

Schuldeiser als procesinleider, of deurwaarder als poortwachter?

Kritische kanttekeningen bij het advies van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht

Andre Moerman & Nadja Jungmann¹

Dit artikel beschrijft de problemen die spelen bij de inning van geldschulden. De kern van het advies van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht wordt besproken en naast de rol van deurwaarder als poortwachter in het huidige systeem gelegd. Ook worden de voorgenomen maatregelen van het kabinet om de rol van de deurwaarder te versterken beschreven. Tegen deze achtergrond worden de bezwaren tegen het wegnemen van de deurwaarder als procesinleider bij geldschulden geschetst.

De Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht heeft een advies uitgebracht om het onderscheid tussen de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure op te heffen.² Hiermee wordt beoogd een belangrijke vereenvoudiging aan te brengen in de procesinleiding. De commissie stelt voor dat de deurwaarder niet langer een dagvaarding overhandigt. Daarvoor in de plaats adviseert de commissie om de procesinleiding bij de schuldeiser te laten starten die bij de rechtbank een verzoekschrift indient.

In reactie hierop zal een medewerker van de rechtbank de verweerder dan per brief oproepen. De gedachte is dat dit laagdrempeliger is dan de huidige procedure en een hogere opkomst van verweerders bij de rechter in de hand zal werken. De wijzigingen die de Adviescommissie voorstelt, kunnen bijdragen aan een modernisering van het burgerlijk procesrecht. Tegelijkertijd zal de voorgestelde wijziging er bij schuldenproblematiek onbedoeld toe leiden dat de schuldenlast van debiteuren (verder) gaat oplopen. De wijzigingen staan ook haaks op voorstellen van het huidige kabinet om de rol van de deurwaarder in situaties waarin de debiteur meerdere schulden heeft, juist te versterken.

In dit artikel beschrijven we welke problemen er spelen bij de inning van geldschulden bij debiteuren. We behandelen de kern van het advies van de Adviescommissie en we leggen dit naast de rol van deurwaarder als

De voorgestelde wijziging zal er bij schuldenproblematiek onbedoeld toe leiden dat de schuldenlast van debiteuren (verder) gaat oplopen

poortwachter in het huidige systeem en beschrijven welke maatregelen het kabinet voornemens is om deze rol te versterken. Tegen deze achtergrond plaatsen we onze bezwaren tegen het wegnemen van de deurwaarder als procesinleider bij geldschulden.

Auteurs

1. Mr. A.J. Moerman is manager hulp bij geldzaken Bindkracht10 en eigenaar van en docent bij SchuldInfo.nl.

Prof. dr. N. Jungmann is lector Schulden & Incasso, Hogeschool Utrecht en bijzonder hoogleraar bijzondere aspecten van het privaatrecht met als aandachtsgebied

schuldenproblematiek aan de Bregsteinleerstoel aan de Universiteit van Amsterdam.

Noten

2. Advies opheffing onderscheid dagvaardings- en verzoekschriftprocedure, Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, Den Haag 23 december 2024.

1. Problematiek bij de inning van geldschulden

Een op de drie huishoudens heeft moeite met rondkomen. Een op de vijf huishoudens (19%) trof in 2024 een betalingsregeling³ en bijna een op de tien huishoudens (8,9%) worstelt met een geregistreerde problematische schuldsituatie.⁴ In de eerste helft van 2024 riepen deurwaarders 150.529 keer een burger op om voor de burgerlijke rechter te verschijnen.⁵ Schuldenproblematiek is een maatschappelijk vraagstuk dat een rem zet op economische groei en waar veel mensen mee worstelen. De maatschappelijke kosten van de schuldenproblematiek worden geschat op minimaal € 8,5 miljard per jaar.⁶ Dit staat gelijk aan € 500 per hoofd van de volwassen bevolking. Vanwege de grote impact op burgers, schuldeisers en de maatschappij staat de aanpak van schuldenproblematiek – en daarbinnen de inning van geldschulden – al een aantal jaar in de politieke belangstelling. Zo stuurde het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor de zomer de *Contourenschets Verkenning civiele invordering*⁷ naar de Tweede Kamer, werd er vorig jaar een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd met als resultaat het rapport *Naar een beter werkende schuldenketen*⁸ en kreeg de aanpak en inning van schulden een plek in het Regeerprogramma. De ruime aandacht kan verklaard worden door een aantal knelpunten die een snelle en eenvoudige inning en aanpak hinderen. We behandelen hier de vijf belangrijkste omdat inzicht daarin helpt om de onwenselijkheid van het wegnemen van de rol van de deurwaarder bij de procesinleiding toe te lichten.

1.1. Een gebrek aan geld is de meest voorkomende reden om niet te betalen

Er zijn verschillende redenen waarom debiteuren niet op tijd betalen. Onderzoek naar de achtergronden, wijst uit dat slechts 8% niet wil betalen.⁹ Twee derde betaalt niet vanwege geldgebrek en de anderen vanwege andere redenen waaronder technische problemen zoals een tijdelijk geblokkeerde bankrekening. Er is geen onderzoek beschikbaar dat indiceert hoeveel procent van de debiteuren die een dagvaarding krijgt niet betaalde omdat zij dat niet willen. In het veld bestaat consensus dat betalingsonmacht de hoofdredenen is.

1.2. Het incassosysteem stimuleert schuldeisers te gaan voor het eigen gewin

Het Burgerlijk Wetboek is helder over de positie van de debiteur. Artikel 6:29 BW schrijft voor dat de schuldenaar zonder toestemming van de schuldeiser niet bevoegd is

het verschuldigde in gedeelten te voldoen. Betalingsonmacht is geen uitzonderingsgrond. Schuldeisers hoeven geen rekening te houden met de afloscapaciteit van de debiteur en doen dit in de praktijk vaak ook niet. Schuldeisers bieden doorgaans wel de mogelijkheid van een betalingsregeling maar schrijven dan een minimumbedrag per maand voor dat betaald moet worden of hantieren een maximale termijn waarbinnen het volledige bedrag moet zijn voldaan.¹⁰ Er is geen *level playingfield* waarin de beschikbare afloscapaciteit eerlijk wordt verdeeld. Het ontbreken van een collectieve bereidheid om de afloscapaciteit eerlijk te verdelen, werkt in de hand dat schuldeisers op debiteuren maximale druk uitoefenen om meer te betalen dan mogelijk in hun budget past. Het gevolg is dat er vaak betalingsregelingen worden afgesproken waarvan op voorhand kan worden voorzien dat de debiteur die niet kan nakomen. Er ontstaan dan nieuwe achterstanden bij andere schuldeisers of de net afgesproken betalingsregeling wordt niet nagekomen. Voor schuldeisers vaak een reden om te gaan dagvaarden.

1.3. De schuldenlast loopt na dagvaarding fors op

Als er eenmaal een vonnis is verkregen en beslag wordt gelegd, dan loopt de schuldenlast flink op. Dit is nog meer het geval als er meerdere beslagen worden gelegd. In ons rapport *Schulden klein houden en perspectief*

Als er eenmaal een vonnis is verkregen en beslag wordt gelegd, dan loopt de schuldenlast flink op

bieden hebben we ter illustratie een aantal rekenvoorbeelden gegeven.¹¹ Zo laat onderstaande figuur zien dat een vordering van € 750 na vonnis en beslag, bij een afloscapaciteit van € 200 per maand, oploopt tot bijna € 2000.

De gevolgen van het huidige systeem komen nog scherper naar voren wanneer er beslag wordt gelegd ten behoeve van meerdere schuldeisers. Om dat te illustreren hebben we ook het volgende voorbeeld uitgewerkt

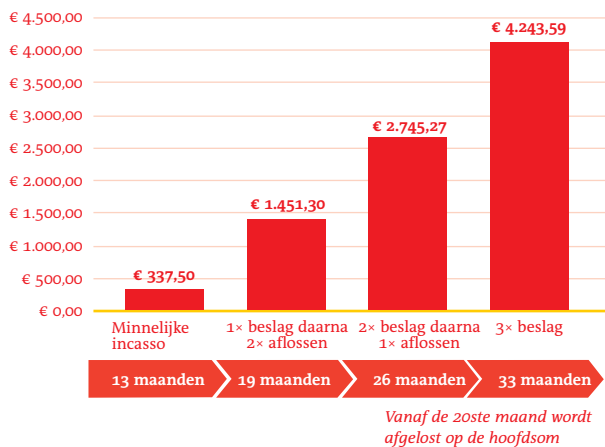
Figuur 1 Oplopende kosten na dagvaarding



waarbij een debiteur drie vorderingen van € 750 moet betalen bij eveneens een afloscapaciteit van € 200 per maand.

Figuur 2 Extra kosten bij invordering drie vorderingen

Extra kosten bij invordering van drie vorderingen van € 750 bij een aflossingsruimte van € 200 per maand



Als de afloscapaciteit evenredig verdeeld wordt, komt er € 337,50 aan buitengerechtigde kosten bij. De schulden zijn dan in dertien maanden afbetaald. Wanneer een van de schuldeisers besluit te dagvaarden om vervolgens loonbeslag te leggen, stijgen de kosten naar € 1.451,30. De andere schuldeisers moeten dan kiezen: wachten tot het loonbeslag is afgerond, betalingsregelingen treffen naast loonbeslag, of ook vonnis verkrijgen en beslag leggen.

'Wachten' is zowel voor de debiteur als voor de schuldeisers het meest gunstig. In de praktijk gebeurt dit echter zelden. Wel treffen debiteuren vaak betalingsrege-

lingen om een tweede beslag te voorkomen. Er ontstaan dan vaak nieuwe problemen. De beslagvrije voet die geldt voor het loonbeslag is eigenlijk al onvoldoende om van te leven.¹² Er is geen ruimte voor extra betalingsregelingen. Nieuwe schulden of het niet nakomen van een onder het beslag getroffen betalingsregeling is dan bijna onvermijdelijk. Na een verbroken betalingsregeling zijn veel schuldeisers geneigd om op enig moment toch ook een vonnis te halen. Bij drie beslagen komt er in dit voorbeeld € 4243 extra kosten bij, waardoor de aflossing 33 maanden duurt en waarbij de debiteur de eerste twintig maanden alleen maar op de kosten afbetaalt.

Bij een lagere afloscapaciteit is de kostenoploop door de maandelijkse inning- en verdelingskosten nog veel dramatischer, zo laat de volgende tabel zien. Bij een bijstandsuitkering voor een alleenstaande bedraagt de aflossingsruimte € 60 per maand (bedrag in 2023 toen het onderzoek plaatsvond). Bij deze aflossingsruimte kunnen de extra kosten oplopen tot ruim € 8500, met als gevolg dat het zelfs tot vijftien jaar kan duren voordat de schulden zijn betaald. En al die tijd moet de debiteur rondkomen van de niet-toereikende bijstandsnorm.

1.4. Debiteuren laten in groten getale verstek gaan

Als een schuldeiser gaat dagvaarden dan wordt de debiteur opgeroepen om op zitting te komen. In de praktijk laat ongeveer 80% verstek gaan.¹³ Onderzoek naar verstekzaken wijst uit dat 'verstekgangers' relatief vaak een economisch kwetsbare positie hebben.

Wanneer je het eens bent met de vordering, maar niet kunt betalen, is het overigens ook maar de vraag of het zo zinvol is om naar de zitting te gaan. De rechter kan immers vanwege artikel 6:29 BW geen betalingsregeling opleggen. Het conceptwetsvoorstel *Wet opleggen betalingsregeling door de rechter* dat op 22 juni 2022 ter internetconsultatie is aangeboden had hier wellicht een uitweg

Tabel 1 Oplopende kosten bij lagere afloscapaciteit

Aflossingsruimte	minnelijk	1x beslag	2x beslag	3x beslag	aantal maanden
€ 60,00	€ 337,50	€ 1.854,20	€ 4.348,02	€ 8.584,73	181
€ 100,00	€ 337,50	€ 1.612,46	€ 3.300,89	€ 5.593,07	79
€ 150,00	€ 337,50	€ 1.505,02	€ 2.916,23	€ 4.625,18	46
€ 200,00	€ 337,50	€ 1.451,30	€ 2.745,27	€ 4.243,89	33
€ 300,00	€ 337,50	€ 1.411,01	€ 2.595,68	€ 3.891,93	21
€ 400,00	€ 337,50	€ 1.384,15	€ 2.510,20	€ 3.715,95	15

3. G. van den Enden & N. Veerman, *Geld-zaken in de praktijk 2024. Het leven betaalbaar*, Utrecht: Nibud 2024.

4. CBS geraadpleegd op 26 februari 2025: dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekBeeld/.

5. KBvG, *Gerechtsdeurwaarders in Nederland. Kerncijfers over het eerste half jaar van 2024*, Den Haag: KBvG 2024.

6. N. Jungmann, R. Oomkens, P. Vroonhof, M. Beulen, J. Boog & C. van Horssen, *De maatschappelijke kosten van schuldenpro-*

blematiek, Zoetermeer/Utrecht: Panteia/Hogeschool Utrecht/Nibud 2024.

7. *Kamerstukken II 2023/24*, 24515, nr. 767, blg-1151149, zie met name p. 20.

8. *Kamerstukken II 2023/24*, 24515, nr. 766 met bijlagen.

9. *European Consumer Payment report*, Intrum, 2022, p. 11.

10. N. Jungmann, M. Linssen, A. Moerman, S. van Muiswinkel & R. Oomkens, *Betalingsregelingen. Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers*,

Panteia/HU/LOSR, 2020.

11. A.J. Moerman & N. Jungmann, *Schulden klein houden en perspectief bieden. Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profiteren*, Utrecht: SchuldInfo, Hogeschool Utrecht, Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden 2023. De rekenvoorbeelden genoemd in dit artikel komen uit dit onderzoek en zijn gebaseerd op de tarieven in 2023. Zie voor meer informatie en actuele ontwikkelingen: schuldenkleinhouden.nl/.

12. Commissie Sociaal Minimum, *Een zeker bestaan; naar een toekomstbestendig systeem van het sociaal minimum*. Den Haag: Commissie Sociaal Minimum 2023.

13. E. Ebenau, H. Goudriaan, L. van Leeuwen, L. Meijer & M. Van Rosmalen, *Verstekgangers en verweervoerders in handelszaken. Onderzoek naar demografische en sociaal-economische kenmerken van verstekgangers en verweervoerders bij handelszaken in 2018*, Den Haag: CBS 2021.

Onderzoek naar verstekzaken wijst uit dat ‘verstekgangers’ relatief vaak een economisch kwetsbare positie hebben

kunnen bieden, maar is vanwege de vele kritische reacties een stille dood gestorven.¹⁴

Bovendien kan ‘naar de zitting gaan’ tot gevolg hebben dat de debiteur meer proceskosten moet betalen (in plaats van één punt, twee punten voor salaris gemachtigde). Wanneer er een inhoudelijk geschil is, bijvoorbeeld omdat er problemen zijn met een geleverd product of geleverde dienst, is het uiteraard wel zinvol om verweer te voeren.

1.5 Mensen met problematische schulden zijn relatief vaak moeilijk te bereiken

Zowel debiteuren als schuldeisers hebben er belang bij dat mensen die een vordering niet kunnen betalen daar hulp voor zoeken, bijvoorbeeld bij schuldhulpverlening. Het oplopen van de schuldenlast wordt dan doorgaans gestopt. Debiteuren krijgen weer perspectief, schuldeisers hoeven geen onnodige inningskosten te maken en er worden in principe geen nieuwe schulden gemaakt. Zo eenvoudig als dit klinkt, zo complex is het in de praktijk. Zowel schuldeisers als de gemeentelijke schuldhulpverlening constateren dat schuldenproblematiek bij veel mensen een stevige wissel trekt op hun bereikbaarheid. Debiteuren nemen de telefoon niet op en reageren niet op brieven.¹⁵ Dat mensen met (problematische) schulden moeilijk bereikbaar zijn, is terug te zien in het gebruik en proactieve bereik van schuldhulpverlening. Van de 747.560 huishoudens met geregistreerde problematische schulden (2024) vraagt jaarlijks slechts 10% zelf om hulp.¹⁶ Binnen die groep start jaarlijks ongeveer een vijfde met een minnelijke of wettelijke schuldregeling die hen na maximaal achttien maanden een schuldenvrije toekomst biedt.¹⁷ De anderen modderen vaak jarenlang voort. Van alle huishoudens die zich in 2024 in een problematische schuldsituatie bevonden, gold dat daar al meer dan drie jaar sprake van was. Vanuit het besef dat mensen met (problematische) schulden niet zo snel om hulp vragen, heeft de wetgever gemeenten in 2021 de wettelijke opdracht gegeven om proactief contact te zoeken met mensen die een achterstand hebben op de betaling van de huur, energie, zorg of water. Dat leidde in 2023 tot 620.000 contactpogingen.¹⁸ Slechts bij een vijfde kwam er contact tot stand, waarvan slechts een derde interesse had in hulp. Totaal nam dus slechts 7% het hulpaanbod aan. Kortom, mensen met (meerdere) schulden zijn vaak slecht bereikbaar en zelfs proactieve pogingen om hulp aan te bieden stranden vaak zonder dat er contact tot stand komt.

1.6. Tussenconclusie

De aanpak en inning van schuldenproblematiek kent dus meerdere knelpunten. Geldgebrek is de meest voorkomende reden voor mensen om niet te betalen. Tegelijkertijd stimuleert het incassostelsel schuldeisers om te gaan voor

het eigen belang. Debiteuren worden zowel in de buitengerechtelijke als in de executiefase financieel overvraagd, met als gevolg dat schulden verder oplopen.

Het hoge verstekpercentage is goed te verklaren; ze kunnen wel verschijnen op de rolzitting, maar dat zal niet leiden tot een passende betalingsregeling. Bovendien kan dit tot een hogere proceskostenveroordeling leiden. En ondanks het gegeven dat veel debiteuren baat zouden hebben bij contact met schuldeisers en schuldhulpverlening, is de bereikbaarheid van mensen met (problematische) schulden heel beperkt.

2. Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht

Afhankelijk van de soort vordering wordt een civiele procedure gestart met een dagvaarding of een verzoekschrift. Procedures die gaan over personen- en familierecht, zoals echtscheiding en alimentatie, worden ingeleid met een verzoekschrift. Hetzelfde geldt voor een verzoek tot beëindiging van een arbeidsovereenkomst. De meeste andere civiele procedures starten met een dagvaarding, die door de deurwaarder moet worden overhandigd. De Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht adviseert om het verschil tussen de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure op te heffen. Twee verschillende procedures met verschillende vereisten maken het burgerlijk procesrecht onnodig ingewikkeld. Bovendien wordt met de inzet van een deurwaarder de procedure zwaarder, minder laagdrempelig en wordt dit in sommige gevallen ook als (onnodig) escalerend ervaren. Door te voorzien in één laagdrempelige procedure ziet de Adviescommissie allerlei kansen.

‘Dat opent onder meer de mogelijkheid dat wordt gekeken naar meer informele wijzen van oproeping, om de toegang tot de procedure meer laagdrempelig te maken dan nu het geval is. Het is vaak in het belang van alle partijen dat de verweerder verschijnt. Communicatie per e-mail of WhatsApp dan wel met gebruik van DigiD of eHerkenning zou mede tot de mogelijkheden moeten behoren, om te zorgen dat partijen zoveel mogelijk daadwerkelijk aan de procedure deelnemen.’¹⁹

Volgens de Adviescommissie is het wel de vraag of deze informele werkwijze ook voldoende is om vonnis bij verstek te kunnen wijzen. Bij een verstekvonnis gaat de rechter er in beginsel vanuit dat de gedaagde geen verweer wenst te voeren, met als gevolg dat de vordering wordt toegewezen. Er moet dan wel voldoende zekerheid zijn dat de oproeping naar behoren heeft plaatsgevonden. Oproeping bij deurwaardersexploot biedt deze zekerheid, omdat de overhandiging van de dagvaarding in persoon of via de brievenbus, vastgelegd wordt in een authentieke akte. Oproeping per brief, zelfs aangetekend, biedt deze zekerheid niet.

Volgens de Adviescommissie heeft de inzet van een deurwaarder als nadeel dat deze de procedure zwaarder en minder laagdrempelig maakt en in sommige gevallen ook als (onnodig) escalerend wordt ervaren. Voorgesteld wordt om de oproeping te laten plaatsvinden door een medewerker van het gerecht met eenzelfde taak, bevoegdheid en verantwoordelijkheid als de deurwaarder nu heeft. De

hiermee gepaard gaande extra kosten kunnen worden verdisconteerd in de hoogte van de griffierechten. Een deurwaarder zou ook deze rol kunnen vervullen, maar dan aangewezen door het gerecht en niet in opdracht van de schuldeiser. De oproeping vindt dan niet plaats bij exploit 'dat een nogal formeel stuk is en dat de verschijning van de opgeroepene in de procedure niet erg pleegt te bevorderen', aldus de Adviescommissie.

3. De deurwaarder als poortwachter

Wie denkt aan de deurwaarder en de ontwikkeling van de schuldenlast, denkt al snel aan het oplopen van het totale bedrag dat de debiteur verschuldigd is. In paragraaf 1.3 hebben we voorgerekend hoe hoog de bijkomende kosten zijn, zeker als meerdere schuldeisers beslag leggen en de aflossingsruimte beperkt is. Toch is de deurwaarder in het actuele stelsel niet meer alleen een partij die gekoppeld moet worden aan de kostenoploop. De rol van de deurwaarder ontwikkelt zich steeds meer als die van een poortwachter van de executiefase. In die hoedanigheid speelt deurwaarder inmiddels óók al een belangrijke rol in het voorkomen van een oploop van kosten. Het advies om schuldeisers zelf de mogelijkheid te geven een procedure in te leiden, staat op gespannen voet met de rol die de deurwaarder in toemende mate heeft om als poortwachter een onnodige kostenoploop te voorkomen. Wij denken dat het van groot belang is dat de rol van de deurwaarder als poortwachter wordt versterkt en dat de deurwaarder in die context de procesinleiding blijft doen.

Dat de poortwachtersrol in de huidige situatie al een factor van betekenis is, is onder meer af te lezen aan de ontwikkeling van het aantal ambtshandelingen en dagvaardingen sinds 2016. In 2023 behandelden deurwaarders 1.856.000 incassodossiers en 494.000 executiedossiers.²⁰ In deze context nam het aantal ambtshandelingen tussen 2016 en 2023 af van 3.074.700 naar 1.555.050. Het aantal dagvaardingen nam af van bijna van 523.700 naar 285.000.²¹ Deze halvering is in hoge mate toe te schrijven aan de introductie van twee 'poortwachtersinstrumenten', te weten de verwijsindex schuldhulpverlening (Vish) en het beslagregister. Deze twee instrumenten geven deurwaarders de benodigde kennis om schuldeisers te waarschuwen dat dagvaarden en beslagleggen waarschijnlijk weinig zal opleveren. Het ligt in hoge mate in de rede dat de halvering van het aantal handelingen zoals hiervoor beschreven, is toe te wijzen aan de inzet van deze instrumenten in combinatie met het groeiende belang dat schuldeisers hechten aan wat wel is gaan heten *maatschappelijk verantwoord incasseren*. We lichten de twee 'poortwachtersinstrumenten' hier nader toe.

De rol van de deurwaarder ontwikkelt zich steeds meer als die van een poortwachter van de executiefase

3.1. Verwijsindex schuldhulpverlening (Vish)

In 2009 is Vish ingericht. Dankzij deze index kan de deurwaarder, voordat hij gaat dagvaarden of beslag leggen, zien of iemand al schuldhulpverlening ontvangt. Mocht dat het geval zijn, dan leidt dagvaarden doorgaans alleen tot kostenoploop en draagt het niet bij aan een oplossing voor de achterstallige betaling. Ziet de deurwaarder in Vish dat de debiteur schuldhulpverlening ontvangt, dan kan hij zijn opdrachtgever adviseren een pas op de plaats te maken. Na een weliswaar moeizame en trage start zijn inmiddels meer dan 240 gemeenten op Vish aangesloten.²²

3.2. Digitaal beslagregister

Sinds 2016 zijn deurwaarders verplicht om beslag op loon, uitkering en toeslagen in het digitaal beslagregister te registreren met als tweeledig doel om 1) te voorkomen dat er onnodige kosten gemaakt worden en 2) ervoor te zorgen dat de berekening van de beslagvrije voet zoveel mogelijk klopt.²³ Om onnodige kosten te voorkomen, moet een deurwaarder voordat deze gaat dagvaarden eerst het beslagregister raadplegen. Wanneer op basis van informatie uit het register de verwachting is dat het langer dan drie jaar gaat duren voordat de vordering verhaald kan worden, dient hij zijn opdrachtgever hierover te informeren.²⁴ De opdrachtgever beslist vervolgens of de deurwaarder al dan niet verder moet gaan met invorderen.

3.3. Pilot motie Palland

De rol van poortwachter wordt naar aanleiding van de motie Palland²⁵ verder versterkt. Dit jaar is door de KBvG en de VNG een pilot gestart waarin deurwaarders nauwe samenwerkingsverbanden aangaan met gemeenten en in de contacten met debiteuren nagaan of er meer geldproblemen spelen dan alleen de vordering waarvoor zij aan de deur komen. Daar waar dit speelt, verwijzen zij de debiteuren warm naar de lokale schuldhulpverlening. Aan het begin van dit artikel merken wij al op dat debiteuren moeilijk te bereiken zijn. Door ook de deurwaarder in elk contact dat tot stand komt de opdracht te geven om met de debiteur in gesprek te gaan over het eventuele belang om hulp in te schakelen, wordt de kans vergroot dat dagvaarden niet nodig zal zijn en er een

14. internetconsultatie.nl/rechterlijkebetaalingsregeling.

15. Nationale Ombudsman, *Burgerperspectief op schuldhulpverlening*, Den Haag: Nationale Ombudsman 2016.

16. A.J. Moerman & N. Jungmann, *Schulden klein houden en perspectief bieden. Naar een paradigmashift in de incasso waar zowel schuldeisers als debiteuren van profi-*

teren, Utrecht: SchuldInfo, Hogeschool Utrecht, Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden 2023.

17. NVVK, *Jaarverslag 2023*. Utrecht: NVVK 2024.

18. Divosa, *Monitor vroegsignalering 2023*. Utrecht: Divosa 2024.

19. Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, *Advies opheffing onderscheid dag-*

vaardings- en verzoekschriftprocedure, p. 11, Den Haag, 2024.

20. KBvG, *Jaarverslag* Den Haag: KBvG, 2023, p. 4.

21. KBvG, *Jaarverslag* Den Haag: KBvG, 2018.

22. *Steeds meer gemeenten informeren deurwaarders over schuldhulp inwoners*,

NVVK, 12 december 2024, nvvk.nl/

page/1439/2024/12/12/steeds-meer-gemeenten-informeren-deurwaarders-over-schuldhulp-inwoners.

23. Zie art. 6.2 t/m 6.4 Gerechtsdeurwaardersverordening, *Stcr.* 2023, 858.

24. Het beslagregister is overigens door de burger op de website mijn.schuldenwijzer.nl met de DigiD in te zien.

25. *Kamerstukken II 2022/23*, 36260, nr. 7.

oplossing wordt gezocht voor alle betalingsachterstanden.

4. Van individueel naar collectief

De deurwaarder vervult de rol van poortwachter door de schuldeiser en de debiteur van informatie te voorzien. Uiteindelijk beslist de opdrachtgever of er al dan niet gedagvaard wordt en beslist de debiteur om al dan niet naar schuldhulpverlening te gaan. De hiervoor uitgewerkte rekenvoorbeelden laten zien dat er voor het 'klein houden van schulden' meer nodig is. Het huidig incassostelsel is zo ingericht dat het aanstuurt op escalatie. In plaats van het eigen gewin, het individuele belang, zou een incassostelsel schuldeisers moeten stimuleren om te gaan voor het collectieve belang en de acceptatie van het maximale bedrag dat de debiteur kan opbrengen. Een paradigma-shift is nodig.

In het rapport *Schulden klein houden en perspectief bieden* hebben we hiervoor verschillende maatregelen bepleit die vervolgens een centrale plek hebben gekregen in de *Contourenschets Verkenning civiele invordering*,²⁶ het IBO-rapport *Naar een beter werkende schuldenketen*²⁷ die eind juni 2024 naar de Tweede Kamer zijn gestuurd en het Regeerprogramma.²⁸

Het kabinet heeft in reactie op het IBO-rapport aangegeven veel waarde in een gecoördineerde aanpak van schulden te zien en wil in de komende periode bezien op welke wijze een collectief afbetalingsplan gecombineerd met een pauzeknop voor incassoactiviteiten vormgegeven kan worden. Bovendien wil het kabinet een wettelijke zorgplicht voor de deurwaarder met bijbehorende financiering invoeren. Met deze zorgplicht zal de deurwaarder meer ruimte krijgen om een ambtshandeling niet uit te voeren.²⁹ De rol van deurwaarder als poortwachter wordt met deze twee instrumenten versterkt.

4.1. Collectief afbetalingsplan

Het collectief afbetalingsplan wordt op dit moment door de Ministeries JenV en SZW nader uitgewerkt. In het rapport *Schulden klein houden en perspectief bieden* hebben we de volgende voorzet gedaan.

Het collectieve afbetalingsplan is een incasso-instrument waar een debiteur om kan verzoeken bij een onafhankelijke partij zoals de deurwaarder. De betrokken schuldeisers krijgen bij toepassing van dit instrument in de minnelijke incassofase een aanbod waarbij de afloscapaciteit van de debiteur naar rato wordt verdeeld. Voor het berekenen van de afloscapaciteit wordt de beslagvrije voet als reknorm gehanteerd. De debiteur hoeft niet zelf meer alles af te stemmen met de verschillende schuldeisers en wordt financieel niet meer overvraagd. Schuldeisers hebben de garantie dat de debiteur maximaal afbetaalt en dat zij een eerlijk deel krijgen.

Zodra de debiteur om een afbetalingsplan vraagt geldt een wettelijke uitsteltermijn van acht weken. In deze periode mag de schuldeiser niet tot dagvaarding overgaan. Deze tijd is nodig om het plan op te stellen en voorstellen aan schuldeisers te doen.

Wanneer een schuldeiser weigert in te stemmen wordt de betaalcapaciteit verdeeld onder de schuldeisers die wel hebben ingestemd. Wanneer de schuldeiser gaat dagvaarden moet hij bij de rechter beargumenteren waarom hij niet heeft ingestemd. Het is vervolgens aan de rechter te beoordelen of er al dan niet sprake is van een terechte weigering. Te snel dagvaarden betekent dat de schuldeiser de proceskosten moet betalen en slechts een voorwaardelijk vonnis krijgt, dat zolang het collectief afbetalingsplan nageleefd wordt niet ten uitvoer kan worden gelegd.

4.2. Zorgplicht voor de gerechtsdeurwaarder

De rol van de deurwaarder en de wijze van financiering is op dit moment gericht op escalatie. De deurwaarder wordt betaald om een dagvaarding te betekenen of beslag te leggen, maar niet voor het oplossen van schulden. Door invoering van een wettelijke zorgplicht krijgt de deurwaarder meer ruimte om de afweging te maken om bepaalde ambtshandelingen niet uit te voeren. Om dit mogelijk te maken wordt ook nagedacht over een passende financiering in de vorm van een sociaal tarief.

Het kabinet zal in het voorjaar van 2025 de Kamer over de verdere uitwerking van deze maatregelen informeren.

5. Bij een verzoekschriftprocedure verdwijnt de poortwachterfunctie

Volgens het advies van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht is de deurwaarder voor de start van een procedure niet meer nodig. Een schuldeiser moet ook bij geldvorderingen zelf een procedure bij de rechtbank kunnen starten. De commissie gaat hiermee geheel voorbij aan de rol van de deurwaarder als poortwachter en allerlei ontwikkelingen om deze rol te versterken. Het is om diverse redenen wenselijk dat de deurwaarder de rol van procesinleider blijft houden.

5.1 Deurwaarder heeft vakkennis over de grootste kans om een debiteur te bereiken

Debiteuren zijn moeilijk te bereiken. Dat ligt besloten in de aard van schuldenproblematiek. Deurwaarders proberen in de buitengerechtelijke fase op verschillende manieren in contact te komen en als dit niet lukt uiteindelijk via de bij voorkeur persoonlijke overhandiging van de dagvaarding. Dit zijn verschillende momenten waarop een juridische procedure met de bijbehorende kostenoploop, kan worden voorkomen. Het is zowel in het belang van schuldeisers als van debiteuren deze kansen niet weg te nemen.

Een incassostelsel zou schuldeisers moeten stimuleren om te gaan voor het collectieve belang en de acceptatie van het maximale bedrag dat de debiteur kan opbrengen

De wens om de toegang tot de procedure om verweer te voeren laagdrempeliger te maken kan ook ingevuld worden door de inhoud van de dagvaarding toegankelijker te maken

5.2 Beslagregister kan zinloze procedures voorkomen

De deurwaarder moet voorafgaand aan de dagvaarding via het beslagregister nagaan of de vordering op de debiteur binnen 36 maanden verhaalbaar is. Wanneer dit niet het geval is wordt de schuldeiser de keuze gegeven om de dagvaarding al dan niet door te zetten. Deze controle valt weg als de schuldeiser zelf een verzoekschrift indient.

5.3 De Verwijsindex schuldhulpverlening (Vish) kan zinloze procedures voorkomen

De deurwaarder moet voorafgaand aan de betekening van de dagvaarding nagaan of de debiteur een schuldhulptraject is gestart. Wanneer dit het geval is zal de schuldeiser het advies krijgen om een pas op de plaats te maken. Deze controle valt weg als de schuldeiser zelf een verzoekschrift indient.

5.4. Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) is van toepassing

Voor deurwaarders, maar ook voor incassobureaus en incassoadvocaten gelden de kwaliteitseisen zoals geformuleerd in de Wki. Dit betekent onder meer dat er gecommuniceerd moet worden op B1-niveau, dat er gewezen moet worden op de mogelijkheden van schuldhulpverlening en dat er informatie verstrekt moet worden over Stichting 113-zelfmoordpreventie. Dit laatste omdat onderzoek uitwijst dat een op de vier zelfmoorden voor een belangrijk

deel of geheel geworteld zijn in schuldenproblematiek.³⁰ Deze vereisten gelden niet voor schuldeisers.

5.5 Ontwikkelingen t.a.v. het opstellen van een collectief afbetalingsplan en de invoering van de zorgplicht voor de deurwaarder

Er zijn ontwikkelingen gaande om het incassostelsel zo in te richten dat schuldeisers gestimuleerd worden om te gaan voor het collectieve belang, dat wil zeggen het gezamenlijk belang voor alle schuldeisers en de debiteur. Dat een schuldeiser dan zelf buiten de deurwaarder om, een procedure kan starten, staat hier haaks op. Een schuldeiser heeft geen zicht op andere schulden en zal doorgaans voor het eigen belang gaan.

Er zijn allerlei redenen om aan te nemen dat de adviezen van de commissie bij diverse rechtsvraagstukken meer eenvoud brengt en te hoge drempels slecht. Bij de schuldenproblematiek verwachten wij echter een averechts effect. De voorstellen van de Adviescommissie werken in de hand dat de drempel voor schuldeisers om een vonnis te vragen lager wordt. Het ligt in de rede dat dit – zie de voorgaande rekenvoorbeelden – gaat leiden tot forse meerkosten voor debiteuren die hun vordering niet betaalden vanwege een tekort aan middelen.

De wens van de commissie om de toegang tot de procedure om verweer te voeren laagdrempeliger te maken kan ook ingevuld worden door de inhoud van de dagvaarding toegankelijker te maken. Bovendien kan de rechtbank zelf ook een brief met datum en tijdstip nasturen. Al moet ook hier worden vastgesteld dat bij geldvordering waarbij men het eens is met de vordering, maar niet kan betalen, naar de zitting gaan doorgaans niet zo zinvol is. •

26. Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 767, blg-1151149, zie met name p. 20.

27. Kamerstukken II 2023/24, 24515, nr. 766 met bijlagen.

28. Regeerprogramma, Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13

september 2024, p. 13.

29. Kamerstukken II 2023-2024, 24515, nr. 770 p. 6-9.

30. Factsheet Schulden en zelfdoding, Amsterdam: 113 Zelfmoordpreventie 2024.