



Raad voor de  
rechtspraak

# Evaluatie pilot 'zorgzaken' Rechtbank Amsterdam

## Eindrapportage

Hilke Grootelaar (Andersson Elffers Felix)

David Schelfhout (Andersson Elffers Felix)

20 januari 2022

# Colofon

## Opdrachtgever

Raad voor de Rechtspraak / Rechtbank Amsterdam

## Onderzoeksteam

Hilke Grootelaar ([h.grootelaar@aef.nl](mailto:h.grootelaar@aef.nl))

David Schelfhout ([d.schelfhout@aef.nl](mailto:d.schelfhout@aef.nl))

## Referentie

GR146

©2022 Staat der Nederlanden (Raad voor de rechtspraak)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, in een voor anderen toegankelijk gegevensbestand worden opgeslagen of worden openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. De toestemming wordt hierbij verveeld voor het verveelvoudigen, in een gegevensbestand toegankelijk maken of openbaar maken waarvoor geen geldelijke of andere tegenprestatie wordt gevraagd en ontvangen en waarbij deze uitgave als bron wordt gebruikt.

## Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Achtergrond van de pilotprocedure	8
1.2 Doel- en vraagstelling van deze evaluatie	11
1.3 Context van de pilot	11
1.4 Onderzoeksaanpak en -methoden	14
1.5 Inhoud van dit rapport	15
<b>2. Inrichting en werking van de pilot</b>	<b>16</b>
2.1 De reguliere incassoprocedure	16
2.2 Doelstellingen van de pilot	18
2.3 Inrichtingskeuzes van de pilot	19
2.4 Procesverloop op papier en in de praktijk	23
<b>3. Ervaringen met de pilot</b>	<b>34</b>
3.1 Ervaringen van verzekerden	34
3.2 Ervaringen van professionals	37
<b>4. Conclusies en blik op de toekomst</b>	<b>44</b>
4.1 Conclusies	44
4.2 Blik op de toekomst	49
<b>5. Bijlagen</b>	<b>52</b>
5.1 Gesprekspartners	52
5.2 Gespreksagenda verzekerden	54
5.3 Gespreksagenda professionals	54
5.4 Oproepingsbrief van de rechtbank	56

# Managementsamenvatting

## **De rechtbank Amsterdam is gestart met de pilot 'Zorgzaken'**

Om de incassoprocedure voor betalingsachterstanden van burgers bij hun zorgverzekeraar maatschappelijk effectiever te maken, heeft de rechtbank Amsterdam een pilotprocedure ontwikkeld. Het doel van deze nieuwe procedure die stoelt op artikel 96 Wetboek van Rechtsvordering (Rv) is om een goedkoper en effectiever alternatief te bieden dan de huidige dagvaardings-incassoprocedure. In de ogen van de rechtbank draagt deze namelijk niet bij aan een oplossing van de problematiek van burgers met betalingsachterstanden. Sterker nog, in veel gevallen zorgt de procedure er zelfs voor dat deze problematiek alleen maar verergert.

## **Burgers met betalingsachterstanden worden door de kantonrechter uitgenodigd op zitting**

Deze pilot richt zich op zaken waarin burgers betalingsachterstanden hebben bij hun zorgverzekeraar. De normale gang van zaken bij dit type betalingsachterstanden is dat een deurwaarder namens de zorgverzekeraar een dagvaarding aan verzekerden betekent, met als doel om af te dwingen dat zij hun achterstallige betalingen voldoen. In de pilotprocedure wordt in plaats daarvan ernaar gestreefd om op zitting in gesprek te gaan met burgers om een oplossing te bereiken die aansluit bij hun persoonlijke omstandigheden. Daarvoor is het ten eerste nodig om het opkomstpercentage op zitting te verhogen. De pilot streeft daarnaar door de verzekerde, in plaats van door de deurwaarder, door een brief van de rechtbank op te roepen. Uitgangspunt daarbij is dat beter maatwerk kan worden geleverd (meestal: een betalingsregeling kan worden getroffen) als verzekerde op zitting verschijnt.

## **Om haar doelen te bereiken, heeft de rechtbank verschillende inrichtingskeuzes gemaakt**

De volgende keuzes zijn gemaakt in de vormgeving van de pilot:

- Het hanteren van lage griffierechten
- Een actief uitnodigingsbeleid gericht op hoge opkomst
- Een informele sfeer en persoonlijke aandacht op zitting
- De aanwezigheid van Achmea en schuldhulpverlening op zitting
- Het streven naar het bereiken van een betalingsregeling tussen Achmea en verzekerde

De pilot is vormgegeven in nauwe samenspraak van de rechtbank met Achmea, de gemeente Amsterdam en de organisaties die schuldhulpverlening uitvoeren. Voor verschillende bij de pilot betrokken partijen is de maatschappelijke meerwaarde waar met deze inrichtingskeuzes naar gestreefd wordt net een andere. Voor de zorgverzekeraar is de pilot een manier om in contact te komen met moeilijk bereikbare verzekerden en via betalingsregelingen duurzaam betaalgedrag te bewerkstelligen. De rechtbank streeft naar het leveren van een bijdrage aan de duurzame oplossing van schuldenproblematiek, door haalbare betalingsregelingen af te spreken op zitting. Voor schuldhulpverlening en de gemeente Amsterdam is de pilot aanvullend hierop een kans voor vroegsignalering en het voorkomen van escalatie van beginnende schuldenproblematiek, door vroegtijdig in contact te komen met burgers met beginnende schulden.

## **De pilot bereikt de vooraf gestelde doelen in grote mate, maar niet volledig**

Volgens de rechtbank zou de pilot een succes zijn als het zou lukken om het percentage schuldenaars dat in persoon op zitting verschijnt significant te verhogen. De doelstelling om in 60% van de verzoekschriften verzekerde op zitting te laten verschijnen, is niet gehaald. In de periode tussen februari en september 2021 is in 38% van de verzoekschriften de verzekerde op zitting verschenen. Wel moet worden opgemerkt dat in meer dan 60% van de gevallen er na het versturen van de uitnodiging contact met de verzekerde tot stand kwam, en die burgers dus ook werden bereikt via de pilot. In ruim 22% van de zaken werd een oplossing bereikt zonder tussenkomst van de rechter. Ook had de rechtbank met de pilot als doel om in een significant aantal van de aangebrachte zaken bij te dragen aan het oplossen van de ontstane schulden. Dit is vertaald in een doelstelling om in minimaal 50% van de ingediende verzoekschriften vóór of op de zitting een betalingsregeling te treffen. Dat doel is gehaald: in 51% van alle verzoekschriften werd voor of op de zitting een betalingsregeling getroffen (of loste de verzekerde zonder tussenkomst van de rechter zijn/haar betalingsachterstand in).

## Er zijn verschillende factoren die bijdragen aan het succes van de pilot

Uit de interviews en observaties leiden we een aantal succesfactoren voor de werking van de pilot af:

- **Laagdrempeligheid van de pilot.** De manier waarop verzekerden worden uitgenodigd om op zitting te verschijnen en de energie die hierin wordt geïnvesteerd zijn essentieel voor het slagen van de pilot. Burgers waarderen de benaderbaarheid van de rechtbank in de aanloop naar de zitting, vooral de optie om contact op te nemen met het aan de pilot verbonden 06-nummer.
- **De informele sfeer op zitting.** Burgers waarderen de op zittingen gekozen benadering en de aandacht van de rechter voor hun persoonlijke omstandigheden. Het feit dat er tijd wordt genomen voor het verkennen van de (bredere) schuldenproblematiek van een verzekerde in combinatie met de privacy die wordt gecreëerd zorgt ervoor dat er ruimte is voor verzekerden om hun verhaal te doen.
- **Maatwerk en flexibiliteit.** In de pilot wordt gestreefd naar het bereiken van een oplossing die aansluit bij de persoonlijke omstandigheden van verzekerden. Zij herkennen en waarderen dit. De rechter stuurt hierop aan en probeert te voorkomen dat verzekerden 'te hoog inzetten'. De aanwezigheid van verzekeraar en schuldhulpverlening op zitting dragen hieraan bij. Ook de flexibiliteit om zaken aan te houden tot een volgende zitting en in de tussentijd de financiële situatie van verzekerde beter in beeld te krijgen is belangrijk in dit opzicht.
- **De opstelling en betrokkenheid van de verzoekende partij.** Voor het slagen van de pilot is nauwe betrokkenheid van de verzoekende partij (in dit geval Achmea) nodig. Achmea investeert tijd en energie in het op een andere manier inregelen van zijn incassoprocedure. Ook vaardigt zij naar iedere zitting twee medewerkers af en voldoet zij op dit moment de volledige griffierechten. Ook de *opstelling* van verzoeker op zitting is van groot belang. Achmea stelt zich terughoudend op door in veel gevallen geen hoge betalingsregelingen te eisen. Zij benadrukt dat het ook in haar belang is dat er een betalingsregeling wordt overeengekomen die voor verzekerden op langere termijn haalbaar is.

## De pilot levert duidelijke maatschappelijke meerwaarde

Concluderend stellen we vast dat de pilotprocedure een duidelijke maatschappelijke meerwaarde kent. De belangrijkste reden daarvoor is dat de procedure effectief inspeelt op improductieve en soms zelfs perverse effecten van de reguliere incasso-procedure. Voor zover op dit moment vastgesteld kan worden, is de toegevoegde waarde van de pilot duidelijk voor die verzekerden *die op zitting verschijnen*, gezien de grote hoeveelheid regelingen die wordt getroffen, het streven daarin naar het bieden van maatwerk en de positieve ervaringen van burgers met de behandeling van hun zaak op zitting. De vraag tot welke maatschappelijke *resultaten* de pilot

uiteindelijk leidt, is op deze termijn echter nog niet te beantwoorden. De belangrijkste indicator daarvoor is of verzekerden de in de procedure getroffen betalingsregelingen op langere termijn kunnen blijven voldoen en dat niet leidt tot schulden op andere terreinen. Die gegevens zijn op dit moment nog niet beschikbaar.

Dé centrale uitdaging voor de pilot blijft op dit moment het bereiken van de doelgroep. Er is nog steeds een fors aandeel verzekerden met wie geen contact kan worden gelegd en die niet verschijnen. Ook lijkt de dalende trend in de opkomstpercentages van de zittingen te suggereren dat het duurzaam bereiken van de doelgroep niet vanzelfsprekend is.

## **Mogelijkheden voor een vervolg op deze pilot**

Wij schetsen een aantal mogelijkheden om een vervolg op deze pilot vorm te geven. Een eerste mogelijk vervolg op de pilotprocedure is het structureel inbedden ervan in de kantonprocedure van de rechtbank Amsterdam. Behalve het op structurele basis voortzetten van de pilot zijn er ook mogelijkheden om de werkwijze op andere manieren een vervolg te geven. We onderscheiden er hier drie:

1. Het zoeken van samenwerking met andere zorgverzekeraars, in eerste instantie door de rechtbank Amsterdam.
2. Het interesseren van andere rechtbanken in het opzetten van deze pilotprocedure.
3. Het verbreden van de procedure van zorgverzekeraars naar andere 'basisvoorzieningen' voor burgers waar zich betalingsachterstanden kunnen voordoen. Het ligt het meest voor de hand om hier te denken aan woningcorporaties en energiebedrijven

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond van de pilotprocedure

### Het kabinet werkt aan een maatschappelijk verantwoorde oplossing voor Nederlandse huishoudens met schulden

Naar schatting hebben bijna 1,4 miljoen Nederlandse huishoudens problematische schulden of een risico daarop.<sup>1</sup> Deze huishoudens houden na betaling van de vaste lasten en de noodzakelijke aflossingen op achterstanden en leningen onvoldoende geld over voor de dagelijkse uitgaven.<sup>2</sup> De impact van deze problematiek is groot voor zowel de schuldenaar, de schuldeisers als de maatschappij. Het kabinet wil dan ook dat meer mensen uit een uitzichtloze schuldsituatie komen en geeft daar hoge prioriteit aan.<sup>3</sup> Mensen met problematische schulden moeten kunnen rekenen op een zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso. Dit betekent onder meer dat in de uitvoering wordt gewerkt aan direct contact met schuldenaren, klantgericht maatwerk en een uitbreiding van mogelijkheden voor betalingsregelingen. Het kabinet wil hiermee voorkomen dat mensen met (problematische) schulden verder in de problemen raken door onnodige ophoging van schulden.

1 Brief van de Staatssecretaris van Sociale zaken en werkgelegenheid d.d. 22 mei 2018 over de brede schuldenaanpak. [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/05/23/kamerbrief-brede-schuldenaanpak](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/05/23/kamerbrief-brede-schuldenaanpak).

2 Nadja Jungmann, Peter Wesdorp en Erica Schruer, *De eindjes aan elkaar knopen. Cruciale vragen bij financiële problematiek in de wijk - De update*, Den Haag: Platform 31, 2017.

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 24 515, nr. 410.



## Het niet kunnen betalen van de zorgverzekeringspremie is een belangrijke bron van schulden voor deze huishoudens

Een van de belangrijkste bronnen van schulden van Nederlanders is de zorgverzekeringspremie. In 2020 stonden ruim 220.000 huishoudens officieel geregistreerd als 'wanbetaler' in de zin van de Zorgverzekeringswet. Dat is ongeveer 36% van de huishoudens die te maken heeft met problematische schulden.<sup>4</sup>

Een mogelijke verklaring voor het hoge aandeel van schulden bij de zorgverzekeraar is dat verzekeraars op grond van de Zorgverzekeringswet verplicht zijn om de verzekering van wanbetalers door te laten lopen. Schuldenaren ondervinden dus op korte termijn niet direct gevolgen van hun betalingsachterstand. Wel worden zij, als ze 6 maanden hun premie niet betalen, automatisch aangemeld voor de zogenaamde wanbetalersregeling bij het CAK. Daarvoor geldt de 'bestuursrechtelijke premie', die hoger is dan de reguliere premie. Het CAK laat deze premie inhouden door de werkgever of uitkeringsinstantie, waardoor het besteedbaar inkomen van wanbetalers daalt.

## In 2006 begon de rechtbank Amsterdam met een aanpak in zorgverzekeringszaken

De rechtbank Amsterdam is in 2006 vorderingen in zorgverzekeringszaken van Achmea – Zilveren Kruis (hierna: Achmea) op aparte rolzittingen gaan behandelen. Op deze manier werden gemiddeld 600 zaken per maand aangebracht waar deurwaarders kantonrechters hebben gemachtigd om betalingsregelingen te treffen.<sup>5</sup>

Sinds 2018 zijn op alle rolzittingen van de rechtbank Amsterdam steeds twee medewerkers van de schuldhulpverlening aanwezig. Als blijkt dat een verzekerde wel wil maar niet kan betalen, of meer schulden heeft – een onderwerp waar de kantonrechters specifiek op doorvragen – wijst de kantonrechter de verzekerde op de aanwezigheid van schuldhulpverlening. De verzekerde kan er dan voor kiezen om direct contact met schuldhulpverlening te leggen. Ongeveer de helft van de contacten die op zitting tot stand komen, betreft mensen die niet eerder bekend waren bij de schuldhulpverlening.

4 CBS (2020), *Dashboard Schuldenproblematiek in beeld - Huishoudens met geregistreeerde problematische schulden 2015-2020*, geraadpleegd via <https://dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld/>

5 D. Sijmons-Jolink, E. Pennink, C.L.J.M. de Waal, M.V. Ulrici en M.R. Jöbais, 'Informatie schuldenprojecten kanton Amsterdam' in: *Tijdschrift voor Schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*, december 2019, pp. 17-19.

## **De schuldenaanpak van de rechtbank werd in 2019 verbreed met de pilot 'Zorgzaken'**

In 2019 ging de rechtbank Amsterdam weer een stapje verder om de incassoprocedure maatschappelijk effectiever te maken en startte een nieuwe pilotprocedure. Het doel van deze nieuwe procedure die stoelt op artikel 96 Wetboek van Rechtsvordering (Rv) is om een goedkoper en effectiever alternatief te bieden dan de huidige dagvaardings-incassoprocedure. In de ogen van de rechtbank draagt deze namelijk niet bij aan een oplossing van de problematiek van burgers met betalingsachterstanden. Sterker nog, in veel gevallen zorgt de procedure er zelfs voor dat deze problematiek alleen maar verergert. De zorgverzekeraar is voor het starten van een dagvaardings-incassoprocedure griffierecht verschuldigd. Bij een vordering van meer dan € 500,00 is dat € 507,00 (tarief 2021). Op een enkele uitzondering na wordt de verzekerde veroordeeld tot betaling van de vordering en de proceskosten. Naast de kosten van het griffierecht zijn dat verder nog de kosten van de dagvaarding en het gemachtigde salaris. De proceskosten lopen dan op naar een bedrag van ongeveer € 670,00. Dat zorgt ervoor dat hun kosten in één klap verdubbelen, waardoor ze van de regen in de drup terecht kunnen komen.

## **In de pilot werkt de rechtbank intensief samen met de zorgverzekeraar, gemeente en schuldhulpverlening**

Bij de voorbereiding van de pilot is uitvoerig overlegd met Achmea, de gemeente Amsterdam en de instellingen die de schuldhulpverlening uitvoeren. Allen reageerden positief op het idee. Achmea hoopt met de pilot op duurzaam betaalgedrag van een doelgroep die de betaalverplichting nu niet nakomt of niet kan nakomen. De gemeente Amsterdam en de instellingen die de schuldhulpverlening uitvoeren willen voorkomen dat burgers te laat hulp zoeken en in de wanbetalersregeling van het CAK terechtkomen.<sup>6</sup>

## **Burgers met betalingsachterstanden worden door de kantonrechter uitgenodigd op zitting**

Deze pilot richt zich op zaken waarin burgers betalingsachterstanden hebben bij hun zorgverzekeraar. De normale gang van zaken bij dit type betalingsachterstanden is dat een deurwaarder namens de zorgverzekeraar een dagvaarding aan verzekerden betekent, met als doel om af te dwingen dat zij hun achterstallige betalingen voldoen. In de pilotprocedure wordt in plaats daarvan ernaar gestreefd om het opkomstpercentage op zitting te verhogen door verzekerde door de rechtbank op te

6 Idem.

laten roepen. Uitgangspunt daarbij is dat beter maatwerk kan worden geleverd (meestal: een betalingsregeling kan worden getroffen) als verzekerde op zitting verschijnt.<sup>7</sup>

## 1.2 Doel- en vraagstelling van deze evaluatie

Andersson Elffers Felix (AEF) is door de rechtbank Amsterdam en het Platform innovatieve projecten (PIP) van de Raad voor de Rechtspraak gevraagd om deze pilotprocedure te evalueren. Deze evaluatie heeft een tweeledig doel. Allereerst is het doel om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en ervaren meerwaarde van de pilotprocedure. Ten tweede moet de evaluatie een blik op de toekomst bieden en bijdragen aan het vormgeven van verbeteringen en eventuele vervolgstappen op de procedure. Deze doelstelling is vertaald in de volgende onderzoeksvragen voor deze evaluatie:

1. Wat zijn de doelen van de pilot en hoe zijn die vertaald in de **vormgeving** van de pilot?
2. Wat zijn de **ervaringen** van betrokken partijen met de pilotprocedure?
3. Behaalt de pilotprocedure de gestelde **doelen** en (hoe) draagt deze bij aan maatschappelijk effectieve rechtspraak?
4. Welke inzichten leveren de antwoorden op deze vragen op voor **vervolgstappen** op de pilot?

## 1.3 Context van de pilot

De pilot 'Zorgzaken' van de rechtbank Amsterdam past samen met verschillende andere pilots, zoals de 'Haagse wijkrechter', 'Rotterdamse Regelrechter' en 'Spreekuurrechter' binnen een bredere beweging van de rechtspraak om beter tegemoet te komen aan problemen waarmee mensen in de samenleving écht kampen.

<sup>7</sup> Idem.

# Inleiding

Sinds 2016 investeert de Raad voor de rechtspraak in '**Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak**' (hierna: MER). Daarmee wordt laagdrempelige rechtspraak bedoeld, waarbij tijd en aandacht kan worden besteed aan onderliggende problematiek. Bij MER wordt de rechter ingezet in alle zaken waarin die inzet relevant is voor de burger en de beslissing van de rechter toegevoegde waarde heeft.<sup>8</sup> Bij MER-zaken is de aandacht voor het persoonlijk en maatschappelijk effect minstens zo belangrijk als de juridische aspecten van een zaak.

De Raad voor de rechtspraak signaleerde in 2015 vier ontwikkelingen die aanleiding geven tot reflectie op de rolinvulling van de rechter:<sup>9</sup>

- voor een groeiende groep rechtzoekenden staat de toegankelijkheid van de rechter onder druk;
- een (groeiende) groep kwetsbare burgers ervaart problemen met de complexiteit van de hedendaagse samenleving, die zich uit in problematiek op meerdere levensterreinen;
- de toegevoegde waarde van de beslissing van de rechter is in steeds meer zaken maar beperkt, omdat die (juridische) beslissing niet bijdraagt aan de oplossing van onderliggende (maatschappelijke) problematiek van burgers;
- de Rechtspraak heeft steeds meer moeite om te beantwoorden aan de verwachtingen van mondige burgers.

Door MER een van haar speerpunten te maken beoogt de Rechtspraak beter aan te sluiten op de groeiende maatschappelijke behoefte aan effectievere en meer oplossingsgerichte behandeling van conflicten. De Raad legt in haar jaarplan voor 2019 uit dat het niet meer past bij de huidige, complexe maatschappij dat de rechter alleen juridische knopen doorhakt. De rechter dient waar mogelijk ook bij te dragen aan het oplossen van problemen van rechtzoekenden en van de samenleving. Om rechtspraak toegankelijker te maken, ook voor degenen die minder zelfredzaam en weerbaar zijn, investeert de Rechtspraak in laagdrempelige en eenvoudige toegang tot het recht, waarbij het streven naar een echte oplossing voor het probleem voorop staat.<sup>10</sup>

8 F. Bakker, Maatschappelijke Effectieve Rechtspraak, NJBlog op 8 september 2015, via <https://www.njb.nl/blog/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak.20396.lynkx>

9 Idem.

10 Raad voor de rechtspraak, Rechtspraak maakt samenleven mogelijk, *Jaarplan 2019*.

Op dit moment lopen er verschillende MER-gerelateerde pilots bij verschillende rechtbanken verspreid over het land. Een aantal heeft specifiek betrekking op de **schuldenproblematiek** in Nederland. Zo is de rechtbank Rotterdam in december 2019 gestart met het project Schuldenrechter dat als doel heeft om mensen van hun schulden af te helpen en nieuwe schulden te voorkomen. In Heerlen is in 2020 gestart met het eerste 'Huis van het Recht', waar mensen die te maken hebben met verschillende problemen op gebied van schulden, huisvesting, verstoorde familierelaties of een verslaving bij een fysiek loket terecht kunnen voor hulp. De rechtbank Midden-Nederland experimenteert net als de rechtbank Amsterdam met speciale zittingen voor mensen die een betalingsachterstand bij hun zorgverzekeraar hebben. Hierbij zijn, naast de schuldenaar, ook onder meer de schuldhulpverlening van de gemeente, deurwaarders en incassopartijen aanwezig. Door de handen ineen te slaan wordt geprobeerd meteen duidelijkheid te geven en mensen met problematische schulden verder te helpen. Het evaluatieonderzoek laat zien dat de bij de Utrechtse pilot betrokken partijen (zeer) tevreden zijn over het verloop van de pilot. De pilot, heeft positieve uitkomsten weten te bewerkstelligen voor de rechtbank, de zorgverzekeraar, de deurwaarders en de gemeente Utrecht.<sup>11</sup>

De wettelijke basis voor veel van de pilots die in het kader van MER plaatsvinden, zo ook voor de pilot 'Zorgzaken', is **artikel 96 Rv**. Artikel 96 Rv biedt partijen de mogelijkheid om hun zaak vrijwillig voor te leggen aan de kantonrechter. De procedure wordt ook wel aangeduid als 'de vrijwillige procedure bij de kantonrechter'. De procedure wordt ingeleid met een verzoekschrift dat door partijen gezamenlijk wordt opgesteld, waarin zij aangeven gebruik te willen maken van artikel 96 Rv.

Het tweede lid van artikel 96 Rv is in 2017 aan de wet toegevoegd toen bleek dat partijen in de praktijk weinig gebruikmaakten van het wetsartikel. Om die reden bepaalt het tweede lid dat ook van de artikel 96-route gebruik kan worden gemaakt als één van de partijen zich tot de kantonrechter wendt met een beroep op het artikel. In dat geval moeten de andere partij(en) wel nog instemmen met de behandeling van hun zaak door de kantonrechter. Als de wederpartij de kantonrechter bericht dat zij instemt met deze keuze, dan geldt dit ook als een gezamenlijke keuze voor deze procedure.

11 Solve Consulting, *Evaluatie zorgverzekeringspilot Rechtbank Midden-Nederland*, augustus 2020.

# Inleiding

In het geval van de pilot 'Zorgzaken' verzoekt Achmea in een eenvoudig verzoekschrift aan de kantonrechter betaling van de niet betaalde ziektekosten(premie) door verzekerde. Door te verschijnen op zitting stemt verzekerde in met de artikel 96 Rv-procedure.

## 1.4 Onderzoeksaanpak en -methoden

### Evaluatiekader

Op basis van de onderzoeksvragen voor deze evaluatie heeft AEF een evaluatiekader opgesteld. Dit kader vormde een houvast voor de uitvoering van het onderzoek, en maakt helder op welke elementen het onderzoek zich focust. Het kader bestaat uit vier centrale onderdelen:

1. **Inrichting en werking van de pilot:** de vormgeving en inrichting van de pilot en de feitelijke werking hiervan: aantallen zaken, processtappen, doorlooptijden etc.
2. **Ervaringen met de pilot:** de ervaringen van direct betrokkenen zoals rechters, griffiers, verzekerden en schuldhulpverlening met de pilot.
3. **Doelbereik van de pilot:** de mate waarin de pilot de gestelde doelen bereikt, andere effecten die optreden, succesfactoren en knelpunten van de pilot.
4. **Lessen voor het vervolg:** mogelijkheden voor het uitbreiden van de pilot, randvoorwaarden voor een vervolg op de pilot, etc.

### Literatuur- en documentenstudie

We zijn de evaluatie gestart met het verzamelen en raadplegen van relevante gegevens over de pilot. Daarbij gaat het onder meer om de projectbeschrijving, het procesreglement en eventuele externe communicatie over de pilot, bijvoorbeeld op de website of in een brochure voor verspreiding onder stakeholders. Daarnaast bespraken wij bij aanvang van de evaluatie met de rechtbank welke gegevens op dat moment werden verzameld over de pilot. Van de rechtbank ontvingen wij een overzicht waarbij van iedere zaak in de pilot is bijgehouden of een betalingsregeling met verzekerde is getroffen.

### Interviews

De evaluatie begonnen wij met een oriënterend gesprek met de projectleider van de pilot en de teamvoorzitter kanton. Daarnaast voerden wij semigestructureerde interviews met de bij de pilot betrokken kantonrechters en juridisch medewerkers. Voor die interviews stelden wij topiclijsten op, die we afstemden met de rechtbank, zodat de juiste thema's aan de orde kwamen in de gesprekken. We besteedden in de interviews in elk geval aandacht aan de wijze waarop de procedure bij rechtbank

Amsterdam in de praktijk verloopt en functioneert, de ervaringen van de betrokkenen met de procedure en hun beelden bij de meerwaarde van de procedure voor procespartijen. Naast de betrokkenen binnen de rechtbank Amsterdam, spraken wij ook met andere stakeholders en ketenpartners, zoals de schuldhulpverleners die op zitting aanwezig waren en de zorgverzekeraar. Ook hen vroegen we naar hun ervaringen. Tevens werd aan alle respondenten gevraagd wat zij zagen als succesfactoren en knelpunten in de opzet en uitvoering van de procedure. Tot slot bezochten wij vier zittingen op de rechtbank Amsterdam. Na afloop van de zitting interviewden wij rechtzoekenden waarvan hun zorgkostenzaak door de kantonrechter is behandeld. Hen vroegen we naar hun ervaringen in aanloop naar de zitting, hun ervaringen op zittingen en hun mening over het resultaat van de zitting.

## Observaties

Tijdens de zittingen die wij bezochten, maakten we aantekeningen van hetgeen op zitting gebeurde. Hierbij kan gedacht worden aan opstelling en taalgebruik van de rechter, interactie tussen verzekerde en zorgverzekeraar en houding van de aanwezige schuldhulpverlening. Een deel van onze bevindingen in paragraaf 2.4 is gebaseerd op onze indrukken uit de rechtszaal.

## 1.5 Inhoud van dit rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- In **hoofdstuk 2** bespreken we de inrichting en werking van de pilot. Daarbij gaan we in op de doelstellingen van de pilot, de inrichtingskeuzes die zijn gemaakt en beschrijven we het procesverloop op papier en in de praktijk.
- In **hoofdstuk 3** beschrijven we de ervaringen van zowel burgers als professionals betrokken bij de pilot.
- In **hoofdstuk 4** beschrijven we conclusies en richten we onze blik op de toekomst van de pilot.

## 2. Inrichting en werking van de pilot

### 2.1 De reguliere incassoprocedure

De pilot 'Zorgkosten' verschilt op verschillende punten van de reguliere incassoprocedure bij de rechtbank. Om deze verschillen, en daarmee ook de toegevoegde waarde van de pilot, goed te kunnen duiden, schetsen wij in deze paragraaf eerst kort hoe de reguliere procedure eruitziet.

#### Dagvaardingsprocedure

De reguliere gerechtelijke incassoprocedure start met een dagvaarding die door een deurwaarder aan de schuldenaar wordt betekend. In de dagvaarding staat omschreven waarom de schuldeiser vindt dat de schuldenaar hem geld verschuldigd is, welke stappen hij al eerder ondernomen heeft om de schuldenaar tot betaling te dwingen en welke (incasso)kosten hij heeft moeten maken. In de dagvaarding wordt de rechter verzocht om de schuldenaar te veroordelen om de openstaande schuld en de gemaakte incassokosten te voldoen. De schuldenaar, ook wel verweerder, heeft vervolgens verschillende opties in reactie op de dagvaarding:

- Als verweerder het eens is met de vordering, kan en wil betalen, kan hij het totaal verschuldigde bedrag uiterlijk twee werkdagen voor de zittingsdatum voldoen. Dit betekent dat de dagvaarding wordt ingetrokken en verdere (proces)kosten worden vermeden.
- Als verweerder het eens is met de vordering, maar niet het volledige bedrag tijdig kan betalen, kan hij met de schuldeiser een betalingsregeling treffen. Dit betekent



niet dat de dagvaarding wordt ingetrokken. De kantonrechter wordt op zitting gevraagd uitspraak te doen. Hierdoor is verweerder proceskosten verschuldigd.

- Als verweerder het niet eens is met de vordering, kan hij zijn bezwaren op papier zetten en inleveren bij de rechtbank. Hij kan op zitting zelf of via een gemachtigde verweer voeren.
- Als verweerder niet reageert op de dagvaarding, gaat de geplande rechtszaak door zonder zijn reactie of aanwezigheid. De kantonrechter spreekt dan een verstekvonnis uit waarin wordt beoordeeld of de vordering terecht is. De vordering wordt in de meeste gevallen aan de schuldeiser toegewezen.

### Rolzitting

De zitting die in de dagvaarding wordt genoemd is een rolzitting. De 'rol' is een lijst van zaken die de rechter tijdens de rolzitting kort behandelt. De rechter:

- Controleert of de dagvaarding goed is uitgebracht
- Bekijkt of verweerder heeft gereageerd
- Beslist hoe de procedure verder gaat

De inhoudelijke behandeling van de zaak volgt later. Voor eiser is het daarom niet nodig naar de rolzitting te komen. Als verweerder op zitting verschijnt, kan hij tijdens de rolzitting stukken aan de kantonrechter geven, extra tijd vragen voor een schriftelijke reactie of mondeling reageren op de dagvaarding. Op de rolzitting behandelt de rechter veel zaken achter elkaar. Er zijn dus, als verweerder zijn verhaal doet, ook andere verweerders aanwezig. Sinds 2018 zijn op alle rolzittingen van het kantongerecht Amsterdam ook steeds twee medewerkers van de schuldhulpverlening aanwezig. Als blijkt dat een verweerder wel wil maar niet kan betalen, of meer schulden heeft – een onderwerp waar de kantonrechters specifiek op doorvragen – gaat een schuldhulpverlener na afloop van de rolzitting met de verweerder over diens financiële situatie praten.

### Bulkzitting

De rechtbank Amsterdam is in 2006 vorderingen in zorgverzekeringzaken van Achmea op aparte rolzittingen gaan behandelen. Op deze zogenaemde 'bulkzittingen' hebben deurwaarders kantonrechters gemachtigd om namens hen betalingsregelingen te treffen. Op die manier kan de kantonrechter binnen de kaders van de machtiging de persoonlijke omstandigheden van burgers meewegen en ernaar streven om een voor hen haalbare betalingsregeling vast te leggen.

## 2.2 Doelstellingen van de pilot

De pilotprocedure die centraal staat in dit rapport komt voort uit de constatering van de rechtbank Amsterdam dat de hierboven beschreven reguliere procedure voor incassozaken met betrekking tot betalingsachterstanden bij de zorgverzekeraar te weinig effectief is. Volgens de rechtbank is het niet goed mogelijk om in te spelen op de problematiek van burgers die te maken hebben of krijgen met schuldenproblematiek. De twee belangrijkste redenen daarvoor zijn:

- **Financieel:** in de reguliere procedure is de kans groot dat schuldenproblematiek verergert in plaats van een oplossing biedt. Dat komt vooral door de hoge griffierechten (€ 507,00 voor vorderingen boven € 500) en de overige proceskosten die verweerders moeten betalen voor de eisende partij als zij de procedure verliezen. Ook de boete van € 35,00 per maand die gepaard gaat met inschrijving in de wanbetalersregeling van het CAK verergert de schuldenproblematiek van verweerders.
- **Proceduureel:** de ervaring leert dat in de reguliere procedure maar een kleine minderheid van de verweerders op zitting verschijnt. Er is dus sprake van een heel hoog verstekpercentage. Dit kenmerk van de reguliere procedure zorgt ervoor dat verzekerden met (potentiële) schuldenproblematiek buiten beeld van hulpverlening blijven, en er geen mogelijkheid is om op zitting afspraken te maken over bijvoorbeeld een betalingsregeling. De rechter is in de hierboven genoemde bulkzittingen door deurwaarders gemachtigd om regelingen te treffen, maar als burgers niet verschijnen, kan ook geen gesprek met hen worden gevoerd over het treffen van een regeling.

Het resultaat hiervan is dat in de reguliere procedure de meeste verweerders bij verstek worden veroordeeld tot het voldoen van de betalingsachterstand bij hun zorgverzekeraar. Van een betalingsregeling is geen sprake: de rechter wijst een standaardvonnis dat geen rekening kan houden met iemands omstandigheden. De deurwaarder kan met dit vonnis zijn werkzaamheden voortzetten. Ook blijven verweerders ingeschreven bij de wanbetalersregeling van het CAK, waardoor zij iedere maand een hogere premie betalen dan wanneer ze aan hun eigen verzekeraar zouden betalen.

Dit betekent dat de reguliere procedure de schuldenproblematiek van veel burgers verergert in plaats van oplost: ze worden, mede door de hoge griffierechten, geconfronteerd met een stapeling van kosten die ze vaak niet (volledig) kunnen voldoen. Wanneer ze wel in staat zijn om de kosten te voldoen, is het goed mogelijk

dat ze 'het ene gat met het andere dichten', en dat betaling van de achterstand weer leidt tot andere schulden.

Tegen deze achtergrond heeft de rechtbank het volgende **doel** van de pilot geformuleerd:<sup>12</sup>

De toegang tot de rechter vergroten door een goedkope en effectieve rechtsgang te bieden in zaken van mensen met (problematische) schulden en op die manier bij te dragen aan een duurzame oplossing van schulden.

Aan deze overkoepelende doelstelling heeft de rechtbank aan de start van de uitvoering van de pilotprocedure twee concrete doelen geformuleerd. Zij stelde dat de pilot een succes is als het 1) lukt om het percentage schuldenaars dat in persoon op zitting verschijnt significant te verhogen en 2) de kosten van het incassotraject te verlagen voor deze schuldenaars.

Die doelen zijn door de rechtbank vertaald in de volgende kwantitatieve indicatoren.

"De pilot is succesvol als:

- in 60% van de verzoekschriften verweerder op zitting verschijnt;
- in 50% van de verzoekschriften vóór of op de zitting een betalingsregeling wordt getroffen."

### 2.3 Inrichtingskeuzes van de pilot

Het doel van de pilot is vertaald in een aantal elementen van de pilot, die betrekking hebben op:

- De toegang tot de rechter;
- Het verloop van de zitting;
- Het (gewenste) resultaat van de procedure.

12 Bron: interne notitie Rechtbank Amsterdam

# Inrichting en werking van de pilot

De pilot streeft naar een procedure die:



## Toegang tot de rechter

Met betrekking tot de toegang tot de rechter zijn er twee belangrijke inrichtingskeuzes gemaakt: er worden fors lagere griffierechten gehanteerd en er wordt actief gestreefd naar de opkomst van meer schuldenaren op zitting.



### Lage griffierechten

In de uitnodiging aan de verweerder benadrukt de rechtbank dat het van groot belang is om op zitting te verschijnen, omdat daar bekeken wordt of er een betalingsregeling getroffen kan worden. Ook wordt uitgelegd dat het de verweerder geld zal schelen als hij of zij op de zitting verschijnt. Dit is het geval omdat de pilot gebruik maakt van de 96 Rv-procedure, waarbij het griffierecht wordt beperkt tot 85 euro. Als de verweerder niet op de zitting verschijnt, kan de zorgverzekeraar besluiten om verweerder te dagvaarden en wordt het gebruikelijke griffierecht van 507 euro gehanteerd. Achmea geeft verder op zitting aan dat verweerder geen incassokosten hoeft te betalen<sup>13</sup>. Ook wordt verweerder niet veroordeeld in de griffierechten omdat deze door Achmea worden betaald.



### Actief uitnodigingsbeleid

De pilotprocedure start met een eenvoudig verzoekschrift van Achmea aan de rechtbank. Hierin verzoekt de zorgverzekeraar de betaling van de niet betaalde zorgpremie door de verzekerde in kwestie. Het verzoekschrift bevat het adres van de verzekerde en, indien beschikbaar, ook het e-mailadres en telefoonnummer.

<sup>13</sup> Hierbij moet wel worden aangetekend dat deze incassokosten niet zijn onderbouwd bij het indienen van de verzoekschriften, waardoor de rechter de mogelijkheid heeft om deze af te wijzen.

De rechtbank stuurt vervolgens een brief naar de verzekerde. In deze brief vraagt de rechtbank in duidelijke en eenvoudige taal om te verschijnen op een zitting. Verzekerde wordt voor een afspraak met de kantonrechter uitgenodigd en krijgt de mogelijkheid om via e-mail of telefonisch te reageren. Dit is een uniek kenmerk waarmee deze pilot zich onderscheidt van de reguliere procedure bij de kantonrechter waar het niet mogelijk is om op deze manier met de rechtbank te communiceren.

Zowel de rechtbank als de zorgverzekeraar sturen enkele dagen voor de zitting een herinnering naar de verzekerde. De rechtbank stuurt een Whatsapp-bericht en Achmea doet dit in de vorm van een e-mail. Klanten die al bekend zijn bij de schuldhulpverlening worden niet opgeroepen. Met hen probeert de schuldhulpverlening buiten de procedure om een regeling te treffen.

Dit alles heeft tot doel om een zo hoog mogelijke opkomst op zitting te bereiken. De rechtbank schrijft hierover in een interne notitie: "Een hoger opkomstpercentage in incassoprocedures past in de wens van de ziektekostenverzekeraars om in gesprek met haar niet betalende klanten te komen en van de rechtspraak om maatschappelijk effectief te opereren. (...) Het biedt verzekeraars tevens de mogelijkheid om in meer gevallen een toekomstbestendige regeling te treffen."

### **Verloop van de zitting**

Ook voor het verloop van de zitting zijn een aantal duidelijke inrichtingskeuzes gemaakt.



### **Informele sfeer en persoonlijke aandacht**

Zittingen zijn erop gericht dat de rechter, de schuldeiser en eventueel schuldhulpverlening in gesprek kunnen komen met de verzekerde. Dat is een belangrijk aspect, omdat het tot stand brengen van contact met burgers met problematische schulden een grote uitdaging vormt voor overheden en maatschappelijke organisaties.

Op zitting voert de kantonrechter zonder toga een gesprek met verzekerde en de andere aanwezigen. Gekeken wordt of de vordering klopt, of verzekerde in staat is om direct in een keer alles te betalen en of er een noodzaak is om een regeling te treffen voor het openstaande bedrag. Indien nodig kan ook worden afgesproken om nog enkele weken de tijd te nemen om verder uit te zoeken wat een haalbare betalingsregeling is. Tot slot zijn ook andere aspecten bespreekbaar die verband kunnen houden met een betalingsregeling, zoals bijvoorbeeld wat een goede datum zou zijn voor de automatische incasso van de maandelijkse premie.

## Inrichting en werking van de pilot

Voor de zitting worden meerdere verzekerden voor dezelfde zitting opgeroepen, maar er is bewust voor gekozen om ze, in tegenstelling tot een reguliere rolzitting, één voor één binnen te laten in de rechtszaal en hun zaak te behandelen.



### **Aanwezigheid van Achmea en schuldhulpverlening**

Tijdens de zitting is er ten minste een medewerker van Achmea aanwezig die via de computer rechtstreeks inzicht heeft in de actuele situatie van verzekerde. Zowel de rechter als Achmea zoeken op zitting naar een duurzame en haalbare oplossing.

Sinds 2018 zijn op alle rolzittingen van de kantonrechter vertegenwoordigers van schuldhulpverleningsorganisaties aanwezig. Ook in deze pilot speelt de schuldhulpverlening een belangrijke rol. De schuldhulpverleningsmedewerkers zijn aanwezig om zo nodig met verzekerde te kijken wat de mogelijkheden om te betalen zijn, met name in het geval dat er nog meer schulden zijn.



### **Streven naar bereiken betalingsregeling**

Door de aanwezigheid van de zorgverzekeraar als eisende partij, kan er direct op zitting een betalingsregeling worden getroffen. Als partijen het eens zijn over de hoogte van de schuld en de aflossing, de ingangsdatum van de termijnen en de maandelijkse hoogte, wordt de afspraak vastgelegd in een proces-verbaal. Dit proces-verbaal wordt door Achmea, de verzekerde en de rechter ondertekend en afgegeven in executoriale vorm.

Als ter zitting niet direct duidelijkheid kan worden verkregen, wordt de zaak verwezen naar een zitting vier weken later om verzekerde en schuldhulpverlening de mogelijkheid te geven om een oplossing te onderzoeken en dit zo mogelijk met de verzekeraar af te stemmen.

### **Maatschappelijk effectief resultaat**

Deze elementen moeten uiteindelijk bijdragen aan een maatschappelijk effectief resultaat van de procedure. Die maatschappelijke effectiviteit kent verschillende verschijningsvormen. Voor verschillende bij de pilot betrokken partijen is de maatschappelijke meerwaarde net een andere.



## **Duurzaam betaalgedrag**

Voor de zorgverzekeraar is de pilot een manier om in contact te komen met moeilijk bereikbare verzekerden en via betalingsregelingen duurzaam betaalgedrag te bewerkstelligen. Dit zit niet alleen in het betalen van de betalingsachterstand, maar ook in meedenken met de klant in mogelijkheden. Voor de zorgverzekeraar is in financieel opzicht nog belangrijker dat lopende rekeningen weer betaald worden door de verzekerde dan dat een (soms overzichtelijke) achterstand wordt ingelopen.



## **Bijdrage aan oplossing schuldenproblematiek**

De rechtbank streeft naar het leveren van een bijdrage aan de duurzame oplossing van schuldenproblematiek, door haalbare betalingsregelingen af te spreken op zitting.



## **Voorkomen escalatie beginnende problematiek**

Voor schuldhulpverlening en de gemeente Amsterdam is de pilot aanvullend hierop een kans voor vroegsignalering en het voorkomen van escalatie van beginnende schuldenproblematiek, door vroegtijdig in contact te komen met burgers met beginnende schulden. Betalingsachterstanden van de zorgpremie gaan vaak samen met andere problematische schulden, en zijn vaak een eerste terrein waarop schuldenproblematiek zich voordoet. Het contact met schuldhulpverlening en het hulptraject wat hier mogelijk uit volgt, kunnen er voor zorgen dat niet alleen de achterstand bij de zorgverzekeraar aangepakt wordt, maar ook mogelijke andere lopende schulden.

## **2.4 Procesverloop op papier en in de praktijk**

### **2.4.1 Gang van zaken op papier en in de praktijk**

Hieronder schetsen wij eerst hoe de verschillende processtappen in de pilot eruitzien. Daarna volgt per stap (1) de gang van zaken op papier en (2) het verloop in de praktijk zoals deze naar voren kwam in de gesprekken met betrokkenen bij de pilot.

# Inrichting en werking van de pilot



Figuur 1: Schematische weergave van de verschillende processtappen in de pilot

## Stap 1: Selectie zaken door Achmea

Achmea selecteert de zaken die behandeld worden in het kader van de pilotprocedure. De criteria die zij hiervoor hanteert is dat het moet gaan om verzekerden die een betalingsachterstand hebben opgelopen van minimaal € 500, drie betalingsherinneringen hebben ontvangen en op het punt staan om overgedragen te worden aan een incassobureau.

**In de praktijk** worden er door Achmea ook verzoekschriften ingediend met een bedrag lager dan € 500 terwijl dit niet de afspraak was met de rechtbank. Dit heeft te maken met de manier van selecteren. Gaandeweg kwam Achmea erachter dat bij de grens van € 500 te weinig verzekerden per zitting werden geselecteerd. Om dit aantal te verhogen, heeft Achmea het bedrag op € 400 gezet; ook dit is namelijk een indicatie voor schuldenproblematiek.

## Stap 2: Afstemming met schuldhulpverlening

Achmea stuurt de groslijst met zaken die in aanmerking komen voor behandeling in de pilotprocedure aan de schuldhulpverlening in Amsterdam. Schuldhulpverlening gaat na welke van de verzekerden op deze groslijst op dit moment hulp ontvangt van een van de Buurteams in Amsterdam. Als daar sprake van is, kiest Achmea ervoor om deze zaken niet bij de rechtbank aan te brengen omdat deze mensen al in een schuldhulpverleningstraject zitten.



**In de praktijk** verloopt deze processtap conform de inrichting van de pilot. In de praktijk is het niet zo dat schuldhulpverlening in deze fase al contact met de schuldenaren opneemt om het belang van de zitting te benadrukken.

### Stap 3: Aanbrengen verzoekschriften bij de rechtbank

Nadat de groslijst is afgestemd met schuldhulpverlening, brengt Achmea voor de resterende verzekerden op de lijst verzoekschriften aan bij de rechtbank, op grond van artikel 96 Rv. Dat artikel biedt partijen de mogelijkheid om gezamenlijk een zaak aan te brengen bij de rechter. In deze pilot betekent dat niet dat verzekeraar en verzekerde gezamenlijk een verzoek doen: de verzekeraar brengt de verzoekschriften eenzijdig aan. Wanneer de verzekerde op zitting verschijnt, wordt dit beschouwd als instemming met de keuze voor deze procedure en geldt het verzoek als gezamenlijk.

**In de praktijk** brengt Achmea iedere twee weken een lijst met verzoekschriften aan bij de rechtbank. De bedoeling is dat die zaken over circa een maand op zitting komen. In de praktijk gebeurt het aanbrengen van de verzoekschriften per e-mail, terwijl formeel een verzoekschrift met een 'natte' ondertekening bij de rechtbank moet worden ingediend. Dit is zo ingericht als gevolg van het thuiswerken door Achmea.

### Stap 4: Versturen van uitnodigingen door de rechtbank

De rechtbank registreert de door Achmea aangebrachte verzoekschriften in het zaakstelsel. Vervolgens worden de verzekerden uitgenodigd om over ongeveer een maand op zitting te verschijnen. Daartoe ontvangen zij per post een uitnodiging van de rechtbank. In die uitnodiging is behalve het door Achmea opgestelde verzoekschrift een brief van de rechtbank opgenomen waarin de achtergrond van het verzoekschrift en het doel van de pilot-procedure worden toegelicht. De uitnodiging is opgesteld in duidelijke, begrijpelijke taal en benadrukt dat de procedure erop is gericht om een betalingsregeling te treffen die aansluit bij de mogelijkheden van de verzekerde. Ook wordt benadrukt dat wanneer burgers verschijnen op zitting, dit ervoor zorgt dat de kosten voor hen niet verder oplopen. In de uitnodiging wordt ook een 06-nummer vermeld dat burgers kunnen bellen bij vragen over de procedure. De brief van de rechtbank is opgenomen in Bijlage 5.4 van dit rapport.

## Inrichting en werking van de pilot

**In de praktijk** zijn sinds de start van de pilot op 1 februari 2021 296 uitnodigingen verstuurd door de rechtbank. In de gesprekken met verzekerden blijkt dat een groot aantal van hen aangeeft deze brief niet te hebben gelezen. Het is voor ons niet te achterhalen of zij de brief daadwerkelijk niet hebben ontvangen, maar op basis van deze gesprekken kunnen we in ieder geval concluderen dat een substantieel deel van de verzekerden de brief niet heeft gelezen.

### Stap 5: Versturen van herinneringen door Achmea en de rechtbank

Een aantal dagen voorafgaand aan de zitting versturen zowel de rechtbank als Achmea een herinnering aan verzekerden over de aanstaande behandeling van hun zaak. Achmea verstuurt deze herinnering per e-mail. De rechtbank stuurt een Whatsapp-bericht als Achmea een telefoonnummer van verzekerde heeft doorgegeven bij het indienen van het verzoekschrift. De rechtbank stuurt een herinneringsmail als geen telefoonnummer van verzekerde bekend is.

Uit gesprekken met juridisch medewerkers en burgers blijkt dat **in de praktijk**:

- De herinnering per whatsapp op veel waardering kan rekenen (zie verder in 3.1)
- De herinnering niet alleen de functie van herinnering heeft, maar voor een substantieel deel van de verzekerden ook het eerste bericht over de procedure is waarvan zij zich bewust zijn.
- De mail van Achmea door een aantal van de door ons geïnterviewde burgers als verwarrend en ingewikkeld wordt ervaren.

### Stap 6: Behandeling op zitting

De rechtbank organiseert tweewekelijks op maandagmiddag een zitting waarin zaken worden behandeld in het kader van de pilot. Voor deze zittingen worden ongeveer 20 verzekerden per keer uitgenodigd, die in blokken van een half uur worden ingepland.

Op zitting zijn behalve de rechter, griffier en burger vertegenwoordigers van Achmea en schuldhulpverlening aanwezig. De rechter en griffier dragen geen toga. Burgers wachten op de gang en worden, in volgorde van aankomst, één voor één binnen geroepen. Dit is een bewuste keuze: in de reguliere procedure zijn doorgaans alle gedagvaardden aanwezig in de zaal. Door burgers één voor één binnen te laten, beoogt de rechtbank een meer vertrouwelijke en persoonlijke sfeer te creëren, die meer ruimte biedt om de persoonlijke

omstandigheden van burgers te bespreken en gezamenlijk op zoek te gaan naar een oplossing.

In de pilotprocedure worden griffierechten pas geheven zodra beide partijen op zitting verschijnen. In de reguliere procedure zijn griffierechten verschuldigd vanaf het moment dat het verzoekschrift is verstuurd. In de pilot geldt echter dat, ongeacht de hoogte van de vordering, verzoekers € 89 griffierecht moeten voldoen zodra een zaak op zitting wordt behandeld.

Als een verzekerde niet verschijnt of niet akkoord gaat met de behandeling in de vorm van een 96 Rv procedure, zal alsnog een dagvaarding moeten worden uitgebracht. De procedure wordt dan op gebruikelijke wijze voortgezet, tenzij Achmea besluit om niet verder te procederen.

**In de praktijk** kent de behandeling van zaken op zitting in principe een aantal vaste onderdelen:

- De rechter heet de verzekerde welkom, legt hem of haar het doel van de zitting uit (een betalingsregeling treffen), en licht de aanwezigheid van vertegenwoordigers van Achmea en schuldhulpverlening toe.
- De rechter licht toe dat er sprake is van een achterstand bij betaling van de zorgverzekeringspremie. Hij of zij vraagt Achmea om de actuele betalingsachterstand (die sinds verzending van verzoekschrift vaak nog enigszins is opgelopen) te melden, en vraagt vervolgens aan de verzekerde of die het bestaan van deze schuld erkent. De rechter geeft hierbij vaak ruimte aan de verzekerde om toe te lichten hoe de schuld heeft kunnen ontstaan. Ook vraagt de rechter doorgaans of er sprake is van andere schulden dan alleen de achterstand bij de zorgverzekeraar.
- Vervolgens vraagt de rechter of de verzekerde in staat is om een betalingsregeling te treffen voor aflossing van de ontstane schuld. In dit gedeelte van de zitting kan de rechter verschillende mogelijkheden bieden:
  - Indien gewenst kan de verzekerde in gesprek gaan met schuldhulpverlening om een breder beeld te krijgen van zijn financiële situatie en de ruimte die hierin al dan niet bestaat om een regeling te treffen. Dit overleg kan kort zijn en in de wandelgangen van de rechtbank plaatsvinden, maar het kan ook leiden tot een vervolgspraak of -traject bij schuldhulpverlening. In dat laatste geval beslist de rechter vaak dat een zaak wordt aangehouden en over een aantal weken terugkomt op zitting, zodat er afspraken kunnen worden

## Inrichting en werking van de pilot

gemaakt op het moment dat de verzekerde een beter beeld heeft van de (on)mogelijkheden in zijn of haar situatie<sup>14</sup>.

- Als de verzekerde geen behoefte heeft aan een gesprek met schuldhulpverlening of als dit gesprek ter plekke is gevoerd, wordt het gesprek over een betalingsregeling tussen verzekeraar en verzekerde opgestart, onder regie van de rechter.
- De vertegenwoordigers van Achmea geven in het gesprek met de verzekerde vaak aan dat zij persoonlijk bereikbaar zijn voor vragen of andere zaken. Zij geven een visitekaartje aan de verzekerde, met directe contactgegevens (i.p.v. de algemene gegevens van de klantenservice). Ook hebben zij de mogelijkheid om andere toezeggingen te doen dan enkel het treffen van een betalingsregeling. Zo was er een verzekerde op zitting die niet de mogelijkheid had om zijn zaken via zijn mobiele telefoon te regelen. Verzekerde wist niet dat dit kon, maar gaf aan wel graag van deze optie gebruik te maken. Achmea kon vervolgens ter plekke de verzekering omzetten in een verzekering waarin dit wél mogelijk is.
- Als er andere relevante zaken opkomen tijdens de behandeling van de zaak, kan de rechter die ook adresseren. Een voorbeeld: op zitting bleek iemands schuld ten dele te wijten aan een hoog eigen risico in 2020. Verzekerde had in een mail aan de zorgverzekeraar aangegeven dat ze voor 2021 haar eigen risico wilde verlagen. Dat was echter niet gebeurd. Dit kwam op zitting ter sprake en de rechter verzocht verzekerde de mail terug te zoeken en aan de zorgverzekeraar te sturen. Mogelijk leidt dit ertoe dat de rechter een deel van de schuld kwijtscheldt omdat Achmea een fout heeft gemaakt bij vaststelling van het eigen risico voor 2021.

### Stap 7: Treffen betalingsregeling en opstellen proces-verbaal

Het doel van de pilotprocedure is om tijdens of na behandeling van de zaak op zitting een betalingsregeling te treffen. Zodra een betalingsregeling wordt overeengekomen, zorgt de verzekeraar ervoor dat de verzekerde weer wordt afgemeld bij de wanbetalersregeling die door het CAK wordt uitgevoerd. Ook neemt de verzekeraar de verschuldigde griffierechten voor zijn rekening.

14 Het blijkt effectief dat er per zitting twee medewerkers van schuldhulpverlening aanwezig zijn. Hierdoor kan de ene medewerker met een verweerder in gesprek op de gang terwijl de ander nog aanwezig is in de rechtszaal bij een volgende zaak. Per zitting is er een ander stadsdeel aanwezig. Als de verweerder uit een ander stadsdeel komt dan de aanwezige schuldhulpverleners, zorgen zij voor een doorverwijzing met warme overdracht naar het buurtteam dat actief is in de buurt waar de verzekerde woont.

De gemaakte afspraken worden op zitting door de griffier vastgelegd in een bondig proces-verbaal. De rechter vraagt beide partijen dit te ondertekenen. Dit proces-verbaal wordt hen per post toegezonden. Daarmee ontstaat ook een titel waarop de verzekeraar terug kan vallen indien de verzekerde er toch niet in slaagt om de afspraken na te komen.

In het gesprek op zitting over een betalingsregeling wordt door zowel de rechter als Achmea aangestuurd op een betalingsregeling die aansluit bij de mogelijkheden en situatie van de verzekerde en die bijdraagt aan duurzaam betaalgedrag van de verzekerde. **In de praktijk** leidt dit er regelmatig toe dat de rechter voorstelt om een lager maandbedrag overeen te komen dan door de verzekerde initieel wordt voorgesteld. Daarbij speelt ook dat het niet-nakomen van een betalingstermijn ervoor zorgt dat de getroffen regeling vervalt en dat de verzekerde automatisch opnieuw wordt aangemeld bij de door het CAK uitgevoerde wanbetalersregeling. In de door ons geobserveerde zaken voerde de rechter dit argument geregeld aan op zitting om te voorkomen dat verzekerden akkoord gaan met een maandelijkse termijn die te hoog is voor hun financiële situatie.

Onderdeel van de betalingsregeling is ook een afspraak over de betaalwijze en het moment van betaling. Zo wordt regelmatig een gewijzigde datum afgesproken voor de automatische incasso, die beter aansluit bij de situatie van de verzekerde.

Tot op heden neemt Achmea betaling van de griffierechten op zich. Zij doen dit omdat hun systemen het nog niet mogelijk maken om deze te verrekenen met de betalingsachterstand van verzekerden. Achmea heeft aangegeven dat zodra die verrekening in hun systeem mogelijk is, niet langer de (volledige) griffierechten voor zijn rekening te willen nemen.

### 2.4.2 De pilot in cijfers

#### Pre-pilot in cijfers

Tussen september en december 2019 is de rechtbank Amsterdam begonnen met een experiment dat voorafging aan de huidige pilot. Deze pre-pilot had als doel om 100 zaken te behandelen met vorderingen boven de € 500,-. Hiervoor werden vier zittingen gepland. Het streven was dat in minimaal 15% van deze zaken de gedaagde zou verschijnen op zitting en dat in 75% van de vonnissen met betalingsregeling zou worden voldoen aan dit vonnis.

## Inrichting en werking van de pilot

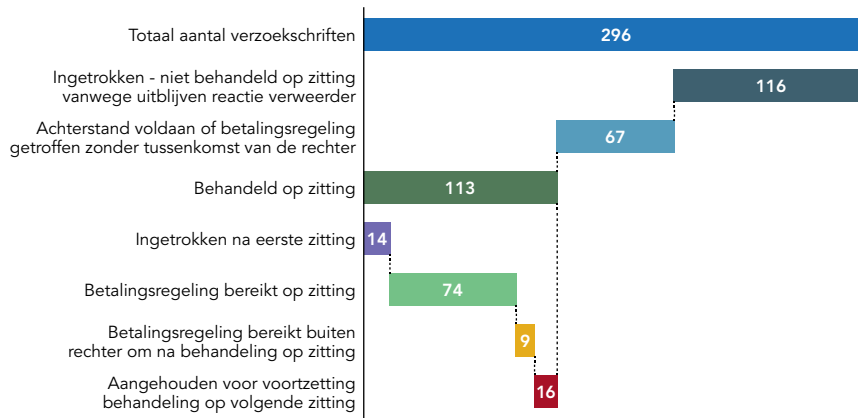
Uiteindelijk zijn er 84 nieuwe zaken aangebracht, waarvan in 31 zaken de gedaagde op zitting is verschenen (37%). 22 van deze zaken hebben geleid tot een betalingsregeling (71% van de in behandeling genomen zaken). In 3 zaken is men buiten zitting tot een betalingsregeling gekomen. De overige 50 van de 84 zaken zijn ingetrokken.

Na korte evaluatie van deze pre-pilot met alle betrokkenen, is besloten om aan de slag te gaan met de huidige pilot. Deze is gaan lopen vanaf februari 2021.

### De pilot in cijfers

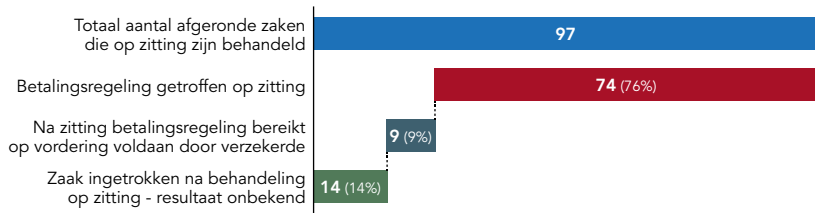
Tussen februari 2021 en met september 2021 zijn er 296 verzoekschriften door Achmea aangebracht voor behandeling in de pilot. 116 zaken zijn door Achmea ingetrokken omdat verweerder niet reageerde op de uitnodiging voor de zitting (39%). In 67 zaken (23%) werd zonder behandeling op zitting een uitkomst bereikt: verzekerden voldeden hun achterstand na ontvangst van de uitnodigingsbrief of bereikten zonder tussenkomst van de rechter een betalingsregeling met Achmea.

Er zijn tussen februari en september 15 zittingen gehouden in het kader van de pilot. Op deze zittingen zijn in totaal 113 zaken behandeld (38%). Visueel zijn deze kerncijfers als volgt samen te vatten:



Figuur 2: Kerngetallen van de pilotprocedure

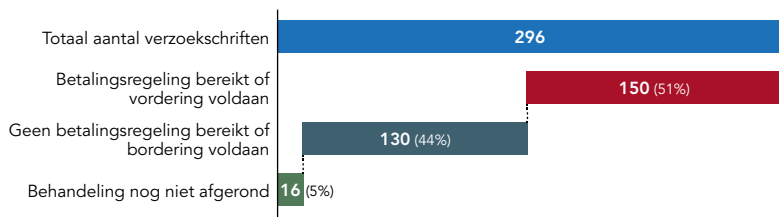
In deze figuur is te zien dat er van de 113 op zitting behandelde zaken 16 nog niet zijn afgerond – de behandeling van deze zaken wordt voortgezet op een volgende zitting. In de 97 zaken die zijn afgerond zijn drie typen uitkomsten bereikt (percentages t.o.v. het totaal van 97 afgeronde zaken):



Figuur 3: Resultaten van op zitting behandelde zaken

We trekken hieruit de conclusie dat voor die zaken die op zitting komen er in de overgrote meerderheid van de gevallen een (voor zover dat te beoordelen is) effectieve oplossing kan worden bereikt.

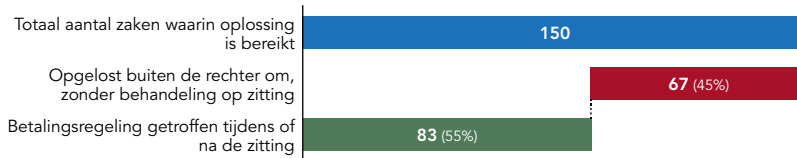
De werking van de pilot is nog breder: er is ook een substantieel aantal zaken waarin de uitnodigingsbrief ertoe leidt dat verzekerden in actie komen en (bijvoorbeeld) zelf contact opnemen met Achmea om een regeling te treffen. Als we kijken naar het totaal van het aantal aangebrachte verzoekschriften en de bereikte resultaten, dan zien we dat in iets meer dan de helft van de gevallen (51% van de zaken) er, met of zonder behandeling op zitting, een regeling is bereikt of de vordering is voldaan.



Figuur 4: Resultaat van de procedure

## Inrichting en werking van de pilot

Onderstaande figuur laat zien dat voor de 150 zaken waarin een oplossing is bereikt, dat in 55% van de gevallen gebeurde op of na de behandeling van de zaak op zitting. Maar ook voor de andere 45% zaken is het aannemelijk dat de pilotwerkwijze een rol speelde, bijvoorbeeld doordat verzekerden de uitnodigingsbrief ervaren als een aansporing om actie te ondernemen.



Figuur 5: Wijze van oplossing zaken

### Concluderend

In onderstaande tabel zijn deze data afgezet tegen de voor de pilot geformuleerde doelen.

Indicator	Doelstelling	Realisatie
Opkomstpercentage verzekerden op zitting	60%	38% <sup>15</sup>
Percentage bereikte betalingsregelingen vóór of op zitting	50%	50,6% <sup>16</sup>

Bij het opkomstpercentage van 38% zijn twee belangrijke kanttekeningen te maken.

Ten eerste moet worden opgemerkt dat, hoewel het door de rechtbank gestelde streefcijfer niet is bereikt, het opkomstpercentage in de pilot nog steeds vele malen hoger ligt dan in de reguliere procedure.

15 Het gaat hier om de 113 op zitting behandelde zaken. Dit is 38% van het totaal aantal verzoekschriften (296).

16 Hierbij zijn niet alleen de bereikte betalingsregelingen meegeteld maar ook de zaken waarin verzekerden na uitnodiging voor de zitting hun achterstand hebben voldaan. Dit telt op tot 150 van de 296 aangebrachte zaken (zie ook figuur 4).



## Inrichting en werking van de pilot

Ten tweede is van belang dat het aantal burgers dat in het kader van deze pilot *bereikt* is een stuk hoger ligt. In totaal is er, naast de 113 op zitting behandelde zaken, in 67 zaken zonder tussenkomst van de rechter een oplossing bereikt. Voor een deel gaat het hier om verzekerden die nadat zij de uitnodiging voor de zitting ontvingen contact hebben opgenomen met Achmea en zelf een betalingsregeling hebben afgesproken; voor een deel gaat het om verzekerden die hun betalingsachterstand direct hebben afgelost.

Tellen we deze 67 zaken op bij de 113 op zitting behandelde zaken, dan kunnen we concluderen dat er in 180 van de 296 aangebrachte zaken (60,8%) sprake was van contact met de verzekerde nadat deze de uitnodiging voor de zitting had ontvangen. In deze ruimere definitie is de pilot er dus wél in geslaagd om contact te bewerkstelligen met meer dan 60% van de verzekerden die een uitnodiging ontvingen. De pilotwerkwijze kan dus ook op een andere manier dan het oproepen op zitting zorgen voor het tot stand brengen van contact met de verzekerde.

Een kanttekening hierbij is wel dat een centraal element in de pilot is om (in principe) te streven naar een gesprek op zitting, waarin aandacht wordt besteed aan de bredere financiële situatie van burgers en voorkomen wordt dat burgers hun achterstand in één keer aflossen terwijl ze dat geld eigenlijk niet kunnen missen. In die zin is een al te hoog percentage van zaken die buiten de rechter om worden 'opgelost' dus niet in lijn met de doelstellingen van de pilot.

## 3. Ervaringen met de pilot

### 3.1 Ervaringen van verzekerden

Na afloop van iedere zitting die wij voor de evaluatie van deze pilot bijwoonden, hebben we verzekerden gevraagd naar hun ervaringen met de aanloop naar de zittingen, de zitting zelf en hun mening over het uiteindelijke resultaat. In totaal zijn 20 verzekerden geïnterviewd.

#### Ervaringen met de aanloop naar de zitting

##### Reden om naar zitting te komen

Gevraagd naar de reden(en) dat zij naar de zitting zijn gekomen, geeft bijna de helft van de door ons geïnterviewde verzekerden aan dat dit is omdat zij hiertoe opgeroepen werden. Zij noemen hierbij ofwel de oproepingsbrief van de rechtbank ofwel de e-mail van Achmea. Een andere veelgenoemde reden is dat mensen graag tot een betalingsregeling willen komen omdat zij van hun schulden af willen. Zo vertelt een verzekerde: *"Ik wil gewoon schoon schip maken, ik moet gewoon betalen"*. Een andere verzekerde noemt als reden: *"Ik vind het belangrijk om inzage in mijn financiën te hebben"*.

Eén verzekerde gaf aan dat hij speciaal vrij heeft genomen voor de zitting omdat deze 's middags plaatsvond. Hij gaf als suggestie mee dat zittingen buiten werktijd wellicht beter zouden zijn.

### Communicatie met de rechtbank en Achmea

In 2.3 beschreven wij dat de rechtbank een oproepingsbrief stuurt en Achmea een e-mail stuurt aan verzekerden. Een kwart van de door ons gesproken verzekerden gaf aan de brief van de rechtbank niet te hebben ontvangen. Diegenen die de brief wel hebben ontvangen, vonden de brief over het algemeen goed te begrijpen. Eén verzekerde gaf aan dat door de brief niet duidelijk was of een advocaat nodig was. Deze informatie vond zij later op de website van de rechtspraak over de verzoekschriftprocedure. Een andere verzekerde gaf aan dat het voor hem niet duidelijk was of hij de in de oproepingsbrief genoemde kosten van € 507,00 moest betalen. Deze verzekerde heeft met de rechtbank gebeld en dat werkte verhelderend. Een kwart van de verzekerden gaf aan alleen de e-mail van Achmea te hebben ontvangen. Deze e-mail werd als duidelijk ervaren.

Meer dan de helft van de verzekerden gaf aan geen Whatsapp-bericht van de rechtbank te hebben ontvangen. Sommigen van hen geven aan in plaats daarvan wel een e-mail te hebben ontvangen. De verzekerden die wel een herinneringsappje van de rechtbank hebben ontvangen, zijn hier heel positief over. Meerdere verzekerden geven aan dat zij hebben geantwoord op dit whatsappbericht met bijvoorbeeld een vraag. Hierop kwam snel reactie. Dit wordt bijzonder gewaardeerd door verzekerden. Zo vertelt een verzekerde: *“Dat whatsappje vond ik heel fijn. Ik zou eigenlijk 2 weken geleden op zitting moeten verschijnen, maar toen had ik autopech. Toen heb ik de rechtbank geappt en kreeg ik direct antwoord. Dat was heel prettig.”*

### Ervaringen met het verloop van de zitting

#### Behandeling door de kantonrechter

Alle verzekerden die wij spraken waren positief over de behandeling van hun zaak door de kantonrechter. Ze vonden het prettig dat er op zitting afspraken kunnen worden gemaakt en dat de rechter in begrijpelijke woorden met hen sprak. De sfeer op zitting werd beschreven met woorden als ‘gemoedelijk’, ‘aangenaam’, ‘relaxt’ en ‘coulant’. Een verzekerde vertelde: *“Ik dacht dat me de mond zou worden gesnoerd maar zo ging het niet. Ik kon mijn verhaal vertellen”*. Een andere verzekerde vertelde: *“Ik kwam vandaag met tegenzin. Ik zag dat ik naar de rechtbank moest komen en dacht ‘die zullen wel streng en verwijtend zijn’ maar het valt me heel erg mee”*. Een andere verzekerde vond het juist een beetje spannend omdat hij een kleinere setting had verwacht met alleen de rechter, Achmea en hemzelf. Het feit dat er nog meer aanwezigen waren (schuldhelpverlening, griffiers, twee vertegenwoordigers van Achmea en de onderzoekers voor deze evaluatie) was voor hem enigszins intimiderend. Wel vond hij het fijn dat de rechter uitlegde wie alle aanwezigen waren.

## Ervaringen met de pilot

### Aanwezigheid en opstelling van Achmea

De aanwezigheid van Achmea op zitting wordt erg gewaardeerd. De vertegenwoordigers van Achmea worden door verzekerden beschreven als 'open', 'behulpzaam', 'begripvol' en 'laagdrempelig'. Eén verzekerde merkte op dat hij het met name prettig vond dat door de aanwezigheid van Achmea alle feiten op tafel kwamen, zoals de precieze hoogte en de opbouw van het door Achmea gevorderde bedrag. Een verzekerde gaf aan dat het fijn was om 1-op-1 met Achmea te kunnen praten in plaats van zich alleen tot de rechter te verhouden. Ook vonden het prettig dat zij een visitekaartje van Achmea ontvingen waardoor direct contact kan worden opgenomen met de vertegenwoordigers die zij ook op zitting spraken.

### Aanwezigheid en meerwaarde van schuldhulpverlening

Een aantal verzekerden gaf aan dat zij het fijn vonden dat schuldhulpverlening op zitting aanwezig was. Tegelijkertijd geeft bijna de helft van de verzekerden aan dat zij zelf geen gebruik van schuldhulpverlening zullen maken, omdat het voor hun situatie niet nodig is of omdat zij het graag zelf willen doen. Drie van de verzekerden die wij spraken, gaven aan met schuldhulp in contact te willen blijven na de zitting.

Eén verzekerde had slechte ervaringen met het buurtteam en daardoor weinig vertrouwen in schuldhulpverlening: *"Uiteindelijk moet je het allemaal zelf doen en word je van het kastje naar de muur gestuurd"*.

### Resultaat van de zitting

Bij driekwart van de door ons gesproken verzekerden werd er op zitting een betalingsregeling bereikt. In andere gevallen werd de zitting aangehouden omdat een verzekerde bijvoorbeeld aan het solliciteren was en hoopte op korte termijn werk te vinden, waardoor zijn financiële situatie snel zou veranderen. De verzekerden die een betalingsregeling afspraken, gaven aan hier tevreden mee te zijn. De betalingsregeling gaf hen ook vertrouwen voor de toekomst. Zo gaf een verzekerde aan: *"Je kunt tijdig melden aan Zilveren Kruis als het niet lukt om te betalen. Dat geeft mij vertrouwen"*.

Verzekerden gaven aan tijdens de zitting geen druk te hebben ervaren om een regeling te treffen. Eén verzekerde verwoordde dit als volgt: *"Ik heb geen druk ervaren. De rechter wilde zoeken naar een passende oplossing, dat heb ik echt zo ervaren."* Wel werd door twee verzekerden opgebracht dat zij "het jammer vonden dat het op deze manier moest lopen". Volgens hen was het ook denkbaar geweest om telefonisch of bij Achmea op kantoor tot een betalingsregeling te komen. Zij vonden tussenkomst van de rechter niet nodig.

### 3.2 Ervaringen van professionals

Naast de burgers die zittingen hadden bij de kantonrechter, spraken wij ook met bij pilot betrokken professionals: rechters, rechtbankmedewerkers, schuldhulpverleners en vertegenwoordigers van Achmea en de gemeente Amsterdam. Met hen hebben we het gehad over hun ervaringen met de pilot, en de lessen die zij daaruit trekken.

#### De meerwaarde van de pilot

##### Streven naar een hoge opkomst op zittingen

Gesprekspartners zien als belangrijkste meerwaarde van de pilots het streven naar het verhogen van het opkomstpercentage van verzekerden op zitting door de uitnodigingsbrief en (Whatsapp-) herinneringen. Als zij inderdaad op zitting verschijnen, ontstaat er de kans om met hen in gesprek te komen en afspraken te maken. Zo lang mensen buiten beeld blijven, zoals in de reguliere incassoprocedure in het overgrote deel van de zaken het geval is, is dat niet mogelijk en is het bereiken van een duurzame oplossing heel lastig.

Een illustratie hiervan is dat meerdere partijen aangeven dat het in de pilot niet de voorkeur heeft dat verzekerden, zodra zij de uitnodiging voor de zitting ontvangen, direct hun achterstand voldoen. Het kan dan immers voorkomen dat zij 'het ene gat vullen met het andere', en hun financiële situatie zelfs verslechtert. Daarom is het belangrijk dat in de uitnodigingsbrief wordt benadrukt dat het in het belang van de verzekerde is om op zitting te verschijnen.

Medewerkers van de rechtbank noemen dat zij merken dat het persoonlijke contact met verzekerden in de aanloop naar de zitting betekenisvol is en helpt om het opkomstpercentage te verhogen. Dat burgers een 06-nummer ontvangen waarmee zij kunnen Whatsappen of (in sommige gevallen) bellen, draagt bij aan de laagdrempeligheid van de procedure en helpt om onduidelijkheden of andere drempels weg te nemen. Ook het persoonlijke karakter van de communicatie in de uitnodiging draagt hier aan bij. Zo gaf een van de geïnterviewden aan dat de rechtbank bewust de keus heeft gemaakt om de brief te beginnen met de zin: "De kantonrechter wil graag met u in gesprek. Daarom wordt u uitgenodigd om naar de rechtbank te komen", om het persoonlijke karakter van de zitting te benadrukken.

## Ervaringen met de pilot

### **Oplossingsgerichte aanpak, gericht op het voorkomen van schulden op lange termijn**

Een tweede belangrijke meerwaarde van de pilot die in de gesprekken naar voren komt is de oplossingsgerichte aanpak met ruimte om te zoeken naar een regeling die aansluit bij de persoonlijke omstandigheden van verzekerden en gericht is op het bereiken van een regeling die bijdraagt aan duurzaam betaalgedrag en de oplossing van schuldenproblematiek op lange termijn. Een van de bij de pilot betrokken rechters verwoordt dit als volgt: *“Als je zoekt naar een oplossing, probeer je een gesprek te hebben alsof je gewoon aan tafel zit met elkaar. Je wil boven tafel krijgen wat er wel en niet kan.”*

Deze meerwaarde wordt door alle gesprekspartners onderschreven. Zij zijn heel blij met de ruimte die in de pilot bestaat om in gesprek met verzekerden na te gaan wat voor hen wel en niet haalbaar is en een afspraak over aflossing van de schuld te maken die daarbij aansluit. Die ruimte bestaat volgens hen in de reguliere procedure niet of nauwelijks. Ook de ruimte die er in de procedure bestaat om de zaak aan te houden, wordt door betrokkenen gewaardeerd. Zo is er extra tijd voor verzekerden om in gesprek te gaan met vertegenwoordigers van schuldhulpverlening. Een van de rechters merkt hierover op dat hij een zitting altijd begint met de tekst: *“U bent hier omdat Achmea zegt dat er een schuld is. Maar we willen ook breder kijken of we een oplossing kunnen bereiken.”*

Behalve de inzet van de rechtbank op dit vlak, is ook de opstelling van Achmea op dit punt van belang. Zij stelt zich op de zitting coulant op, en is er niet op gericht zo snel mogelijk de achterstand terug te vorderen. Ook Achmea benadrukt tijdens de zitting dat het doel is om een regeling te treffen die op langere termijn haalbaar is voor de verzekerde.

Gesprekspartners benoemen ook de ruimte die er in de procedure is om met burgers in gesprek te gaan en persoonlijke aandacht aan hen te besteden. Zo kan bijvoorbeeld de (schulden)problematiek waarmee zij kampen in brede zin worden besproken. In gesprekken wordt door bijvoorbeeld vertegenwoordigers van schuldhulpverlening in dit kader ook genoemd dat er tijdens deze zittingen een ‘warmere en meer informele sfeer’ heerst dan tijdens de reguliere procedure.

Een belangrijk verschil ten opzichte van de reguliere procedure is volgens geïnterviewden dat er meer privacy bestaat voor de burger, omdat er in principe geen andere aanwezigen in de zaal zijn. De rechtbank vraagt bewust aan andere verzekerden om op de gang te wachten tot zij worden opgeroepen voor de behandeling van

hun eigen zaak. De verwachting is dat dit bijdraagt aan een sfeer in de rechtszaal waarin verzekerden de ruimte voelen om hun verhaal te doen. Onze observaties lijken overigens te ondersteunen dat deze keuze over het algemeen inderdaad op die manier uitpakt.

### Het voorkomen van escalatie van schuldenproblematiek

Gesprekspartners wijzen ten derde op het belang van de aandacht die er in de pilot is om het verergeren van schulden te voorkomen. Het belangrijkste in dat kader is de keuze om in de pilot lage griffierechten te heffen, waardoor extreme situaties waarin een schuld die door de rechter wordt behandeld in één klap verdubbelt, worden voorkomen. Gesprekspartners zien dit als een belangrijke bijdrage aan het overkoepelende doel van de pilot. In dit kader wordt ook de betrokkenheid en aanwezigheid op de zitting van schuldhulpverlening als een grote meerwaarde beschouwd. Ook noemt een geïnterviewde dat de inzet van deze procedure voor specifiek schulden bij de zorgverzekeraar kan helpen om escalatie van schuldenproblemen te voorkomen. Deze schulden zijn te zien als indicatoren van beginnende schuldenproblemen, omdat als burgers keuzes moeten maken welke rekeningen ze niet meer betalen, ze geen directe gevolgen ervaren van het niet betalen van de rekening van de zorgverzekeraar. Die is immers wettelijk verplicht om de verzekering door te laten lopen.

### Aandachts- en verbeterpunten

In de gesprekken met betrokkenen komen een aantal aandachts- of verbeterpunten voor de procedure naar voren.

### Het bereiken van de doelgroep

Volgens meerdere gesprekspartners is de grootste winst in de pilot te behalen in het nog beter bereiken van de doelgroep. De inzet van de rechtbank om het opkomstpercentage op zittingen te verhogen werpt volgens hen zijn vruchten af. Tegelijk verschijnt nog steeds een substantieel deel van de verzekerden die worden uitgenodigd om naar de zitting te komen niet op de rechtbank.

Gesprekspartners noemen meerdere aspecten van de communicatie met verzekerden waarop verbetering mogelijk is:

- De **begrijpelijkheid van de uitnodigingsbrief**. Hoewel de rechtbank heeft geprobeerd een uitnodiging op te stellen in zo begrijpelijk mogelijke taal, is het volgens sommige geïnterviewden mogelijk om het taalgebruik en de inhoud van de uitnodiging nog verder te versimpelen.
- De **inhoud van de uitnodigingsbrief**: door sommige gesprekspartners wordt genoemd dat de kernboodschap(pen) van de uitnodigingsbrief onder de loep

## Ervaringen met de pilot

kunnen worden genomen. Zo kan in de brief nog sterker naar voren komen dat het op zitting verschijnen directe financiële voordelen met zich meebrengt voor de verzekerde. Ook noemt een andere geïnterviewde dat de brief meer kan benadrukken dat het doel is om een *betalingsregeling* te treffen tijdens de zitting. Die boodschap blijft nu impliciet in de tekst van de brief (“Tijdens de zitting kan de kantonrechter met u over het verzoek van de verzekeraar spreken. Ook kan de kantonrechter met u bespreken op welke wijze de kwestie het beste kan worden opgelost”).

- Het aanbieden van een uitnodigingsbrief in **meerdere talen**. Een substantieel deel van de verzekerden die een uitnodiging voor een zitting ontvangen is de Nederlandse taal onvoldoende machtig. Om hen (beter) te bereiken zou de brief in een aantal talen vertaald kunnen worden.
- Het vergroten van **de inzet van Whatsapp**. Op dit moment worden verzekerden van wie bij Achmea een 06-nummer bekend is een aantal dagen voor de zitting per Whatsapp herinnerd aan de zitting. Uit de gesprekken met verzekerden blijkt dat dit voor sommigen het eerste bericht over de procedure is dat zij (bewust) mee krijgen. Dat roept de vraag op of zij niet al in een vroeger stadium (bijvoorbeeld tegelijk met het versturen van de uitnodigingsbrief) ook per Whatsapp kunnen worden benaderd.
- Het **afstemmen van de communicatie van Achmea en de rechtbank**. Uit de gesprekken met verzekerden blijkt dat de e-mail die verzekerden van Achmea ontvangen als onduidelijker wordt ervaren dan de communicatie vanuit de rechtbank. Deze twee communicatiekanalen kunnen dus beter met elkaar in verbinding worden gebracht. Zo kan worden overwogen om bij de mail van Achmea ook de uitnodigingsbrief van de rechtbank te voegen.
- In de gesprekken komt ook naar voren dat onderzocht zou kunnen worden of de toegankelijkheid van de procedure vergroot kan worden door ook **buiten kantooruren zittingen te organiseren**. Een deel van de doelgroep van de procedure kenmerkt zich door het feit dat ze niet gemakkelijk vrijaf kunnen regelen van werk, of de zorg voor een gezin zwaar op hen drukt. Mogelijk zou het voor een deel van de verzekerden die een brief ontvangen kunnen helpen als zij in bijvoorbeeld de avonduren op de rechtbank kunnen verschijnen.

### De selectie van verzekerden

- In de pilot zijn een aantal criteria gebruikt voor de selectie van verzekerden die uitgenodigd worden voor pilotzittingen. Achmea heeft inzicht in de kenmerken van deze populatie, en kan op grond van de ervaringen tijdens de pilotperiode mogelijk aangeven welke verschillen er bestaan tussen typen verzekerden in bijvoorbeeld opkomstpercentages en het aandeel bereikte betalingsregelingen.



Zo is het denkbaar dat de pilotprocedure effectiever is voor verzekerden met beginnende schuldenproblematiek dan voor verzekerden die al langer kampen met schulden. Uit onderzoek is bekend dat deze laatste categorie, door de stapeling van problematiek steeds moeilijker te bereiken is voor overheden en hulpverleners. Deze gegevens zijn echter niet bij ons bekend. In dit kader is ook opvallend dat Achmea een selectie maakt uit alle personen met een betalingsachterstand en niet 'alle personen met een betalingsachterstand die bij het CAK staan aangemeld'. Dit zou een interessante verbreding van de pilotpopulatie kunnen zijn.

- In de pilotprocedure toetst Achmea welke verzekerden met een betalingsachterstand al in een traject voor schuldhulpverlening zitten. Zij worden niet uitgenodigd voor een zitting. Vertegenwoordigers van schuldhulpverlening hebben gesuggereerd dat deze **toets kan worden uitgebreid** naar verzekerden die al zijn uitgestroomd uit een traject. Zij zijn bekend bij medewerkers van schuldhulpverlening, die mogelijk een brugfunctie naar hen kunnen vervullen.

### De kosten en baten van de pilot

Gesprekspartners benadrukken dat de pilot op een aantal manieren duidelijke meerwaarde heeft boven de reguliere procedure. Tegenover die meerwaarde staan echter ook een aantal kosten, waarvoor aandacht moet zijn bij het vormen van een oordeel over de procedure.

- Voor de rechtbank geldt dat behandeling van de pilotzaken op twee manieren duidelijk intensiever is dan van reguliere incassozaken en daarmee dus extra inzet vraagt:
  - Ten eerste levert de extra inzet bij het uitnodigen en bereiken van verzekerden in aanloop naar de zitting extra werk op voor de bij de pilot betrokken juridisch medewerkers. Zij zijn beide een aantal uur per week kwijt aan het onderhouden van het contact met burgers die zijn uitgenodigd voor de zitting en het beantwoorden van vragen.
  - Ten tweede zorgt het streven naar een hoger opkomstpercentage er in deze pilot voor dat er daadwerkelijk meer zaken op zitting worden behandeld. Dat betekent dat ook de kantonrechter meer tijd besteedt aan het behandelen van zaken die anders bij verstek zouden worden afgedaan.
- Aan de kant van de verzekeraar is ook sprake van een aantal bijkomende investeringen ten opzichte van de reguliere manier van het incasseren van achterstanden. Normaliter besteedt Achmea alle werkzaamheden in dit kader uit aan een incassobureau en (daar op volgend) een deurwaarder. De kosten die daarbij worden gemaakt zijn voor de klant. In deze pilot komen meer werkzaamheden voor rekening van Achmea zelf. Zo steekt Achmea tijd in het selecteren en

## Ervaringen met de pilot

uitnodigen van verzekerden en de afstemming hierover met schuldhulpverlening. Ook zijn er iedere zitting twee medewerkers aanwezig en voldoet Achmea (vooralnog) alle griffierechten van behandelde zaken.

Aan zowel de kant van de rechtbank als die van de verzekeraar geldt dat de extra kosten die gepaard gaan met de pilotprocedure lijken te vragen om een zekere kritische massa aan zaken die kunnen worden behandeld. Wanneer opkomstpercentages zouden zakken, lijkt de extra inzet voor beide partijen niet langer in verhouding met het aantal zaken dat in de pilotprocedure kan worden behandeld. Waar die grens precies ligt, kunnen wij echter niet vaststellen op basis van dit onderzoek.

### De rol van de rechter

Een laatste thema dat vaak in de gesprekken met stakeholders terugkwam is de rol van de kantonrechter bij het oplossen van schuldenproblematiek. Dit raakt aan het bredere thema van maatschappelijk effectieve (en oplossingsgerichte) rechtspraak. Een van de kernvragen die in dit kader spelen, is in hoeverre de rechter het oplossen van maatschappelijke problemen tot zijn verantwoordelijkheid moet rekenen (ook als die verder reiken dan puur juridische geschillen), en of een veranderende rolopvatting van de rechter afbreuk doet aan zijn rol als onpartijdige geschilbeslechter.

Vertaald naar deze pilot levert dit de vraag op of het treffen van een betalingsregeling tussen een zorgverzekeraar en een verzekerde een taak van de rechter is. Anders verwoord: in hoeverre heeft het oplossingsgerichte optreden van de rechter in deze procedure meerwaarde (kunnen partijen dit niet (beter) zelf?) en hoe verhoudt zich dit tot de staatsrechtelijke rol van de rechter?

Gesprekspartners zien duidelijke meerwaarde in de betrokkenheid van de rechter bij schuldenproblematiek zoals die in deze pilotprocedure vorm krijgt. Die heeft verschillende vormen:

- Het gezag van de rechter helpt volgens hen bij het **bereiken en in contact komen met verzekerden**. De indruk van verschillende gesprekspartners is dat de uitnodigingsbrief die afkomstig is van de rechtspraak, als gezaghebbend en rechtsprekend instituut, eraan bijdraagt dat meer verzekerden op komen dagen om te spreken over een betalingsregeling.
- Een andere meerwaarde van de rechter die vaak wordt genoemd is **rechtsbescherming** voor de burger. Doordat verzekerde en verzekeraar het gesprek over een betalingsregeling onder regie van de rechter voeren, is bescherming van de belangen van de burger beter geborgd. Zo kan de rechter voorkomen dat de verzekeraar de burger overvraagt. Een rechter zegt hierover in een interview:

*“Ik heb ook zaken gezien waarin betalingsachterstanden uit 2011 waren meegenomen. Dan zeg ik: dat is verjaard, we beginnen wat mij betreft in 2015. Een private partij zoals een incassobureau zou dat niet doen, want die dient vooral de belangen van de verzekeraar”.*

- Een derde en laatste meerwaarde van de procedure is met name relevant voor de verzekeraar. Voor haar is het van belang dat in de procedure een proces-verbaal wordt opgemaakt waarin de gemaakte afspraken worden vastgelegd. Op die manier ontstaat een **executoriale titel** waarop de verzekeraar terug kan vallen mocht de verzekerde zich niet houden aan de gemaakte afspraken. Zo combineert de procedure de voordelen van een open en oplossingsgericht gesprek en de zekerheid die voor een verzekeraar van belang is.

## 4. Conclusies en blik op de toekomst

### 4.1 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken hebben we geschetst hoe de procedure is vormgegeven, hoe zij vorm krijgt in de praktijk, en wat de ervaringen van burgers en professionals met de procedure zijn. Op basis daarvan formuleren we een beknopt oordeel over de doeltreffendheid van de pilot. Ook komen er in deze bevindingen een aantal succesfactoren en aandachtspunten naar voren, die we hieronder kort samenvatten. We besluiten met een aantal bredere reflecties over de maatschappelijke meerwaarde van de pilot.

#### Doeltreffendheid van de pilot

De rechtbank Amsterdam heeft voor de pilot twee doelstellingen geformuleerd. Volgens de rechtbank was de pilot een succes als het zou lukken om het percentage schuldenaars dat in persoon op zitting verschijnt significant te verhogen. De doelstelling om in 60% van de verzoekschriften verzekerde op zitting te laten verschijnen, is niet gehaald. In de periode tussen februari en september 2021 is in 38% van de verzoekschriften de verzekerde op zitting verschenen. Wel moet worden opgemerkt dat in meer dan 60% van de gevallen er na het versturen van de uitnodiging contact met de verzekerde tot stand kwam. In ruim 22% van de zaken werd een oplossing bereikt zonder tussenkomst van de rechter.

Ook had de rechtbank met de pilot als doel om in een significant aantal van de aangebrachte zaken bij te dragen aan het oplossen van de ontstane schulden. Dit is vertaald in een doelstelling om in minimaal 50% van de ingediende verzoekschriften vóór of op de zitting een betalingsregeling te treffen. Dat doel is gehaald: in 51% van alle verzoekschriften werd voor of op de zitting een betalingsregeling getroffen (of loste de verzekerde zonder tussenkomst van de rechter zijn/haar betalingsachterstand in).

#### Succesfactoren

Uit de interviews en observaties leiden we een aantal succesfactoren voor de werking van de pilot af:



## Laagdrempeligheid van de pilot

- De manier waarop verzekerden worden uitgenodigd om op zitting te verschijnen en de energie die hierin wordt geïnvesteerd zijn essentieel voor het slagen van de pilot.
- Burgers waarderen de benaderbaarheid van de rechtbank in de aanloop naar de zitting, vooral de optie om contact op te nemen met het aan de pilot verbonden 06-nummer.



## De informele sfeer op zitting

- Burgers waarderen de op zittingen gekozen benadering en de aandacht van de rechter voor hun persoonlijke omstandigheden.
- Het feit dat er tijd wordt genomen voor het verkennen van de (bredere) schuldenproblematiek van een verzekerde in combinatie met de privacy die wordt gecreëerd zorgt ervoor dat er ruimte is voor verzekerden om hun verhaal te doen.



## Maatwerk en flexibiliteit

- In de pilot wordt gestreefd naar het bereiken van een oplossing die aansluit bij de persoonlijke omstandigheden van verzekerden. Zij herkennen en waarderen dit. De rechter stuurt hierop aan en probeert te voorkomen dat verzekerden 'te hoog inzetten'.
- De aanwezigheid van verzekeraar en schuldhulpverlening op zitting dragen hieraan bij.
- Ook de flexibiliteit om zaken aan te houden tot een volgende zitting en in de tussentijd de financiële situatie van verzekerde beter in beeld te krijgen is belangrijk in dit opzicht.



## De opstelling en betrokkenheid van de verzoekende partij

- Voor het slagen van de pilot is nauwe betrokkenheid van de verzoekende partij (in dit geval Achmea) nodig. Achmea investeert tijd en energie in het op een andere manier inregelen van zijn incassoprocedure. Ook vaardigt zij naar iedere zitting twee medewerkers af en voldoet zij op dit moment de volledige griffierechten.
- Ook de *opstelling* van verzoeker op zitting is van groot belang. Achmea stelt zich terughoudend op en benadrukt dat het ook in haar belang is dat er een betalingsregeling wordt overeengekomen die voor verzekerden op langere termijn haalbaar is.

# Conclusies en blik op de toekomst

## Aandachtspunten en verbetermogelijkheden

We zien een aantal aspecten in de pilotprocedure waarvoor aandacht moet zijn om het succes ervan op langere termijn te borgen. We benoemen ook verbetermogelijkheden die hierop inspelen.



### Het bereiken van de doelgroep

- Hoewel de opkomstpercentages van verzekerden in de pilot hoger liggen dan in de reguliere procedure, verschijnt nog steeds een substantieel deel van de verzekerden die worden uitgenodigd om naar de zitting te komen niet op de rechtbank.
- De pilot staat of valt met een goede opkomst van verzekerden op zitting, juist omdat het voeren van een persoonlijk gesprek op zitting centraal staat in de ontworpen aanpak.
- Daarom is extra aandacht gewenst voor in elk geval de volgende aspecten:
  - De begrijpelijkheid van de uitnodigingsbrief.
  - De inhoud en kernboodschap(pen) van de uitnodigingsbrief
  - Het eventueel versturen van de uitnodigingsbrief in meerdere talen.
  - Het breder inzetten van Whatsapp in de communicatie naar verzekerden.
  - Het beter afstemmen van de communicatie van Achmea en de rechtbank.



### De selectie van verzekerden

- Het is denkbaar dat de effectiviteit van de pilotprocedure verschilt voor verschillende typen verzekerden met een betalingsachterstand. Zo zou het kunnen dat de pilot beter werkt voor verzekerden met beginnende schuldenproblematiek dan voor verzekerden die al langer kampen met schulden. Deze gegevens zijn echter niet bij ons bekend.
- Op basis van de bij Achmea bekende gegevens moet worden geëvalueerd of de effectiviteit van de pilot verschilt voor diverse 'typen' verzekerden met een betalingsachterstand. Hierop kan een eventueel vervolg op de pilot inspelen. Bij een dergelijk vervolg kan de pilotpopulatie worden verbreed met bijvoorbeeld alle bij het CAK aangemelde verzekerden met een betalingsachterstand.
- De stap in de procedure waarin wordt getoetst of verzekerden in beeld zijn bij schuldhulpverlening kan worden uitgebreid door ook verzekerden die al zijn uitgestroomd uit een traject te filteren, en hen opnieuw in contact te brengen met schuldhulpverlening.



### Rol van de rechter en rechtsgelijkheid

- In de pilot probeert de rechter een regeling te treffen voor de betalingsachterstand van verzekerden bij hun zorgverzekeraar, en op die manier bij te dragen aan de oplossing of het voorkomen van schuldenproblematiek. In het maatschappelijke en rechtswetenschappelijke debat over de rol van de rechter worden vragen gesteld over deze probleemoplossende houding van de rechter. Ook wordt soms gesteld dat dit type juridische interventies eerder in het domein van (private) mediation thuis hoort dan bij de (kanton)rechter.
- De rechtbank steekt in verhouding tot andere zaakstromen veel tijd en energie in het bereiken van en in contact komen met verzekerden. Daarmee gaan ook de nodige kosten gepaard. De vraag kan worden gesteld of de rechtbank hiermee werk doet dat (deels) ook door de verzekeraar kan worden gedaan.
- De heffing van het laagste griffierecht voor vorderingen boven de € 500 lijkt uit maatschappelijk oogpunt gewenst, maar volgt niet ondubbelzinnig uit de regelgeving voor griffierechten.
- De pilotwerkwijze is ontwikkeld in samenspraak met één verzekeraar en uitgevoerd voor de verzekerden uit zijn klantenbestand. Daarmee is er de facto sprake van een rechtsgang die voor slechts een klein deel van de burgers open staat, terwijl hij wel voor grotere groepen burgers een antwoord op hun problemen zou kunnen bieden.
- De hierboven genoemde aspecten raken ten dele aan fundamentele juridische uitgangspunten als rechtsgelijkheid, maar kennen stuk voor hun stuk hun voors en tegens. Daarom vragen ze om een weging aan de kant van gerechtsbestuurders en de wetgever.

# Conclusies en blik op de toekomst

## Maatschappelijke meerwaarde van de pilot

Concluderend stellen we vast dat de pilotprocedure een duidelijke maatschappelijke meerwaarde kent. De belangrijkste reden daarvoor is dat de procedure effectief inspeelt op improductieve en soms zelfs perverse effecten van de reguliere incasso-procedure. Die confronteert schuldenaren met oplopende kosten en kenmerkt zich door zeer lage opkomstpercentages van verzekerden (en kan daarmee als slecht toegankelijk worden gekenschetst). Ook biedt hij nauwelijks ruimte om tot een oplossing te komen die aandacht heeft voor de persoonlijke omstandigheden van verzekerden die kampen met schulden. In de pilotprocedure is een goed antwoord gevonden op deze tekortkomingen van de reguliere incassoprocedure bij de kantonrechter voor de specifieke groep van de zogenoemde 'wanbetalers' in de zin van de Zorgverzekeringswet.

De ervaringen met (het verloop en het resultaat van) de pilotprocedure van verzekerden die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken zijn nagenoeg onverdeeld positief. Dat is een mooie bevestiging van de inzet van de rechtbank Amsterdam en Achmea om deze procedure op te zetten. Wel moet worden opgemerkt dat de groep burgers die niet bereikt wordt in de pilot ook in dit onderzoek buiten beeld blijft. Wat voor hen de redenen zijn om niet in te gaan op de uitnodiging van de rechtbank, en wat er voor nodig zou zijn om hen wél te bereiken, is niet duidelijk. Mogelijk kunnen enkele van de hierboven geformuleerde suggesties voor het vergroten van het bereik van de pilot bijdragen aan verbetering op dit vlak.

De vraag tot welke maatschappelijke *resultaten* de pilot leidt, is op deze termijn nog niet te beantwoorden. De belangrijkste indicator daarvoor is of verzekerden die in de procedure getroffen betalingsregelingen op langere termijn kunnen blijven voldoen en dat niet leidt tot schulden op andere terreinen. Achmea verzamelt deze gegevens, maar op deze korte termijn kunnen nog geen betrouwbare uitspraken worden gedaan over het betaalgedrag van verzekerden en de vraag of de betalingsregeling bijdraagt aan duurzame oplossing van hun schuldenproblematiek.

Voor zover op dit moment vastgesteld kan worden, is de toegevoegde waarde van de pilot dus duidelijk voor die verzekerden *die op zitting verschijnen*. Dé centrale uitdaging voor de pilot blijft echter het bereiken van deze doelgroep. Uit onderzoek is bekend dat mensen die kampen met schulden hoge stressniveaus ervaren, wat er bijvoorbeeld toe leidt dat zij hun post niet meer openen. Er is dan ook nog steeds een fors aandeel verzekerden met wie geen contact kan worden gelegd en die niet verschijnen. Ook lijkt de dalende trend in de opkomstpercentages van de zittingen te suggereren dat het duurzaam bereiken van de doelgroep niet vanzelfsprekend is.



Dit raakt aan het punt van kosten en baten van de pilot. In zijn huidige vorm is er voor het goed uitvoeren van de pilotprocedure een zekere kritische massa nodig. Als opkomstpercentages verder dalen dan is de inzet van rechtbankmedewerkers in het contact leggen met verzekerden op zeker moment niet langer in verhouding tot het aantal zaken dat kan worden behandeld. Ook het organiseren van een aparte zitting voor dit type zaken is dan niet langer haalbaar.

Dit alles onderstreept nogmaals de noodzaak van een gezamenlijke inzet van betrokken partijen zoals verzekeraar, rechtbank, gemeente en hulpverleners om hoge opkomstpercentages te realiseren, zodat die verzekerden die baat kunnen hebben bij deze rechtsgang daar ook daadwerkelijk gebruik van kunnen maken. Want buiten kijf staat dat zij beter gediend zijn bij deze procedure dan de reguliere incassoprocedure.

### 4.2 Blik op de toekomst

Tot slot van dit rapport beschrijven we een aantal mogelijkheden om een vervolg op deze pilot vorm te geven.

#### Structurele inbedding van de pilot

Een eerste mogelijk vervolg op de pilotprocedure is het structureel inbedden ervan in de kantonprocedure van de rechtbank Amsterdam. De conclusies van dit evaluatierapport kunnen hierbij behulpzaam zijn. Ook lijkt het raadzaam de data van verzekeraar Achmea hierbij te betrekken, over de effectiviteit van de procedure zoals blijkt uit het betaalgedrag van verzekerden op (middel)lange termijn. Uiteraard is ook een positieve waardering van de pilotprocedure aan de kant van Achmea nodig om de pilot voort te kunnen zetten.

AEF beveelt aan om, als de rechtbank en Achmea gezamenlijk concluderen dat ze de in deze pilot ontwikkelde samenwerking op structurele basis willen voortzetten, samen na te gaan of de in dit rapport gesuggereerde verbetermogelijkheden in de procedure te implementeren zijn.

#### Mogelijkheden voor uitbreiding van de pilot

Behalve het op structurele basis voortzetten van de pilot zijn er ook mogelijkheden om de werkwijze op andere manieren een vervolg te geven. We onderscheiden er hier drie:

# Conclusies en blik op de toekomst

## **1. Uitbreiding van de werkwijze naar samenwerking met andere verzekeraars**

Een eerste mogelijkheid voor het uitbreiden van de werkwijze is het zoeken van samenwerking met andere zorgverzekeraars, in eerste instantie door de rechtbank Amsterdam. Behalve Achmea zijn er een aantal andere grote zorgverzekeraars die over een voldoende groot klantenbestand beschikken om de pilotwerkwijze aantrekkelijk te maken. Daarbij ligt het voor de hand om te kijken naar verzekeraars die net als Achmea in Amsterdam beschikken over een duidelijke concentratie van verzekerden. Bij het benaderen van zorgverzekeraars om mee te werken in deze procedure lijkt het verstandig om ook gebruik te maken van de bij Achmea bekende data over het betaalgedrag van verzekerden die van deze procedure gebruik hebben gemaakt. Op die manier kan ook de meerwaarde voor verzekeraars duidelijker over het voetlicht worden gebracht.

## **2. Uitbreiding van de werkwijze naar andere arrondissementen**

Aanvullend op bovenstaande optie is het denkbaar dat er, behalve de samenwerking met andere verzekeraars, wordt gezocht naar het interesseren van andere rechtbanken in het opzetten van deze procedure. Uitwisseling van ervaringen via het Platform Innovatieve Projecten van de Raad voor de Rechtspraak kan hierbij helpen. Rechtbanken kunnen dan de verzekeraars die in hun regio een groot klantenbestand hebben benaderen voor samenwerking. Dit veronderstelt wel dat rechtbanken zicht hebben op de verzekeraars die in hun regio een klantenbestand met voldoende omvang voor deze procedure hebben. Gemeenten kunnen mogelijk een rol spelen in het leggen van deze contacten en het zorgen voor verbinding met andere initiatieven in de sfeer van schuldhulpverlening en -preventie.

## **3. Verbreiding van de werkwijze naar andere basisvoorzieningen**

Een meer vergaande optie is om de procedure te verbreden van zorgverzekeraars naar andere 'basisvoorzieningen' voor burgers waar zich betalingsachterstanden kunnen voordoen. Het ligt het meest voor de hand om hier te denken aan woningcorporaties en energiebedrijven.<sup>17</sup> Ook voor deze bedrijven kan het moeilijk zijn om in contact te komen met klanten die facturen niet betalen en schulden opbouwen. De in deze pilot ontwikkelde procedure kan voor hen interessant zijn omdat hij een mogelijkheid biedt om met deze doelgroep in gesprek te raken en een maatschappelijk verantwoorde oplossing te bereiken, met aandacht voor hun persoonlijke omstandigheden.

<sup>17</sup> Op dit moment loopt bij de rechtbank Amsterdam een andere pilot voor huurzaken, die echter nog steeds is gebaseerd op de dagvaardingsprocedure en niet op de route van artikel 96Rv. Die is daarmee nog minder vergaand dan deze pilotwerkwijze.

## Conclusies en blik op de toekomst

Als deze potentiële partners als woningcorporaties en energiebedrijven aan de pilotwerkwijze willen deelnemen, zullen ze daar substantieel tijd en energie in moeten investeren. Ze zullen dus moeten worden overtuigd van de maatschappelijke meerwaarde van deze pilot, ook omdat ze op dit moment het innen van betalingsachterstanden vaak volledig hebben uitbesteed aan incassobureaus en deurwaarders. Voor een deel zullen ze deze werkzaamheden dus terug naar zich toe moeten trekken om goed in deze procedure te kunnen participeren. Dat vergt stevige commitment.

## 5. Bijlagen

### 5.1 Gesprekspartners

Naam	Organisatie
Esther Bink	Administratief medewerker sector kanton Rechtbank Amsterdam
Klaske de Haan	Team Juridische Zaken Achmea Debiteurenmanagement
Casper Iden	Kantonrechter sector kanton, rechtbank Amsterdam
Mette Jöbbsis	Teamvoorzitter sector kanton Rechtbank Amsterdam
Celine Korpershoek	Buurtteam Noord en Zuid Schuldhelpverlening
Erik Pennink	Kantonrechter sector kanton, rechtbank Amsterdam
Saskia van Rij	Stedelijk coördinator en projectleider Buurtteam Noord en Zuid Schuldhelpverlening
Jeanette Schouten	Procesbeheerder Vroegsignalering Gemeente Amsterdam

Naam	Organisatie
Sjaak Schouten	Procesmanager sector kanton Rechtbank Amsterdam
Debby Sijmons-Jolink	Juridisch administratief medewerker sector kanton, rechtbank Amsterdam
Marcel Thijssen	Procesregisseur Vroegsignalering en Preventie Gemeente Amsterdam
Mara Tegelaar	Juridisch administratief medewerker sector kanton, rechtbank Amsterdam

De onderzoekers hebben daarnaast gedurende het onderzoek contact gehouden met een begeleidingsgroep voor dit onderzoek, die bestond uit de projectleiders van de pilot van de rechtbank en de volgende vertegenwoordigers van het Platform voor Innovatieve Projecten (PIP) van de Rechtspraak:

Naam	Organisatie
Bart Beuving	Kantonrechter, sector kanton, rechtbank Amsterdam Voorzitter Platform voor Innovatieve Projecten
Fatima Kadieva	Beleidsmedewerker Strategie Raad voor de rechtspraak Secretaris Platform voor Innovatieve Projecten

## 5.2 Gespreksagenda verzekeren

### Vooraf

1. Waarom bent u vandaag hier?
2. Wat vond u van de oproepingsbrief, was het duidelijk en goed te begrijpen wat de bedoeling was?
3. Heeft een herinnering via Whatsapp of e-mail gekregen? Wat vond u daarvan?

### Zitting

4. Hoe ging de behandeling van uw zaak?
5. Wat vond u daarvan?
6. Wat vond u van de aanwezigheid van Achmea?
7. Wat vond u van de aanwezigheid van schuldhulpverlening?
8. Denkt u dat schuldhulpverlening u kan helpen en dat u contact met schuldhulpverlening blijft houden?

### Resultaat

9. Bent u tot een betalingsregeling gekomen? Waarom wel/niet?
10. Heeft u druk ervaren om tot een betalingsregeling te komen?
11. Heeft u er vertrouwen in dat dit een oplossing is voor uw situatie?

## 5.3 Gespreksagenda professionals

### 1. Opening

- Kennismaking
- Toelichting opzet onderzoek

### 2. Inrichting en werking van de pilot

- Wat zijn volgens u de doelen van de pilot?
- Hoe is de pilot vormgegeven?
- Kunt u het werkproces beschrijven van aanmelding tot afronding van een zaak?
- Wie heeft daarin welke rol?
- Wat is er in dit proces onderscheidend aan de pilot t.o.v. reguliere incasso zaken?

### 3. Uw ervaringen met de pilot

- Wat is uw ervaring met zittingen in deze pilot?
- Wat kenmerkt volgens u de zitting?
- Wat loopt er in de gekozen werkwijze over het algemeen goed?

- Welke aspecten van de werkwijze kunnen volgens u beter? Waar zitten knelpunten?
- Hoe luidt uw algemene oordeel over de pilot?
- Wat is het meest bepalend voor dit oordeel?
- Hoe beoordeelt u de verhouding tussen kosten en baten van de pilot?

#### **4. Doelbereik van de pilot**

- In hoeverre worden met deze pilot de beoogde doelen bereikt?
- Levert de pilot nog andere (neven) effecten op?
- Wordt de beoogde doelgroep van de pilot volgens u bereikt?
- Hoe representatief zijn de bereikte deelnemers voor de doelgroep van de pilot?
- Voor zover de doelgroep niet of lastig wordt bereikt, wat zijn daarvan de redenen?
- Wat zijn succesfactoren in de pilot, zowel in de inhoud en opzet als in de uitvoering van de procedure?
- Welke knelpunten doen zich voor in de uitvoering van de pilot, en welke mogelijkheden zijn er om die weg te nemen?

#### **5. Lessen voor de toekomst**

- Zijn er dilemma's die u ervaart in de pilot?
- Hoe kijkt u aan tegen de toekomst van de pilot?
- Welke mogelijkheden voor het uitbreiden van de pilot ziet u? Bijvoorbeeld op brede schaal toepassen bij andere rechtbanken, of uitbreiding van de pilotwerkwijze naar zorgverzekeraars of vergelijkbare zaakstypen?
- Zijn er bij eventuele toekomstige toepassing nog nadere aanpassingen van de pilot gewenst?
- Voor welke (rand)voorwaarden moet aandacht zijn bij het vormgeven van een (duurzaam) vervolg op de pilot?

## 5.4 Oproepingsbrief van de rechtbank

Contactpersoon	De griffier
Telefoonnummer	06-52830352
Datum	<M>Q_Z_DATVERZ</M>
Ons Kenmerk	<M>Q_Z_ROLNR</M>
Uw Kenmerk	<M>P_EXTKNMRK</M>
Bijlage(n)	Verzoekschrift
Onderwerp	oproep
Partijen	<M>Q_Z_RPNM_EIS</M> vs <M>Q_Z_RPNM_GED</M>

De kantonrechter heeft van uw ziektekostenverzekeraar een verzoek ontvangen. Het verzoek zit hierbij. In dat verzoek staat dat u de premie en/of zorgkostennota(s) niet heeft betaald. De ziektekostenverzekeraar vraagt betaling daarvan. Het bedrag van de onbetaalde premie en/of zorgkostennota(s) en de incassokosten is volgens het verzoekschrift € <M>Q\_Z\_GLDBELANG</M>

De ziektekostenverzekeraar wil dat u die premie en/of zorgkostennota(s) alsnog betaalt. Omdat u niet op tijd zou hebben betaald, wil de ziektekostenverzekeraar ook dat u extra kosten betaalt van € 85,00.

De verzekeraar vraagt aan de kantonrechter om te beslissen dat u de premie en/of zorgkostennota(s) en die kosten moet betalen.

De kantonrechter wil daarover graag met u in gesprek. Daarom wordt u uitgenodigd om naar de rechtbank te komen, zodat u zelf kunt vertellen wat u er van vindt.

**De afspraak is op maandag, <M>Q\_ZZ\_DDZIT</M> en vindt plaats in de rechtbank Amsterdam aan de Parnassusweg 280, 1076 AV Amsterdam.**

Het is van groot belang dat u daarheen komt.



Als u niets van u laat horen of niet komt opdagen, zal de verzekeraar waarschijnlijk een andere procedure via de deurwaarder starten. Als de verzekeraar dan gelijk krijgt, moet u hogere kosten betalen in ieder geval € 507,00 in plaats van € 85,00.

Wilt u extra kosten voorkomen? Kom dan naar de zitting. Tijdens de zitting kan de kantonrechter namelijk met u over het verzoek van de verzekeraar spreken. Ook kan de kantonrechter met u bespreken op welke wijze de kwestie het beste kan worden opgelost.

Heeft u een schuldhulpverlener? Neem dan contact op met uw schuldhulpverlener. Uw schuldhulpverlener kan u helpen met het verzamelen van de juiste informatie. Hij of zij mag natuurlijk meekomen naar de afspraak met de kantonrechter.

Heeft u nog vragen? Bel dan gerust met de rechtbank op 06-52830352. Dit nummer is op werkdagen tot uiterlijk 15.00 uur bereikbaar. U kunt dit nummer ook gebruiken voor WhatsApp berichten. Tenslotte is de rechtbank ook per mail bereikbaar. Het e-mailadres is [96Rvzorgverzekering.amsterdam@rechtspraak.nl](mailto:96Rvzorgverzekering.amsterdam@rechtspraak.nl).

Spreekt of begrijpt u geen Nederlands? Neem dan iemand mee naar de zitting die voor u kan vertalen.

Namens de kantonrechter,

De griffier,