

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel verbetert de positie van schuldenaren die hun schuld niet in één keer kunnen terugbetalen. Het regelt dat de civiele rechter (hierna: de rechter) een passende betalingsregeling kan opleggen tegen de wil van de schuldeiser.¹ Een passende betalingsregeling kan bijdragen aan het voorkomen dat schuldenaren (verder) in de financiële problemen komen. Schuldenaren hebben wettelijk geen recht op een betalingsregeling, enkele uitzonderingen daargelaten.² Het uitgangspunt is dat, behoudens andersluidende contractuele afspraken, de schuldeiser aanspraak heeft op een betaling ineens. Op grond van artikel 6:29 Burgerlijk Wetboek (BW) kan de schuldenaar alleen met instemming van de schuldeiser het verschuldigde in gedeelten voldoen. Dat betekent dat het aan schuldeisers is om te bepalen of, en zo ja, onder welke voorwaarden, zij een bepaalde betalingsregeling aangaan. De rechter kan op dit moment alleen met medewerking van de schuldeiser een betalingsregeling opleggen. Als de schuldeiser medewerking weigert, kan dit ertoe leiden dat schuldenaren een grote som ineens moeten betalen, terwijl zij dit niet altijd kunnen. Ook zijn er situaties waarin de schuldeiser wel wil meewerken aan een betalingsregeling, maar alleen met aflossingsbedragen die de afloscapaciteit van de schuldenaar (ver) te boven gaan. Dit wetsvoorstel geeft de rechter daarom de bevoegdheid een betalingsregeling op te leggen, wanneer het op grond van de redelijkheid en billijkheid niet van de schuldenaar kan worden gevegd dat hij zijn vordering in één keer betaalt. De rechter weegt daarbij ook de belangen van de schuldeiser. De betalingsregeling mag de schuldeiser niet onevenredig benadelen.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1. Aanleiding voor het wetsvoorstel

In het regeerakkoord 2017-2021 was opgenomen dat de juridische afhandeling van schulden moet worden verbeterd. Schuldeisers dienen eerst de mogelijkheden van een betalingsregeling te onderzoeken voordat zij naar de rechter gaan.³ De achterliggende gedachte hiervan is dat schuldenaren op die manier minder snel in financiële problemen komen en dat schuldeisers hun vordering kunnen innen zonder kosten te maken.⁴

Om uitvoering te geven aan dit regeerakkoord heeft het WODC laten onderzoeken hoe de private markt invulling geeft aan betalingsregelingen en hoe gestimuleerd kan worden dat vaker haalbare betalingsregelingen worden getroffen. Het rapport 'Betalingsregelingen – Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers' is op 1 september 2020 aan de Tweede Kamer aangeboden.⁵ Het onderzoek is uitgevoerd door het Lectoraat Schulden en Incasso van de Hogeschool Utrecht, de Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliden en Panteia.

De belangrijkste reden om een betalingsregeling te treffen is dat de schuldenaar niet in staat is om het verschuldigde bedrag in één keer te betalen. Als een betalingsregeling tot stand komt, wordt voorkomen dat de schuldeiser naar de rechter moet om betaling van zijn vordering af te dwingen,

¹ In deze toelichting wordt onder de civiele rechter de kantonrechter en de handelsrechter verstaan. De kantonrechter behandelt onder meer geldvorderingen tot €25.000. De handelsrechter behandelt onder meer geldvorderingen vanaf €25.000.

² Zo bepaalt art. 18a Zorgverzekeringswet dat een schuldenaar bij een premieachterstand bij een ziektekostenverzekering in beginsel recht heeft op een betalingsregeling.

³ Zie regeerakkoord 2017-2021 Vertrouwen in de toekomst, p. 27.

⁴ In het coalitieakkoord 2021-2025 "Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst" is opgenomen dat we inzetten op financiële educatie, preventie en vroeg signalering, zodat we schulden kunnen voorkomen of vroegtijdig kunnen verhelpen.

⁵ Kamerstukken II 2019/2020, 24 515, nr. 560.

wat tot extra kosten leidt. Die extra kosten komen uiteindelijk voor rekening van de schuldenaar, bovenop het bedrag dat hij toch al is verschuldigd aan de schuldeiser.

Uit het onderzoek komt naar voren dat een betalingsregeling geen vanzelfsprekendheid is en dat schuldeisers dit middel heel verschillend toepassen. De meeste schuldeisers blijken wel bereid tot het treffen van een regeling, maar er zijn ook schuldeisers die verzoeken om een betalingsregeling afwijzen, ook als de schuldenaar aantoont dat hij niet betaalt vanuit betalingsmacht.

Het onderzoek wijst verder uit dat het treffen van betalingsregelingen niet altijd de gewenste oplossing biedt voor mensen die problematische schulden hebben.⁶ De situatie kan zich voordoen dat de schuldenaar een dusdanig hoge schuldenlast heeft dat het volledig betalen van alle vorderingen, ook met behulp van betalingsregelingen, binnen een redelijke termijn niet reëel is. Een schuldsaneringstraject - met daaraan verbonden gedeeltelijke kwijtschelding door de schuldeiser - is voor mensen in die situatie doorgaans de enige manier om binnen een redelijke termijn uit de schulden te komen.⁷

Tot slot komt uit het onderzoek naar voren dat, als een incassozaak voor de rechter komt, 70 tot 80 procent van de schuldenaren verstek laat gaan.⁸ Schuldenaren die wel verschijnen, doen dit vaak met de gedachte dat zij ter zitting alsnog een betalingsregeling kunnen treffen, terwijl dit in de regel bij de behandeling van incassozaken op de rolzitting van de kantonrechter niet het geval is, alleen al omdat de schuldeiser daarbij lang niet altijd aanwezig is.⁹ Op dit moment kunnen rechters in een incassozaak enkel de vordering toe- of afwijzen, al dan niet gedeeltelijk. Daarbij wordt niet getoetst of de schuldenaar in staat is om te betalen en komen de proceskosten veelal voor rekening van de schuldenaar als verliezende partij. De rechter kan alleen een betalingsregeling opleggen als de schuldeiser hiermee instemt. Een eventueel tussen de schuldeiser en schuldenaar afgesproken betalingsregeling kan hij opnemen in de uitspraak.

In de beleidsreactie op dit rapport van 18 juni 2021 heeft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat er niet wordt overgegaan tot een algemeen recht tot het treffen van betalingsregelingen.¹⁰ De belangrijkste reden is dat in Nederland de contractsvrijheid het uitgangspunt is. Die vrijheid omvat ook dat afspraken worden nagekomen. Een algemeen recht op een betalingsregeling kan het vertrouwen in het handelsverkeer ondermijnen. Daarnaast kan dit kleinere schuldeisers in de financiële problemen brengen en zullen betalingsregelingen niet in alle gevallen een oplossing bieden, bijvoorbeeld voor mensen met problematische schulden. Een algemeen recht op een betalingsregeling is dus niet een passende oplossing voor het probleem dat de schuldenaren (verder) in financiële problemen komen doordat zij hun schuld niet altijd in één keer kunnen betalen. Een algemeen recht zou ook gelden voor schuldenaren die niet willen betalen, terwijl een betalingsregeling is bedoeld voor schuldenaren die niet in één keer kunnen betalen.

Tegelijkertijd kunnen passende betalingsregelingen bijdragen aan het voorkomen dat mensen (verder) in financiële problemen komen. In voornoemde beleidsreactie is daarom aangekondigd dat het in de wet mogelijk zal worden gemaakt dat de rechter, wanneer het op grond van de redelijkheid en billijkheid niet van de schuldenaar kan worden gevergd dat hij zijn vordering in één keer betaalt, een betalingsregeling kan opleggen. Hierbij mag dan geen sprake zijn van onevenredige benadeling van de schuldeiser en dienen beide partijen zich over de regeling te kunnen uitlaten.

⁶ Veelal wordt ervan uitgegaan dat sprake is van problematische schulden als deze niet binnen drie jaar kunnen worden afbetaald.

⁷ Dit kan zowel een minnelijk schuldhulpverleningstraject waar de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) op van toepassing is of een wettelijk schuldsaneringstraject bevatten waar de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) op van toepassing is.

⁸ Uit cijfers van de Raad voor de rechtspraak blijkt dat het percentage verstekvonnissen in 2021 op 86% lag, zie Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2764.

⁹ Tenzij het een zitting is waar van tevoren afspraken zijn gemaakt tussen de rechtbank en de schuldeiser.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 29 279, nr. 604.

Dit wetsvoorstel realiseert deze maatregel.

2.2. Doelstellingen van het wetsvoorstel

De meeste incassozaken worden behandeld door de kantonrechter. De kantonrechter houdt zogeheten rolzittingen waar de schuldenaar in persoon kan verschijnen om verweer te voeren. Op de rolzitting wordt de kantonrechter regelmatig geconfronteerd met schuldenaren die wél willen betalen, maar op dat moment niet (in één keer) kunnen betalen. Dit kunnen bijvoorbeeld consumenten zijn die een schuld hebben bij een MKB-er of een nutsbedrijf. Deze schuldenaren kunnen door omstandigheden tijdelijk in betalingsonmacht verkeren. Bijvoorbeeld door het verlies van een baan terwijl er wél perspectief is op werk of een recente grote afschrijving door een forse onverwachte uitgave waardoor er een bepaalde periode weinig liquide middelen voorhanden zijn.

De grootste behoefte aan het kunnen opleggen van een betalingsregeling door de rechter bestaat in kantonzaken. Echter, ook in handelszaken wordt de rechter geconfronteerd met consumenten of bedrijven die de vordering wel willen betalen, maar niet kunnen betalen. Ook in die zaken kan het wenselijk worden geacht dat de rechter een betalingsregeling kan opleggen.

De huidige wetgeving (artikel 6:29 BW) biedt geen maatwerk voor de betaling in gedeelten door schuldenaren; de schuldeiser bepaalt of, en zo ja, onder welke voorwaarden hij een betalingsregeling met de schuldenaar aangaat. Als de schuldeiser ervoor kiest om de vordering aan de rechter voor te leggen, heeft de rechter geen mogelijkheid om tegen de wil van de schuldeiser een betalingsregeling op te leggen. Hij kan uitsluitend de vordering toe- of afwijzen, al dan niet gedeeltelijk. Toewijzing van de vordering kan de schuldenproblematiek van de schuldenaar verergeren.

Om te voorkomen dat schuldenaren (verder) in de financiële problemen raken, kan de bevoegdheid van de rechter om een betalingsregeling op te leggen uitkomst bieden. De rechter wordt in staat gesteld om maatwerk te leveren en tot een passende betalingsregeling te komen waarmee alle partijen geholpen zijn: de schuldeiser krijgt waar hij recht op heeft doordat de schuld op termijn wordt voldaan, terwijl voorkomen wordt dat de schuldenaar een op dat moment niet op te brengen bedrag ineens moet betalen en (verder) in de financiële problemen raakt.

Deze bevoegdheid voor de rechter biedt alleen uitkomst bij beginnende schulden en tijdelijke betalingsonmacht. De schuldeiser moet op termijn wel uitzicht hebben op betaling van de gehele schuld. Bij ernstigere vormen van schuldenproblematiek zijn andere verdergaande oplossingen meer aangewezen zoals de gemeentelijke schuldhulpverlening of de in de Faillissementswet opgenomen gedwongen schuldregeling, de wettelijke schuldsaneringsregeling (Wsnp), de surseance van betaling en de openbare of besloten akkoordprocedure buiten faillissement. Er bestaat wel een verband tussen deze regelingen en de bevoegdheid voor de rechter om een betalingsregeling op te leggen. Als de rechter de bevoegdheid heeft om een betalingsregeling op te leggen, kan daarmee worden voorkomen dat schuldenaren verwikkeld raken in een problematische schuldensituatie en daardoor gedwongen worden hun toevlucht te zoeken in een van de genoemde regelingen.

2.3. Huidige wetgeving

Artikel 6:29 BW bepaalt dat de schuldenaar zonder toestemming van de schuldeiser niet bevoegd is het verschuldigde in gedeelten te voldoen. De schuldeiser heeft de prestatie als een eenheid bedongen en het zou voor hem een last veroorzaken als hij telkens een gedeelte in ontvangst moet nemen. Daarom hoeft de schuldeiser geen genoegen te nemen met een voldoening in gedeelten. De schuldeiser kan nakoming in gedeelten dus weigeren en is niet verplicht om een betalingsregeling te treffen met de schuldenaar.¹¹ Overigens kan uit overeenkomst, wet, gewoonte

¹¹ Een schuldeiser komt in verzuim wanneer nakoming van de verbintenis verhinderd wordt doordat hij de daartoe noodzakelijke medewerking niet verleent of doordat een ander beletsel van zijn zijde opkomt, tenzij de oorzaak hem niet kan worden aangerekend.

of redelijkheid en billijkheid voortvloeien dat de schuldeiser nakoming in gedeelten toch moet aanvaarden.¹² Is er sprake van meerdere op zichzelf staande schulden, dan kunnen deze los van elkaar worden voldaan. De regel van het recht op betaling ineens geldt in dat geval slechts voor iedere schuld afzonderlijk.

Artikel 6:29 BW ziet niet alleen op verbintenissen tot betaling van een geldsom, maar op verbintenissen in het algemeen. In de parlementaire geschiedenis wordt als voorbeeld de levering van kolen genoemd. Als partijen hebben afgesproken dat een partij kolen vóór 1 mei moet worden geleverd en vervolgens de schuldenaar nakoming in gedeelten aanbiedt, bijvoorbeeld door op 1 april de helft aan te bieden onder toezegging de andere helft eveneens vóór 1 mei te zullen afleveren, dan hoeft de schuldeiser hier niet mee in te stemmen. Zelfs niet als de totale levering vóór de afgesproken datum plaatsvindt.¹³ Dit geldt dus ook voor het betalen van geldsommen.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de rechtspraak eensluidend is over de uitleg die aan artikel 6:29 BW wordt gegeven.¹⁴ Rechter oordelen dat een schuldeiser geen betaling in termijnen hoeft te accepteren. Rechter lezen in artikel 6:29 BW – overeenkomstig de wetsgeschiedenis – dat de rechter naar huidig recht niet de bevoegdheid heeft om eenzijdig een betalingsregeling op te leggen. Indien de schuldenaar toch een betalingsregeling wilt treffen, dient hij zich te wenden tot de schuldeiser.¹⁵

2.4. Ontwikkelingen in de praktijk

In de praktijk zijn er ontwikkelingen gaande die de totstandkoming van betalingsregelingen bevorderen.

2.4.1. Rolzittingen met incassozaken

Bij de rechtbanken Amsterdam en Rotterdam heeft zorgverzekeraar Achmea aan de kantonrechters op voorhand toestemming gegeven om op de rolzitting namens Achmea betalingsregelingen te treffen. Deze zaken worden bij de rechtbank Amsterdam behandeld op aparte rolzittingen, de zgn 'bulkzittingen'. In overleg met de deurwaarders die optreden als gemachtigde voor Achmea, zijn met de kantonrechters afspraken gemaakt over in hoeveel termijnen een schuld kan worden afbetaald, zodat de kantonrechter op de rolzitting een betalingsregeling kan afspreken met de schuldenaar.

Vervolgens ontvangen partijen een vonnis waarin de betalingsregeling is opgenomen. Daarnaast is bij de rechtbank Amsterdam in 2018 een pilot gestart voor huurzaken. De pilot is met de Amsterdamse woningcorporaties opgezet. Eens per twee weken worden de huurzaken op een rolzitting van de kantonrechter behandeld. Ook voor deze zaken geldt dat de betrokken deurwaarders namens de woningcorporaties voor wie zij optreden met de kantonrechters afspraken hebben gemaakt binnen welke marges de kantonrechter een betalingsregeling met de schuldenaar kan afspreken. Per 1 januari 2020 is deze werkwijze structureel ingevoerd bij de rechtbank Amsterdam. Bij de rolzittingen van de zorg- en huurzaken zijn schuldhulpverleners aanwezig. De kantonrechter wijst gedaagden op hun aanwezigheid. Gedaagden kunnen geheel vrijblijvend direct op de zitting in contact met de schuldhulpverleners treden.

¹² C.J. van Zeben, J.W. du Pon & M.M. Olthof (red.), *Parlementaire Geschiedenis van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Boek 6, Algemeen gedeelte van het verbintenissenrecht*, Deventer: Kluwer 1981, p. 156.

¹³ C.J. van Zeben, J.W. du Pon & M.M. Olthof (red.), *Parlementaire Geschiedenis van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Boek 6, Algemeen gedeelte van het verbintenissenrecht*, Deventer: Kluwer 1981, p. 156.

¹⁴ Jungmann, N. M. Linssen, A. Moerman, S. van Muiswinkel & R. Oomkens. (2020) *Betalingsregelingen – Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers*. Utrecht: Hogeschool Utrecht, Panteia en de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden, blz. 27.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Rotterdam, 3 april 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:335.

2.4.2. *Pilots Maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER)*

In 2016 heeft de Rechtspraak het traject Maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER) opgezet. Met MER beoogt de Rechtspraak meer bij te dragen aan oplossingen van de problemen waar mensen mee te maken hebben. Dit traject is onderverdeeld in de thema's multiproblematiek, schulden, complexe echtscheidingen, toezicht op bewind, toegang tot de rechter en probleemoplossend strafrecht. De projecten zijn ingericht met het doel de procedure bij de rechter toegankelijker, oplossingsgericht, sneller en eenvoudiger te maken.

Ten aanzien van het thema schulden wil de Rechtspraak een betere aanpak voor schuldenaren. In dit verband lopen er diverse pilots, zoals de 'Schuldenrechter' en 'Zorgzaken'. Deze pilots bouwen voort op het Visiedocument schulden en rechtspraak.¹⁶ In dit Visiedocument zijn aanbevelingen gedaan om de rechtspraak over schulden effectiever te maken en de toegang tot de rechter te verbeteren. Met nieuwe instrumenten wordt geprobeerd mensen eerder hulp te laten zoeken om van hun schulden af te komen en te voorkomen dat zij nieuwe schulden maken. De rechter ziet in veel zaken dat mensen last hebben van (beginnende) schuldenproblematiek. Door de vroegsignalering kan er effectieve professionele schuldhulpverlening worden aangeboden en samen met de schuldenaar worden gewerkt aan een schuldenvrije toekomst.

Pilot Zorgzaken

Bij de rechtbank Amsterdam loopt, naast de onder 2.4.1. genoemde werkwijze, vanaf februari 2021 de pilot 'Zorgzaken' waarbij geëxperimenteerd wordt met het bieden van een goedkoper en effectiever alternatief dan de huidige dagvaardings-incassoprocedure in zaken waarbij burgers betalingsachterstanden hebben bij hun zorgverzekeraar. De procedure is gestoeld op artikel 96 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Deze procedure is een niet in de wet uitgewerkt alternatief voor de dagvaardingsprocedure. Artikel 96 Rv biedt partijen de mogelijkheid om hun zaak gezamenlijk voor te leggen aan de kantonrechter. De procedure wordt ingeleid met een verzoekschrift. Zaken van verzekerden die niet op de mondelinge behandeling verschijnen of op andere wijze reageren trekt de zorgverzekeraar daarom in.

De meest gebruikte gang van zaken bij betalingsachterstanden in zorgpremies 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. Deze pilotprocedure start met een verzoekschrift van de verzekeraar aan de rechtbank. Vervolgens wordt de verzekerde door de rechtbank met een brief opgeroepen. In de pilotprocedure wordt ernaar gestreefd om het opkomstpercentage op zitting te verhogen en in gesprek te gaan met verzekerden om een oplossing te bereiken die aansluit bij hun persoonlijke omstandigheden en minder kosten met zich brengt. Om te zorgen dat schuldenaren ook daadwerkelijk naar de rolzitting komen, worden schuldenaren een paar dagen voor de zitting per Whatsapp aan de zitting herinnerd. Daarnaast is het doel van de pilot om tijdens of na behandeling van een zaak op zitting een betalingsregeling te treffen. In het gesprek op zitting over een betalingsregeling wordt door zowel de rechter als de zorgverzekeraar aangestuurd op een betalingsregeling die aansluit bij de mogelijkheden en situatie van de verzekerde en die bijdraagt aan duurzaam betaalgedrag van de verzekerde. 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. De gemaakte afspraken worden op zitting door de griffier vastgelegd in een proces-verbaal. De rechter vraagt beide partijen dit te ondertekenen. 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 de pilot werkt de rechtbank intensief samen met de zorgverzekeraar Achmea en de gemeentelijke schuldhulpverlening. Zo zijn op de mondelinge behandeling zijn schuldhulpverleners aanwezig. De kantonrechter wijst gedaagden op hun aanwezigheid. Gedaagden kunnen geheel vrijblijvend direct op de zitting het contact met de schuldhulpverleners leggen. De pilot is onlangs

¹⁶ Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak van de werkgroep schulden en rechtspraak (Raad voor de rechtspraak), februari 2019.

succesvol geëvalueerd.¹⁷ De pilot heeft geleid tot een hoger percentage (60%) van schuldenaren die in actie komen door contact op te nemen met Achmea of met de deurwaarder of door op de rolzitting te verschijnen. In 52% van alle verzoekschriften werd voor of op de zitting een betalingsregeling getroffen (of loste de schuldenaar zonder tussenkomst van de rechter zijn betalingsachterstand in). De rechtbank Amsterdam heeft besloten de pilot in zijn huidige vorm voort te zetten en uit te breiden. Daarnaast zal verder geëxperimenteerd worden met een uitbreiding met andere zorgverzekeraars en een verbreding naar andere basisvoorzieningen zoals woningcorporaties en energiebedrijven. Een aantal andere rechtbanken overweegt om met deze procedure te experimenteren.¹⁸

Inzet schuldenfunctionaris

Een andere manier om (problematische) schulden aan te pakken is door de inzet van schuldenfunctionarissen. Bij meerdere rechtbanken (Limburg, Den Haag, Rotterdam en Gelderland) wordt met deze werkwijze geëxperimenteerd. Schuldenfunctionarissen fungeren als scharnierpunt tussen de Rechtspraak en (gemeentelijke) schuldhulpverlening. In deze pilots verwijst de rechter iemand met (problematische) schulden op zitting door naar een schuldenfunctionaris. De schuldenfunctionaris is een medewerker van de rechtbank en heeft hiervoor een opleiding of training gevolgd. De schuldenfunctionaris geeft de schuldenaar informatie over procedures, regelingen en (schuld)hulp, bijvoorbeeld over gemeentelijke schuldhulpverlening en kan de schuldenaar doorverwijzen naar deze gemeentelijke hulpverlening. De gemeente neemt de aanvraag voor hulp verder in behandeling. Een (externe) evaluatie van de pilots in Limburg, Den Haag en Rotterdam is onlangs gepubliceerd.¹⁹ De onderzoekers concluderen onder andere dat "de rechtbank door inzet van schuldenfunctionarissen bijdraagt aan een waardevolle signalering van mensen met schulden". De betrokken rechtbanken zien de meerwaarde en gaan door met de inzet van schuldenfunctionarissen. De komende jaren zal de inzet van schuldenfunctionarissen binnen de Rechtspraak uitgebreid worden.

2.5. Wetsvoorstel: het opleggen van betalingsregelingen door de rechter

De schuldenaar dient zijn schuld in beginsel in één keer aan de schuldeiser te betalen. Zoals hiervoor is weergegeven krijgt de rechter, in die gevallen waarin het naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet van de schuldenaar kan worden gevergd dat hij zijn (geld)vordering in een keer betaalt, met dit wetsvoorstel de mogelijkheid om een betalingsregeling op te leggen. Ook als dit tegen de wil van de schuldeiser is of partijen het niet eens kunnen worden over het termijnbedrag. Enerzijds moet de schuldeiser krijgen waar hij recht op heeft, anderzijds moet ook met de belangen van de schuldenaar rekening worden gehouden. De voorwaarde is wel dat de schuldenaar verschijnt bij de rechter en dat de schuldenaar en schuldeiser in de gelegenheid worden gesteld om schriftelijk of ter zitting zich over de betalingsregeling uit te laten. Als de schuldeiser nalaat om op een voorstel tot een betalingsregeling te reageren, kan worden aangenomen dat hij daarmee akkoord gaat.

Bij zijn beslissing om een betalingsregeling op te leggen, moet de rechter ook de belangen van de schuldeiser meewegen; er mag geen sprake zijn van onevenredige benadeling van de schuldeiser. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de schuldeiser aannemelijk maakt dat hij zelf in betalingsproblemen komt te verkeren als de schuldenaar de vordering in termijnen betaalt.

Is eenmaal een betalingsregeling door de rechter vastgesteld, dan moet deze worden nagekomen. Tenzij het dictum iets anders vermeldt, is het restantbedrag in één keer opeisbaar als de schuldenaar een betalingstermijn niet nakomt. De schuldeiser heeft hiermee een executoriale titel verkregen waardoor hij zonder verdere tussenkomst van de rechter het restant bedrag kan

¹⁷ Evaluatie pilot Zorgzaken rechtbank Amsterdam (www.rechtspraak.nl).

¹⁸ Zie ook Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2275.

¹⁹ Evaluatieonderzoek inzet schuldenfunctionarissen binnen de Rechtspraak (www.rechtspraak.nl).

opeisen. Dit vergroot de kans op tijdige nakoming door de schuldenaar en voorkomt onevenredige benadeling van de schuldeiser.

De Raad voor de rechtspraak is voorstander van een wettelijke mogelijkheid voor de rechter om een betalingsregeling op te leggen. De Raad heeft aangegeven geen problemen in de uitvoering te verwachten. De rechter heeft binnen zijn normale bevoegdheden voldoende mogelijkheden om de benodigde informatie op te vragen over de inkomenspositie van de schuldenaar en eventuele andere schulden, beslagen of betalingsregelingen. Dit kan zowel schriftelijk als mondeling tijdens de zitting, waarbij gebruik kan worden gemaakt van een vragenlijst. De ruimte voor maatwerk die een dergelijke bevoegdheid mogelijk maakt, past voorts goed in de visie van de Rechtspraak, waarin de menselijke maat een prominente plek inneemt, geconcretiseerd in het gedachtengoed maatschappelijk effectieve rechtspraak, waar meer oog is voor onderliggende problematiek. Tot slot is de mogelijkheid tot het treffen van een betalingsregeling een logische aanvulling op de gereedschapskist van de rechter in het civiele recht. Dit geldt temeer nu rechters in andere rechtsgebieden zoals de politierechter reeds over vergelijkbare bevoegdheden beschikken, en het beslechten van geschillen met betrekking tot geldvorderingen tot de kernwerkzaamheden van de rechter kan worden gerekend, aldus de Raad voor de rechtspraak.

2.6. *Gevolgen wetsvoorstel*

Zoals in paragraaf 2.1. is weergegeven, komt uit het onderzoek 'Betalingsregelingen - Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers' naar voren dat 70 tot 80 procent van de schuldenaren verstek laat gaan en dat schuldenaren die wel op de zitting verschijnen dit vaak doen met de gedachte dat zij een betalingsregeling kunnen treffen, terwijl dit in de regel niet zo is. De Raad verwacht dat als rechters wel de mogelijkheid hebben om betalingsregelingen op te leggen, meer schuldenaren naar de rolzitting komen dan wel schriftelijk op de dagvaarding reageren waardoor het aantal verstekzaken zal dalen. Daarnaast is de verwachting dat van de mogelijkheid van het opleggen van een betalingsregeling door de rechter ook een preventieve en normerende werking uit zal uitgaan. Immers, als een schuldeiser bij de rechter alsnog geconfronteerd kan worden met het opleggen van een betalingsregeling, zal de schuldeiser zich in de minnelijke fase waarschijnlijk meer inspannen om tot een betalingsregeling te komen teneinde extra kosten te voorkomen.²⁰ Tot slot is een bijkomend positief effect van een dergelijke rechterlijke bevoegdheid dat het de nakoming van vonnissen kan bevorderen; de rechter heeft ruimte om maatwerk te leveren en kan meer rekening houden met de persoonlijke omstandigheden.

3. Verhouding tot het hoger recht

3.1. *Contractsvrijheid*

Het wettelijk mogelijk maken dat de rechter een betalingsregeling oplegt, kan worden gezien als een inbreuk op de contractsvrijheid. De schuldeiser heeft immers zelf eerder afgesproken met de schuldenaar dat de betaling door de schuldenaar in een keer zal plaatsvinden. Contractsvrijheid is een beginsel dat ten grondslag ligt aan diverse internationale en nationale regelingen. Het beginsel van contractsvrijheid kent evenwel uitzonderingen. Voor tal van overeenkomsten heeft de wetgever om diverse redenen regels gesteld die de contractsvrijheid inperken. In artikel 6:29 lid 1 BW is het recht van de schuldeiser om de prestatie in een keer te ontvangen opgenomen. Alleen met zijn instemming kan in gedeelten worden voldaan. Het wetsvoorstel voegt hieraan een tweede lid toe dat een inperking mogelijk maakt. Deze beperking is echter alleen mogelijk door de rechter op de hiervoor in de wet aangegeven voorwaarden.

²⁰ Dit effect wordt ook beoogd met de Wet kwaliteit incassodienstverlening, zie paragraaf 4.1. van deze Memorie van Toelichting.

3.2. Eigendomsrecht

Artikel 1 van het Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: Protocol EVRM) bepaalt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

Dit wetsvoorstel leidt er niet toe dat bepaalde aanspraken van schuldeisers rechtens niet meer invorderbaar zijn, zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is in het kader van de Wet schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (Wsnp). De schuldeiser behoudt de aanspraak op volledige betaling van zijn vordering; de aflossing van de schuld wordt alleen getemporeerd en neergelegd in een voor de schuldenaar financieel haalbare betalingsregeling.²¹ Hierbij biedt de rechterlijke betrokkenheid het voordeel van de rechtszekerheid en van duidelijke afdwingbaarheid aan de schuldeiser. Van een aantasting van het eigendomsrecht zoals omschreven in artikel 1 van het Protocol EVRM is geen sprake doordat de vordering van de schuldeiser in zijn geheel in stand blijft.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

4.1. *Betalingsregelingen in het minnelijke traject: Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki)*

In het regeerakkoord 2017-2021 was opgenomen dat er een incassoregister komt waarin incassobureaus staan die voldoen aan eisen met betrekking tot oprichting, bedrijfsvoering en opleiding. De uitwerking hiervan heeft geresulteerd in de Wet kwaliteit incassodienstverlening die op 10 mei jl. is aangenomen in de Eerste Kamer. De wet heeft als doel het innen en incasseren van private vorderingen in de minnelijke fase op een maatschappelijk verantwoord niveau te laten plaatsvinden en de kwaliteit van de incassodienstverlening daarmee te verbeteren. De inhoudelijke eisen die in de wet zijn gesteld aan de uitvoering van de werkzaamheden van incassodienstverleners liggen vast in de artikelen 11 tot en met 13 van de wet. De kern van de inhoudelijke eisen ligt vast in artikel 13, waarin de kwaliteitseisen in hoofdlijnen zijn geregeld. Deze zien op: a. vakbekwaamheid van medewerkers, b. verplichting tot inzage geven in opbouw van de vordering aan de schuldenaar, c. correcte omgang en informatie bieden aan schuldenaar en schuldeiser, d. deugdelijke administratie van het kantoor en e. een verplichte klachten- en geschillenregeling. De wet biedt vervolgens een grondslag voor verdere uitwerking van deze kwaliteitseisen bij Algemene Maatregel van Bestuur.²² Hoewel de wet niet ziet op schuldeisers die zelf hun vordering incasseren (zie artikel 2 Wki), zijn de eisen die aan een zorgvuldige incasso worden gesteld ook voor schuldeisers die zelf incasseren van belang. Zij zullen vaak een overeenkomst hebben met een schuldenaar waardoor uit de aanvullende werking van de redelijkheid en billijkheid rechtsgevolgen kunnen voortvloeien (artikel 6:248 BW). Daarnaast dienen schuldeisers zich wel op grond van artikel 6:2 BW jegens een schuldenaar te gedragen overeenkomstig de eisen van redelijkheid en billijkheid. Op basis van deze eisen van redelijkheid en billijkheid mag van schuldeisers verwacht worden dat zij voldoen aan de eisen van een zorgvuldige incasso. Met de uitwerking van de kwaliteitseisen die aan een zorgvuldige incasso worden gesteld in de Wki worden voor de schuldeiser de eisen van redelijkheid en billijkheid op het punt van een zorgvuldige incasso nader ingevuld.

In de uitwerking van de eis van correcte omgang en informatie bieden is opgenomen dat de incassodienstverlener waar mogelijk betalingsregelingen aanbiedt die maatschappelijk verantwoord zijn. Dit houdt in dat de overeengekomen betalingsregeling wordt ingezet om de

²¹ Daarnaast heeft de schuldeiser recht op de wettelijke rente: een schadevergoeding die de schuldenaar is verschuldigd wegens vertraging in de voldoening van een geldsom (art. 6:119 BW).

²² De uitwerking hiervan; het besluit kwaliteit incassodienstverlening is eveneens op 10 mei jl. in (internet) consultatie gegaan. De beoogde inwerkingtredingsdatum van de wet en het besluit is 1 januari 2023.

schuldenaar tevens bevrijdend te laten betalen op de hoofdsom. Ook is een eis dat de incassodienstverlener over een deugdelijke administratie beschikt. Dit betekent dat een zodanige administratie wordt gevoerd dat te allen tijde het aantal vorderingen en de stand van het incassoproces inzichtelijk is. Naast dat het totale aantal vorderingen overzichtelijk gedocumenteerd is, heeft de incassodienstverlener het overzicht van de vorderingen per schuldenaar. Met dit soort overzichten kan geanticipeerd worden op eventuele problemen die kunnen ontstaan voor een schuldenaar die meerdere schulden tegelijk moet betalen. Dit kan behulpzaam zijn bij het treffen van betalingsregelingen en bij het verwijzen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening voor het oplossen van schulden.

5. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel kan gevolgen hebben voor de Raad voor de rechtspraak. Zoals in paragraaf 2.6. is beschreven, is de verwachting enerzijds dat een mogelijk gevolg van het wetsvoorstel is dat de schuldeiser zich in de minnelijke fase waarschijnlijk meer zal inspannen om tot een betalingsregeling te komen teneinde extra kosten te voorkomen. Anderzijds is de verwachting dat schuldenaren vaker voor de rechter zullen verschijnen en dat het aantal verstekzaken zal dalen. De Raad voor de rechtspraak heeft vooralsnog aangegeven geen substantiële werklastverhoging te verwachten.

Tegelijkertijd met de internetconsultatie zal de Raad voor de rechtspraak advies worden gevraagd. Dan kunnen de financiële consequenties nader in kaart gebracht worden. Deze paragraaf zal verder aangevuld worden na ommekomst van de consultatie.

6. Regeling in Caribisch Nederland

In lijn met de kabinetsreactie op de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties is bezien of en hoe de voorgestelde regeling ook in Caribisch Nederland kan gaan gelden.²³ In overleg met de betreffende autoriteiten wordt nog bezien of de voorgestelde regeling in Caribisch Nederland in een behoefte voorziet. **PM**

7. Advies en consultatie

PM

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het is niet nodig om overgangsrecht op te nemen. De rechter kan na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ook in een reeds aanhangige zaak een betalingsregeling opleggen.

²³ Kamerstukken I 2019/20, 35 300 IV, nr. 11.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Artikel 6:29 BW ziet op verbintenissen in het algemeen. Voor de categorie verbintenissen tot betaling van een geldsom wordt aan artikel 6:29 BW een lid toegevoegd waarin de rechter de bevoegdheid wordt gegeven een betalingsregeling op te leggen.

Een betalingsregeling kan aan de orde zijn als naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet van de schuldenaar kan worden gevergd dat hij het verschuldigde bedrag in één keer betaalt. Hiervan kan sprake zijn als het, gelet op de financiële positie van de schuldenaar, niet mogelijk is om het bedrag in één keer te voldoen, maar betaling in gedeelten wel mogelijk wordt geacht. Ook de belangen van de schuldeiser dienen hierbij in het oog te worden gehouden. Deze dient door de betalingsregeling niet onevenredig benadeeld te worden. Zoals ook in het algemeen deel is aangegeven kan hiervan sprake zijn als deze zelf door de betalingsregeling in financiële problemen zou komen.

Voor het opleggen van een betalingsregeling door de rechter is geen verzoek aan de rechter nodig. De rechter mag dit dus ook ambtshalve doen. Voorwaarde is wel dat de schuldenaar in de procedure verschenen is. De schuldenaar kan vanzelfsprekend wel een regeling aankaarten bij de rechter of deze zelf voorstellen. Dit staat ook open voor de schuldeiser.

Uit informatie van de schuldenaar zal de rechter moeten kunnen beoordelen wat de financiële positie en mogelijkheden van de schuldenaar zijn. De rechter kan een betalingsregeling opleggen als hij de zaak op grond van de in de regeling opgenomen criteria geschikt acht.

Beide partijen moeten zich over het voornemen van de rechter om een regeling op te leggen hebben kunnen uitlaten, dat wil zeggen de mogelijkheid hiertoe hebben gekregen. Dit volgt uit het beginsel van hoor en wederhoor.

In het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) is dit beginsel vastgelegd in artikel 19. Ingevolge dit artikel stelt de rechter partijen over en weer in de gelegenheid stelt hun standpunten naar voren te brengen en toe te lichten. Ze mogen zich uitlaten over elkaars standpunten en over alle bescheiden en andere gegevens die in de procedure ter kennis van de rechter zijn gebracht. Een en ander geldt tenzij uit de wet anders voortvloeit. In aanvulling op artikel 19 Rv wordt het uitlaten van partijen ook met zoveel woorden in artikel 6:29, tweede lid, BW opgenomen. Hoor en wederhoor is vanzelfsprekend ook voor de door de rechter op te leggen betalingsregeling van belang.

Om dit te benadrukken wordt de gelegenheid tot het uitlaten van partijen over het voornemen van de rechter een betalingsregeling op te leggen daarom ook in de voorgestelde regeling opgenomen.

Artikel II

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarbij zal worden aangesloten bij de zogeheten vaste verandermomenten.

De Minister voor Rechtsbescherming,