

Ingediend via e-mail

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de heer F.A. Weerwind

Den Haag, 14 september 2022

dossiernummer: 202718

uw kenmerk: 4071888

telefoonnummer: +31 (0)6 21 49 58 76

e-mail: e.kesler@advocatenorde.nl

Betreft: wijziging Boek 6 BW in verband met toekennen bevoegdheid rechter om betalingsregeling op te leggen

Geachte minister,

Bij brief van 2 september 2022 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd 'wijziging Boek 6 BW in verband met toekennen bevoegdheid rechter om betalingsregeling op te leggen'. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie burgerlijk procesrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie burgerlijk procesrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	adviescommissie burgerlijk procesrecht
Datum:	2 september 2022
Betreft:	wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het toekennen van de bevoegdheid aan de rechter om een betalingsregeling op te leggen

SAMENVATTING

Conclusie

De adviescommissie heeft bij het conceptwetsvoorstel voor de Wet opleggen betalingsregeling door de rechter dermate veel bedenkingen dat zij adviseert het wetsvoorstel niet door te zetten c.q. in te trekken.

Verder heeft de adviescommissie met zorg kennis genomen van de in de MvT beschreven praktijk dat afspraken worden gemaakt tussen de rechtbank en bepaalde schuldeisers en betrokken gerechtsdeurwaarders, in welk kader Achmea en een woningcorporatie in de hoedanigheid van schuldeiser worden genoemd. De adviescommissie meent dat die praktijk vanuit verschillende opzichten onwenselijk is en zo spoedig mogelijk dient te worden beëindigd.

De gevolgen van het wetsvoorstel voor de rechtszoekende zullen ingrijpend zijn, en rechtszoekenden (zowel in de hoedanigheid van schuldeiser als in de hoedanigheid van schuldenaar) zullen geconfronteerd worden met een verstrekkende bevoegdheid van de rechter in te grijpen in de overeenkomst. Deze bevoegdheid zal procedures complexer maken, zodat én de duur van de procedure én de kosten van de procedure, waaronder de kosten voor te leveren rechtsbijstand, naar verwachting zullen toenemen. Bovendien is sprake van een bevoegdheid van de rechter, waarbij niet op voorhand duidelijk is wanneer een rechter van die bevoegdheid gebruik zal maken. Dat kan ook van rechter tot rechter verschillen. Dit doet afbreuk aan de voorspelbaarheid van de uitkomst van procedures.

Kernpunten

- De adviescommissie ziet geen grond voor de keuze in het wetsvoorstel voor een ander beoordelingskader voor het ingrijpen in de overeenkomst dan het reeds bestaande beoordelingskader.
- De adviescommissie meent dat het onwenselijk is dat van de beoogde (nieuwe) bevoegdheid van de rechter een betalingsregeling op te leggen niet op voorhand duidelijk is wanneer en op welke wijze daarvan gebruik zal worden gemaakt (hetgeen afbreuk doet aan de voorspelbaarheid van de uitkomst van procedures).
- De adviescommissie meent dat in het streven de positie van schuldenaren te verbeteren in het wetsvoorstel de belangen van de schuldeiser onvoldoende in ogenschouw zijn genomen.
- De adviescommissie meent dat kan worden bijgedragen aan het bevorderen van minnelijke regelingen door 1) duidelijkheid te geven over de door een schuldenaar verschuldigde kosten en rente in een procedure en 2) door schuldeisers te verplichten in de herinnering(en) en dagvaarding de mogelijke betalingsregeling concreet op te nemen.

CONSULTATIETREACTIE

Inleiding en reikwijdte

Het wetsvoorstel houdt in dat aan het thans geldende art. 6:29 BW¹ een 2^e lid wordt toegevoegd:

In afwijking van het eerste lid kan de rechter, wanneer naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet van de schuldenaar kan worden gevergd dat hij een verschuldigde geldsom in een keer betaalt en de schuldeiser niet onevenredig wordt benadeeld, een betalingsregeling opleggen. De rechter stelt partijen vooraf in de gelegenheid zich over de regeling uit te laten.

Het wetsvoorstel beoogt de positie van schuldenaren te verbeteren die hun schuld niet in één keer kunnen terugbetalen, door aan de rechter de bevoegdheid te geven een passende betalingsregeling op te leggen tegen de wil van de schuldeiser. Gedachte hierachter is dat een passende betalingsregeling eraan kan bijdragen te voorkomen dat schuldenaren (verder) in de financiële problemen komen.

Algemene opmerkingen

Het wetsvoorstel is in omvang overzichtelijk, maar naar het oordeel van de adviescommissie vanuit civiel- en procesrechtelijk perspectief geen voldragen c.q. geen doordacht wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel houdt een ingrijpen in een overeenkomst in, kennelijk vanuit de wens de positie van schuldenaren te verbeteren. De adviescommissie meent dat in dat streven de belangen van de schuldeiser onvoldoende in ogenschouw zijn genomen.

Het wetsvoorstel bevat een beoordelingskader voor het ingrijpen in de overeenkomst. In de MvT is echter niet toegelicht waarom een ander beoordelingskader is gekozen dan (bijvoorbeeld) art. 6:248 of 6:258 BW, laat staan dat is toegelicht waarom een ander beoordelingskader aangewezen zou zijn. De adviescommissie ziet geen grond om voor het opleggen van een betalingsregeling door de rechter een ander dan het reeds bestaande beoordelingskader te kiezen.

Verder leest de adviescommissie in de MvT een (te) optimistische inschatting van de mogelijkheden c.q. het inzicht van een rechter, terwijl voorbij wordt gegaan aan de ingrijpende wijziging in een overeenkomst waar het wetsvoorstel toe kan leiden. Weliswaar is een van de voorwaarden voor het opleggen van een betalingsregeling dat ook de schuldeiser de gelegenheid moet krijgen zich over de betalingsregeling uit te laten, maar de vraag rijst in hoeverre dat daadwerkelijk kan leiden tot het in voldoende mate in de beoordeling betrekken en wegen van de belangen van de schuldeiser. Ter verduidelijking van de positie van de schuldeiser wijst de adviescommissie bij wijze van voorbeeld op de in theorie bestaande vergaande informatieverplichting van een schuldenaar (ex art. 475g Rv), welke verplichting in de praktijk zelden leidt tot daadwerkelijke informatieverschaffing aan de schuldeiser. Bij de inschatting van de mogelijkheden van de rechter lijkt te zijn aangenomen dat de rechter over alle voor de beoordeling relevante informatie beschikt. Onduidelijk is evenwel hoe de rechter en de schuldeiser daarover de

¹ Art. 6:29 BW: "De schuldenaar is zonder toestemming van de schuldeiser niet bevoegd het verschuldigde in gedeelten te voldoen."

beschikking krijgen. Gelet op de vergaande bevoegdheid van de rechter in dit wetsvoorstel acht de adviescommissie het aangewezen voorwaarden te verbinden aan de mogelijkheid voor de rechter een betalingsregeling op te leggen, bijvoorbeeld het overleggen van bepaalde informatie (volgens de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een toevoeging of het (griffie)tarief voor onvermogensden). Het formuleren van voorwaarden maakt ook dat voor rechtszoekenden beter is in te schatten wanneer de rechter wel of niet van deze bevoegdheid gebruik kan maken.

Een praktisch aspect waar in het wetsvoorstel geen aandacht aan is besteed, is dat een schuldenaar als gevolg van de duur van de procedure reeds een vorm van uitstel van betaling heeft gekregen.

Enkele specifieke opmerkingen bij de MvT

In de MvT p.1 onder 1. Inleiding staat: *“De rechter weegt daarbij ook de belangen van de schuldeiser.”* De wijze waarop de belangen van de schuldeiser worden gewogen lijkt echter (te) beperkt te zijn. Verder rijst de vraag hoe deze regeling zich verhoudt tot bijvoorbeeld art. 3:276 BW (*“Tenzij de wet of een overeenkomst anders bepaalt, kan een schuldeiser zijn vordering op alle goederen van zijn schuldenaar verhalen.”*).

Uit de MvT blijkt niet hoe de beoordeling ex het nieuwe art. 6:29 lid 2 BW zich verhoudt tot de beoordeling van de vordering zelf (waaronder bijvoorbeeld de proceskosten, griffierecht). De adviescommissie meent dat partijen zich pas zinvol over een eventuele betalingsregeling kunnen uitlaten als de hoogte van de vordering is vastgesteld. De beoordeling van een eventuele betalingsregeling zal in dat geval leiden tot een langere procedure, waardoor de schuldeiser in zijn belangen wordt geraakt.

Ten aanzien van het voorgestelde beoordelingskader voor het opleggen van een betalingsregeling wijst de adviescommissie erop dat de informatievoorziening door de schuldenaar en de positie van de schuldeiser ook in dat verband te beperkt is uitgewerkt c.q. onvoldoende in balans is. De adviescommissie verwijst bijvoorbeeld naar MvT p. 7:

“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.”

Bij de op de MvT p. 7 opgenomen toelichting merkt de adviescommissie op dat de taak/bevoegdheid van de politierechter niet te vergelijken is met de civiele rechter die ingrijpt in een rechtsverhouding. Bij de verstrekende bevoegdheid van de civiele rechter een betalingsregeling op te leggen past niet dat mondeling informatie wordt verstrekt. Verder wijst de adviescommissie erop dat het verkrijgen van informatie over de *inkomenspositie* niet voldoende is, het zou moeten gaan over de *vermogenspositie*. Tot slot in dit verband wijst de adviescommissie erop dat de rol van de civiele rechter informatie te verkrijgen in verband met een inkomens- of vermogenspositie op essentiële punten afwijkt van de rol van de civiele rechter die een geschil over een geldvordering beslecht.

De opmerking op p. 2 MvT dat de proceskosten veelal voor rekening van de schuldenaar komen, attendeert op een van de knelpunten in het systeem van griffierechten: een “schuldeiser niet-natuurlijk persoon” is een hoger griffierecht verschuldigd dan een “schuldeiser natuurlijke persoon”, terwijl de schuldenaar dezelfde is en als een vordering wordt toegewezen, het in de regel de schuldenaar is voor wiens rekening het griffierecht komt. Voor een dergelijk onderscheid bestaat

volgens de adviescommissie geen rechtvaardiging. Als de wetgever de positie van schuldenaren wenst te verbeteren, ligt het voor de hand de *extra* financiële belasting voor schuldenaren met een niet-natuurlijke persoon als schuldeiser (welke extra kosten de Staat ten goede komen) af te schaffen.

De adviescommissie heeft met zorg kennis genomen van voetnoot 9 op p. 2 MvT: *“Tenzij het een zitting is waar van tevoren afspraken zijn gemaakt tussen de rechtbank en de schuldeiser.”* en p. 4 MvT: *“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.”* De adviescommissie meent dat dat in meerdere opzichten een onwenselijke gang van zaken is. Uit de toelichting begrijpt de adviescommissie dat in de omschreven praktijk de schuldeiser niet bij de zitting aanwezig hoeft te zijn. Onduidelijk is echter op welke grond de rechtbanken dat hebben geaccepteerd en of de betreffende schuldenaar bij de instructie of het overleg is betrokken. De adviescommissie acht deze gang van zaken onwenselijk in verband met de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak, ook buiten de specifieke procedures waarin het overleg of de instructie plaatsvindt. Voor deze gang van zaken zou bovendien geen ruimte moeten bestaan: iedere schuldeiser, waaronder “repeat-players” zoals Achmea, zou verplicht kunnen worden een aanbod tot een betalingsregeling in de aanmaning en dagvaarding op te nemen. Als dat gebeurt, heeft een schuldenaar de mogelijkheid zich op de voorgestelde regeling te beraden. De adviescommissie ziet in ieder geval geen grond voor rechtbanken om met bepaalde schuldeisers afspraken te maken en meent dat deze praktijk onmiddellijk dient te worden beëindigd.

De adviescommissie merkt op dat de rechtspraak mogelijk kan bijdragen aan het bevorderen van minnelijke regelingen door duidelijkheid te geven over de door een schuldenaar verschuldigde kosten en rente in een procedure. Als voor schuldeisers en schuldenaren op voorhand duidelijk is welke bedragen wel en niet worden toegewezen, en het verschuldigde griffierecht en de verschuldigde buitengerechtelijke incassokosten en proceskosten gerelateerd worden aan het op het moment van dagvaarden daadwerkelijk verschuldigde bedrag in plaats van aan het gevorderde bedrag, worden oneigenlijke drijfveren weggenomen.

In de MvT is niet opgenomen dat een door de rechter ex 6:29 lid 2 BW uitgesproken betalingsregeling geregistreerd wordt bij het BKR. Het zou logisch zijn een dergelijke betalingsregeling te (laten) registreren, ook omdat een dergelijke registratie er toe kan leiden dat een schuldenaar alleen om een betalingsregeling verzoekt als dat echt noodzakelijk is.

Ten aanzien van de beoordeling van enerzijds de positie van de schuldenaar (*“wanneer het op grond van de redelijkheid en billijkheid niet van de schuldenaar kan worden gevergd dat hij zijn vordering in één keer betaalt”*) tegenover de positie van de schuldeiser (*“Hierbij mag dan geen sprake zijn van onevenredige benadeling van de schuldeiser”* (p. 6 bijvoorbeeld als schuldeiser zelf in betalingsproblemen komt te verkeren), met als toevoeging *“en dienen beide partijen zich over de regeling te kunnen uitlaten.”* merkt de adviescommissie op dat het onwenselijk is dat niet is uitgegaan van hetzelfde beoordelingskader als in art. 6:248 of 6:258 BW. De belangen van de schuldeiser zijn met het voorgestelde beoordelingskader onvoldoende in ogenschouw genomen.

Uit de MvT blijkt (p. 8 voetnoot 21) dat de schuldeiser in geval van een betalingsregeling aanspraak heeft op rente. In het wetsvoorstel en de MvT is niet opgenomen of kosten in de betalingsregeling worden opgenomen en welke kosten dat betreft. Daarnaast wijst de

adviescommissie erop dat het opleggen van een betalingsregeling een belasting inhoudt voor de schuldeiser ter zake waarvan een extra vergoeding mogelijk aangewezen is.

Verder wijst de adviescommissie erop dat een betalingsregeling voor een schuldeiser ook een risico inhoudt. In de MvT (p. 6) is weliswaar opgemerkt dat het restant bedrag in één keer opeisbaar is, maar daarmee is het risico dat voor de schuldeiser door een betalingsregeling ontstaat, niet weggenomen. In het wetsvoorstel is bijvoorbeeld niet voorzien in (zakelijke) zekerheid voor een schuldeiser. De adviescommissie merkt op dat zekerheid bedingen/vastleggen in de betalingsregeling als een onverplichte rechtshandeling geldt en als oplossing voor dat probleem gedacht moet worden aan een extra wettelijke bepaling die samengevat inhoudt dat in geval (zakelijke) zekerheid wordt gesteld in verband met een betalingsregeling ex 6:29 lid 2 BW dat geen onverplichte rechtshandeling is. Op die manier kan het risico voor de schuldeiser daadwerkelijk worden beperkt (bijvoorbeeld voor het geval door een andere schuldeiser van dezelfde schuldenaar beslag wordt gelegd of het faillissement wordt aangevraagd).

Hoewel de adviescommissie het nagestreefde doel positief beoordeelt, vraagt de adviescommissie zich ten aanzien van de inzet van schuldfunctionarissen (MvT p. 6) af of het wenselijk is dat daar vanuit de rechtspraak mankracht en middelen voor worden aangewend. De achterstanden bij de gerechten zijn inmiddels dermate groot dat dit een breed maatschappelijk probleem is dat met de hoogste prioriteit moet worden opgelost. Daarbij wijst de adviescommissie er op dat ook het verkorten van de duur van procedures de positie van schuldenaren kan verbeteren (bijvoorbeeld de behandeling van verzoeken vermindering of nihil-stelling alimentatie).