechtsdeurwaarders. Hierdoor wordt de kans op succesvol verhaal voor vooral private schuldeisers straks beter in te schatten.⁵¹

7. Incassorendement private schuldeisers is lager door bijzondere positie van de overheid

Doordat overheidsschuldeisers bijzondere incassobevoegdheden kunnen inzetten en doordat bepaalde vorderingen van de overheid preferentie hebben, komt het vaak voor dat private schuldeisers aan het kortste eind trekken. Uit de enquête en de ronde tafelbijeenkomsten in het kader van dit onderzoek komt dan ook het beeld naar voren dat zij hierdoor te maken hebben met een tragere incasso op hun uitstaande schulden en een lager incassorendement.⁵²

Niet alle schuldeisers kampen in dezelfde mate met een lager incassorendement vanwege de bijzondere positie van de overheid. Vooral voor de schuldeisers uit het MKB lijkt te gelden dat zij, als gevolg van de bijzondere incasso instrumenten, te maken hebben met een lager incassorendement. De grotere organisaties in het private of semi publieke domein, zoals energiemaatschappijen en telecombedrijven, hebben door hun professionele incasso-apparaat vaak betere verhaalsmogelijkheden dan kleinere ondernemers. Dergelijke bedrijven zijn de afgelopen jaren ook steeds meer gaan investeren in het gebruik van data en kredietchecks aan de voorkant, zodat er gericht en persoonlijker te werk kan worden gegaan⁵³ en er minder betalingsachterstanden ontstaan. Bij NUON heeft dit er bijvoorbeeld aan bijgedragen dat het aantal deurwaarderszaken stevig is verminderd.

Ook speelt dat private schuldeisers voor een titel langs de rechter moeten en hierdoor kosten maken, terwijl niet zeker is of de titel er komt en wat het gaat opleveren. De overheid heeft, met haar mogelijkheden van (pseudo) verrekening en het goedkope dwangbevel, een veel betere verhaalspositie. Private schuldeisers gaan daardoor op zoek naar alternatieven. Als iemand bijvoorbeeld geen regulier inkomen heeft waarop beslag kan worden gelegd, kiezen schuldeisers in de regel voor bankbeslag. Met de bijzondere incassobevoegdheden putten overheidsschuldeisers hiervan echter veelal als eerste de verhaalsmogelijkheden uit, waardoor gewone

⁵⁰ Hierbij speelt ook dat, zo lang een gerechtsdeurwaarder niet weet welke inkomsten de schuldenaar heeft en over welke banktegoeden iemand beschikt, niet worden vastgesteld of door het bankbeslag iemands beslagvrije voet wordt aangetast.

⁵¹ Zie ook sub paragraaf 3.1.2.

⁵² Ook betekent het verlenen van medewerking aan een minnelijke schuldregeling of Wsnp-traject dat men minder terugkrijgt. Percentages van minder dan 10% zijn niet ongewoon.

⁵³ Ook bij overheden is deze tendens zichtbaar.

schuldeisers achter het net vissen. Vorderingen van private schuldeisers worden zo moeilijker inbaar. Voor hen begint dan de zoektocht naar andere mogelijkheden, zoals de inboedel of de auto. Beslag hierop heeft veel impact op schuldenaren.

5.4 Effecten op de overheid

Wat zijn de effecten van de bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties op de overheid? Allereerst zetten we uiteen dat bijzondere incassobevoegdheden efficiënt zijn voor de overheid in de rol van schuldeiser. Daarna gaan we in op de effectiviteit. Tot slot komen de maatschappelijke kosten aan bod die gepaard gaan met de schuldenproblematiek.



8. Bijzondere incasso is efficiënt voor de overheid

De bijzondere incassobevoegdheden, inclusief verrekening, leiden tot hogere efficiëntie voor de overheid in vergelijking met een gerechtelijke procedure. Dat komt door drie zaken:

- Om bijzondere incassobevoegdheden te kunnen inzetten maken overheidsschuldeisers ten eerste geen hoge kosten. Voor normaal beslag moet een gang langs de rechter worden gemaakt. Dat brengt bepaalde kosten met zich mee (kosten deurwaarder, proceskosten, griffierechten). In het geval van bijzondere incassobevoegdheden kan worden verrekend of volstaat het dwangbevel en zijn de kosten derhalve stukken lager. Waar bijvoorbeeld het leggen van een executoriaal derdenbeslag gemiddeld een paar uur aan capaciteit kosten, is het doen van een overheidsvordering in een fractie daarvan gedaan. Het kost minder tijd, geld en brengt minder administratieve rompslomp met zich mee.
- Ten tweede komt door middel van bijzondere incasso de informatie voor invorderingen en (vereenvoudigd) beslag in één hand, namelijk die van één overheidsschuldeiser. Hierdoor is in het merendeel van de gevallen geen deurwaarder meer nodig en derhalve geen afstemming tussen verschillende schakels. Dit betekent dat de incasso sneller verloopt.
- Ten derde bieden de ontwikkelingen op het gebied van automatisering, bijvoorbeeld op het gebied van dynamisch monitoren binnen de Belastingdienst, mogelijkheden om op geautomatiseerde wijze vorderingen te verzenden of te verrekenen. Instanties als de Belastingdienst en het CJIB zijn dan ook in hoge mate geautomatiseerd. Hierdoor kunnen bijzondere incassobevoegdheden met grote aantallen worden ingezet en afgewikkeld. Van deze standaard werkwijze kan weliswaar worden afgeweken met maatwerk, maar daarvan is vooral pas sprake als de schuldenaar vastloopt in het systeem en zelf aan de bel trekt (piepsysteem).

Indien overheidsschuldeisers voor alle vorderingen die niet worden betaald een gang langs de rechter moeten maken, dan zou dat het rechterlijk apparaat zwaar belasten. Het gaat immers om massale aantallen vorderingen. Ter illustratie, bij de Belastingdienst alleen gaat het om 250.000 loonvorderingen per jaar en ongeveer 75.000 overheidsvorderingen per maand.

9. Bijzondere incasso en preferenties verhogen de effectiviteit voor de overheid

Alle overheidsschuldeisers die we hebben gesproken in het kader van het onderzoek geven aan dat hun eigen effectiviteit, in termen van incassorendement, hoger is dan dat deze zou zijn zonder bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties. Ook uit de enquête komt naar voren dat de overheid met de

bijzondere incasso een snellere en hogere incasso bereikt en dat de er een stevige verhaalpositie is bij executoriaal beslag vanwege de preferentie van bepaalde vorderingen.

Daarbij gaat het om grote bedragen die al dan niet geïnd kunnen worden. Enkele illustraties:

- Het CJIB int jaarlijks voor ongeveer een miljard aan boetes en beschikkingen. Het overgrote deel hiervan wordt geïnd zonder aanmaningen of dwangmiddelen.
- De openstaande vorderingen van alle aan de bijstand en overige sociale zekerheid gerelateerde regelingen in de gemeente Den Haag was in 2016 ruim € 85 miljoen.⁵⁴
- Het totale bedrag aan vorderingen dat het UWV open heeft staan bedraagt € 1,52 miljard over de afgelopen vijf jaar. Het merendeel betreft onterechte uitkeringen, een kleiner deel bestaat uit boetes. Op dit moment is daarvan € 370 miljoen nog niet terugbetaald.⁵⁵
- De Belastingdienst, tot slot, heeft voor een bedrag van € 1,6 miljard openstaan aan ten onrechte uitgekeerde toeslagen.⁵⁶

De mate van effectiviteit van het incasso instrumentarium is afhankelijk van het type vordering en schuldenaar. Ter illustratie, bij het CAK leidt niet meer dan 30% van de dwangbevelen inzake de inning van de bestuursrechtelijke premie voor wanbetalers tot verhaal. De effectiviteit van verhaal zonder dwangbevel bij het CJIB is ongeveer 47% (in 2016). En bij de BsGW Limburg is het incassorendement uit overheidsvorderingen 41%. De organisatie geeft aan dat de inzet van instrument tot een substantiële verhoging van het incassorendement heeft geleid.

10. Schulden leiden tot maatschappelijke kosten

Schulden vormen niet alleen een probleem voor de schuldenaar en schuldeiser, maar ook voor de werkgever en de maatschappij. In tal van onderzoeken is aangegeven dat de schuldenproblematiek maatschappelijke kosten veroorzaakt. De bijzondere incasso heeft hierin een aandeel.

Zonder uitputtend te zijn noemen we enkele maatschappelijke kosten die gepaard gaan met de schuldenproblematiek. Tegelijkertijd tekenen we hierbij aan dat deze kosten geenszins uitsluitend voortvloeien uit de inzet van bijzondere incassobevoegdheden.

- Heel wat werknemers met schulden presteren minder of melden zich ziek door de stress die het geldprobleem oplevert. Dat kost werkgevers veel geld. Zo wordt het verlies aan productiviteit op minimaal 20% geschat en het ziekteverzuim bij werknemers met financiële problemen wordt geschat op zeven dagen per werknemer.⁵⁷
- Schulden zorgen niet alleen voor steeds grotere financiële problemen, maar hebben ook een negatieve invloed op sociale relaties van mensen en op de fysieke en psychische gezondheid van mensen. Naast persoonlijk leed zijn hier ook kosten aan verbonden, zoals kosten van (psychische) gezondheidszorg.
- Uit onderzoek blijkt dat schulden een belemmering zijn bij het vinden van een baan. Mensen met schulden en een uitkering maken ook langer gebruik van een uitkering dan uitkeringsgerechtigden zonder schulden.⁵⁸ Dat kost de maatschappij veel geld. De kosten van bijstand bedragen circa € 15.000 per bijstandsgerechtigde per jaar.

⁵⁴ Gemeente Den Haag (2016), Terugvordering bijstand; Verantwoording proces.

⁵⁵ UWV (2018), Brief; Beslissing op uw verzoek om informatie d.d. 7 november 2017.

⁵⁶ Ministerie van Financiën (2017), Brief; Wob-verzoek inzake betalingen en terugbetalingen door Belastingdienst/Toeslagen.

⁵⁷ <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/financiele-problemen/>.

⁵⁸ N. Jungmann et al (2011), Schuldhulpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening.

- Voor hulp bij schulden kan iemand zich melden bij de gemeente. De gemeentelijke kosten voor schuldhulpverlening bedragen naar schatting circa € 230 miljoen⁵⁹ en de kosten van beschermingsbewind zijn afgelopen jaren opgelopen tot € 115 miljoen vanwege de enorme toename van het aantal mensen dat onder bewind staat.⁶⁰ En als een gezin uit huis wordt gezet dan heeft de gemeente ook kosten van maatschappelijke opvang, maar ook instanties als maatschappelijk werk en jeugdzorg moeten dan in actie komen. Dat alles gaat gepaard met een prijskaartje. Zo kunnen de kosten van huisuitzetting oplopen tot € 10.000 en bedragen de kosten van verblijf in crisisopvang bijna € 15.000.

In 2014 berekende het NIBUD dat de samenleving, over een periode van tien jaar, in totaal al gauw € 100.000 kwijt is aan één huishouden dat ernstige financiële problemen heeft. Dit bedrag omvat alle kosten, zowel de kosten van schuldhulpverlening als de kostenposten die door het bestaan van schuldenproblematiek worden beïnvloed.⁶¹

5.5 Samenvattende tabel

In paragraaf 5.1 tot en met 5.4 zijn de gevonden effecten voor vier groepen (schuldenaren, schuldhulpverlening, private schuldeisers en de overheid) beschreven. Tabel 2 geeft een samenvatting van de effecten per groep.

Tabel 2. Overzicht effecten per groep

Effecten op schuldenaren	
1	De bijzondere incasso heeft een preventieve functie
2	Inzet bijzondere incasso houdt voor kleine groep schuldenaren de bijkomende kosten beperkt
3	Inzet bijzondere incasso pakt bij grote groep schuldenaren averechts uit
Effecten op schuldhulpverlening	
4	Verschillende incassoregimes vragen hoog kennisniveau van schuldenaren en schuldhulpverleners
5	Bijzondere positie overheidsschuldeisers kan de schuldhulpverlening belemmeren
Effecten op private schuldeisers	
6	Door bijzondere incasso is kans op verhaal lastiger in te schatten
7	Incassorendement private schuldeisers is lager door bijzondere positie van de overheid
Effecten op overheid	
8	Bijzondere incasso is efficiënt voor de overheid
9	Bijzondere incasso en preferenties verhogen de effectiviteit van de overheid
10	Schulden leiden tot maatschappelijke kosten

⁵⁹ Kwiz (2017), Schuldhulpverlening in Nederland.

⁶⁰ <https://vng.nl/onderwerpenindex/werk-en-inkomen/armoedebelid-en-schuldhulpverlening/nieuws/nu-echt-tijd-voor-maatregelen-beschermingsbewind>.

⁶¹ NIBUD (2014), Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland.

6. Synthese

Dit rapport belicht de effecten van de bijzondere incassobevoegdheden van de overheid en de preferenties die bepaalde vorderingen genieten. Het gaat om de effecten in de volle breedte: gewenste en ongewenste effecten.

In het vorige hoofdstuk zijn de afzonderlijke effecten op schuldenaren, de schuldhulpverlening, private schuldeisers en de overheid uiteenzet. Dit afsluitende hoofdstuk bevat de synthese. Paragraaf 6.1 beschrijft de ratio achter de bijzondere positie van de overheid. Paragraaf 6.2 beschrijft de gewenste en ongewenste effecten en plaatst deze in hun context. Paragraaf 6.3 gaat in op de weging van de verschillende effecten.

6.1 Ratio achter bijzondere positie van de overheid

Het uitgangspunt in ons rechtssysteem is dat mensen hun financiële verplichtingen moeten nakomen. Als dat niet gebeurt, mag een schuldeiser met dwang incasseren. Als een schuldenaar zijn verplichtingen niet nakomt, mag een schuldeiser zijn vordering op alle goederen van zijn schuldenaar verhalen, tenzij de wet of een overeenkomst anders bepaalt. Dit geldt ook voor overheidsschuldeisers. Daar waar het gaat om de invordering dan wel terugvordering van publieke middelen heeft de wetgever aan diverse schuldeisers tevens bijzondere incassobevoegdheden gegeven. De ratio hierachter is dat de overheid verantwoordelijk is voor een optimale inzet van publieke middelen en dat deze middelen moeten worden ingezet waarvoor ze zijn bedoeld, anders komt de betaalbaarheid van het stelsel (bijvoorbeeld de sociale zekerheid of zorg) onder druk te staan. Dit vraagt een robuuste invordering met bijzondere incassobevoegdheden en preferenties, zo is de gedachte van de wetgever. Voorts gaat het (ook) om het incasseren van bedragen die zijn ontstaan als gevolg van wetsovertredingen, zoals verkeersovertredingen. Als maatschappij vinden we dat daar een sanctie tegenover moet staan in de vorm van een geldboete. De overheid int deze vorderingen en heeft hiervoor bijzondere incassobevoegdheden.

6.2 Er zijn gewenste en ongewenste effecten

De bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties hebben verschillende effecten, zoals beschreven in hoofdstuk 5. Tabel 3 geeft een samenvatting van de gevonden effecten. De tabel geeft tevens aan of een effect gewenst of ongewenst is.

Tabel 3. Overzicht gewenste en ongewenste effecten

Gewenste effecten	Ongewenste effecten
De bijzondere incasso heeft een preventieve functie	Inzet van bijzondere incasso pakt bij grote groep schuldenaren averechts uit
Inzet van bijzondere incasso houdt voor kleine groep schuldenaren de bijkomende kosten beperkt	Verschillende incassoregimes vragen hoog kennisniveau van schuldenaren en schuldhulpverleners
Bijzondere incasso is efficiënt voor de overheid als schuldeiser	Bijzondere positie van overheidsschuldeisers kan de schuldhulpverlening belemmeren
Bijzondere incasso en preferenties verhogen de effectiviteit van de overheid als schuldeiser	Door bijzondere incasso is kans op verhaal lastiger in te schatten voor private schuldeisers
	Incassorendement private schuldeisers is lager door bijzondere positie van de overheid
	Schulden leiden tot maatschappelijke kosten

Toelichting:

- Gewenste effecten (de baten). Bijzondere incassobevoegdheden hebben een preventieve functie; het is aannemelijk dat de dreiging van bijzondere bevoegdheden bij een brede groep burgers invloed heeft op de betalingsbereidheid. Daarnaast spoort de daadwerkelijke inzet ervan ook een groep aan om alsnog tot betaling over te gaan. Bij deze groep heeft inzet tot gevolg dat de vordering wordt voldaan, zonder veel bijkomende kosten en problemen. Het gaat hier om een relatief kleine groep huishoudens die ook in staat is om te betalen. Baten zijn voorts dat het gebruik van de bijzondere incassobevoegdheden efficiënt is voor overheidsinstanties zelf en het leidt tot een hoger incassorendement voor hen.
- Ongewenste effecten (de lasten). Waar bijzondere incassobevoegden worden ingezet bij schuldenaren die eigenlijk niet kunnen betalen, verergeren ze de problemen. Dit speelt vooral bij huishoudens met problematische schulden. De bijzondere incasso doorkruist bij hen andere lopende betalingsverplichtingen en mensen komen in veel gevallen onder de beslagvrije voet. Dit heeft ernstige problemen en maatschappelijke kosten tot gevolg, al past daarbij de kanttekening dat die kosten zeker niet alleen voortvloeien uit de bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties. Tot slot, de overheid heeft een veel betere verhaalpositie ten opzichte van private schuldeisers. Zij trekken vaker aan het kortste eind. Hun incassorendement valt veelal lager uit ten gunste van de overheid.



Naar schatting komen ongeveer 500.000 huishoudens met de facetten van bijzondere incasso in aanraking (als ook verrekening wordt meegeteld gaat het om een veelvoud daarvan). Het gaat hoofdzakelijk om huishoudens met problematische schulden (450.000 - 475.000 huishoudens). Vooral bij deze groep pakt de bijzondere incasso meestal averechts uit. Juist deze groep krijgt te maken met ingewikkelde regels van de overheid en ophogingen (boete op boete) die overheidsschuldeisers kunnen opleggen als betaling uitblijft. Dit spoort deze schuldenaren, die veelal niet kunnen betalen, niet aan tot betaling over te gaan.

Bij de bijzondere incassobevoegdheden neemt verrekening een aparte plaats in. Het komt veel voor en spitst zich geenszins alleen toe op de huishoudens met problematische schulden. Vrijwel iedereen heeft er wel eens mee te maken. Verrekening gaat absoluut gezien ook meestal goed, maar kan wel tot ernstige problemen leiden. In het bijzonder als het gaat om terugvordering van teveel ontvangen toeslagen. Het gaat er dan om dat niet automatisch rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet en huishoudens onder het bestaansminimum komen. Schuldenaren moeten dan zelf in actie komen om dit te herstellen.

Om bovengenoemde effecten in de context te kunnen plaatsen, gaan we op enkele punten nader in:

1. Niet iedereen is voldoende zelfredzaam
2. Automatische is debet aan ongewenste effecten
3. Zonder perspectief blijft de vicieuze cirkel in stand
4. Aard van het systeem staat samenwerking in de weg.

Ad 1. Niet iedereen is voldoende zelfredzaam

Mensen moeten, in een digitaal landschap, hun weg zien te vinden in diverse inkomens- en ondersteuningsregelingen van de overheid en de verschillende incassoregimes, publiek en privaat. Verschillende schuldeisers hebben hun eigen incassoregime met een eigen rationaliteit en handelswijze. Individueel gezien zijn deze regimes stuk voor stuk logisch, maar dat is minder het geval daar waar ze bij elkaar komen en de situatie nijpend is; bij de huishoudens met problematische schulden. Zij zien zich geconfronteerd met een veelheid aan incassoregimes en incassobewegingen.

Het vergt veel van deze groep schuldenaren om een begaanbare weg te vinden in de regels van de overheid. Niet alleen moeten mensen in staat zijn alle relevante regels, informatie en correspondentie te begrijpen en overzicht te houden, ook wordt een groot beroep gedaan op hun alertheid, zelfcontrole en stressbestendigheid. Schuldenaren worden geacht zelf in actie te komen als het mis dreigt te gaan, bijvoorbeeld als zij onder de beslagvrije voet komen. Lang niet iedereen is daartoe echter voldoende in staat, zo concludeert het WRR.⁶²

Ook gebeurt het regelmatig dat mensen met schulden in het begin nog erg hun best doen om de financiën goed te beheren, maar naarmate de tegenslagen en problemen zich opstapelen, zij het overzicht verliezen en de moed opgeven.⁶³ Vervolgens verslechtert de schuldenproblematiek, met een cumulatie van schulden en ophogingen als gevolg.

Ad 2. Automatisme is debet aan ongewenste effecten

Het huidige automatisme waarmee bijzondere bevoegdheden (inclusief verrekening) worden ingezet werkt goed bij het merendeel van de huishoudens en ook leidt het tot hoge efficiency bij de overheid. Bij het merendeel van de huishoudens leidt dit ook niet tot problemen, maar bij een deel ook wel. Een deel van de huishoudens komt in de knel omdat er door het automatisme geen rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden. Uit dit onderzoek komt het beeld naar voren van een overheidsincasso die in hoge mate geautomatiseerd en gestandaardiseerd is en weinig rekening houdt met iemands persoonlijke omstandigheden, tenzij iemand zelf aan de bel trekt. Niet iedereen is daartoe in staat. Het leidt bij deze groep tot problemen. Huishoudens komen bijvoorbeeld onder de beslagvrije voet waardoor er elders nieuwe schulden ontstaan. Ook kunnen vorderingen door de forse ophogingen onbeheersbare proporties aannemen.

Hoewel het onderzoek laat zien dat overheidsschuldeisers in toenemende mate proberen maatwerk te leveren door middel van een persoonsgerichte aanpak, lukt dit nog maar mondjesmaat. Dat komt enerzijds doordat zij de informatie ontberen om te kunnen beoordelen welke aanpak het meest geschikt is bij een schuldenaar⁶⁴ en ook is niet alle informatie zomaar uitwisselbaar op grond van de privacy wetgeving. De aanstaande verbreding van het beslagregister is in dit licht een positieve ontwikkeling die de informatiepositie van schuldeisers zal verbeteren. Anderzijds speelt mee dat een persoonsgerichte aanpak duurder lijkt en daardoor veelal achterwege blijft, vooral als het gaat om grote aantallen vorderingen.

Ad 3. Zonder perspectief blijft de vicieuze cirkel in stand

Voor de groep met problematische schulden heeft te maken met de bijzondere incasso. Voor deze groep geldt dat zowel kosten als rekeningen zich opstapelen, waardoor ze steeds meer te maken krijgen met de bijzondere (en gerechtelijke) incasso. En daarmee komt deze groep in een vicieuze cirkel terecht. Dat stopt alleen als deze vicieuze cirkel doorbroken wordt. Dat kan door het inschakelen van (professionele) hulp, zoals de



schuldhulpverlening of erkende schuldhulpvrijwilligersorganisaties of het doorlopen van een Wsnp-traject. Dit biedt een uitweg, maar als mensen hun weg niet weten te vinden naar hulp, niet worden toegelaten tot een traject, als trajecten mislukken of als er sprake is van veel restschuld, betekent dat ook dat er minder perspectief is op een situatie met beheersbare schulden. Deze groep zal zich dan blijvend en bij herhaling geconfronteerd zien met aandringende schuldeisers, opeenvolgende incassobewegingen en bijzondere incasso. Dit bleek in de

⁶² WRR (2017), Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

⁶³ WRR (2016), Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden.

⁶⁴ Een compleet overzicht van de schuldsituatie van een burger is er bijvoorbeeld niet.

gevoerde gesprekken een belangrijke zorg van vrijwel al onze gesprekspartners. De (persoonlijke) impact van het ontbreken van perspectief kan volgens schuldhulpverleners en cliëntenorganisaties heel groot zijn.

Ad 4. Aard van het systeem staat samenwerking in de weg

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 zijn er veel maatregelen in gang gezet (of in voorbereiding) om de onderlinge samenwerking tussen overheidsschuldeisers te verbeteren, maar dit is op het moment nog maar ten dele het geval. Dat komt door de aard van het systeem. Dit systeem werkt van nature samenwerking niet in de hand waardoor er minder goed kan worden ingespeeld op het voorkomen van onnodig oplopende schulden en borging van de beslagvrije voet. Enkele verklaringen hiervoor:

- Overheidsinstanties zijn zelf verantwoordelijk voor de eigen financiën en dat betekent dat elke overheidsschuldeiser eerst en vooral zijn eigen vorderingen wil innen. Een hoog incassorendement draagt bij aan een gezonde individuele financiële huishouding.⁶⁵ Voorts hebben overheidsschuldeisers uiteenlopende wettelijke kaders en incassoregimes en dat maakt samenwerking er niet makkelijker op. En naarmate een schuldeiser een betere verhaalspositie heeft, is de bereidheid tot samenwerking veelal minder.
- Bijzondere bevoegdheden en preferenties werken in de hand dat de uiteenlopende schuldeisers met elkaar concurreren, ook binnen de overheid. Tevens zitten schuldeisers elkaar soms ook in de weg. Zo is het denkbaar dat de betaling van een CJIB-boete onverwacht niet lukt omdat een andere overheidsinstantie net een dag daarvoor via een overheidsvordering een bedrag van de bankrekening van de schuldenaar heeft afgeschreven.
- Samenwerking heeft vooral meerwaarde als alle schuldeisers meedoen, maar de praktijk is weerbarstig. Als de ene schuldeiser coulant is en terughoudend met inning en (dwang) invordering, springt de andere in het gat. Een terughoudender incasso is daarom lastig te operationaliseren voor een schuldeiser, zolang dit niet breed onderschreven wordt door uiteenlopende schuldeisers, publiek en privaat.
- Bij het samenwerken aan een meer sociale incasso speelt ook de gelaagdheid van overheidsinstanties een rol. Ook als er de intentie is om de incasso te verbeteren en hiervoor beleid wordt ontwikkeld, kan het bij een grote en gelaagde organisatie (zoals de Belastingdienst) enige tijd en inspanning kosten om alle betrokken medewerkers daar ook in mee te krijgen. Het duurt enige tijd eer het beleid gemeengoed is in het dagelijks handelen van de betrokken medewerkers. Ook speelt mee dat rond huishoudens met problematische schulden een aantal betrokken spelers dezelfde informatie op hetzelfde moment beschikbaar moet hebben, wil er maatwerk geleverd kunnen worden.
- In de geest van de rijksincassovisie wordt momenteel gewerkt aan een meer sociale rijksincasso. Het stelsel van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties zelf wordt daarbij echter in stand wordt gehouden.

6.3 Weging van de verschillende effecten

Kijkend naar de effecten roept dit de vraag op hoe de gewenste effecten (baten) zich verhouden tot de ongewenste effecten (lasten). Die vraag heeft een kwantitatief aspect (omvang van de effecten) en een kwalitatief aspect (weging van de effecten).

Ten aanzien van het kwantitatieve aspect moeten we vaststellen dat het, binnen de kaders van het onderzoek, mogelijk is om de effecten op onderdelen te kwantificeren, maar niet volledig. Voor de gewenste effecten geldt dat we kunnen vaststellen dat die, als het gaat om de schuldenaren, gelden voor een kleine groep met een

⁶⁵ Op dit vlak zijn er ook kantelingen gaande. Zo heeft het Ministerie van J&V er nu minder baat bij dat er zoveel mogelijk verkeersboetes worden uitgedeeld. Het geldt dat de boetes opleveren gaat niet langer naar de begroting van het ministerie, maar naar de algemene schatkist.

geschatte omvang van ongeveer 25.000 – 50.000. Het preventieve effect is daarin niet meegenomen, omdat dat moeilijk is te kwantificeren. Voor de ongewenste effecten geldt dat die gelden voor een groep schuldenaren met een geschatte omvang van ongeveer 450.000 – 475.000 huishoudens.⁶⁶

Tot slot, de weging van de gewenste en ongewenste is ook een politiek vraagstuk. Daarbij is de vraag aan de orde hoe de samenleving om wil gaan met financiële verplichtingen van burgers en prikkels om hen aan te zetten tot het nakomen van hun financiële verplichtingen. Hier bestaan verschillende opvattingen over. Dat varieert van de opvatting dat mensen altijd zelf verantwoordelijk zijn tot de opvatting dat mensen altijd een perspectief moeten hebben op een schuldenvrije toekomst.

⁶⁶ Nederland telt in totaal ruim 7,7 miljoen huishoudens.



Effecten van bijzondere
incassobevoegdheden en
overheidspreferenties

Bijlagen

Berenschot

Bijlage 1. Overzicht gesprekspartners

Interviews en ronde tafelbijeenkomsten

Organisatie	Naam
Belastingdienst	Hans Kappen
Belastingdienst	Jan de Haan
BoitenLuhr	Arjan Boiten
BsGW	Ron Backus
BsGW	Ralph Lemmens
CAK	Rémi Langenberg
CJIB	Liesbeth Veltmans
CJIB	Bernard Postema
DUO	Jean Weijers
DUO	Matyi Tegzess
DUO	Jacob Smit
Gemeente Den Haag	Monique Spoor
Gemeente Den Haag	Theo Bovenlander
Gemeente Den Haag	Jaap Apperloo
Gemeente Amersfoort	Evelien Wernsen
Gemeente Amersfoort	Erik Bakker
Gemeente Amersfoort	Herald Janssen
Hogeschool Utrecht	Nadja Jungmann
KBvG	Wilbert van de Donk
KBvG	Karen Weisfelt
Kredietbank West-Brabant	Aruna Pherai
Kredietbank Limburg	Roger Horsch
Kredietbank Limburg	Godelieve van Sambeek
Kredietbank Nederland	Jelmer Bos
Kredietbank Nederland	Justin Harmusial
KWINK	Roel in 't Veld
LOSR	André Moerman
LBIO	Leo de Bakker
LBIO	Nina Vels
Nationale Ombudsman	Annemarie Tuzgöl
Nationale Ombudsman	Hans Oosterveer
Nationale Ombudsman	Walter van den Berg
Ministerie van SZW	Marion Vreeburg (namens opdrachtgever)

Organisatie	Naam
NUON	Anne Korthals Altes
NUON	René Krüze
NVI	André Groot
NVI	Connie Maathuis
Ombudsman Amsterdam	Arre Zuurmond
SVB	Ruud Nicolaas
Unie van Waterschappen	Virginia Anches
Unie van Waterschappen	Charlotte Dunnink
UWV	Rob de Waal
UWV	Johan Heetwinkel
UWV	Nick Smits

Validatiebijeenkomsten

Organisatie	Naam
Belastingdienst	Jan de Haan
CAK	Rémi Langenberg
Hogeschool Utrecht	Tamara Madern
LOSR	André Moerman
KBvG	Wilbert van de Donk
Ministerie van SZW	Marion Vreeburg
Ministerie van SZW	Françoise Vermunt
NVI	André Groot
NVI	Connie Maathuis
NVVK	Karen Stoffels
Schuldeiserscoalitie	Manuel van der Hoek
SchuldHulpMaatje	Peter Rijdsijk
SchuldHulpMaatje	Don Ceder

Bijlage 2. Bijzondere incassobevoegdheden en preferenties van een tental overheden

Deze bijlage is separaat bijgevoegd.