



Raad voor de
rechtspraak

Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak

Werkgroep schulden en rechtspraak

februari 2019

Visiedocument
schuldenproblematiek
en rechtspraak

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Aanleiding: waarom anders omgaan met schulden	6
2 Verbetering positie schuldenaar in bestaande procedures	15
3 De Schuldenrechter: het moet en kan beter	27
4 Slot	34
5 Lijst van aanbevelingen	35
Bijlagen	37
I Stuurgroep en betrokken expertgroepen	38
II Geconsulteerde organisaties	39

Voorwoord

De Rechtspraak maakt zich zorgen over de grote groep burgers die zich moeilijk staande kan houden in onze ingewikkelde samenleving. Veel van deze mensen zijn betrokken in juridische procedures en behoren tot de vaste clientèle van de rechtbank. Waar het gaat om schuldenzaken frustreert het rechters dat vonnis wijzen doorgaans niet bijdraagt aan een oplossing maar eerder de problemen vergroot. Daar wil de Rechtspraak verandering in brengen. Dit visiedocument van de werkgroep schulden en rechtspraak beoogt daaraan een bijdrage te leveren.

Bij de voorbereiding van het document hebben wij (de werkgroep) met vele betrokken organisaties en partijen gesprekken gevoerd. Wij hebben dit als uitermate zinvol ervaren. Niet in de laatste plaats vanwege de nuttige suggesties die zijn gedaan, die ons geholpen hebben bij het vormgeven van 'de schuldenrechter'. Maar ook omdat we, door met elkaar in gesprek te gaan, beter zicht hebben gekregen op de werkelijkheid van de ander.

Er zijn vele organisaties betrokken bij de schuldenproblematiek. Meer regie op de keten is hard nodig en wat ons betreft moet ook de Rechtspraak daar beter op aanhaken. We hopen dat dit visiedocument laat zien waarom dat nodig is en een stimulans biedt. Wij presenteren hierin ideeën die binnen het domein van de Rechtspraak zelf liggen, haar eigen rol betreffen en waarmee de Rechtspraak direct aan de slag kan gaan. Daarnaast stellen we maatregelen voor waarvoor soms wijziging van wet- en regelgeving nodig is.

Werkgroep schulden en rechtspraak,
Jennifer Willemsen, voorzitter
Erik Boerma
Ulbe van Houten
Dorien Kersten

Dirk de Loor
Debby Nobel
Monetta Ulrici
Erik van Unen
Liedewijde Voetelink

Aanleiding: waarom anders omgaan met schulden

1.1 Inleiding

In onze huidige maatschappij wordt van burgers verwacht dat zij zelfredzaam zijn, verantwoordelijkheid kunnen dragen voor hun eigen handelen en de snelle maatschappelijke ontwikkelingen, zoals op het terrein van informatisering en digitalisering, kunnen bijbenen.

Voor een deel van de samenleving is dit een terechte veronderstelling. Deze groep profiteert van de mogelijkheden tot individuele ontplooiing die de huidige participatiesamenleving biedt. Degenen die tot deze groep behoren vinden dat de wijze waarop de maatschappij is ingericht bijdraagt aan de mogelijkheden om het leven vorm te geven zoals zij dat wensen. Maar de aanname van zelfredzaamheid geldt ook voor degenen die daartoe níét in staat zijn.¹ Dit is de groep die niet gedijt in de huidige 'zelfzorgsamenleving'.² Voor deze groep geldt dat de verwachting ten aanzien van zelfredzaamheid niet kan worden waargemaakt. De consequentie daarvan is dat dit – substantiële – deel van de samenleving te maken krijgt met een opeenstapeling van problemen (met geld, de overheid, relaties) die zich vaak vertalen in juridische procedures.

Gezaghebbende organen als het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) bevestigen dit beeld.

1 Nationale wetenschapsagenda, route 7, *Tussen conflict en coöperatie*. Beschikbaar op www.wetenschapsagenda.nl/wp-content/uploads/2016/06/07-Tussen-Conflict-en-Coöperatie-01062016.pdf.

2 Bram van der Lelij, *Zijn Nederlanders klaar voor de participatiesamenleving en zelfzorgstaat?*, factsheet publieksonderzoek, Amsterdam: Motivaction 2014. Beschikbaar op www.motivaction.nl/downloads/Onderzoek_participatiesamenleving_2014_-_Motivaction_International.pdf.

Aanleiding: waarom anders omgaan met schulden

Het SCP spreekt van een tweedeling in de samenleving van de zogeheten *cans and cannots*, die het belang van de oude tweedeling tussen de *haves and havenots* naar de achtergrond heeft verdrongen. De *cannots* hebben weinig mogelijkheden om hun situatie te verbeteren. Het ontbreekt hen aan moderne vaardigheden en zij ervaren een verminderd vermogen tot regie over hun eigen leven.³

Ook de WRR plaatst kritische kanttekeningen bij het uitgangspunt van de participatiesamenleving.⁴ Zelfredzaamheid, zo constateert de WRR, vereist zowel denkvermogen als 'doenvermogen'. Dit houdt in dat mensen bij problemen niet alleen in staat zijn om deze te herkennen en ontleden, maar ook in actie kunnen komen, met tegenslag kunnen omgaan en kunnen volhouden. Dit doenvermogen wordt deels bepaald door persoonlijke aanleg, maar wordt ook beïnvloed door situationele omstandigheden. Zo tasten stress en armoede het vermogen aan om goed richting te kunnen geven aan het eigen leven. Specifiek over geldzorgen constateert de WRR dat deze kunnen leiden tot *attentional capture*, wat inhoudt dat men zozeer in beslag genomen wordt door geldzorgen dat er minder aandacht overblijft voor andere zaken. Dit leidt tot de paradoxale situatie dat juist in situaties waarin doenvermogen nodig is om problemen op te lossen, dit vermogen beperkt(er) inzetbaar is.

Ook de rechter ziet de tweedeling van de *cans and cannots* elke dag terug in de rechtszaal:⁵

“Waar ik me zorgen over maak: als kantonrechter zie ik dat steeds meer mensen in deze samenleving de boot aan het missen zijn. Die hebben geen werk meer, de samenleving is veel te gecompliceerd, ze snappen helemaal niet meer wat er allemaal van ze wordt verwacht.” (kantonrechter Hildje Roëll-Mulder)

- 3 Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer en Annemarie Wennekers, *De sociale staat van Nederland 2017*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2017. Beschikbaar op www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2017/De_sociale_staat_van_Nederland_2017.
- 4 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: WRR 2017, p. 57. Beschikbaar op www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen.
- 5 Raad voor de rechtspraak, *Rechtspraak die ertoe doet. Rechters over rechtspraak anno 2016*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2016. Beschikbaar op www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/rechtspraak-die-ertoe-doet.pdf.

“Er is een grote groep mensen aan de onderkant van de samenleving die door de toenemende complexiteit dreigt af te haken. Van deze zwakkeren wordt verwacht dat zij zelf een stevige bijdrage leveren aan het weer op orde krijgen van hun zaken. Te beginnen met het goed formuleren van hun eigen hulpvraag. Dat kunnen niet alle mensen met als gevolg dat ze verder achterstand oplopen, steeds verder verstrikt raken in het systeem, steeds verder in aanvaring komen met de regels.” (strafrechter Ellen van Kalveen)

Voor deze ‘cannots’ in de samenleving zijn schulden vrijwel altijd een dominant probleem, daarnaast is er doorgaans sprake van multiproblematiek. Zonder de aanpak van de schuldenproblematiek is de kans op succesvolle aanpak van andere problemen (vrijwel) nihil.

1.2 Enkele achtergronden van de schuldenproblematiek

In Nederland zijn er in totaal 1,4 miljoen huishoudens met risicovolle (840.000) of problematische schulden (540.000).⁶ Deze huishoudens houden na betaling van de vaste lasten en de noodzakelijke aflossingen op achterstanden en leningen onvoldoende geld over voor de dagelijkse uitgaven.⁷

In deze paragraaf schetsen we kort enkele achtergronden van de schuldenproblematiek. Daarbij is het niet onze ambitie om een compleet beeld te geven. Er zijn recent enkele belangwekkende rapporten verschenen, waarnaar wij graag verwijzen.⁸

6 Brief van de Staatssecretaris van Sociale zaken en werkgelegenheid d.d. 22 mei 2018 over de brede schuldenaanpak. Beschikbaar op www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/05/23/kamerbrief-brede-schuldenaanpak.

7 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.

8 O.a. Nationale ombudsman, *Een open deur?*, 2018; Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving, *Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen*, 2017; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, 2017; Algemene Rekenkamer, *Aanpak problematische schulden*, 2016.

1.2.1 De 'incassomachine'

Kleine schulden worden al snel grote schulden. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) constateert dat, terwijl de omvang van geregistreerde schulden (zoals hypotheek) is gedaald, de omvang van kleinere schulden is toegenomen. Het gaat daarbij om betalingsachterstanden voor premies, belastingen, huur en energie. Het betreft schulden die op korte termijn moeten worden afgelost. Als de schuldenaar daartoe niet in staat is, loopt de aanvankelijke schuld al snel op door boetes, rente en incassokosten.⁹ Denk voorts aan deurwaarderskosten omdat iedere individuele schuldeiser een deurwaarder kan inschakelen, waarvan de kosten dan voor rekening van de schuldenaar komen.¹⁰ Het is deze snelle escalatie van schulden naar steeds grotere schulden die veel mensen in de problemen brengt.¹¹

Niet iedereen heeft bij de aanschaf van een risicovol product of dienst in de gaten dat hij de lasten daarvan niet kan dragen. En soms zijn het de bijbehorende voorwaarden die bijdragen aan het ontstaan van schulden, zoals het niet melden van de kosten van het gebruik van mobiel internet buiten de bundel.¹²

Daarbij gaat het huidige model van inning van schulden impliciet uit van de veronderstelling dat de schuldenaar wel *kán* maar niet *wíl* betalen. Het systeem van schuldinning kent daarom als standaardkosten rente, deurwaarderskosten, griffierecht en buitengerechtelijke incassokosten, en – in het Mulder- (verkeersovertredingen) en straftraject – boetes en verhogingen. De incasso- en proceskosten komen voor rekening van de schuldenaar, ook als hij de schulden niet betwist.

9 Overigens is hier sprake van een divers beeld: incassobureaus die zijn aangesloten bij de Nederlandse Vereniging van gecertificeerde incasso-ondernemingen (NVI) hanteren een code, die moet bewaken dat fatsoensnormen worden nageleefd.

10 Mensen die gebruikmaken van schuldhulpverlening hebben gemiddeld veertien schuldeisers, Jesse Frederik, 'Onze incasso-industrie: eerst maken we schulden tot 2,5 keer hoger, dan sturen we dure hulpverleners op je af', *De Correspondent*, 23 januari 2017.

11 Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving, *Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen*, Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving 2017, p. 11.

12 Roel in 't Veld, Jakar Westerbeek en Rob Winters, *Een onbemind probleem. Voorstudie maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldenproblematiek*, Tilburg: Tilburg University 2016, p. 20.

Voor mensen die hun schulden niet kunnen betalen (in plaats van niet willen), is het huidige systeem van incasso met dreigings- en strafmechanismen niet effectief. In die gevallen verslechtert de incassoprocedure de schuldensituatie van de schuldenaren met vaak ook voor de schuldeisers negatieve consequenties, doordat de kosten niet verhaald kunnen worden.

1.2.2 Handel in schulden

De reguliere incassopraktijk brengt mensen met schulden in lastige situaties. En bedrijven die handelen in schulden doen daar nog een schepje bovenop. Bij handel in schulden is niet de oorspronkelijke crediteur de schuldeiser, maar een bedrijf dat schulden met een commercieel oogmerk heeft opgekocht (voor een percentage van de schuld). Zo'n bedrijf heeft dus zelf geen relatie met de schuldenaar, en ziet de schuldenaar niet als 'klant'. De stapeling van rente op rente doet het oorspronkelijk verschuldigde bedrag exorbitant stijgen. Investico, een platform voor onderzoeksjournalistiek, merkt op dat deze schuldkopers niet zozeer een afbetaling van de schuld nastreven, als wel uit zijn op de winst die ze kunnen behalen met het innen van rentes. "Een einde van de schuld is voor de schuldkopers eigenlijk niet interessant; juist wanneer iemand voorzichtig uit het financiële dal klimt laten ze de schuldenaar liever eindeloos exorbitante rentes betalen."¹³

1.2.3 Overheid draagt bij aan problemen

De overheid, zo constateerde de Nationale ombudsman al in 2013, is de facto de belangrijkste schuldeiser in Nederland.¹⁴ Na de zorgverzekeraars waren de Belastingdienst, de gemeenten en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) in 2014 en 2015 de grootste schuldeisers (en dat zijn ze nog steeds).¹⁵

13 Karlijn Kuijpers, Thomas Muntz en Tim Staal, 'Gewetenloze handel in schulden', *De Groene Amsterdammer* 2017, nr. 27. Beschikbaar op www.groene.nl/artikel/gewetenloze-handel-in-schulden.

14 Y.M. van der Vlugt, W.C.P. van den Berg en M.M. van Steenberghe, *In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten*, Den Haag: Nationale ombudsman 2013. Beschikbaar op www.nationaleombudsman.nl/uploads/2013-003_in_het_krijt_bij_de_overheid.pdf.

15 Wouter Andringa, Rachel Beerepoot en Jaap Bouwmeester, *Profielschets beslagene*, Enschede: I&O Research 2016.

Veel gaat mis door het toeslagensysteem. De toeslagen (voor bijvoorbeeld zorg of huur), die tot doel hebben te voorzien in inkomensondersteuning, worden vooraf verstrekt en direct betaald aan de betrokkene zelf. Huurtoeslag gaat bijvoorbeeld niet naar de verhuurder en zorgtoeslag niet naar de zorgverzekeraar.¹⁶ Achteraf vindt nacalculatie plaats en wordt bepaald of de persoon of het gezin in kwestie daadwerkelijk recht had op de toeslagen. Mocht dit (deels) niet het geval zijn, dan wordt het teveel aan toeslagen teruggevorderd. Vaak is het teveel betaalde geld dan al uitgegeven of in beslag genomen door andere schuldeisers waardoor terugvordering leidt tot het ontstaan of het vergroten van de schuldenproblematiek.

Boetes van het CJIB lopen in hoog tempo op als deze niet binnen de gestelde termijn worden betaald en kunnen zo het drievoudige bedragen van het oorspronkelijke bedrag. Daarnaast veroorzaakt ook het repeterende karakter van sommige CJIB-boetes grote problemen, bijvoorbeeld voor die onverzekerde brommer die in onderdelen uit elkaar ligt in de schuur, maar die wel elke drie maanden een nieuwe boete genereert van meer dan € 300 – die bij niet betaling oploopt tot € 1.200. In veel gevallen is de schuldenaar zich niet bewust van de repeterende vordering en denkt hij dat het om een boete gaat die hij al betaald heeft, terwijl het dus een nieuwe boete is. In termijnen betalen is bovendien slechts beperkt mogelijk.

Voorts geldt dat de overheid een preferente positie heeft bij de inning van schulden en grotere invorderingsbevoegdheden heeft dan particuliere partijen. De Belastingdienst heeft geen rechterlijk vonnis nodig om over te gaan tot dwanginvordering. De overheid mag vorderingen verrekenen met nog te ontvangen gelden en in sommige situaties vorderingen direct afschrijven van de bankrekening van de schuldenaar, zonder daarbij rekening te houden met de beslagvrije voet.

Tot 2016 maakte de overheid daarbij bovendien gebruik van het dwangmiddel gijzeling, zonder dat er uitzicht was op betaling en zonder dat de tijd in het huis van bewaring iets afdeed aan de hoogte van de schuld. Doordat de kantonrechters landelijk besloten geen medewerking meer te geven aan deze vorm van incasso als er sprake is van betalingsonmacht, is deze praktijk grotendeels gestopt.

Daarnaast leidt ook de vaak lange tijd die het duurt voordat een bijstandsuitkering of voorschot kan worden verkregen tot grote problemen. Wanneer mensen dan geen financiële buffer hebben, kunnen ze de vaste lasten niet betalen en worden zij als

16 Hierbij zij aangetekend dat het werken met voorschotten juist bedoeld is om mensen tegemoet te komen die zelf niet voldoende middelen hebben om de kosten voor te schieten.

gevolg daarvan met allerlei aanvullende kosten en boetes geconfronteerd die hun situatie verergeren.

Overigens realiseert ook de overheid zich dat zij zelf bijdraagt aan de problemen. In een brief over de brede schuldenaanpak van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 mei 2018 aan de Tweede Kamer kondigt zij initiatieven aan die moeten bijdragen aan een vermindering van de schuldenproblematiek (zie ook paragraaf 1.2.5).

1.2.4 Problematische toegang tot schuldhulpverlening en onvoldoende aandacht voor preventie

Via diverse wegen kunnen mensen met schulden hulp krijgen. Dat betreft in eerste instantie doorgaans gemeentelijke schuldhulpverlening. Dat kan gaan om meer en minder ingrijpende hulp, variërend van maatschappelijke dienstverlening en budget-beheer tot het zogenoemde minnelijke traject waarbij de gemeente een regeling probeert te treffen met de schuldeisers.

Indien sprake is van problematische schulden kan de rechter op verzoek van de recht-hebbende een beschermingsbewindvoerder aanstellen die het beheer van de finan-ciën overneemt en betalingsregelingen met schuldeisers zal proberen te treffen. Ook beslist de rechter over toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP). Het systeem is niet erg doorzichtig en het is voor mensen met schulden lastig de weg te vinden: er komt het nodige ingewikkelde papierwerk bij kijken, zowel bij de gemeente als bij de rechter, en bij de gemeente valt het soms niet mee om het juiste loket te vinden.

Voorts geldt dat mensen relatief laat om hulp vragen, en dat een grote groep in het geheel geen hulp vraagt. Het is zelfs de meerderheid van mensen met problemati-sche schulden die géén hulp van de overheid ontvangt.¹⁷ Schaamte kan daarbij een rol spelen. De RVS wijst daarom op het belang van het bespreekbaar maken van de schuldenproblematiek en van betere voorlichting over de mogelijkheden van schuldhulpverlening.¹⁸ Ook de Nationale ombudsman pleit ervoor om minder zelfredzame

17 In 't Veld, Westerbeek en Winters 2016.

18 Nationale ombudsman, *Een open deur?*, 2018.

burgers beter te ondersteunen.¹⁹ Daarnaast pleit de RVS voor een grotere zorgplicht bij schuldeisers om (escalatie van) schulden te voorkomen.

1.2.5 Aanpak van de schuldenproblematiek en de ambitie van de Rechtspraak

Vele bij de schuldenproblematiek betrokken organisaties ontplooiën initiatieven en starten pilots gericht op terugdringing van de schuldenproblematiek.

Het kabinet heeft de schuldenproblematiek op de politieke agenda gezet. Over de juridische afhandeling van schulden staat in het regeerakkoord:

“De juridische afhandeling van schulden wordt verbeterd. Schuldeisers dienen eerst de mogelijkheden van een betalingsregeling te onderzoeken voor een zaak voor de rechter wordt gebracht. Er komt een experiment met een schuldenrechter, die alle zaken van een schuldenaar geconcentreerd behandelt. Gemeenten krijgen een adviesrecht in de gerechtelijke procedure rondom schuldenbewind.”

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft medio 2018 het concept-wetsvoorstel Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind in procedure gebracht. Verder heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin zij een groot aantal maatregelen aankondigt, die erop zijn gericht 1. te voorkomen dat schulden onnodig oplopen, 2. mensen met problematische schulden te ontzorgen en ondersteunen, en 3. te zorgen dat schulden op een maatschappelijk verantwoorde wijze worden geïncasseerd.²⁰

Ook de Rechtspraak heeft de ambitie om een bijdrage te leveren aan een vermindering van de breed gesignaleerde problematiek. Dit visiedocument strekt ertoe aan te geven welke ideeën er binnen de Rechtspraak leven. Deze liggen op het vlak van organisatie, informatie en wetgeving. Wij beogen met het document een handelingsperspectief en een stimulans te bieden voor het ontwikkelen van concrete initiatieven

19 A.J.H. Tuzgöl-Broekhoven, J. Stam en M. Dutij, *Een onverwacht hoge rekening. Onderzoek van de Nationale ombudsman naar de informatieverstrekking over de eigen bijdrage ingevolge de Wmo*, Den Haag: Nationale ombudsman 2016.

20 Brief van de Staatssecretaris van Sociale zaken en werkgelegenheid d.d. 22 mei 2018 over de brede schuldenaanpak.

door de Rechtspraak, en een aanknopingspunt voor samenwerking met anderen. Kantonrechters, rechters-commissarissen in faillissementen en surseances van betaling en rechters actief op het gebied van curatele, bewind en mentorschap zijn enthousiast om hiermee aan de slag te gaan, en de ideeën nader uit te werken in samenwerking met betrokken partijen.

Verbetering positie schuldenaar in bestaande procedures

2.1 Inleiding

Mensen die hun schulden niet kunnen betalen worden dikwijls in rechte betrokken. Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de vraag hoe in dergelijke (overwegend incasso-) procedures de positie van de schuldenaar kan worden verbeterd, zonder dat daarbij de belangen van de schuldeiser uit het oog worden verloren. Naar onze mening kan dat met betere informatievoorziening, het aantrekkelijk maken van verschijnen voor de rechter en een lager griffierecht in incassovorderingen.

2.2 Betere informatievoorziening voor de burger met schulden

Tijdens de analyse door onze werkgroep is gebleken dat informatie voor een burger met schulden binnen onze organisatie soms moeilijk te vinden, niet duidelijk of zelfs niet eenduidig is. In deze paragraaf doen we aanbevelingen voor de verbetering van de informatievoorziening op onze website, in het inleidende processtuk en op de rechtbank, onder andere door inzet van een 'schuldenfunctionaris'. Ook verbetering van de informatie die de rechter tot zijn beschikking heeft kan volgens ons bijdragen aan de verbetering van de positie van de schuldenaar.

2.2.1 Digitale informatie

De informatie voor schuldenaren op de website van de rechtspraak (rechtspraak.nl) moet toegankelijker worden. Op dit moment is op de website vooral informatie te vinden over het gerechtelijk systeem waarin de schuldenaar belandt als hij zoveel schulden heeft dat er geen uitweg meer is: schuldenbewind, WSNP en faillissement.

Praktische informatie over wat je moet doen als je als schuldenaar in rechte wordt betrokken is nauwelijks te vinden en de informatie is versnipperd. Juist dit soort praktische informatie zou voor de schuldenaar beschikbaar moeten zijn.

Als men zoekt onder: uw situatie > meer situaties, onderwerpen op alfabet, > schulden, staat er onderaan die pagina een link naar de NVVK, de Rijksoverheid, het UWW, het Juridisch Loket en het Nibud. Over incassoprocedures is geen informatie te vinden onder het kopje schulden. Verder is voor de schuldenaar informatie te vinden onder de kopjes Civiel recht, kantonrechter, en conservatoir beslag.

Greg Berman van het Center for Court Innovation in New York zegt: "Uitgangspunt is waar de mensen behoefte aan hebben, niet onze systemen en indelingen." Wij delen deze visie. De website van de rechtspraak moet op een toegankelijker en eenduidiger manier uitleg geven over de diverse procedures waar een schuldenaar in betrokken kan raken. Deze uitleg moet worden gegeven vanuit het perspectief van de schuldenaar (en dat van de schuldeiser). Indelingen die alleen voor juristen inhoud hebben zoals Kanton en Civiel moeten zo veel mogelijk vermeden worden. Voorts zou meer gebruik moeten worden gemaakt van audiovisuele middelen zoals filmpjes om ook informatie te geven aan mensen die geen of onvoldoende begrip hebben van de geschreven taal.

Met andere woorden: een minder juridische insteek met minder juridisch jargon, waarbij uitgelegd wordt wat de rol van de rechter is in de diverse procedures, en aan de hand van welke criteria hij deze rol vervult. Hoe de informatievoorziening precies moet worden opgezet zal nader uitgewerkt moeten worden, maar de volgende praktische informatie zou in ieder geval moeten worden verstrekt:

- Wat is een rolzitting?
- Is de schuldeiser daar ook aanwezig?
- Heeft verschijnen in een procedure zin of niet en wat zijn de gevolgen van wel of niet verschijnen?
- Met welke kosten krijgt de schuldenaar te maken?
- Wat kan de rechter wel en niet betekenen voor een schuldenaar bij het bereiken van een betalingsregeling en welk voordeel heeft een schuldeiser bij het treffen van een regeling?

Verbetering positie schuldenaar in bestaande procedures

En in dat kader past bijvoorbeeld uitleg over het beleid in huurzaken waarbij in beginsel wordt ontruimd bij een huurachterstand van meer dan drie maanden dan wel een lagere huurachterstand in combinatie met een eerder veroordelend vonnis. Maar waar, ook bij hogere schulden, vaak ter zitting een regeling wordt bereikt: de huurder kan blijven en de verhuurder krijgt op termijn zijn geld. Of dat de (rol)rechter een *terme de grâce* kan verlenen: een termijn na het vonnis waarbinnen de schuldenaar alsnog kan betalen zodat hij de ontruiming kan voorkomen. Ook is van belang dat de schuldenaar weet dat niet meteen vonnis wordt gewezen en dat hij dus niet binnen enkele dagen al op straat staat.

- Wat houdt ambtshalve toetsen in?
Ook als de schuldenaar geen verweer voert, toetst de rechter de algemene voorwaarden die de schuldeiser hanteert aan regels van nationaal en Europees consumentenrecht. De website moet begrijpelijke uitleg geven over die regels, die vooral zien op boetebedingen, rente, telefoonabonnementen, incassokosten, kredietovereenkomsten, energie, water, creditkaarten, koop via het internet, sportschoolabonnementen, cursusovereenkomsten, etc.
- Welke hulp kunnen andere overheidsinstellingen, zoals de gemeente (schuldhulpverlening) en het UWV bieden, met verwijzing naar de websites van deze instellingen? De informatie die wordt verstrekt door de diverse instellingen moet bovendien meer op elkaar worden afgestemd.

Het verstrekken van dergelijke informatie verbetert niet alleen de informatiepositie van de schuldenaar en schuldeiser, maar heeft als belangrijk bijkomend voordeel dat het rechters in het land dwingt om eenduidig, meer voorspelbaar beleid te voeren. Schuldeisers weten dan ook beter waar ze aan toe zijn als ze hun zaak voor de rechter brengen. Uit de gesprekken die we als werkgroep met externe partijen hebben gevoerd, bleek ook de behoefte aan meer uniformiteit en voorspelbaarheid. Dit speelt overigens niet alleen in incassoprocedures maar zeker ook in WSNP-zaken (bijvoorbeeld bij de toepassing van de zgn. hardheidsclausule, zie hierna hoofdstuk 3).

2.2.2 Informatie in het inleidend processtuk

De procedure begint voor de schuldenaar met het inleidende processtuk dat hij ontvangt van de deurwaarder. Het inleidend processtuk zou – in tegenstelling tot de huidige dagvaarding – in toegankelijker taal moeten worden gesteld, vergezeld van een bijlage waarin op toegankelijke wijze wordt uitgelegd wat er staat te gebeuren,

wat de mogelijke vervolgstappen zijn, waar men extra informatie kan krijgen en welke informatie men mee naar zitting moet nemen. De model-oproepingsberichten die de Rechtspraak samen met ketenpartijen in het kader van het digitaliseringsproject KEI heeft ontwikkeld zijn een goed voorbeeld van begrijpelijke(r) taal. Hierbij kan eenvoudig worden aangehaakt. Ook voor incassozaken kanton moet een dergelijk model beschikbaar komen.¹

2.2.3 Informatie op de rechtbank, de schuldenfunctionaris

Informatie moet ook mondeling op de rechtbank zelf te verkrijgen zijn. Wij stellen voor dat op elke rechtbank een zogeheten 'schuldenfunctionaris' aanwezig is die benaderd kan worden in het kader van een lopende concrete rechtszaak, maar ook buiten een concrete zaak om. De schuldenfunctionaris kan een schuldenaar voorlichten over gerechtelijke procedures en het treffen van een regeling en hij kan informatie geven over hulpverlenende instanties.

In onze visie kan een schuldenaar na afloop van een zitting direct terecht bij de schuldenfunctionaris die hem ter plaatse verder helpt. Een groot voordeel van deze optie is dat mensen nog 'binnen' zijn. Als de schuldenaar het hulpaanbod zelf moet opzoeken is de kans groot dat hij deze stap niet zet of de ingang daartoe niet kan vinden. Wij stellen ons voor dat de schuldenfunctionaris vergelijkbaar is met de reclasseringsfunctionaris die op een aantal rechtbanken direct paraat is om met de veroordeelde die een taakstraf opgelegd heeft gekregen tot afspraken te komen. Hij kent en heeft de juiste kanalen bij de gemeente en kan met de schuldenaar zijn positie inventariseren en voor juiste verwijzing zorgdragen. Verder kan deze functionaris, indien nodig, ook verwijzen naar adequate juridische ondersteuning zoals het Juridisch Loket, dat bij voorkeur ook aanwezig is op de rechtbank. Een en ander zou ingebed dienen te worden in een zogeheten schuldenbureau. Rechtbanken hebben reeds een media-

1 Voor kanton is er in het kader van KEI nog geen model oproeping ontworpen, omdat kanton later in de planning zat. Thans wordt KEI 'gereset'. Voor een overzicht van de reeds ontwikkelde model-oproepingsberichten zie www.rechtspraak.nl, zoek op 'Modellen oproepingsbericht' (www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Civiel/Paginas/model-oproepingsbericht-art--113-Rv.aspx). Zie ook het rapport van de coördinatiegroep incassozaken van 14 september 2018, beschikbaar op www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/rapport-incassozaken-Rechtspraak.pdf.

tionbureau voor de geschillen die zich daarvoor lenen. Daar zou dus een schuldenbureau bij moeten komen voor al die zaken waarin op dat gebied hulp noodzakelijk is.

De schuldenfunctionaris kan verbonden zijn aan de gemeente of aan de rechtbank. Het inhuizen van een medewerker van de gemeente, bij voorkeur een medewerker schuldhulpverlening, kan vanuit organisatorische en logistieke overwegingen complex zijn, zo heeft iedere rechtbank met een groot aantal (deel)gemeenten te maken (Overijssel kent bijvoorbeeld veertig (deel)gemeenten). Een combinatie van rechtbank- en gemeentefunctionarissen zou, ook afhankelijk van de lokale omstandigheden, een goede optie kunnen zijn. De schuldenfunctionaris kan zo tevens een belangrijke rol spelen in de samenwerking tussen gemeenten en rechtbank (zie ook paragraaf 2.4).

2.2.4 Informatie voor de rechter, het juridisch dossier

Indien er meerdere zaken lopen rond dezelfde schuldenaar, moeten deze zaken zo veel mogelijk in samenhang worden behandeld. Veelal is echter niet bekend dat er tegen een gedaagde meerdere zaken aanhangig zijn. Het zaakregistratiesysteem van de Rechtspraak zou hierbij behulpzaam kunnen zijn als het ten minste (ongevraagd) aangeeft dát er tegen een gedaagde meerdere zaken aanhangig zijn. Dit soort informatie zou de rechter in een 'juridisch dossier' (vgl. het medisch dossier) moeten kunnen terugvinden.

Raadpleging van dit juridisch dossier stelt de rechter beter in staat te beoordelen of de hem ter beschikking staande mogelijkheden effectief zijn en te bepalen of verwijzing naar andere instanties, zoals bijvoorbeeld de schuldenfunctionaris, zin heeft. Duidelijk is dat hier sprake kan zijn van privacybelemmeringen. Mogelijk kan dit ondervangen worden door het vragen van expliciete toestemming aan de betrokkene. Overigens zal behandeling in samenhang vaak lastig realiseerbaar zijn omdat zaken van verschillende schuldeisers op verschillende momenten worden aangebracht en niet alle vorderingen zich voor gezamenlijke behandeling lenen.

In de door ons voorgestelde ideale situatie kan de rechter daarnaast uit het zaakregistratiesysteem halen of de schuldenaar onder bewind staat. De rechter is nu afhankelijk van wat partijen hem mededelen. Hier speelt ook het punt dat niet alle bewinden staan geregistreerd in het Centraal Curatele en Bewindregister. Als de schuldenaar onder bewind staat en de bewindvoerder nog niet in de procedure is

betrokken, moet de schuldeiser hem alsnog als partij oproepen. Het zou praktisch zijn als bij de invoering van een zaak in het systeem, het systeem zélf nagaat of zich daarin een uitspraak van de kantonrechter bevindt waarbij de gedaagde onder bewind of curatele is gesteld. Voordeel hiervan is dat de rechter die informatie dan al vooraf heeft, zodat de voortgang van de procedure niet wordt belemmerd.

Voorbeeld uit de huidige – inefficiënte – praktijk: gedaagde wordt in kort geding gedagvaard door verhuurder om te ontruimen vanwege overlast. Gedaagde laat verstek gaan. De bewindvoerder raakt nadien op de hoogte van de procedure en stelt verzet in. Een paar weken later ligt de zaak weer bij de (voorzieningen-) rechter, ditmaal met alle betrokkenen aanwezig.

Naar onze mening zou voordat de zitting wordt gepland dus aan de rechter bekend moeten zijn in welke situatie de schuldenaar zich bevindt, met name of er sprake is van bewindvoering.

Ook de schuldenaar of de schuldhulpverlener kan de rechter van informatie voorzien. In het inleidende processtuk moet hiertoe worden vermeld dat de schuldenaar, of de schuldhulpverlener, informatie mee naar zitting moet brengen waaruit zijn financiële situatie blijkt (zie ook paragraaf 2.2.2).

2.3 Maak verschijnen voor de rechter voor zowel eiser als gedaagde aantrekkelijk

Van de dagvaardingszaken bij kanton wordt het leeuwendeel bij verstek afgedaan (in 2017 betrof het 353.000 dagvaardingszaken waarbij in 250.000 zaken verstek is verleend). Deze zaken betreffen in de regel incassozaken waarbij de schuldenaar geen verweer heeft, wel wil maar niet kán betalen. In het deel van de incassozaken waarin wel verweer wordt gevoerd, heeft de schuldenaar veelal (slechts) klachten over het incassotraject of is het de schuldenaar niet duidelijk hoe de vordering is opgebouwd. Als de schuldenaar niet op de zitting verschijnt, staat de rechter alleen het middel van ambtshalve toetsing ter beschikking om de rechten van de schuldenaar te verzekeren.² Hij kan dan niet inventariseren of er andere voor de schuldenaar en schuldeiser

² Ambtshalve toetsing houdt in dat de rechter de algemene voorwaarden die de schuldeiser hanteert toetst aan regels van nationaal en Europees consumentenrecht.

geschikte oplossingen zijn, kan niet bemiddelen om een regeling te treffen en kan niet doorverwijzen naar schuldhulpverlening. Wij zien dit als een gemiste kans en zijn van mening dat het aantrekkelijker, meer 'lonend' moet worden voor partijen om te verschijnen op de zitting. Daarvoor moet aan partijen duidelijk worden gemaakt dat de rechter meer vermag dan de vordering toe- of afwijzen. In deze paragraaf noemen wij een aantal mogelijkheden die daarvoor kunnen worden ingezet: een bulkzitting waarbij de schuldeiser aanwezig is, het vaker inzetten van digitale mogelijkheden waardoor ter zitting verschijnen niet nodig is, de rechter machtigen een betalingsregeling te treffen en direct uitspraak te doen ter zitting.

2.3.1 Bulk-/incassozitting

Gedacht kan worden aan het op elke rechtbank invoeren van een aparte rolzitting voor vorderingen van grote schuldeisers waar geen inhoudelijk materieel verweer wordt verwacht (een 'incassorol'). Dit geeft eisers met meerdere vorderingen (zoals zorgverzekeraars, energieleveranciers of grotere deurwaarderskantoren) de gelegenheid om meerdere zaken op dezelfde dag aan te brengen zodat het zelf verschijnen ter zitting een geringere tijdsinvestering met zich meebrengt.

Bij onder andere de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam zijn er al afspraken met een aantal grote schuldeisers die zaken collectief aanbrengen op een 'bulkzitting'. De ervaringen zijn positief. Belangrijk voordeel is dat er namens de schuldeiser iemand op zitting is, zodat als gedaagde verschijnt er direct een betalingsregeling kan worden getroffen (uiteraard met inachtneming van eventueel steekhoudend verweer). De zaak is daarmee snel en doeltreffend afgedaan en het loont voor beide partijen.

2.3.2 Digitaal procederen

De zitting vervult binnen de rechtspraak een belangrijke functie: de waarde van het persoonlijk contact tussen partijen, en van beiden met de rechter, is groot. Toch zou, gelet op het feit dat in veel zaken schuldeiser noch schuldenaar verschijnt, aan partijen de gelegenheid moeten worden geboden om ook met behulp van digitale middelen bereikbaar te zijn tijdens de zitting.

Daarnaast zou de schuldenaar vooraf moeten kunnen aangeven of hij verweer wil voeren, dan wel een betalingsregeling wil treffen. Dit laatste geldt uiteraard ook voor de schuldeiser. Wat ons betreft wordt het mogelijk gemaakt om dat per e-mail te regelen. Daartoe hoeft simpelweg een vast e-mailadres van de betreffende rechtbank

in de dagvaarding te worden opgenomen. De huidige praktijk van in persoon verschijnen of het voeren van schriftelijk, niet-digitaal verweer blijkt voor veel gedaagden een brug te ver. De huidige digitale mogelijkheden zouden meer benut kunnen worden en aanzienlijk drempelverlagend kunnen werken.

Ook zou in onze visie nagedacht kunnen worden over het ontwikkelen van een rechtspraak-app. Oproeping en communicatie over verdere procesvoering zouden mogelijk naast de post en/of e-mail ook via de app kunnen plaatsvinden. De formele juridische wereld die belemmerend kan werken in het contact tussen partijen onderling en in het contact met de rechter, kan zo wat lossier worden. Uit het gesprek dat leden van onze werkgroep hadden met enkele grote schuldeisers kwam de behoefte aan laagdrempelige communicatie (e-mail, WhatsApp) duidelijk naar voren. Schuldeisers willen lang niet altijd een verstekvonnis waarin zo veel mogelijk wordt toegewezen en dat ze veelal maar ten dele ten uitvoer kunnen leggen. In plaats daarvan geniet het vaak hun voorkeur om contact te leggen met degene die zij nog altijd als 'klant' beschouwen en met wie ze liever een uitvoerbare afbetalingsregeling treffen. Hoe een en ander vorm te geven vergt uiteraard nadere overdenking.

2.3.3 Betalingsregeling

Voor de situatie waarbij de schuldeiser niet ter zitting wil verschijnen (bijvoorbeeld omdat hij die kosten niet wil maken) zou hij de rechter kunnen machtigen, 'onder verband van vonnis', een betalingsregeling te treffen met de schuldenaar als die verschijnt. In dat geval geeft de schuldeiser aan op welke voorwaarden hij bereid is een regeling te treffen en is hij daarbij uiteraard gebonden aan de grenzen van de redelijkheid. Wordt de door de rechter getroffen regeling niet nagekomen, dan kan de schuldeiser de regeling met behulp van de deurwaarder laten executeren.

Het gebruik van een formulier waarop de schuldenaar kan invullen wat zijn inkomsten, vaste lasten, schulden en reeds lopende betalingsregelingen zijn, kan hierbij helpen. Op basis daarvan kan een reële betalingsregeling worden voorgesteld door de schuldeiser. Het ingevulde formulier zou vervolgens bij de dagvaarding dienen te worden gevoegd met het betalingsvoorstel dat door de schuldeiser is gedaan. Deurwaarders maken al regelmatig gebruik van een dergelijk formulier voor het treffen van een betalingsregeling. Een en ander zou ook voorafgaand aan de zitting kunnen worden toegezonden of gemaïld (zie paragraaf 2.3.2).

Rechters worden regelmatig geconfronteerd met schuldeisers die slechts genoeg willen nemen met betalingsregelingen waarvan op voorhand duidelijk is dat de schuldenaar die, gezien de hoogte van zijn inkomen, vaste lasten en omvang van de schuldenlast, niet kan nakomen. Via zogeheten compensatie van kosten kan de rechter de schuldeiser, als hij grenzen van redelijkheid overschreden heeft, aanspreken op zijn gedrag en zo de schuldenaar enigszins tegemoetkomen. De kosten die de schuldeiser heeft gemaakt blijven dan voor zijn rekening.

Wij stellen voor dat de rechter daarnaast de (wettelijke) mogelijkheid krijgt om partijen te dwingen een passende betalingsregeling te treffen als schuldeisers zich in het incassotraject onredelijk hebben opgesteld. Hiervoor is wel een wijziging of andere uitleg nodig van artikel 6:29 BW, dat voorschrijft dat de schuldeiser niet gedwongen kan worden genoeg te nemen met betaling in termijnen.

Een meer positieve benadering zou ook effectief kunnen zijn: een verlaging of kwijtschelding van het griffierecht als ter zitting een betalingsregeling wordt getroffen. Het Duitse procesrecht kent een dergelijke regeling.

2.3.4 Einde aan de procedure; direct uitspraak ter zitting

In onze visie moet ter zitting zo veel mogelijk een einde aan de procedure worden gemaakt. Indien de zaak zich ervoor leent, geniet het de voorkeur om ter zitting direct mondeling vonnis te wijzen. De wet voorziet sinds 1 september 2017 in deze mogelijkheid. De mondelinge uitspraak wordt vervolgens vastgelegd in een – executeerbaar – proces verbaal. Voordeel van mondeling vonnis wijzen is dat partijen direct weten waar ze aan toe zijn en partijen desgewenst ter zitting nadere uitleg kunnen krijgen over de beslissing.

In kwesties waarbij de rechter oordeelt dat er meer uitgezocht moet worden rondom de vordering zal de rechter partijen hiertoe doorgaans in de gelegenheid stellen. In geval de schuldenaar meer hulp nodig heeft, kan de rechter de schuldenaar ter zitting ook verwijzen naar bijvoorbeeld de hiervoor genoemde schuldenfunctionaris (zie paragraaf 2.2.3). De rechter kan de procedure dan aanhouden.

2.4 Lager griffierecht in incassovorderingen

De rechtspraak biedt transparante en onafhankelijke geschillenbeslechting door daartoe opgeleide specialisten. Uit een oogpunt van rechtsbescherming en rechtsvorming is de toegang tot de rechter van groot belang. Helaas vormt de hoogte van het grif-

fieri recht een belangrijk obstakel om zaken aan de rechter voor te leggen. Uit het evaluatierapport van de Wet griffierechten in burgerlijke zaken (Wgbz)³ blijkt dat de sterke daling van het aantal kantonzaken waarmee de rechtbanken zijn geconfronteerd overwegend aan de verhoging van de griffierechten is toe te schrijven die in het recente verleden is doorgevoerd.⁴

Voor een procedure waarin de vordering € 500 bedraagt, wordt in de huidige situatie een nagenoeg zelfde bedrag aan griffierecht geheven. De schuldenaar die al nauwelijks in staat is om zijn schulden af te lossen, draait via de proceskostenveroordeling op voor de kosten die de schuldeiser heeft gemaakt om de zaak aan te spannen. Hij raakt hierdoor nog verder in de problemen. Schuldeisers zien zich geconfronteerd met het feit dat ze zelf voor de kosten moeten opdraaien als de schuldenaar – ondanks een veroordelend vonnis – in gebreke blijft. Dit is een voor beide partijen volstrekt onwenselijke situatie.

Wij zijn dan ook van mening dat er een apart lager tarief dient te komen, op zijn minst voor consumentenzaken die betrekking hebben op vorderingen van € 500 tot € 5.000. Dit kan door in de Wgbz een extra categorie zaken op te nemen, met een financieel belang tussen de € 500 en € 5.000, waarvoor een lager griffierecht geldt.⁵ Ook het onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen in de Wgbz werkt hogere kosten in de hand. De schuldeiser, niet zijnde een natuurlijk persoon, betaalt het hogere rechtspersonentarief om de vordering aan de rechter te kunnen voorleggen. Via de kostenveroordeling komen deze kosten uiteindelijk vrijwel altijd voor rekening van de schuldenaar. Als de schuldenaar deze niet betaalt, draait de schuldeiser er zelf weer voor op.

3 M.T. Croes, J. van der Schaaf, F.P. van Tulder, D.J. Burema, D.E.G. Moolenaar, R.M. van Os en M.G.C.J. Beerthuizen, *Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken*, Cahier 2017-9, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum 2017. Beschikbaar op www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Evaluatie-Wet-griffierechten-burgerlijke-zaken-Cahier-2017-9.pdf.

4 Let wel: het verband tussen de hoogte van het griffierecht en het aantal zaken is in dit rapport onderzocht, er is niet gekeken naar de invloed van digitale arbitrage voorzieningen.

5 Zie ook het *Rapport van de coördinatiegroep incassozaken* van 14 september 2018 op www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/rapport-incassozaken-Rechtspraak.pdf.

De voorstellen over aanpassing van het griffierechtenstelsel van de Minister voor Rechtsbescherming (brief van 15 november 2018, Kamerstukken 2018-2019, 29279, nr. 469) gaan niet ver genoeg.

Verbetering positie schuldenaar in bestaande procedures

Voorbeeld uit de praktijk: schuldenaar is flexwerker en heeft een onregelmatig inkomen. Het waterleidingbedrijf heeft een vordering van € 569. De deurwaarder legt beslag op de bankrekening van de schuldenaar. Schuldenaar stelt een betalingsregeling voor van één keer € 100 en vervolgens naast de reguliere betalingen € 20 per maand. Schuldeiser wenst betaling in één keer. Dat kan de schuldenaar niet betalen. Hij wordt daarop gedagvaard; het griffierecht is € 470. Op de rolzitting blijkt dat de schuldenaar na dagvaarding inmiddels € 120 heeft afgelost. Naast het griffierecht en het salaris dat de schuldeiser aan zijn gemachtigde heeft betaald, moet de schuldenaar ook de kosten van betekening van de dagvaarding en (later) het vonnis betalen. Daarmee is de oorspronkelijke schuld door de procedure ruim verdubbeld terwijl er inhoudelijk niets is gebeurd.

Naar onze mening is het griffierecht in deze situatie onevenredig hoog en zou de rechter in deze situatie een betalingsregeling moeten kunnen opleggen.

2.5 De Rechtspraak als overlegpartner

Verschillende organisaties die wij als werkgroep spraken hebben laten weten behoefte te hebben aan meer afstemming met de rechtbank. Zij zeiden dat het niet altijd eenvoudig is om in contact te treden met de rechtbank, en niet altijd duidelijk is bij wie zij binnen de rechtbank kunnen aankloppen. Dit raakt ook aan de rol van de rechter: is hij er alleen voor het behandelen van de zaak of gaat zijn verantwoordelijkheid en zorg verder?

Het organiseren van een regulier afstemmingsoverleg, bijvoorbeeld elke vier maanden, tussen rechtbank en professionele partijen zou aan de geconstateerde bezwaren tegemoet kunnen komen. Nader bekeken moet worden welke partijen en wie vanuit de rechtbank daaraan deelnemen en ook of er binnen de rechtbank een contactpersoon aangewezen kan worden die bereikbaar is voor vragen. Mogelijk kan de schuldenfunctionaris hierin een rol spelen.

De behoefte aan overleg met de rechtbank komt mede voort uit het bestaan van verschillen tussen rechtbanken waardoor men soms niet goed weet waar men aan toe is. Als voorbeelden werden tijdens onze gespreksronde genoemd: de eisen die een rechtbank stelt aan de invulling van een formulier, de wijze waarop met het opvragen

van bankafschriften van schuldenaren wordt omgegaan en bij verzoek tot toelating tot de WNSP het beoordelen van het verzoek op grond van hoe men met leefgeld omgaat.

De Schuldenrechter: het moet en kan beter

3.1 Inleiding

Een grote groep mensen met problematische schulden meldt zich bij de gemeente voor schuldhulp. Soms pas als sprake is van een crisissituatie zoals (aanzegging tot) uithuiszetting of afsluiting van gas, water of licht. Er is echter een grote groep mensen die de weg naar de schuldhulpverlening (nog) niet weet te vinden. Andere mensen met problematische schulden zoeken de oplossing in het aanvragen van schuldenbewind en krijgen een bewindvoerder toegewezen die het beheer over de financiën overneemt. Schuldenbewind leidt in veel gevallen echter niet tot een schuldenvrij bestaan.

In het regeerakkoord is een experiment opgenomen met een 'schuldenrechter', die alle zaken van een schuldenaar geconcentreerd behandelt. In het vorige hoofdstuk is reeds aangegeven dat geconcentreerde behandeling van rechtszaken veelal lastig realiseerbaar is omdat zaken van verschillende schuldeisers op verschillende momenten worden aangebracht en niet alle vorderingen zich voor gezamenlijke behandeling lenen. Wel is het mogelijk om via de weg van de schuldsanering tot een geconcentreerde afwikkeling van schulden te komen.

In dit hoofdstuk zetten wij uiteen wat onze ideeën met betrekking tot de aanpak en bevoegdheden van de schuldenrechter zijn.

3.2 Aanpak en bevoegdheden van de schuldenrechter

De schuldenrechter is er voor mensen met problematische schulden en is door de rechtbank aangesteld. De schuldenrechter heeft specifieke kennis van met name insolventierecht en schuldenbewind. De rol van de schuldenrechter is gericht op het vereenvoudigen en versterken van het schuldhulpverleningstraject. Regie en maatwerk zijn daarbij sleutelwoorden. De schuldenrechter heeft de mogelijkheid om betalingsregelingen te treffen en verplichtingen op te leggen zoals een budgetcoach en budgetbeheer, al dan niet in het kader van de Wet schuldsanering natuurlijke personen.

Uitgangspunt is dat de schuldenrechter met de interventies die hem ter beschikking staan bijdraagt aan een zo effectief mogelijke aanpak van de problematische schulden situatie. De schuldenaar die geen uitweg meer weet uit het schuldenmoeras waarin hij is terechtgekomen, kan zo nodig een adempauze worden gegund zodat de situatie kan worden gestabiliseerd.

Voor de vormgeving van de schuldenrechter hanteren we de volgende uitgangspunten:

1. De schuldenproblematiek moet vroegtijdig worden gesignaleerd.
2. De schuldenrechter moet slagvaardig kunnen ingrijpen.
3. Adequate nazorg is nodig om te voorkomen dat de schuldenaar terugvalt.

3.2.1 Vroegtijdige signalering

In een groot deel van de zaken die voor de rechter worden gebracht, spelen schulden direct of indirect een belangrijke rol. Denk bijvoorbeeld aan een burger die zijn rekening niet op tijd kan betalen (kanton- of handelsrechter), een huurder die wegens huurachterstand uit zijn huis dreigt te worden gezet (kantonrechter), een verdachte van winkeldiefstal (strafrechter), een burger die een bestuurlijke boete krijgt opgelegd (bestuursrechter) en een ex-partner die niet in staat is alimentatie te betalen (familie-rechter). De rechter, ongeacht diens rechtsgebied, speelt aldus een belangrijke rol bij het vroegtijdig signaleren van schuldenproblematiek bij rechtzoekenden.

Als de rechter ter zitting vervolgens constateert dat er (enige) bereidheid bij de schuldenaar is om hulp te aanvaarden, zal hij hem in onze visie direct doorverwijzen naar een op de rechtbank beschikbare schuldenfunctionaris (zie hoofdstuk 2). Uiteraard is het aan de schuldenaar of hij van dit aanbod gebruikmaakt. De schuldenfunctionaris

helpt de schuldenaar in geval van multischuldenproblematiek verder, door hem in contact te brengen met een schuldhulpverlener van de gemeente. De schuldhulpverlener zorgt voor een inventarisatie van de schulden en neemt waar mogelijk maatregelen. Wanneer dat nodig is kan snel een beroep op de schuldenrechter worden gedaan.

3.2.2 Slagvaardig ingrijpen

Een eerste interventie van de schuldenrechter kan al in een vroeg stadium na aanmelding bij de gemeentelijke schuldhulpverlening plaatsvinden. In de gevallen waarin het de schuldhulpverlener niet lukt om de situatie te stabiliseren of indien sprake is van een crisissituatie, kan de schuldhulpverlener zich tot de schuldenrechter wenden met een verzoek tot het opleggen van een zogeheten breed of smal moratorium, een rechtsmiddel waarbij het crediteuren voor een bepaalde tijd onmogelijk wordt gemaakt om, ten behoeve van de betaling van schulden, zich te verhalen op het vermogen van de schuldenaar. Gedurende de periode van het opgelegde moratorium worden maatregelen getroffen om de (crisis)situatie te stabiliseren, vindt zo nodig een verdere inventarisatie van schulden plaats en dienen oplossingsmogelijkheden te worden onderzocht.

In die gevallen waarin het uitspreken van een moratorium niet noodzakelijk is, dient de gemeentelijke schuldhulpverlener in beginsel binnen zes maanden na de aanmelding bij de schuldhulpverlening zich tot de schuldenrechter te wenden met een verzoek namens de schuldenaar tot het opleggen van een dwangakkoord of toelating tot de WSNP.

Schuldhulpverleners

In dit verband vragen we specifiek aandacht voor de groep van hulpverleners die op grond van artikel 48 Wet op het consumentenkrediet (Wck) bevoegd is tot schuldbemiddeling. Dat zijn er wat ons betreft op dit moment nog te veel. Schuldbemiddeling is momenteel toegestaan als deze wordt uitgevoerd door een van de in artikel 48, eerste lid, Wck genoemde personen of instellingen. Tot schuldbemiddeling zijn onder meer bevoegd de gemeente, de gemeentelijke kredietbanken, maar ook advocaten, bewindvoerders en registeraccountants (artikel 48 lid 1 onder b, c en d Wet op het consumentenkrediet (Wck)). Deze groep is ook bevoegd tot het afgeven van de (bij een verzoek tot een dwangakkoord en/of een verzoek tot toepassing van de schul-

saneringsregeling verplichte) verklaring als bedoeld in artikel 285 Fw. Artikel 48 Wck laat ook schuldbemiddeling om niet toe (door iedereen die dat wil doen). De rechter houdt geen toezicht op de kwaliteit van schuldbemiddeling en kan dat ook niet. Dat is geen probleem als de schuldbemiddeling plaatsvindt door de hiervoor genoemde groep die een artikel 285 Fw-verklaring af kan geven, omdat die kwaliteit in dat geval wordt geacht te zijn gewaarborgd. De artikel 285 Fw-verklaring is echter niet voorgeschreven voor een breed of smal moratorium. Schuldbemiddeling kan in dat kader dus door iedereen plaatsvinden, als het maar om niet is. Het komt in de praktijk bijvoorbeeld voor dat de schuldbemiddeling weliswaar om niet plaatsvindt (wat dus is toegestaan), maar dat daarbij hoge kosten voor (het door de schuldbemiddelaar verplicht gestelde) budgetbeheer in rekening worden gebracht. Daardoor worden schuldenaren verder gedupeerd. Wij menen dat het beperken van de kring van schuldhulpverleners de uniformiteit en kwaliteit van de schuldhulpverlening ten goede komt en zouden dus willen dat ook in het kader van een breed of smal moratorium verplicht wordt dat de schuldbemiddeling plaatsvindt door een persoon of instelling als bedoeld in artikel 48 lid 1 onder b, c en d Wck.

Overige suggesties

De schuldenrechter kan naast het aanbieden van een schuldhulpverlener tevens de volgende interventies plegen – ook gedurende het minnelijke traject:

- een voor schuldenaar en schuldeiser(s) – in het kader van een dwangakkoord – verplichte betalingsregeling opleggen;
- toewijzing van een gemeentelijke budgetcoach, budgetbeheerder of administratieve ondersteuning voor de duur van de regeling;
- schuldenbewind opleggen (voor bepaalde tijd).

Onze werkgroep bepleit in dit verband de volgende vijf afspraken en (wets)aanpassingen:

- Bij toelating tot de WSNP is de te benoemen rechter-commissaris dezelfde persoon als de schuldenrechter die het toelatingsvonnis heeft uitgesproken.
- Een verkorting van de goede trouwtoets van artikel 288 lid 1 onder b Fw van vijf naar twee jaar. Daarbij wordt de hardheidsclausule (artikel 288 lid 3 Fw) gehandhaafd, maar deze zal, gelet op de aanmerkelijke verkorting van de termijn, naar

verwachting bij hoge uitzondering worden toegepast.¹ Als de rechter aanleiding ziet een schuldenaar met toepassing van de hardheidsclausule toe te laten doet hij dat bij gemotiveerd vonnis. De wet moet mogelijk maken dat schuldeisers in hoger beroep kunnen tegen toelating van schuldenaren met een beroep op de hardheidsclausule (over beroepstermijnen moet worden nagedacht). Bij het bestaan van bijvoorbeeld ernstige fraudeschulden uit de afgelopen vijf jaar moet de schuldenrechter zich ervan bewust zijn dat hij al bij het opleggen van de regeling de termijn op bijvoorbeeld vijf jaar kan zetten, als 'compensatie' voor de snelle toelating, zodat langer toezicht kan worden gehouden. Een andere optie is dat de vijfjaarstermijn wordt gehandhaafd en dat de hardheidsclausule in beginsel moet worden toegepast indien gedurende twee jaar is gebleken van een wending ten goede.

- De afwijzingsgrond van artikel 288 lid 2 onder d Fw (geen toegang tot de WSNP indien in de daaraan voorafgaande tien jaren reeds gebruik is gemaakt van de WSNP) wijzigen in facultatief in plaats van imperatief. Daarmee wordt ook de noodzaak van langdurig beschermingsbewind (omdat schuldenaren niet in aanmerking komen voor toelating tot de WSNP) minder groot.
- Toegang tot de WSNP versoepelen door niet per definitie een niet-ontvankelijkheid uit te spreken in die gevallen waarin de artikel 285 Fw-verklaring ontbreekt maar waarin aantoonbaar langere tijd budgetbeheer of beschermingsbewind heeft bestaan en voldoende is komen vast te staan dat een betalingsregeling niet tot de mogelijkheden behoort.
- Ter bevordering van de rechtseenheid: het publiceren van uitspraken waarbij toelating tot de WSNP op grond van de hardheidsclausule heeft plaatsgevonden, waarbij de rechter direct bij aanvang een langere termijn bepaalt, en waarbij de rechter afwijkt van het uitgangspunt van artikel 288 lid 2 onder d Fw.

Of voor het wegnemen van bovenstaande belemmeringen aanpassing van de wetgeving nodig is of dat dat op basis van de Experimentenwet kan worden gedaan moet verder onderzocht worden.

1 De hardheidsclausule luidt: "Het verzoek kan (...) worden toegewezen als voldoende aannemelijk is dat de schuldenaar de omstandigheden die bepalend zijn geweest voor het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden onder controle heeft gekregen."

3.2.3 Adequate nazorg

Nadat de schulden zijn gesaneerd staat de burger weer volledig op eigen benen en is het vangnet verdwenen. Als hij na het schuldsaneringstraject ondersteuning nodig heeft, moet hij dit zelf signaleren en zelf regelen. De minder zelfredzame burgers zijn hiertoe minder goed in staat. Wij stellen daarom voor dat ook na de sanering hulp wordt geboden met een verplichtend karakter, om herhaling te voorkomen. De huidige wettelijke mogelijkheden daartoe zijn echter beperkt.

Het verdient aanbeveling dat de insolventierechter bij het verlenen van de schone lei na een WSNP-traject maatregelen als budgetbeheer, budgetcoaching of administratieve ondersteuning kan opleggen, en als ultimatum remedium schuldenbewind, als terugval valt te voorzien. Er blijft in onze samenleving immers altijd een groep mensen bestaan die onvoldoende in staat is om zijn financiën en administratie zelfstandig te beheren. Op deze wijze is er hulp bij het beheer van de financiën, kan de beslagvrije voet in de gaten worden gehouden en kunnen nieuwe schulden worden voorkomen.

3.3 Schuldenbewind

Schuldenaren die de weg naar de gemeentelijke schuldhulpverlening niet willen of kunnen bewandelen, kunnen thans zelfstandig een verzoek indienen tot onderbewindstelling.

Wij ondersteunen het uitgangspunt in het wetsvoorstel Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind van de Minister van Justitie en Veiligheid, dat voorziet in een adviesrecht voor de gemeente bij een schuldenbewind. De gemeente moet meer en eerder betrokken worden bij de vraag hoe en op welke termijn en met welke ondersteuning voor de schuldenaar de schuldenlast kan worden aangepakt. Wij zijn echter van oordeel dat het tijdstip waarop dat moet plaatsvinden niet voorafgaand aan de bewindstelling moet zijn maar kort (binnen zes maanden) erna. Dit omdat de bewindvoerder direct in staat kan worden gesteld de situatie te stabiliseren en het de gemeente de gelegenheid biedt om met een gericht en werkbaar plan te komen. De gemeente kan dan binnen deze termijn de rechter adviseren om het bewind op te heffen indien minder ingrijpende vormen van ondersteuning een adequate oplossing kunnen bieden. Nu zijn gemeenten vaak niet op de hoogte als de rechter wordt verzocht om schuldenbewind in te stellen, terwijl ze wél verantwoordelijk zijn voor de juiste onder-

steuning van mensen die schulden hebben. Om dit op te lossen, moeten gemeenten een adviesrecht krijgen als er schuldenbewind is uitgesproken.

Als het de gemeentelijke schuldhelpverlening niet lukt tot een oplossing te komen zou de schuldhelpverlener de schuldenrechter kunnen verzoeken om (opnieuw) te interveniëren met een van de in paragraaf 3.2 genoemde maatregelen. Indien het schuldenbewind wel wordt toegewezen dan zal dat in beginsel voor bepaalde duur (van de sanering) zijn. Wanneer de sanering niet slaagt is de schuldenrechter opnieuw aan zet om te interveniëren en nadere maatregelen te treffen.

Slot

In veel van de zaken die voor de rechter worden gebracht, spelen direct of indirect schulden een belangrijke rol. De Rechtspraak wil meer aandacht besteden aan de onderliggende schuldenproblematiek waar mensen mee kampen en die ertoe leidt dat mensen met een opeenstapeling van problemen te maken krijgen (met geld, de overheid en relaties). Door hun geringe zelfredzaamheid is deze groep mensen niet in staat hier op eigen kracht nog uit te komen.

Met een deel van de voorstellen uit dit visiedocument kan de Rechtspraak direct aan de slag; deze betreffen de eigen rol. De invoering van een schuldenbureau op de rechtbank (paragraaf 2.2.3) en een schuldenrechter (hoofdstuk 3) zal meer voeten in de aarde hebben. Wij spreken als werkgroep de hoop en verwachting uit dat ook deze voorstellen in samenwerking met alle betrokkenen van de grond getild zullen kunnen worden.

Lijst van aanbevelingen

1. De website van de rechtspraak moet op een toegankelijker en eenduidiger manier uitleg geven over de diverse procedures waar een schuldenaar in betrokken kan raken.
2. Het inleidend processtuk moet in begrijpelijker taal worden gesteld, met daarbij een bijlage waarin op toegankelijke wijze wordt uitgelegd wat er staat te gebeuren, wat de mogelijke vervolgstappen zijn, waar men extra informatie kan krijgen en welke informatie men mee naar zitting moet nemen.
3. Informatie moet ook mondeling op de rechtbank te verkrijgen zijn.
4. Het moet voor partijen aantrekkelijker, meer 'lonend', worden om te verschijnen op de zitting. Dit kan bijvoorbeeld door op elke rechtbank een aparte rolzitting in te voeren voor standaardzaken van grote schuldeisers waarin een regeling kan worden getroffen en waar de schuldenaren in contact kunnen worden gebracht met een – op de rechtbank aanwezige – schuldenfunctionaris (zie aanbeveling 10). Ook moeten partijen de mogelijkheid krijgen om ook met behulp van digitale middelen bereikbaar te zijn tijdens de zitting.
5. Voor de situatie waarbij de schuldeiser niet ter zitting wil verschijnen zou hij de rechter kunnen machtigen, 'onder verband van vonnis', een betalingsregeling te treffen met de schuldenaar als die verschijnt.
6. De rechter moet de (wettelijke) mogelijkheid krijgen om partijen te dwingen een passende betalingsregeling te treffen als een schuldeiser zich in het incassotraject onredelijk heeft opgesteld.
7. De rechter moet kunnen nagaan of er een uitspraak van de kantonrechter is waarbij de gedaagde onder bewind of curatele is gesteld. Ook kan een 'juridisch dossier' worden bijgehouden, binnen de grenzen van de privacywetgeving.
8. Indien mogelijk of gewenst moet direct mondeling vonnis worden gewezen zodat partijen direct weten waar zij aan toe zijn.

9. Er moet een apart lager griffierecht komen voor consumentenzaken die betrekking hebben op vorderingen van € 500 tot € 5.000.
10. Na afloop van een zitting – ongeacht het rechtsgebied – moet de schuldenaar direct terecht kunnen bij een schuldenfunctionaris die hem ter plaatse verder helpt.
11. Er moet een regulier afstemmingsoverleg komen tussen de rechtbank en professionele partijen.
12. De schuldenrechter kan:
 - a. een zogeheten breed of smal moratorium opleggen als het de schuldhulpverlener niet lukt om de situatie te stabiliseren of indien sprake is van een crisissituatie;
 - b. een – in het kader van een dwangakkoord – verplichte betalingsregeling opleggen;
 - c. een schuldenaar toelaten tot de WSNP;
 - d. een gemeentelijke budgetcoach, budgetbeheerder of administratieve ondersteuning toewijzen;
 - e. een tijdelijk schuldenbewind opleggen.
13. Bij toelating tot de WSNP is de te benoemen rechter-commissaris dezelfde persoon als de schuldenrechter die het toelatingsvonnis heeft uitgesproken.
14. De goedetrouwtoets moet worden teruggebracht van vijf naar twee jaar met handhaving van de hardheidsclausule voor uitzonderingssituaties, of gehandhaafd blijven op vijf jaar met in beginsel toepassing van de hardheidsclausule na twee jaar, als sprake is van een wending ten goede.
15. Toegang tot de WSNP moet onder omstandigheden ook mogelijk zijn als 1. korter dan tien jaar geleden van de WSNP gebruik is gemaakt en 2. als de artikel 285 Fw-verklaring ontbreekt maar lange tijd budgetbeheer of beschermingsbewind heeft bestaan en gebleken is dat een regeling niet mogelijk is.
16. Ter bevordering van de rechtseenheid moeten uitspraken stelselmatiger gepubliceerd worden als deze gaan over toepassing van de hardheidsclausule, als direct een langere termijn wordt bepaald, en als afgeweken wordt van artikel 288 lid 2 onder d van de Faillissementswet.
17. Kort nadat een schuldenbewind is uitgesproken zou het advies van de gemeente moeten worden ingewonnen of voortzetting noodzakelijk is dan wel er andere mogelijkheden zijn.
18. Na sanering moet zo nodig hulp met een verplichtend karakter worden geboden om herhaling te voorkomen, als terugval is te voorzien.

Bijlagen

Stuurgroep en betrokken expertgroepen

Samenstelling stuurgroep:

Esther de Rooij

Suzan Verberk

Nol Vermolen

Het Visiedocument is tot stand gekomen in afstemming met:

- het landelijk overleg van insolventierechters Recofa; en
- de Expertgroep Curatele, Bewind en Mentorschap.

Geconsulteerde organisaties

Autoriteit Consument & Markt (ACM)
Beroepsvereniging Bewindvoerders Wsnp (BBW)
Bol.com
Branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK)
Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI)
BPBI, project Samen verder
Divosa, vereniging van leidinggevenden in het sociaal domein
Divosa, project Schouders eronder
Juridisch Loket
Koninklijke Beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders (KBvG)
Landelijke Cliëntenraad
Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Lector Schulden en Incasso aan de Hogeschool Utrecht
Nationale ombudsman
Nederlandse Beroepsvereniging voor Professionele Bewindvoerders (NBPB)
Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)
Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso-ondernemingen (NVI)
Raad voor Rechtsbijstand
VodafoneZiggo
Woningcorporatie Stadgenoot
Ziektekostenverzekeraar CZ