

Vergaderjaar 2020–2021

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 604

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2021

In het regeerakkoord 2017–2021 (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) was opgenomen dat de juridische afhandeling van schulden moet worden verbeterd. Schuldeisers dienen eerst de mogelijkheden van een betalingsregeling te onderzoeken voordat een zaak voor de rechter wordt gebracht, aldus het regeerakkoord.¹ De achterliggende gedachte hiervan is dat schuldenaren op die manier minder snel in financiële problemen komen en dat schuldeisers hun vordering kunnen innen zonder kosten te maken. Om uitvoering te geven aan het regeerakkoord heb ik het WODC opdracht gegeven te onderzoeken hoe de private markt invulling geeft aan betalingsregelingen en hoe gestimuleerd kan worden dat vaker haalbare betalingsregelingen worden getroffen voordat zaken voor de rechter worden gebracht. Op 1 september 2020 heb ik, mede namens de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het rapport van dit onderzoek «Betalingsregelingen – Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers» aan uw Kamer aangeboden². Het onderzoek is uitgevoerd door het Lectoraat Schulden en Incasso van de Hogeschool Utrecht, de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden en Panteia.³

Met deze brief bied ik u, mede namens de Minister van SZW, mijn reactie op voornoemd rapport aan en geef ik aan welke maatregelen worden voorbereid om de totstandkoming van betalingsregelingen te stimuleren. In mijn brief van 4 december 2019 over voorstellen ter verbetering van de huidige procedure voor incassozaken bij de rechtspraak heb ik toegezegd te verkennen of het zinvol en behulpzaam is om de rechter de bevoegdheid te geven om betalingsregelingen op te kunnen leggen.⁴ Met deze brief doe ik ook die toezegging gestand.

¹ Zie regeerakkoord 2017–2021 Vertrouwen in de toekomst, p. 27.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 24 515, nr. 560.

⁴ Kamerstuk 29 279, nr. 554.

Belangrijkste bevindingen uit het rapport

Schuldenaren hebben wettelijk geen expliciet recht op een betalingsregeling, enkele uitzonderingen daargelaten.⁵ Het uitgangspunt is dat, behoudens andersluidende contractuele afspraken, de schuldeiser aanspraak heeft op een betaling ineens en alleen met zijn instemming kan de schuldenaar de openstaande schuld in termijnen voldoen (vgl. artikel 6:29 van het Burgerlijk Wetboek).

Dat schuldenaren geen recht hebben op een betalingsregeling betekent dat het aan schuldeisers is om te bepalen of, en zo ja, onder welke voorwaarden, zij een betalingsregeling aangaan. Uit het onderzoek blijkt dat de belangrijkste reden om een betalingsregeling te treffen is dat de schuldenaar niet in staat is om het verschuldigde bedrag in één keer te betalen. Indien een betalingsregeling tot stand komt, wordt voorkomen dat een schuldenaar voor de rechter moet verschijnen, wat tot extra kosten leidt. Voor de schuldeiser levert een betalingsregeling het voordeel op dat hij kosten en tijd bespaart om het openstaande bedrag te innen. Een betalingsregeling is geen vanzelfsprekendheid en schuldeisers passen dit middel heel verschillend toe. Enerzijds beschrijven de geïnterviewde sociaal raadslieden, incassobureaus en gerechtsdeurwaarders dat de meeste schuldeisers bereid zijn tot het treffen van een regeling. Anderzijds constateren ze dat er een aanzienlijke groep schuldeisers is die verzoeken van schuldenaren om een betalingsregeling te treffen, afwijzen. Ook als de schuldenaar aantoont dat het niet betalen voortkomt uit betalingsonmacht.

Het onderzoek wijst verder uit dat het treffen van betalingsregelingen niet altijd de gewenste oplossing biedt voor mensen die problematische schulden hebben. De situatie kan zich voordoen dat de schuldenaar een dusdanig hoge schuldenlast heeft dat het volledig betalen van alle vorderingen, ook met behulp van betalingsregelingen, binnen een redelijke termijn niet reëel is. Een schuldsaneringstraject – met daaraan verbonden gedeeltelijke kwijtschelding door de schuldeiser – is voor mensen in die situatie doorgaans de enige manier om binnen een redelijke termijn uit de schulden te komen.⁶

Voorts is uit het rapport gebleken dat bij veel schuldenaren er meer zaken spelen dan alleen betalingsachterstanden, zoals sociale problemen, laaggeletterdheid of gezondheidsklachten. Dergelijke multiproblematiek leidt veelal tot verminderd doenvermogen.⁷ Schuldenaren nemen mede daardoor vaak een afwachtende houding aan; ook als een vordering wel in een aantal termijnen kan worden betaald, nemen schuldenaren in veel gevallen geen contact op met de schuldeiser. Schaamte en stress kunnen hier een reden voor zijn en ervoor zorgen dat mensen bij de dag gaan leven. Hierdoor kunnen financiële problemen zich opstapelen. Bij het afspreken van betalingsregelingen ontbreekt het veel schuldenaren aan inzicht in het beschikbare budget waardoor zij een te hoog termijnbedrag afspreken in verhouding tot hun financiële aflossingsmogelijkheden.

Tot slot komt uit het onderzoek naar voren dat, als een incassozaak voor de rechter komt, 70 tot 80 procent van de schuldenaren verstek laat gaan.

⁵ Zo bepaalt art. 18a Zorgverzekeringswet dat een schuldenaar bij een premieachterstand bij een ziektekostenverzekering in beginsel recht heeft op een betalingsregeling.

⁶ Dit kan zowel een minnelijk schuldhulpverleningstraject waar de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) op van toepassing is of een wettelijk schuldsaneringstraject bevatten waar de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) op van toepassing is.

⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR.

Schuldenaren die wel verschijnen, doen dit vaak met de gedachte dat zij ter zitting alsnog een betalingsregeling kunnen treffen, terwijl dit in de regel bij de behandeling van incassozaken op de rolzitting van de kantonrechter niet het geval is, alleen al omdat de schuldeiser daarbij lang niet altijd aanwezig is.⁸ Op dit moment kunnen rechters in een incassozaak enkel de vordering toe- of afwijzen, al dan niet gedeeltelijk. Daarbij wordt niet getoetst of de schuldenaar in staat is om te betalen en komen de proceskosten veelal voor rekening van de schuldenaar als verliezende partij. De rechter kan alleen een betalingsregeling opleggen als de schuldeiser hiermee instemt. Een eventueel tussen de schuldeiser en schuldenaar afgesproken betalingsregeling kan hij opnemen in de uitspraak.

Reactie op het rapport

Een betalingsregeling heeft voor zowel schuldeisers als schuldenaren voordelen: een oplossing waar beide partijen achter staan zonder dat zij hiervoor een gerechtelijke procedure moeten doorlopen die tijd en geld kost. Ik ben dan ook blij met de constatering dat de meeste schuldeisers bereid lijken te zijn tot het treffen van een betalingsregeling. Wel vind ik de constatering dat er een aanzienlijke groep schuldeisers is die verzoeken van schuldenaren tot het treffen van een betalingsregeling afwijzen, zorgelijk. Het rapport geeft verschillende denkrichtingen om het treffen van betalingsregelingen in een vroeg stadium te stimuleren zodat een rechtsgang wellicht niet nodig is.⁹ Het rapport en de verscheidenheid aan denkrichtingen maken duidelijk dat de schuldenproblematiek complex is. Een op de situatie van de schuldenaar afgestemde betalingsregeling kan voorkomen dat schuldenaren verder in de schulden raken.

Een van de mogelijkheden om betalingsregelingen te stimuleren, is om schuldenaren een algemeen recht op een betalingsregeling te geven dan wel schuldeisers daartoe te verplichten. Ik zie echter geen aanleiding hiertoe over te gaan. In Nederland is de contractsvrijheid het uitgangspunt. Die vrijheid omvat ook dat afspraken worden nagekomen (*pacta sunt servanda*). Een algemeen recht op een betalingsregeling kan het vertrouwen van schuldeisers in het handelsverkeer ondermijnen. Daarnaast kan dit (kleinere) schuldeisers in de financiële problemen brengen. Ook betekent een algemeen recht op een betalingsregeling dat ook schuldenaren die hun factuur niet willen betalen een dergelijk recht krijgen, terwijl een betalingsregeling bedoeld is voor schuldenaren die niet kunnen betalen. Tot slot blijkt, zoals hierboven is aangegeven, dat betalingsregelingen niet in alle gevallen een oplossing bieden, bijvoorbeeld voor mensen met problematische schulden.

Tegelijkertijd zie ik dat in specifieke gevallen betalingsregelingen kunnen voorkomen dat mensen (verder) in financiële problemen komen. Daarom vind ik het belangrijk om het treffen van betalingsregelingen te stimuleren. Met name bij, zoals uit het onderzoek blijkt, de groep schuldeisers die verzoeken van schuldenaren om een betalingsregeling te treffen afwijzen, terwijl de schuldenaar aantoonbaar het verschuldigde bedrag niet in één keer te kunnen betalen, maar wel in termijnen. In deze gevallen zou ook de rechter een rol kunnen spelen. Ik licht dit hieronder toe.

1. Bevoegdheid van de rechter om betalingsregelingen op te kunnen leggen

Een van de manieren om, als partijen er onderling niet uitkomen, tot een betalingsregeling te komen, is de rechter de bevoegdheid te geven

⁸ Tenzij het een zitting is waar van tevoren afspraken zijn gemaakt tussen de rechtbank en de schuldeiser.

⁹ Zie de denkrichtingen op pag. 105 tot en met 112 van het rapport.

betalingsregelingen op te leggen. Als schuldeisers en schuldenaren hun geschil niet in onderling overleg kunnen oplossen, kunnen zij naar de rechter stappen. Op dit moment heeft de rechter niet de wettelijke bevoegdheid om tegen de wil van de schuldeiser een betalingsregeling op te leggen. De rechter kan wel met mandaat van de schuldeiser een tussen partijen overeengekomen betalingsregeling vastleggen in een proces-verbaal of vonnis.¹⁰ De rechtbanken Amsterdam, Rotterdam en Midden-Nederland hebben de toepassing van deze mogelijkheid door rechters geëvalueerd. Hieruit is gebleken dat een dergelijke betalingsregeling alleen werkt bij zaken waarbij de schuldeiser bereid is om hieraan mee te werken.

Om die reden acht ik het wenselijk dat, in de gevallen waarin het naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet van de schuldenaar gevergd kan worden dat hij zijn vordering in één keer betaalt, het voor een rechter, nadat partijen zich hierover hebben kunnen uitlaten, mogelijk wordt om een betalingsregeling op te leggen. Hetzelfde geldt ingeval partijen het niet eens kunnen worden over de hoogte van het termijnbedrag van een betalingsregeling. Hierbij dient te worden meegenomen dat er geen sprake moet zijn van onevenredige benadeling van de schuldeiser. De Raad voor de rechtspraak (nader te noemen: de Raad) is voorstander van een wettelijke mogelijkheid voor de rechter om een betalingsregeling op te leggen. De Raad heeft aangegeven geen problemen in de uitvoering te verwachten. De rechter heeft binnen zijn normale bevoegdheden voldoende mogelijkheden om de benodigde informatie op te vragen over de inkomenspositie van de schuldenaar en eventuele andere schulden, beslagen of betalingsregelingen. Dit kan zowel schriftelijk als mondeling tijdens de zitting. De Raad verwacht dat, als bekend is dat rechters de mogelijkheid hebben om betalingsregelingen op te leggen, meer schuldenaren naar de rolzitting komen dan wel schriftelijk op de dagvaarding reageren en dat het aantal verstekzaken zal dalen. De behoefte om de rechter betalingsregelingen te kunnen laten opleggen is groot en past binnen de wijze waarop rechters te werk gaan, aldus de Raad. Ik zal een wetsvoorstel voorbereiden om het vorenstaande mogelijk te maken.

2. Inverbindingstelling

Van bedrijven en burgers mag in beginsel verwacht worden dat zij eerst hun geschil in onderling overleg trachten op te lossen in plaats van dat zij elkaar gelijk in rechte betrekken, ook bij incassogeschillen. Voor incassozaken betekent dit dat de schuldeiser contact opneemt (of pogingen daartoe doet) met de schuldenaar (zgn. inverbindingstelling) teneinde te proberen om het geschil in onderling overleg op te lossen, bijvoorbeeld door middel van een betalingsregeling. Ik wil stimuleren dat partijen bij geldvorderingen nadenken over een betalingsregeling voordat de schuldeiser de dagvaarding (of het verzoekschrift) uitbrengt. Dit geldt ook als de vordering uit handen is gegeven aan een incassodienstverlener.¹¹ In dat kader ben ik met de Raad in gesprek gegaan of het mogelijk is om een eiser in de dagvaarding (of het verzoekschrift) te laten vermelden of hij met de wederpartij overleg heeft gehad over een minnelijke oplossing. Het idee hierachter is dat de rechter weet op welke wijze partijen zich in de pre-processuele fase hebben opgesteld, zodat hij hier ter zitting op kan ingaan en er bij de proceskostenveroordeling rekening mee kan houden.

De Raad onderschrijft het doel van de inverbindingstelling, maar voorziet praktische problemen in de uitvoering en extra werkzaamheden voor schuldeisers, incassogemachtigden en de Rechtspraak.

¹⁰ Kamerstuk, 29 279, nr. 554.

¹¹ Kamerstuk 35 733, nr. 3, p. 13–15.

Ik wil de komende periode met betrokken partijen in gesprek over de praktische problemen die de Raad voorziet. Ik wil bezien of de inverbindingstelling meerwaarde kan hebben om betalingsregelingen te stimuleren en of de nadelen en/of kosten opwegen tegen de baten. Daarbij kijk ik ook naar andere mogelijkheden op grond waarvan de rechter bij de veroordeling in de proceskosten rekening kan houden met de pre-processuele houding van partijen. Ik vind het namelijk belangrijk dat rechters rekening kunnen houden met zowel de processuele houding als de pre-processuele houding.

Overige maatregelen

Iedereen kan in de schulden komen. Niemand hoeft zich hiervoor te schamen. Om te voorkomen dat schulden problematisch worden, is het belangrijk dat schuldenaren in een vroeg stadium om hulp vragen en dat zij deze hulp ook krijgen. Het kabinet wil het schuldentaboe doorbreken en roept met de landelijke campagne «De eerste stap helpt je verder» mensen op om geldzorgen bespreekbaar te maken en om hulp te vragen. Deze campagne is op 16 februari 2021 door de Minister van SZW gelanceerd.¹² Daarnaast heeft de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders recentelijk de campagne «bellen is oplossen» uitgerold en de Nederlandse Schuldhulprouwe (NSR) is sinds juli 2020 de gratis hulplijn 0800–115 «Hulp bij geldzorgen» gestart. Mensen met geldzorgen kunnen bellen voor advies en zo nodig worden doorverwezen naar passende hulp in de buurt.

Een belangrijk wetstraject dat in het kader van de Brede Schuldenaanpak is gestart, is het wetsvoorstel Kwaliteit incassodienstverlening. In dit wetsvoorstel wordt onder meer bepaald dat iedere incassodienstverlener zich rekenschap geeft van de positie van de schuldenaar. Een incassodienstverlener dient de schuldenaar indien nodig een betalingsregeling aan te bieden of te wijzen op instanties die de schuldenaar zouden kunnen helpen. Verder verwacht ik de komende periode ideeën uit het veld bij de inventarisatie van de beleidsopties over verbeteringen in het stelsel van incasso en deurwaarderij in het licht van de motie van het lid Van Beukering-Huijbregts (D66) c.s.¹³ Hierover bent u bij separate brief geïnformeerd.¹⁴

Daarnaast loopt een initiatief genaamd het Nederlands Instituut voor Betalingsregelingen (NlvB), waarover de Minister van SZW u in de brief van 11 maart jl. heeft geïnformeerd.¹⁵ Het NlvB is een initiatief dat beoogt een systeem te ontwikkelen dat partijen in staat stelt – op vrijwillige basis – realistische betalingsregelingen op te stellen om te voorkomen dat er problematische schulden ontstaan. Als blijkt dat de schuldenaar professionele hulp nodig heeft, wordt het dossier na diens toestemming overgedragen aan de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Vervolg

In het voorgaande heb ik uiteengezet op welke manier ik het treffen van betalingsregelingen in de private markt verder wil stimuleren, onder meer door de rechter de bevoegdheid te geven een betalingsregeling op te leggen. Ik zal in de gesprekken die ik de komende periode ter uitvoering van de motie van het lid Van Beukering-Huijbregts met partijen uit het

¹² In vervolg op de landelijke campagne «Kom uit je schuld».

¹³ *Kamerstuk, 35 570 XV, nr. 58.*

¹⁴ *Kamerstukken 29 279 en 24515, nr. 645.*

¹⁵ *Kamerstuk 24 515, nr. 600.*

incasso en schuldendomein voer de zgn. inverbindingstelling aan de orde stellen. Ik verwacht u na de zomer nader over de uitkomsten te kunnen informeren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker