

# MEMORIE VAN TOELICHTING

## WET INZAKE HET MEEDLEN IN EEN BESLAG OP PERIODIEKE INKOMSTEN

### *(Meerdere schulden aflossen vanuit één beslaglegging)*

#### I. ALGEMEEN DEEL

##### 1. Inleiding

###### 1.1 Doelstelling

Met dit conceptwetsvoorstel is beoogd de positie van zowel de schuldenaren als de schuldeisers te verbeteren op het moment dat er een onbetaalde schuld is waarvoor al een beslag op het periodieke inkomen van de schuldenaar is gelegd. De schuldeiser krijgt het recht om, in bepaalde gevallen en omgeven met de nodige waarborgen, mee te delen in een eerder gelegd beslag zonder aan alle bestaande verplichtingen inzake de beslaglegging te hoeven voldoen.

Het voorstel past binnen het door het Ministerie onderschreven uitgangspunt dat kleine vorderingen zo veel mogelijk klein moeten worden gehouden en snel moeten worden opgelost.<sup>1</sup> Door de bijkomende kosten aantoonbaar te verlagen en in bepaalde gevallen een overbodige gang naar de rechter te voorkomen, zal dit voorstel een daadwerkelijke bijdrage leveren aan dit uitgangspunt.

##### **Voor de schuldenaar heeft het voorstel als voordeel, dat er minder kosten worden gemaakt.**

De schuldeiser maakt minder kosten om mee te kunnen delen in het bedrag dat periodiek wordt ingehouden via het beslag. Dit geldt voor de kosten van de beslaglegging zelf, maar in bepaalde gevallen ook voor de kosten die nodig zijn voor het verkrijgen van een executoriale titel. Deze executoriale titel is op dit moment nodig om mee te kunnen delen in het bedrag dat periodiek wordt ingehouden.

De schuldeiser heeft eveneens een kostenvoordeel. De kosten van het leggen van beslag komen in eerste instantie voor rekening van de schuldeiser. De wetgeving voorziet in het verhalen van deze kosten op de schuldenaar. Niet in alle gevallen worden deze kosten geheel verhaald op de schuldenaar. Bovendien worden deze kosten in alle gevallen later, in sommige gevallen jaren later, verhaald op de schuldenaar. Naast het kostenvoordeel zal de procedure sneller verlopen, wat een voordeel is voor de schuldeiser. De schuldeiser zal betaling krijgen van zijn uitstaande vordering.

Het voorstel mag de rechtsbescherming van de schuldenaar niet te kort doen. Om die reden zijn in het voorstel waarborgen opgenomen om het belang van de schuldenaar te beschermen. Naar aanleiding van een bijeenkomst van een brede set van stakeholders van 9 februari 2023 (zie ook de volgende paragraaf 1.2) is er nader gekeken naar deze waarborgen en zijn zowel in de regeling als in deze toelichting aanpassingen gedaan ten opzichte van de concepttekst. Het bedrag waarvoor kan worden meegedeeld, zonder dat de schuldeiser over een titel beschikt, is aangepast naar € 5.000 en er is beschreven wat de schuldeiser moet aanleveren om de deurwaarder in staat te stellen om vast te stellen dat de vordering zich leent voor het meedelen in beslag. Verder is in de toelichting ingegaan op de rechtsbescherming voor de schuldenaar.

###### 1.2 Totstandkoming concept wetsvoorstel

In juni 2021 werd het Whitepaper Een geregistreerde schuldregeling door de gerechtsdeurwaarder Van loonbeslag naar een rechtvaardige verdeling gepubliceerd.<sup>2</sup> Hierna zal worden gesproken over het Whitepaper. Deze memorie van toelichting maakt gebruik van delen van dit Whitepaper.

Tijdens de behandeling van de Wet kwaliteit incassodienstverlening is in de Tweede kamer gesproken over de geregistreerde schuldregeling als een middel dat kan zorgen voor de beperking van de kosten van de invordering van schulden. Dit heeft geresulteerd in de door de Tweede kamer aangenomen motie van de leden Kat en Ceder voor het verder uitwerken van de geregistreerde schuldregeling.<sup>3</sup>

De ideeën inzake de geregistreerde schuldregeling zijn uitgewerkt in een conceptwetsvoorstel. Deze memorie van toelichting is een toelichting op het conceptwetsvoorstel zelf en de totstandkoming ervan.

<sup>1</sup> Bloemlezing opbrengsten Thematafels Schuldinning en schuldhulp, Themasesie I Kleine schulden, klein houden (omgedoopt tot: kleine schulden, snel oplossen). <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/11/03/tk-bijlage-bloemlezing-thematafels>

<sup>2</sup> Otter, Mulder, Soppe en Joosten, 2021. <https://www.syncasso.nl/wp-content/uploads/2022/12/Whitepaper-Een-geregistreerde-schuldregeling-door-de-gerechtsdeurwaarder.pdf>

<sup>3</sup> Wetsvoorstel 35733 Wet kwaliteit incassodienstverlening, motie 4

Het conceptwetsvoorstel en een eerdere versie van deze toelichting is voorafgaand aan een bijeenkomst op 9 februari 2023 gedeeld met de uitgenodigde brede set van stakeholders. Tijdens de bijeenkomst zijn de stukken verder gepresenteerd en besproken. Deze bijeenkomst heeft nadere inzichten opgeleverd met betrekking tot de te gebruiken benaming, de grens voor de onbetwiste vorderingen, de wijze waarop de rechtmatigheid inzake het meedelen in beslag wordt beoordeeld en de gevolgen van het raadplegen van het zogenaamde Digitaal Beslagregister. Verder werd geopperd om ondersteunde data en informatie over de mening van de stakeholders, zoals de schuldenaren het voorstel zou versterken. Ten slotte zou het goed zijn om met organisaties van schuldhulpverlening afspraken te maken over de opgenomen doorverwijzing naar schuldhulpverlening. De genoemde punten zijn verwerkt in het voorstel en in deze toelichting.

## 2. Hoofdpijnen van het voorstel

### 2.1 Benaming van het voorstel

In het Whitepaper werd gesproken over de Geregistreerde schuldregeling. Bij de uitwerking van het voorstel in een wettekst werd de benaming niet meer passend gevonden voor hetgeen in het voorstel is beschreven.

Voor wat betreft het aspect "registratie" geldt, dat het wetsvoorstel de registratie niet beschrijft. De registratie verwijst naar het registeren in het digitaal beslagregister van de KBvG, maar dit is geen onderdeel van de wet. Deze registratie is geregeld in de Gerechtsdeurwaardersverordening<sup>4</sup>. Om desondanks te blijven spreken over "geregistreerde" lijkt onlogisch.

Met betrekking tot het aspect "schuldregeling" kan worden opgemerkt dat het in ruime zin weliswaar gaat over het regelen van een schuld. In het spraakgebruik ziet het woord "regeling" echter ook op een gemaakte afspraak of een akkoord. Anders dan in het Whitepaper is er in dit voorstel voor gekozen om geen instemming van de schuldenaar te vragen. Om desondanks te spreken over "schuldregeling" zou verwarrend zijn.

Er is gekozen voor de benaming "meedelen in een beslag op periodieke inkomsten" of kortweg "meedelen in een beslag". Deze benaming is een feitelijke beschrijving van de regeling en past daardoor beter in het systeem van de wet.

### 2.2 Schuldenproblematiek

Onze maatschappij wordt geregeld door wetgeving en bijbehorende procedures. Dit geldt in hoge mate ook voor de schulden van burgers. De wetten en regels zijn ooit op democratische wijze tot stand gekomen en vormen in de basis een goed uitgangspunt voor het functioneren van de samenleving. We kunnen erop vertrouwen dat ons bezit wordt gerespecteerd en schulden worden terugbetaald

Toch is er kritiek op het geheel van wetten, regels en procedures rondom schulden van burgers. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) pleit voor een beter ontwerp van regels en instituties<sup>5</sup>.

Niet iedereen kan zelfstandig functioneren in onze maatschappij terwijl dat wel het uitgangspunt is. Groepen zoals verstandelijk beperkten, mensen met een life event, psychosociale aandoeningen en laagtaligen hebben enerzijds hulp nodig om te functioneren en anderzijds bescherming tegen overconsumptie.

De praktijk leert dat er een groep mensen is die – door allerlei omstandigheden – hun rekeningen niet (kunnen) betalen. Op 1 januari 2018 had 8,3% (650.700) van alle huishoudens geregistreerde problematische schulden. **Deze groep heeft gemiddeld te maken met 4 beslagen.** In Nederland verwachten we dat burgers financieel zelfredzaam zijn. De cijfers laten echter zien dat dit voor een grote groep burgers – om welke redenen dan ook – niet het geval is. Zij kunnen niet voldoen aan het ideaalbeeld van **financiële zelfredzaamheid**. Een belangrijke oorzaak van deze maatschappelijke problematiek zijn de te hoge verwachtingen van de participatiemaatschappij en het woud aan regelingen en procedures voor individuele schulden en het incasseren daarvan.

<sup>4</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0047777/2023-02-01>

<sup>5</sup> Will Tiemeijer, 2016, p. 8, <https://www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2016/06/30/eigen-schuld-een-gedragwetenschappelijk-perspectief-op-problematische-schulden>.

Het onderzoek Betalingsregelingen in opdracht van het WODC bevestigt het beeld van het ontbreken van coördinatie bij de invordering en regelingen. Daardoor worden er regelingen getroffen, die niet realistisch zijn en soms zelfs tot escalatie van de schulden leiden.<sup>6</sup>

Juist als er een loonbeslag gelegd is, is er geen ruimte voor regelingen. Wanneer er in de praktijk dan toch regelingen worden getroffen, resulteert dit niet zelden in nieuwe schulden (gaten met gaten dichtten). Dit kan uiteindelijk leiden tot het escaleren van schulden naar een problematische schuldsituatie.

Voor de gevolgen van de schuldenproblematiek wordt hier verwezen naar pagina 7 van het Whitepaper. De maatschappelijke schade van schulden voor de samenleving is groot. De schuldeisers hebben een onbetaalde rekening die ze met betaalde rekeningen moeten compenseren, in elke rekening zit dus een extra opslag voor de onbetaalde rekeningen. Burgers worden geconfronteerd met extra kosten. Zie bijlage 1 Kostenoverzicht met en zonder Meedelen in Beslag voor de hoogte van deze individuele kosten en bijlage 2 Inzicht in kostenbesparing Meedelen in beslag op basis van cijfers uit het Digitaal Beslagregister (DBR). **De kostenbesparing van Meedelen in Beslag zou jaarlijks uit kunnen komen op ruim € 51.000.000. Dit betreft kosten die niet worden gemaakt en niet aan de schuldenaar in rekening worden gebracht.**

Uit diverse onderzoeken<sup>7</sup> blijkt dat als schulden escaleren tot problematische schulden ze invloed kunnen hebben op de (mentale) gezondheid en het vermogen om te participeren. Maatschappelijke kosten zijn onder meer schuldhelpkosten, gezondheidszorg en kosten van maatschappelijke hulp. De totale te besparen maatschappelijke kosten zullen vele malen groter zijn, dan het hiervoor genoemde bedrag van € 51.000.000.

### *2.3 Hoe werkt beslaglegging in de huidige situatie?*

Wanneer een schuldenaar een rekening niet betaalt, kan de schuldeiser deze rekening<sup>8</sup> ter incassering aan een gerechtsdeurwaarder geven. Als een minnelijke incasso niet werkt, heeft de schuldeiser twee keuzes. Wil hij incasseren dan zal hij een vonnis moeten gaan halen bij de rechter. Met een vonnis kan er dan beslag worden gelegd op onder meer het inkomen van de schuldenaar. De andere keuze is het afschrijven van de vordering en het verlies nemen, met alle nadelige gevolgen die dit met zich meebrengt.

De dagvaarding en de terechtzitting kosten minimaal € 400. Bij vorderingen met een hoofdsom boven de € 500 zijn deze kosten navenant hoger. Als de schuldenaar niet vrijwillig betaalt, wordt het vonnis betekend en kan er eventueel beslag worden gelegd.

Als er beslag is gelegd op inkomsten blijft de schuldenaar een deel van de inkomsten houden, de beslagvrije voet. Daarvan kunnen de noodzakelijke levensbehoeften zoals huur, gas, water, licht, zorg en levensmiddelen worden betaald. Het deel van de inkomsten daarboven, valt onder het beslag en wordt aan de gerechtsdeurwaarder afgedragen. Daarmee wordt de vordering vervolgens afgelost.

Met een beslag op inkomsten wordt in de regel de volledige betaalcapaciteit gebruikt om die ene schuld – waarvoor loonbeslag is gelegd – te betalen. Eventuele andere schulden kunnen niet meer worden betaald, omdat er geen afloscapaciteit meer is. De huidige wetgeving versterkt daarmee in feite de schuldenproblematiek. Door de beslaglegging op het inkomen kan een financieel kritische situatie ontstaan. Schuldenaren met een beslag op hun inkomsten hebben geen financiële ruimte om tot een oplossing te komen voor andere schulden. De kern van het probleem is nu dat als er een loonbeslag ligt, de complete betaalcapaciteit onder het beslag valt. Het deel van de inkomsten dat onder het beslag valt, wordt aan de gerechtsdeurwaarder overgemaakt en gebruikt om de schuld af te lossen. Het deel wat niet onder het beslag valt, is nodig voor de noodzakelijke levensbehoeften zoals huur, gas, water, licht, zorg en levensmiddelen. Daarmee blijven zowel de schuldenaar als schuldeisers met een onopgelost probleem zitten.

Pogingen van een schuldeiser en gerechtsdeurwaarder om te incasseren, bieden weinig reële

<sup>6</sup> Hogeschool Utrecht, Panteia, LOSR in opdracht van het WODC, 2020.

<sup>7</sup> <https://www.trimbos.nl/actueel/nieuws/diepe-schulden-trigger-voor-angst-en-depressie/>  
<https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/2022/04/Handreiking-bevorderen-van-gezond-financieel-gedrag.pdf>

mogelijkheden als er al loonbeslag is gelegd. Schuldeisers worden feitelijk gedwongen ook beslag te leggen als ze geld willen incasseren. Met alle kosten en het verder oplopen van de schuld als gevolg.

Zoals hiervoor aangegeven leidt de gang naar de rechter tot extra kosten voor de schuldenaar en een kostenrisico voor de schuldeiser. Voor de schuldeiser is dit een moeilijke keuze. Deze moet vooraf kosten maken voor een vonnis en vervolgens beslag leggen om mee te kunnen delen in die betaalcapaciteit van de schuldenaar, die toch al in de problemen zit. Daarnaast loopt de schuldeiser extra risico's zoals kosten en imago/klantbehoud. Voor de schuldenaar betekent dit traject extra kosten, frustraties en stress.

Vanuit een sociaal, moreel en financieel perspectief is het wenselijk dat aan dergelijke schuldsituaties een einde wordt gemaakt. Met het hieronder uitgewerkte voorstel voor een vernieuwde procedure wordt aan deze behoefte invulling gegeven.

#### *2.4 Hoe werkt de voorgestelde regeling?*

Als er al een loonbeslag is gelegd, kan de schuldeiser in bepaalde gevallen meedelen in de opbrengst hiervan. De gang naar de rechter en een beslaglegging inclusief de bijbehorende kosten worden voorkomen. De schuldeiser kan direct meedelen in de opbrengsten uit het beslag. Het voorstel werkt als volgt.

##### *Lopend beslag op inkomsten*

Het meedelen in een beslag is uitsluitend mogelijk als er beslag op de inkomsten is gelegd door een gerechtsdeurwaarder. In een later stadium zouden overheidsinstanties met een eigen executiebevoegdheid kunnen aansluiten. Voorwaarde is dan wel dat er een voor alle betrokken partijen toegankelijk beslagregister is. Op dit moment zijn alleen de beslagen van gerechtsdeurwaarders zichtbaar in het Digitaal Beslagregister (DBR). Beslagen door overheidsdeurwaarders ontbreken bijvoorbeeld.

##### *Inschakeling gerechtsdeurwaarder*

Er is voor gekozen om het meedelen vooralsnog alleen mogelijk te maken via tussenkomst van een gerechtsdeurwaarder. De gerechtsdeurwaarder is dé expert bij beslagen en executies en is bekend met de materie. Bovendien heeft de gerechtsdeurwaarder de bevoegdheid om het adres van de schuldenaar via de Basisregistratie Personen te raadplegen en kan hij een stukken per exploit uitbrengen. Hiermee wordt gebod dat de schuldenaar kennisneemt van het uitoefenen van het recht om te delen in beslag. Daarnaast is de gerechtsdeurwaarder degene die een groot deel van de beslagen, die zich lenen voor het meedelen in beslag, legt. Met name bij beslagen op basis van een vonnis (hier is de grootste winst te behalen), is de gerechtsdeurwaarder degene die beslagen legt. Tenslotte is het van belang dat toegang tot het beslagregister alleen is voorbehouden aan gerechtsdeurwaarders. Andere partijen hebben veel minder zicht op eerder gelegde beslagen ten laste van de schuldenaar.

De gerechtsdeurwaarder doet een eerste beoordeling of er een vordering is en of aan de nadere voorwaarden is voldaan. Op het moment dat er een executoriale titel is, is het niet nodig om de vordering inhoudelijk te beoordelen. De executoriale titel legitimeert de gerechtsdeurwaarder al om executie maatregelen te nemen.

De bedoeling van de regeling is om onnodige procedurekosten om beslag te kunnen leggen te voorkomen. Dit houdt in dat er via deze regeling ook kan worden meegedeeld in het beslag op het moment dat er geen executoriale titel is. Dit vereist een inhoudelijke beoordeling van de vordering door de gerechtsdeurwaarder of er kan worden meegedeeld in een beslag. In het dossier moeten zich voldoende stukken bevinden om het besluit om de vordering te laten meedelen in het beslag te kunnen onderbouwen. Dit is nader uitgewerkt in het voorgestelde lid 2. Bovendien biedt lid 10 de mogelijkheid om de wijze waarop de beoordeling dient te worden gedaan, nader uit te werken in een AMvB. Het is goed om te benadrukken dat het meedelen in een beslag niet inhoudt dat de vordering in rechte vaststaat.

De beoordeling van de gerechtsdeurwaarder houdt enkel in dat de vordering kan meedelen in het beslag. De schuldenaar behoudt de mogelijkheid om de zaak aan de rechter voor te leggen en te vorderen dat het meedelen ongedaan wordt gemaakt. Met andere woorden: de rechter beoordeelt de rechtmatigheid van de vordering. De deurwaarder beoordeelt het meedelen in het beslag.

Naast de rechtsbescherming waarin deze regeling voorziet, kan de beoordeling van de gerechtsdeurwaarder ook periodiek geauditeerd worden. De beoordeling legt de gerechtsdeurwaarder vast in zijn administratie. Daardoor kan de toetsing geauditeerd worden. Gerechtsdeurwaarders worden op dit moment al geaudit op het naleven van de voor hen geldende KBvG Normen voor Kwaliteit.

Naleving van een correcte toetsing kan worden afgedwongen met tuchtrecht waaraan gerechtsdeurwaarders onderworpen zijn. Verder is van belang dat de coördinerend deurwaarder de aanzegging om mee te delen in het beslag ook zal moeten controleren.

Anders dan in het Whitepaper is in deze regeling de toestemming niet als voorwaarde voor het kunnen meedelen in het beslag opgenomen. Alhoewel dit meer zekerheid biedt, is de ervaring dat het verkrijgen van toestemming van de schuldenaar niet eenvoudig wordt verkregen. Indien toestemming als voorwaarde voor het meedelen in het beslag wordt opgenomen, zullen veel zaken die zich lenen voor het meedelen, afvallen. Hierdoor zullen in die zaken de gang naar de rechter worden gemaakt en zal er beslag moeten worden gelegd. Dit zou afbreuk doen aan hetgeen met deze regeling is beoogd.

#### *Registreren in het Digitaal Beslagregister*

Op het moment dat wordt meegedeeld in het beslag zal dit, net zoals een beslag op inkomsten, door de gerechtsdeurwaarder geregistreerd moeten worden in het Digitaal Beslagregister van de KBvG. Daarmee kunnen andere gerechtsdeurwaarders kennis nemen van het meedelen in het beslag. Deze registratie is niet in dit voorstel opgenomen, omdat het Digitaal Beslagregister niet in de wet is geregeld. Het Digitaal Beslagregister is geregeld in de KBvG Verordening Digitaal Beslagregister. Deze verordening zal dan ook moeten worden aangepast, zodat het meedelen in beslag ook kan worden geregistreerd.

#### *Wijzen op de mogelijkheid van schuldhulpverlening*

Een loonbeslag en het meedelen in het beslag kunnen lang lopen. Met schuldhulp is de schuldproblematiek in veel gevallen na 1,5 jaar opgelost. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de gerechtsdeurwaarder de schuldenaar actief wijst op mogelijkheden van schuldhulpverlening. De gedachte hierbij is dat de schuldenaar minimaal 2 schulden heeft, hetgeen een indicatie is, dat er sprake zou kunnen zijn van een problematische schuldensituatie. De informatie over schuldhulpverlening zou kunnen worden verstrekt in de vorm van een folder. Deze folder moet zo worden vormgegeven dat dit leidt tot een gesprek, waarin de gerechtsdeurwaarder de schuldenaar ook daadwerkelijk verwijst naar gemeentelijke schuldhulpverlening. Met toestemming van de schuldenaar, kan de gerechtsdeurwaarder gegevens van de schuldenaar doorgeven aan de gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit is een vorm van vroegsignalering.

De ruimere taak van de gerechtsdeurwaarder (waaronder vroegsignalering) is aan de orde gekomen tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de Initiatiefnota van D66 kamer lid, mevrouw Kat. CDA kamerlid mevrouw Palland heeft op 12 juni 2023 een motie ingediend, waarin de minister wordt verzocht om middels een pilot te onderzoeken in hoeverre vroegsignalering door de gerechtsdeurwaarder een optie is om toe te voegen aan de bestaande instrumenten om problematisch schuldensituaties in een vroegtijdige stadium te signaleren. Wellicht dat deze pilot leidt tot een andere vorm van vroegsignalering door de gerechtsdeurwaarder. Op dit moment is dit alleen mogelijk met toestemming van de schuldenaar.

#### *Afwikkeling meedelen in het beslag*

Nadat de aanzegging om mee te delen in het beslag is gedaan, wordt de aanzegging ingediend bij de coördinerend gerechtsdeurwaarder. De coördinerend gerechtsdeurwaarder beoordeelt de aanzegging om mee te delen en neemt deze op in de verdeling alsof het een reguliere beslaglegging betreft. De regels van de afwikkeling van een zogenaamd cumulatief beslag zijn van toepassing op het meedelen in het beslag.

### *2.5 Voordelen van de voorgestelde regeling*

De geregistreerde schuldregeling heeft een aantal voordelen. Deze voordelen zijn hiervoor al benoemd en zijn ook te vinden op de pagina's 10 en 11 van het Whitepaper. In het kort wordt op deze plaats opgemerkt dat alle schuldeisers zijn gebaat bij het meedelen in het beslag, omdat er minder kosten worden gemaakt. Zie hiervoor hetgeen onder 2.2 is opgemerkt over de mogelijke kostenreductie. Daardoor is een groter deel van de geïncasseerde gelden beschikbaar voor betaling van de schulden.

Verder zal er minder behoefte bestaan aan schuldhulp, maatschappelijk werk en crisishulp. Ook wordt de rechtspraak ontlast doordat er minder rechtszaken worden aangebracht. Daarnaast is te verwachten dat bij een goed werkende meedelen in beslagregeling andere procedures zoals WSNP kunnen worden voorkomen.

Naast alle hiervoor genoemde voordelen kan het meedelen in beslag een logische opstap zijn naar schuldhulp, als de schuldenaar dat wenst. De gerechtsdeurwaarder wijst de schuldenaar actief op de mogelijkheid van schuldhulp.

## *2.6 Nadelen van de voorgestelde regeling*

Aan het meedelen in beslag kleven ook nadelen. In het voorstel is geprobeerd om zo veel mogelijk tegemoet te komen aan deze nadelen.

Met name op het moment dat er geen executoriale titel is, komt de vraag naar voren wat legitimeert dat er kan worden meegedeeld in het beslag. Die legitimiteit wordt gevonden in de regeling zelf. In deze regeling wordt een pragmatische keuze gemaakt om mindere zware eisen te stellen aan de voorwaarden voor het meedelen in het beslag, omdat het voorstel zo veel voordelen heeft. Waarbij met name wordt gewezen op het kostenaspect, maar ook op de weinig zinvolle gang naar de rechter om een titel te verkrijgen, puur en alleen voor het leggen van beslag. Uiteindelijk legitimeert de wettelijke bepaling samen met het eerdere beslag, de niet betwiste vordering en de beoordeling van de gerechtsdeurwaarder, het meedelen in het beslag. Uiteraard bestaat in alle gevallen de mogelijkheid voor de schuldenaar om de zaak voor te leggen aan de rechter.

Een ander nadeel is dat de eerste beslaglegger minder gelden ontvangt, omdat de opbrengsten van het beslag met de schuldeiser, die meedeelt in het beslag gedeeld moet worden. Op het eerste gezicht is dit een nadeel, maar onder de huidige regelgeving zou de schuldeiser een vonnis moeten halen en daarna ook beslag leggen, waardoor de totale schuld en kosten hoger worden. De eerste beslaglegger zou in dat geval op termijn zelfs nog minder kunnen ontvangen. Wellicht dat de eerste beslaglegger eerder betaald zou kunnen krijgen, omdat het altijd enige tijd kost voordat een executoriale titel is verkregen en er beslag is gelegd. Dit nadeel weegt niet op tegen het gegeven dat er voor alle schuldeisers meer geld te verdelen is, omdat er minder kosten worden gemaakt.

## *2.7 Verkregen input van brede afvaardiging ketenpartners*

Het onderhavige voorstel is gedeeld, besproken en vervolgens van feedback voorzien tijdens een groeisessie op 9 februari 2023 door een brede afvaardiging van relevante partijen. Daaronder waren diverse schuldeisers, ministeries, NVVK en andere brancheverenigingen. De feedback is verwerkt in het conceptwetsvoorstel en deze memorie van toelichting.

## *2.8 Afweging voor- en nadelen*

Samenvattend geldt dat de kracht van dit voorstel ligt in het reduceren van kosten en het benutten van de aanwezige afloscapaciteit voor alle schulden. De opbrengst van het loonbeslag wordt (naar rato van de hoofdsom, analoog aan de regels van het cumulatieve inkomstenbeslag) verdeeld over de vordering waarvoor beslag is gelegd en de vordering die meedeelt in het beslag. Met het voorstel kan worden voorkomen dat het aantal burgers met problematische schulden verder oploopt. Vanuit zowel sociaal, moreel én financieel perspectief, is dat winst.

## **3. Verhouding tot overige regelgeving**

Dit voorstel is een afwijking van het huidige beslag- en executierecht. Er wordt een rechtsfiguur toegevoegd, die voorheen onbekend was. Een vorm van executie wordt mogelijk gemaakt zonder dat de schuldeiser in het bezit is van een executoriale titel en er hoeft niet te worden voldaan aan de beslagformaliteiten. Verder sluit dit voorstel naadloos aan op de huidige regeling. Grote aanpassingen behoeven er niet te worden gedaan in het beslag- en executierecht.

De voorgestelde regeling creëert een nieuw exploit: de aanzegging inzake het meedelen in het beslag. Voor dit exploit zal een schuldenaarstarief vastgesteld dienen te worden. Waarbij ook rekening wordt gehouden met de noodzakelijke werkzaamheden, die gemoeid zijn met de beoordeling van de vordering door de gerechtsdeurwaarder. Het Besluit Tarieven Ambtshandelingen Gerechtsdeurwaarders zal moeten worden aangepast. Daarnaast dient dit Besluit te worden aangepast om duidelijk te maken dat de kosten verband houdend met de inning en de verdeling van een cumulatief beslag, ook gelden bij de verdeling van een beslag en het meedelen in het beslag.

## **4. Financiële gevolgen**

Dit wetsvoorstel heeft financiële gevolgen. Er worden minder gerechtelijke procedures gevoerd en er worden minder beslagen gelegd. Dit leidt tot navenant minder kosten voor de schuldenaar en de schuldeiser.

Daarentegen zullen minder gerechtelijke procedures leiden tot minder inkomsten uit griffierechten. Een indicatie van deze vermindering is op dit moment niet bekend. Het voorstel leidt ook tot minder

inkomsten voor de gerechtsdeurwaarders. In het geval er wordt meegedeeld in het beslag zonder titel zal de gerechtsdeurwaarder 4 exploiten niet hoeven uit te brengen (dagvaarding, betekening, beslag en de betekening van het beslag). Daartegenover staat 1 exploit, de aanzegging inzake meedelen in het beslag. Dit zal per saldo leiden tot een aanzienlijke daling van de inkomsten van de gerechtsdeurwaarder uit ambtshandelingen.

## **5. Evaluatiemoment**

Bij het uitwerken van het voorstel is aan de orde gekomen of het wenselijk is om ervaring te krijgen met het meedelen in een beslag via het doen van een pilot. Het doen van een pilot heeft als voordeel, dat er nog geen definitieve beslissing wordt genomen. Het heeft echter als nadeel dat er na de termijn van de pilot een nieuwe situatie ontstaat waarbij het niet altijd duidelijk wat de gevolgen zijn geweest van de pilot. Met name vanwege de nadelen, lijkt het niet zinvol om eerst een pilot te doen. Aan de ene kant vanwege de daadwerkelijke, directe en mogelijk langdurige impact op lopende beslagen. Na de pilot zullen de zaken waarin is meegedeeld in het beslag moet worden voortgezet. Dit kan zorgen voor het gedurende lange tijd doorwerken van de pilot. Verder is het inmiddels voldoende duidelijk en kunnen we mede door de cijfers een betrouwbare inschatting gegeven van de positieve effecten van het voorstel.

De impact van het voorstel lijkt aanzienlijk en daardoor kunnen er ook onverwachte en onbedoelde neveneffecten zijn. Om hier aan tegemoet te komen, zal de werking van het voorstel na 3 jaren worden geëvalueerd. Het voorstel kan dan worden aangepast om eventuele ongewenste bijeffecten te voorkomen.

## **6. Overgangsrecht en inwerkingtreding**

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het lijkt niet nodig om overgangsrecht op te nemen.

## **Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel I**

De regeling bestaat uit het toevoegen van artikel art 479aa Rv. Dit artikel wordt ingevoegd na het huidige artikel art 479a Rv.

#### **Lid 1**

In het eerste lid wordt het recht om mee te delen beschreven. Hierbij wordt duidelijk gemaakt dat het moet gaan om een geheel of gedeeltelijk onbetaald gelaten vordering en dat er een eerder beslag is op periodieke inkomsten. Dat er eerder beslag is gelegd, is om meerdere redenen van belang. Het is van belang, omdat bij een eerder beslag de situatie zich voordoet dat de schuldenaar de onbetaald gelaten vordering wel wil betalen, maar dat hij dit door het gelegde beslag simpelweg niet kan. Dat er beslag is gelegd, is ook van belang vanwege het feit dat er op dat moment een coördinerend deurwaarder is en de regels van het beslagrecht voor de schuldenaar en de derde al van toepassing zijn. Er wordt aansluiting gezocht bij de bestaande situatie.

Er worden 2 vorderingen onderscheiden. De vordering met een betekende executoriale titel en de onbetwiste vordering, die niet meer bedraagt dan € 5.000. Met betrekking tot de laatste categorie geldt dat de gerechtsdeurwaarder zal moeten beoordelen of er een vordering is, die kan meedelen in het beslag. In het algemene deel is hier al op ingegaan.

In het eerdere voorstel was gekozen om de grens van € 25.000 te hanteren, de absolute competentiegrens van de kantonrechter. Tijdens de bijeenkomst van 9 februari 2023 kwam naar voren dat deze grens toch wel hoog en arbitrair werd gevonden. Dit zou leiden tot een te groot rechtsbeschermingstekort. Alhoewel er redenen zijn om een grens van € 25.000 te hanteren, met name de logische aansluiting bij de competentie van de kantonrechter, is de grens in het huidige voorstel naar beneden bijgesteld. Hierdoor zal de regeling op minder vorderingen kunnen worden toegepast, maar veel incassovorderingen komen niet boven deze grens uit. Bovendien is het beter te motiveren dat er voor hogere vorderingen ook meer kosten worden gemaakt.

Aan lid 1 is toegevoegd dat de vordering en de te maken kosten binnen een redelijke termijn verhaald moeten kunnen worden. Hierbij is aansluiting gezocht bij de maatstaf van artikel 6.4 lid 4 van de Gerechtsdeurwaardersverordening. Om duidelijk te maken dat de deurwaarder zich dient te baseren op de gegevens in het beslagregister, is gekozen voor het noemen van dit register.

#### Lid 2

In het eerdere voorstel was de beoordeling door de gerechtsdeurwaarder of de vordering kan meedelen in het beslag, niet nader beschreven. Tijdens de bijeenkomst van 9 februari 2023 werd opgemerkt dat het gewenst was om hier meer over op te nemen in het voorstel. In lid 2 is beschreven welke stukken de schuldeiser dient aan te leveren. Hierbij is verwezen naar de stukken zoals bedoeld in de Wet Kwaliteit incassodienstverlening en het Besluit Kwaliteit incassodienstverlening. De kaders van de beoordeling zelf is niet opgenomen in het voorstel. Het is ook niet gebruikelijk om in de wet op te nemen hoe een zelfstandig beroepsbeoefenaar zijn professionele beoordeling doet. Hier dient de gerechtsdeurwaarder de nodige vrijheid in te hebben. In lid 10 is echter wel de mogelijkheid gegeven om de wijze waarop de beoordeling moet worden gedaan nader uit te werken in een AMvB.

De gerechtsdeurwaarder beoordeelt of de door de schuldeiser geleverde informatie voldoende rechtvaardigt om de vordering te laten meedelen in het beslag. Zoals gezegd is het meedelen in een beslag niet een beoordeling is van de vordering zelf. De gerechtsdeurwaarder dient deze vraag te beantwoorden op basis van alle omstandigheden van het geval. Waarbij geldt dat de beoordeling van de gerechtsdeurwaarder altijd getoetst kan worden door de kantonrechter.

#### Lid 3

In het derde lid is bepaald aan welke formaliteiten het exploit meedelen in beslag dient te voldoen. Dit is vergelijkbaar met de eisen waaraan een beslagexploot op periodieke inkomsten dient te voldoen.<sup>9</sup> Vanwege de verschillen kon niet zonder meer verwezen worden naar de artikelen inzake het exploit van derdenbeslag.

In het exploit wordt ook direct aangegeven dat de schuldenaar zich kan wenden tot de kantonrechter in een kort geding op het moment dat hij of zij zich niet kan vinden in het exploit waarin het meedelen in het beslag wordt aangezegd. Tenslotte wordt in het exploit informatie over de beschikbaarheid van schuldhulp opgenomen. Het is immers bekend dat de schuldenaar minimaal 2 schulden heeft, hetgeen een indicatie is, dat er sprake zou kunnen zijn van een problematische schuldensituatie.

#### Lid 4

In het wetsvoorstel is de rol van de coördinerend gerechtsdeurwaarder van belang. De vordering die meedeelt in het beslag, lift als het ware mee op het al gelegde beslag. De coördinerend gerechtsdeurwaarder dient dan ook zo spoedig mogelijk, in de wetstekst wordt onverwijld gebruikt, te worden ingelicht over het exploit waarin het meedelen wordt aangezegd.

#### Lid 5 en lid 6

Dit lid richt zich tot de coördinerend gerechtsdeurwaarder. Hij dient de betrokken partijen binnen 4 dagen te informeren. Dit betekent overigens niet dat het meedelen in het beslag pas vanaf dat moment aanvangt. Het meedelen vangt aan op het moment dat het exploit van lid 1 sub b aan de schuldenaar is betekend. Mocht de kantonrechter in een kort geding bepalen dat het meedelen wordt geschorst, dan geldt deze bepaling niet. In zijn of haar vonnis zal de kantonrechter daar dan een beslissing over moeten nemen.

#### Lid 7

In dit lid is een speciale regeling getroffen om de rechten van de schuldenaar te beschermen. In alle gevallen kan de schuldenaar, die zich niet kan vinden in het meedelen in het beslag terecht bij de kantonrechter. Er is gekozen om dit op te nemen in het wetsvoorstel. Als dit niet was gedaan, dan zou er onduidelijkheid kunnen zijn over welke rechter absoluut bevoegd is om kennis te nemen van de vordering. Het geschil zou kunnen worden gezien als een executiegeschil zoals bedoeld in artikel 438 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Echter in het geval er geen executorialie titel is, valt een andere uitleg eveneens te verdedigen. Verder blijkt er nog steeds een verschil van inzicht te bestaan over de bevoegdheid van de kantonrechter bij executiegeschillen, op het moment dat het niet gaat om een zogenaamde aardvordering.<sup>10</sup> Onduidelijkheid op dit punt wordt door het huidige voorstel voorkomen.

---

<sup>9</sup> Artikel 475 Rv

<sup>10</sup> <https://deepink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBLIM:2023:2710>



Het toewijzen van deze geschillen aan de kantonrechter leidt er verder toe dat er een specialisatie ontstaat bij de kantonrechter. Behandeling van de zaken door de kantonrechter is bovendien minder kostbaar en laagdrempeliger, dan dat de zaak wordt behandeld door een kamer voor niet kantonzaken. Beperking van maatschappelijke kosten is een uitgangspunt van dit voorstel.

De schuldenaar dient wel zelf actie te ondernemen. Dit kan de schuldenaar doen door rechtshulp (advocaat, rechtsbijstandsverzekeraar of gerechtsdeurwaarder) in te schakelen. Het is niet ongebruikelijk om het initiatief voor het invoeren van rechtsbescherming te leggen bij de schuldenaar. Te meer daar er al een beoordeling is geweest door een gerechtsdeurwaarder. Deze vorm van rechtsbescherming is vergelijkbaar met zaken waarin een overheidsinstelling een dwangbevel heeft afgegeven. Ook in een dergelijk geval is het initiatief neergelegd bij de schuldenaar.

De kantonrechter zal dienen te oordelen of de gerechtsdeurwaarder terecht heeft geoordeeld dat de vordering kan meedelen in het beslag. Afhankelijk van de aangevoerde bezwaren dient de kantonrechter hier een beslissing over te nemen.

Op het moment dat de titel onherroepelijk is, zal de kantonrechter de vordering niet inhoudelijk kunnen beoordelen, maar de kantonrechter zal wel dienen te beoordelen of er zich na de titel omstandigheden hebben voorgedaan, die leiden tot het oordeel dat het niet gerechtvaardigd is om de vordering te laten meedelen in het beslag.

De schuldenaar zal de schuldeiser dienen te dagvaarden, maar vanwege de betrokkenheid van de deurwaarder is bepaald dat de dagvaarding ook moet worden betekend aan de deurwaarder en aan de coördinerend deurwaarder. Veelal zal de schuldeiser woonplaats hebben gekozen bij de gerechtsdeurwaarder en kan het exploit aan beiden betekend worden op het adres van de deurwaarder. Er is voorgeschreven dat de dagvaarding ook aan de coördinerend deurwaarder moet worden betekend, omdat het honoreren van de vordering kan leiden tot de vraag aan wie de gelden toekomen die aan de schuldeiser zijn afgedragen. Als de coördinerend deurwaarder niet in de procedure wordt betrokken, dan kan de schuldenaar vorderen dat de gelden aan hem worden afgedragen, terwijl deze gelden toekomen aan de beslaglegger of een eventuele andere partij die meedeelt in het beslag.

Op het moment dat de kantonrechter oordeelt dat de vordering niet kan meedelen in het beslag en er zijn betalingen ontvangen, dan zal de kantonrechter desgevraagd een beslissing dienen te geven over deze betalingen. In de regel zullen de betalingen toekomen aan de beslaglegger en/of een partij die meedeelt in het beslag. Het kan zijn dat dit leidt tot een situatie waarbij een schuldeiser substantiële bedragen dient terug te betalen. In zaken waarin er een executoriale titel is, is dit geen ander risico dan op dit moment bij een onrechtmatige beslaglegging. Voor zaken waarin er geen titel is, geldt dat de vordering beperkt blijkt tot een maximale hoofdsom van € 5000. Bovendien zal een schuldenaar in de regel niet lang wachten voordat wordt gedagvaard. Mocht er onredelijk lang met het uitbrengen van de dagvaarding worden gewacht, waardoor de schuldeiser in zijn belang wordt geschaad, dan kan de kantonrechter hier in zijn beslissing rekening mee houden.

#### Lid 8

In dit lid is opgenomen dat de schuldeiser die een vordering heeft die in aanmerking komt voor het meedelen in het beslag ook gehouden is om hiervan gebruik te maken. Als deze bepaling niet zou zijn opgenomen, staat het de schuldeiser vrij om een keuze te maken. Er zou kunnen worden aangevoerd dat een schuldeiser niet onnodig kosten mag maken en om die reden zou moeten kiezen voor het meedelen in het beslag. Om hier geen onduidelijkheid over te laten bestaan, is het expliciet opgenomen in deze bepaling.

#### Lid 9

Vanwege de grote overeenkomsten met het leggen en de afwikkeling van beslag zijn diverse bepalingen inzake het beslagrecht van overeenkomstige toepassing verklaard.

#### Lid 10

Dit lid biedt de mogelijkheid om in een AMvB nadere regels te stellen met betrekking tot de beoordeling van het meedelen in het beslag, de inrichting van het exploit en de communicatie met de coördinerend deurwaarder.

## Bijlagen

**Bijlage 1:** Kostenoverzicht met en zonder Meedelen in Beslag (*Meerdere schulden aflossen vanuit één beslaglegging*)

### Kosten per individuele zaak

De huidige kosten in een zaak waarin na de wetswijziging recht bestaat om mee te delen in beslag is schematisch weergegeven in figuur 1 en de kosten met meedelen in beslag in figuur 2.

**Figuur 1. Reguliere kosten zonder Meedelen in beslag**



Vermelde tarieven gelden per 1 maart 2023.

**Figuur 2. Kosten en extra afloscapaciteit met Meedelen in beslag**



Vermelde tarieven gelden per 1 maart 2023.

Er kan rekening worden gehouden met de navolgende besparingen.

In een zaak als bedoeld in artikel 479aa Rv lid 1 sub a, eerste zinsnede (een zaak met een betekende executoriale titel)

Loonbeslag	€ 157,17
<b>Totale besparing</b>	<b>€ 157,17</b>

In een zaak als bedoeld in artikel 479aa Rv lid 1 sub a, laatste zinsnede (een onbetwiste vordering met een belang tot € 5000)

Kosten dagvaarding	€ 106,73
Gemachtigde salaris	€ 132,00
Griffierecht	€ 322,00
Betekening titel	€ 116,20
Nasalaris	€ 66,00
Loonbeslag	€ 157,17
<b>Totale besparing</b>	<b>€ 900,10</b>

Als er uit wordt gegaan van een evenredige verspreiding van de zaken met een betekende titel en onbetwiste vorderingen dan zal er een gemiddelde kostenbesparing per zaak zijn van ruim € 528.

In de rekenvoorbeelden is overigens geen rekening gehouden met de BTW component over de exploitkosten. Op het moment, dat de schuldeiser deze kosten niet op grond van de Wet op de Omzetbelasting 1968 kan verrekenen, worden de exploitkosten verhoogd met de BTW van 21%.

## **Bijlage 2: Inzicht in kostenbesparing Meedelen in beslag op basis van cijfers uit het Digitaal Beslagregister (DBR)**

In bijlage 1 is aangegeven wat de kostenbesparing is voor een individuele zaak. Alhoewel voor een individuele schuldenaar (en schuldeiser) iedere kostenbesparing relevant is, is de gedachte achter de wetwijziging, dat er ook een wezenlijke kostenbesparing kan worden bereikt voor schuldenaren en schuldeisers in het algemeen. In deze bijlage zal uiteen worden gezet welke kostenbesparing van de wetwijziging wordt verwacht.

### **Verwacht aantal zaken waarbij sprake zal zijn van meedelen in beslag**

De zaken waarbij sprake zal zijn van meedelen in beslag zijn de zogenaamde cumulatieve beslagen. Daarbij zijn ten laste van één persoon meerdere beslagen op periodieke inkomsten gelegd. Uit de cijfers van het CBS volgt dat er in Nederland ruim 600.000 huishoudens zijn met problematische schulden. Deze huishoudens hebben gemiddeld te maken met meerdere beslagen op periodieke inkomsten. Dan valt te verwachten, dat er jaarlijks een groot aantal cumulatieve beslagen wordt gelegd.

Uit door de KBvG verstrekte gegevens uit het digitaal beslagregister (DBR) blijkt, dat in de periode april 2022 tot en met maart 2023 in totaal 222.729 beslagen op periodieke inkomsten zijn gelegd.

Uit de cijfers volgt niet direct of een beslag een cumulatief beslag is. Wel kan uit de cijfers worden afgeleid, dat gemiddeld 44% van het totale aantal actieve beslagen een cumulatief beslag is. Met dit percentage kan worden berekend hoeveel van de maandelijks gelegde beslagen een cumulatief beslag is. In de laatste 12 maanden waarvan er gegevens bekend zijn, gaat dit om 97.838 beslagen.

	<b>totaal nieuwe beslagen</b>	<b>cumulatieve beslagen</b>
maart 2023	21.310	9.252
februari 2023	16.360	7.094
januari 2023	16.490	7.172
december 2022	15.636	6.815
november 2022	16.407	7.158
oktober 2022	16.398	7.166
september 2022	18.585	8.145
augustus 2022	16.375	7.217
juli 2022	15.083	6.683
juni 2022	25.321	11.263
mei 2022	23.482	10.450
april 2022	21.282	9.422
	<b>222.729</b>	<b>97.838</b>

**Uitgaande van een gemiddelde kostenbesparing van € 528 per geval (zie bijlage 1) zou jaarlijks € 51.658.464 aan kosten kunnen worden bespaard.**

In deze schatting zijn (semi) overheden, die zelf beslag leggen niet meegenomen. Als die ook worden meegenomen, zal de besparing nog groter zijn.