

## CONSULTATIEREACTIE

### Reactie van de Nederlandse Vereniging van Banken op het wetsvoorstel 'Wet opleggen betalingsregeling door rechter' (Wetsvoorstel)

Datum: 14 september 2022

De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) vindt net als het ministerie dat mensen met beginnende schulden en tijdelijke betalingsonmacht – zeker in deze tijd van stijgende kosten – bescherming verdienen. Er zijn verschillende redenen waarom de NVB van mening is dat het Wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet ingevoerd zou moeten worden. Verwachting is namelijk dat het Wetsvoorstel ingrijpende (negatieve) gevolgen zal hebben. Tegelijkertijd betwijfelt de NVB of het Wetsvoorstel effectief en efficiënt zal blijken. Dit Wetsvoorstel doet daarnaast niet altijd recht aan complexe schuldsituaties met meerdere schuldeisers. De overheid zou kunnen helpen door bijvoorbeeld mensen met beginnende schulden en tijdelijke betalingsonmacht te helpen om professionele hulp te zoeken en volledig inzicht te bieden in hun financiële situatie. De NVB denkt hier graag met het ministerie over mee.

#### Inleiding

1. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) heeft met interesse kennisgenomen van het conceptwetsvoorstel 'Wet opleggen betalingsregeling' (Wetsvoorstel). De NVB maakt graag gebruik van de mogelijkheid te reageren op het consultatiedocument.
2. De financiële gezondheid van huishoudens in Nederland is een belangrijk onderwerp voor de NVB, alsmede de aanpak van problematische schulden en het voorkomen dat mensen (verder) in financiële problemen komen. Daarin delen wij een gemeenschappelijk doel en ambitie met de overheid op dit gebied. Zo heeft de bancaire sector onder andere mede aan de wieg gestaan van de Nederlandse Schuldhulproute en is zij een belangrijke permanente partner in dit publiek private samenwerkingsverband (<https://nederlandseschuldhulproute.nl/>).
3. De NVB onderschrijft de gedachte dat bij beginnende en tijdelijke betalingsonmacht of schulden partijen beter af zijn als zij een voor alle partijen redelijke betalingsregeling kunnen overeenkomen. In hun dagelijkse handelen volgen de leden van de NVB deze gedachte. Daarover gaan we ook graag met de overheid in gesprek. Waar het gaat om consumentleningen geldt bovendien dat de leden van de NVB onderworpen zijn aan (toezichts-)wetgeving- en regelgeving die hun handelen bepaalt en afdwingt dat ze – indien daar redelijkerwijze ruimte voor is – een betalingsregeling proberen overeen te komen. Om die reden herkennen de leden van de NVB niet de noodzaak voor banken om dit Wetsvoorstel in te voeren voor de beoogde doelgroep.<sup>1</sup>
4. Tegelijkertijd verwacht de NVB dat het Wetsvoorstel ingrijpende (negatieve) gevolgen zal hebben voor alle contracten en andere schuldverhoudingen. De rechtspraak zal worden gesteld voor een grote mate van rechtsonzekerheid en nieuwe evenwichten moeten vinden. Dat

<sup>1</sup> Volgens de Consultatieversie Memorie van Toelichting Wet opleggen betalingsregeling door de rechter (hierna: MvT) biedt de bevoegdheid alleen uitkomst bij beginnende schulden en tijdelijke betalingsonmacht (zie p.3 van de MvT).

wordt nog verstrekt door het gegeven dat het Wetsvoorstel vele vragen onbeantwoord laat en daarmee de verhouding tussen partijen in grote mate onzeker maakt. De NVB verwacht daarnaast niet dat het Wetsvoorstel in belangrijke mate zal bijdragen aan het beschermen van partijen tegen beginnende, tijdelijke betalingsonmacht en schuldenproblematiek. De NVB adviseert dan ook om het Wetsvoorstel niet in deze vorm in te voeren.

5. De NVB maakt zich daarnaast zorgen over de mogelijke grote impact dat het Wetsvoorstel kan hebben op de kostprijs en beschikbaarheid van krediet. Deze zorg wordt ingegeven door het gegeven dat als gevolg van het Wetsvoorstel aan een bank verstrekte zekerheden mogelijk niet (onder alle omstandigheden) mogen worden benut voor toepassing van de kapitaaleisen die gelden voor banken. Is dat niet mogelijk, dan heeft dat gevolgen voor de kostprijs en beschikbaarheid van krediet. Daarbij is van belang dat de vraag of zekerheden wel of niet mogen worden benut om aan kapitaaleisen te voldoen moet worden beantwoord ongeacht of voor een bepaalde schuld een betalingsregeling is opgelegd. Zodoende heeft het Wetsvoorstel dus mogelijk impact voor grote groepen die afhankelijk zijn van bancair krediet en niet alleen voor de enkele schuldenaar die dit krediet tijdelijk niet kan voldoen. De NVB verzoekt het Ministerie daarom om in samenspraak met het Ministerie van Financiën en De Nederlandsche Bank<sup>2</sup> in kaart te brengen of en in welke mate deze wijziging van het Nederlandse civiele recht kan doorwerken in de in EU wetgeving vastgelegde regulatoire eisen en tot impactvolle en onbedoelde effecten kan leiden.
6. Naast de genoemde knelpunten en onduidelijkheden signaleert de NVB dat het Wetsvoorstel zowel ziet op consumenten als op bedrijven. Daarmee is het bereik van het Wetsvoorstel in de ogen van de NVB te groot, zeker gezien de ingrijpende gevolgen van het Wetsvoorstel. Daarbij valt op dat blijkens de toelichting het doel van het Wetsvoorstel moet worden gevonden in de schuldenproblematiek bij consumenten. Daarmee is de NVB van oordeel dat in elk geval geen rechtvaardiging kan worden voor de ingrijpende negatieve gevolgen van het Wetsvoorstel voor transacties tussen bedrijven. Dat neemt niet weg dat de NVB ook meent dat het Wetsvoorstel ook in situaties waarbij consumenten zijn betrokken, niet zou moeten worden ingevoerd, gezien de ingrijpende gevolgen.
7. Daarbij komt dat het Wetsvoorstel in de ogen van de NVB in strijd is met hoger recht, te weten de Richtlijn Bestrijding van betalingsachterstanden. Het Wetsvoorstel zal ertoe zal leiden dat de behandeling van onbetwiste geldvorderingen bij het verzoek om een betalingsregeling door de schuldenaar een langere behandelingstermijn krijgt dan is toegestaan onder de richtlijn. De toegestane termijn bedraagt 90 dagen. Deze termijn zal ruimschoots worden overschreden indien het verzoek om een betalingsregeling moet worden behandeld. De NVB meent verder dat het Wetsvoorstel een inbreuk vormt op artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (art. 1 EP), zeker waar het gaat om verbintenissen die stammen van vóór de inwerkingtreding van het Wetsvoorstel.
8. De reactie van de NVB is als volgt ingedeeld. Na deze inleiding gaat de NVB in algemene zin in op het bijzonder ruime toepassingsbereik van het Wetsvoorstel en de onzekerheid die dit oplevert. Vervolgens stelt de NVB de vraag of verwacht mag worden dat het Wetsvoorstel daadwerkelijk zal bijdragen aan het doel, de vermindering van de schuldenproblematiek. Hierna gaat de NVB in op het Wetsvoorstel zelf. Daarbij komen achtereenvolgens aan de orde de vraag onder welke voorwaarden een betalingsregeling volgens het Wetsvoorstel kan worden opgelegd en de norm die daarbij geldt voor de bescherming van de belangen van schuldeisers. Vervolgens constateert de NVB dat in het Wetsvoorstel onvoldoende wordt uitgewerkt wat de gevolgen van een betalingsregeling zijn voor de verhouding tussen schuldeiser en schuldenaar. In verband daarmee staat de NVB ook stil bij de uitgangspunten die voor een betalingsregeling zouden

---

<sup>2</sup> In afstemming met de Europese Commissie en Europese Banken Autoriteit om onverwachte verschillen in interpretatie te voorkomen.

moeten gelden en de noodzaak om nadere voorwaarden aan de betalingsregeling te verbinden. Daarnaast staat de NVB stil bij de verhouding tussen de voorgestelde regeling van art. 6:29 lid 2 BW en de verschillende insolventieprocedures en het minnelijk traject van de WSNP. Hierna signaleert de NVB dat de voorgestelde regeling leidt tot extra belasting van de rechterlijke macht. Vervolgens behandelt de NVB het feit dat het Wetsvoorstel op gespannen voet staat met twee regelingen van hoger recht, te weten de Richtlijn Bestrijding van betalingsachterstanden en art. 1 EP. Hierna signaleert de NVB nog dat een betalingsregeling wellicht als 'kredietverlening' kwalificeert, hetgeen als consequentie zou kunnen hebben dat de regels die op kredietverlening ook van toepassing zijn op de betalingsregeling die door de rechter wordt opgelegd. Tot slot bespreekt de NVB een alternatief voor het Wetsvoorstel.

9. De NVB merkt op dat zij in deze consultatiereactie op enkele plaatsen voorstellen doet ter verbetering van het Wetsvoorstel. De NVB benadrukt dat deze suggesties niet zo mogen worden begrepen dat mét implementatie van deze suggesties het Wetsvoorstel voor de NVB wél aanvaardbaar zou zijn. De NVB is van mening dat het Wetsvoorstel in zijn geheel moet worden heroverwogen met marktpartijen en vervolgens opnieuw ter consultatie moet worden aangeboden.

### **Ingrijpende wijziging met een bijzonder ruim toepassingsbereik**

10. De NVB merkt allereerst op dat het Wetsvoorstel een fundamenteel uitgangspunt van het Nederlandse burgerlijk recht op de helling zet, namelijk het beginsel dat een partij niet kan worden gedwongen om deelbetalingen te aanvaarden als dat niet is overeengekomen (art. 6:29 BW). Dit beginsel is een fundamenteel uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan vele – (langlopende) overeenkomsten. Het Wetsvoorstel doorkruist daarmee tevens het uitgangspunt dat afspraken moeten worden nagekomen (*pacta sunt servanda*). Op die manier wordt te veel afbreuk gedaan aan fundamentele rechtsbeginselen als rechtszekerheid, contractsvrijheid en partijautonomie. Het belang van deze beginselen voor de rechtspraak brengt met zich dat rechtvaardiging voor de afbreuk aan deze beginselen niet lichtvaardig mag worden aangenomen.
11. Hierbij denkt de NVB niet alleen de vordering van een bank uit hoofde van een bancaire overeenkomst, maar ook aan *iedere andere* vordering uit overeenkomst, zoals de vordering van de verkoper om betaald te worden, de vordering van de aannemer, de vordering van een werknemer of opdrachtnemer tot betaling van loon, de vordering van de verzekerde tot betaling van schade. In de opzet van het Wetsvoorstel kan de voorgestelde betalingsregeling bovendien gelden voor iedere andere schuldvordering, zoals bijvoorbeeld die van het slachtoffer van een onrechtmatige daad, de vordering van de alimentatiegerechtigde, de vordering van de legataris, de vordering van de verpachter tot betaling van de canon, of de vordering tot betaling van de retributie bij een opstalrecht. In de ogen van de NVB is het niet vanzelfsprekend dat deze regel onverkort voor al deze gevallen geldt, zeker gezien de ingrijpende gevolgen van een opgelegde betalingsregeling voor de schuldeiser.
12. Bovendien moet worden bedacht dat art. 6:29 BW niet alleen ziet op de betaling van geldvorderingen, maar ook bijvoorbeeld op de levering van zaken. Zo opent het Wetsvoorstel bijvoorbeeld de mogelijkheid dat de afnemer van een partij bloemen moet accepteren dat zijn bloemen later of in gedeelten worden geleverd. Deze onzekerheid kan – met name voor zakelijke transacties – ontwrichtend werken, nu de afnemer niet weet of hij wel kan beschikken over de zaken op het moment dat hij die zelf nodig heeft. Het Wetsvoorstel leidt ook voor de consument tot onzekerheid, omdat het de leverancier van zaken, bijvoorbeeld een webwinkel, de mogelijkheid biedt om zaken – tegen de gemaakte afspraken in – te laat of in gedeelten te leveren, althans de drempel voor de consument verhoogt om hiertegen te ageren.
13. Daarbij komt dat het Wetsvoorstel een bijzonder grote rol aan de rechter overlaat. De rechter moet – zonder verdere richtlijnen van de wetgever – zelfstandig bepalen hoe een



betalingsregeling eruit zal zien. Daarmee leidt het Wetsvoorstel tot grote rechtsonzekerheid. De uitkomst van een door de rechter opgelegde betalingsregeling zijn *ex ante* voor de schuldeiser niet te voorspellen.

14. De NVB is van mening dat het Wetsvoorstel, zeker gezien de lichte ingangstoets, zeer ingrijpende gevolgen voor het handelsverkeer zal hebben. Immers, prompte en integrale betaling, althans betaling volgens de gemaakte afspraken, vormt de basis van vrijwel iedere handelstransactie. Het Wetsvoorstel maakt een einde aan dit uitgangspunt. Dat betekent dat partijen na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel voor iedere handelstransactie van enige omvang opnieuw zullen moeten overwegen of, en zo ja onder welke voorwaarden, zij deze transactie wensen aan te gaan. Dat zal zich vooral doen voelen bij transacties waarbij gelijk oversteken tegen directe betaling niet (goed) mogelijk is.
15. Daarbij vraagt de NVB ook aandacht voor het feit dat toepassing van deze regel gevolgen kan hebben voor de financierbaarheid van talloze (handels-)transacties. Neem het voorbeeld van de koop van een onroerende zaak. Ook daar houdt art. 6:29 lid 2 BW in dat de verkoper een betalingsregeling zal moeten accepteren. Dat houdt in elk geval in dat de hypotheekvertrekkende bank van de verkoper bij de verkoop niet in één keer wordt afgelost. Dat zal het financieren van onroerende zaken bemoeilijken. Ook bepaalde bedrijfsactiviteiten, zoals de aannemerij en de maakindustrie worden moeilijk financierbaar als de opdrachtgever – tegen de zin van de aannemer of producent in – onder omstandigheden kan volstaan met niet-overeengekomen deelbetalingen. Ook bemoeilijkt de regeling van art. 6:29 lid 2 BW de praktijk waar tegen het overleggen van documenten wordt betaald (*cash against documents*). Immers, nu heeft de partij die documenten afgeeft de zekerheid dat betaling direct volgt. Dit vormt de basis voor het afgeven van de documenten. In de toekomst moet rekening worden gehouden met een betalingsregeling.
16. Ook voor bancaire contracten geldt dat zij gestoeld zijn op de gedachte dat onder bepaalde omstandigheden de gehele bancaire vordering ineens opeisbaar wordt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de vordering uit een lening. Doorgaans wordt een lening in termijnen afbetaald. Blijft betaling van deze termijnen echter uit, dan is de gedachte dat de bank de lening geheel kan opeisen. Daar gaat op grond van de voor banken geldende regelgeving – en zeker bij consumenten – wel een traject aan vooraf waarin de bank haar klant de gelegenheid geeft om alsnog te betalen en het verzuim te zuiveren. Blijft dit echter uit, dan moet de bank haar positie kunnen beschermen en haar gehele vordering kunnen opeisen. Immers, door het opeisen van haar vordering opent de bank de weg om haar zekerheden (doorgaans pand- en hypotheekrechten) uit te winnen dan wel garanties in te roepen, hetgeen met het Wetsvoorstel uitgesteld wordt. Uitwinning van die zekerheidsrechten is niet goed denkbaar voor slechts een deelbetaling. Is een bank op voorhand onvoldoende zeker dat zij haar zekerheden kan uitwinnen, dan kan het zijn dat zij de verstrekte lening op grond van de regelgeving moet behandelen als een (persoonlijke) lening zonder zekerheden, *ook op het moment dat geen betalingsverzuim speelt*. Het is eenvoudig vast te stellen dat de tarieven voor (persoonlijke) leningen veel hoger zijn dan die voor bijvoorbeeld een met hypotheek gedekte lening. Daarbij komt dat banken op grond van de regelgeving gehouden zijn om extra kapitaal aan te houden voor vorderingen waarbij daadwerkelijk een betalingsverzuim is opgetreden en die desondanks niet worden geïnd. De voorgestelde maatregel kan daarom in potentie een belangrijke negatieve impact hebben op de bankbalansen. Dat kan op haar beurt weer effect hebben op de beschikbaarheid en kostprijs van krediet en de reële economie.

#### **De NVB betwijfelt of het Wetsvoorstel effectief en efficiënt zal blijken**

17. Uit de toelichting leidt de NVB af dat de bevoegdheid van de rechter tot het opleggen van een betalingsregeling alleen bedoeld is om uitkomst te bieden bij beginnende schulden en tijdelijke

betalingsonmacht.<sup>3</sup> Bovendien is de gedachte dat de schuldeiser uiteindelijk volledig betaald krijgt.<sup>4</sup>

18. Daarmee lijkt de doelgroep van het Wetsvoorstel betrekkelijk gering. De NVB herkent niet het beeld dat tegen deze schuldenaren met tijdelijke en beginnende betalingsonmacht of schulden ontijdig een incassoprocedure wordt gestart. Immers, een dergelijke procedure is in Nederland (ook na een eventuele verlaging van de griffierechten) duur en tijdrovend, zodat voor de rationele schuldeiser een natuurlijke prikkel ontstaat om te proberen tot een minnelijke regeling te komen. Een rationeel handelend schuldeiser start daarom pas een incassoprocedure op het moment dat de betalingsonmacht of schuldenproblematiek niet meer van tijdelijke aard is of zich andere oorzaken voordoen waarin een betalingsregeling niet voor de hand ligt, zoals het geval dat de schuldenaar niet met de schuldeiser in gesprek gaat, geen deugdelijke gegevens kan overleggen, of onduidelijk is welke schuldeisers wél betaald worden.<sup>5</sup>
19. De indruk dat indien een incassovordering wordt ingesteld geen sprake meer is van beginnende en tijdelijke betalingsonmacht of schulden, wordt ook ondersteund door een steekproef van incassovorderingen uit 2012.<sup>6</sup> Daaruit blijkt dat het type vorderingen dat in een verstekprocedure geldend worden gemaakt geen aanleiding geven om te denken dat het gaat om beginnende en tijdelijke betalingsonmacht of schulden. Het gaat daar om vorderingen zoals vorderingen van verhuurders (9%), energie- en nutsbedrijven (10%) en zorgverleners (9%). Wellicht is in de categorieën (zorg)verzekering (38%) en telecom (11%) nog in enige mate sprake van beginnende en tijdelijke betalingsonmacht en schulden. Daarbij moet echter wel worden bedacht dat een telecombedrijf eerst het machtsmiddel van het afsluiten van de telecomvoorziening zal gebruiken, alvorens tot incasso over te gaan. Daarmee blijven als 'grootverbruiker' van de verstekprocedure enkel de (zorg)verzekeraars over als groep waar wellicht in enige mate sprake zou kunnen zijn tijdelijke beginnende betalingsonmacht en schulden. Dat geen sprake is van ontijdig starten van een incassoprocedure blijkt ook uit het gegeven dat uit hetzelfde onderzoek blijkt dat slechts 64% van de bij de deurwaarder aangemelde incasso zaken wordt afgedaan in de minnelijke fase. Voor alle zaken bij een gerechtsdeurwaarder geldt dat de minnelijke fase gemiddeld 181 dagen duurt<sup>7</sup>, terwijl mag worden verwacht dat voorafgaand aan de behandeling bij de gerechtsdeurwaarder ook al een buitengerechtelijk traject heeft gelopen.
20. Daarbij komt dat de oorzaken van schuldenproblematiek in zijn algemeenheid doorgaans van zodanige aard zijn dat het niet in de lijn der verwachting ligt dat deze worden opgelost door het Wetsvoorstel. Uit onderzoek blijkt dat het doorgaans problemen een rol spelen zoals laaggeletterdheid, een (lichte) verstandelijke beperking, sociale problemen en gezondheidsproblematiek, de arbeidsmarktpositie, schaamte en chronische stress door geldzorgen.<sup>8</sup>
21. Alles overziend komt de NVB daarom voor dat het aantal schuldenaren dat baat heeft bij het Wetsvoorstel gering is. In de toelichting treft de NVB geen inschatting aan van de grootte van deze groep. De NVB betwijfelt of de ingrijpende wijziging van het burgerlijk recht en de daarmee gepaard gaande rechtsonzekerheid ex ante voor vrijwel iedere schuldeiser in Nederland opweegt tegen een mogelijk ex post positief effect van het Wetsvoorstel voor een (zeer) beperktere groep van schuldenaren.

---

<sup>3</sup> MvT, p. 3

<sup>4</sup> MvT, p. 3 en 8.

<sup>5</sup> Vgl. Jungmann, M. Linssen, A. Moerman, A. van Muiswinkel, R. Oomkes, *Betalingsregelingen. Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers*, 2020, p. 50 e.v.

<sup>6</sup> X. Kramer, M.L. Tuil en I. Tillema, *Verkrijging van een executoriale titel in incassozaken*, WODC, 2012, p. 80.

<sup>7</sup> X. Kramer, M.L. Tuil en I. Tillema, *Verkrijging van een executoriale titel in incassozaken*, WODC, 2012, p. 105.

<sup>8</sup> N. Jungmann, M. Linssen, A. Moerman, A. van Muiswinkel, R. Oomkes, *Betalingsregelingen – Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers*, 2020, p. 65.



22. Daarnaast is de NVB van mening dat een belangrijkste oorzaak van het mislukken van een betalingsregeling doorgaans zijn gelegen in het gedrag van de schuldenaar. Bijvoorbeeld het feit dat de schuldenaar geen inzicht kan geven in de vraag hoe groot en hoe oplosbaar zijn betalingsproblemen zijn.<sup>9</sup> Soms heeft de schuldenaar dit overzicht eenvoudigweg niet, soms heeft hij zijn eigen redenen om dit overzicht niet te geven. Het Wetsvoorstel draagt er niet aan bij dat deze onderliggende problematiek wordt opgelost. Zeker niet gezien het Wetsvoorstel geen prikkels bevat die ertoe leiden dat deze informatie tijdig aan de schuldeiser en de rechter wordt verschaft. De NVB bepleit daarom dat maatregelen worden genomen die deze problemen aanpakken.
23. Daarnaast signaleert de NVB dat het Wetsvoorstel slechts de verhouding tussen de in beginnende problemen verkerende schuldenaar en één schuldeiser betreft.<sup>10</sup> Dit terwijl bij schuldenproblematiek en betalingsonmacht doorgaans meer schuldeisers zijn betrokken. De NVB stelt de vraag of het van één schuldeiser gevraagd mag worden dat hij een betalingsregeling overeenkomt, terwijl diezelfde vraag niet aan de overige schuldeisers wordt gesteld. Zeker gezien het feit dat de betaalcapaciteit die door de betalingsregeling ontstaat mogelijk wordt gebruikt om andere schuldeisers te voldoen, eventueel in strijd is met de wettelijke rangorde.
24. Daarbij komt dat de kosten van een door de rechter opgelegde betalingsregeling hoog zijn. Een dergelijke regeling zou immers (vooral) tot stand komen als uitvloeisel van een incassoprocedure. De kosten van een dergelijke procedure zijn hoog. Deze kosten komen voor rekening van de schuldenaar (vgl. art. 237 Rv). Een andere regeling zou immers inhouden dat wordt gebroken met het beginsel dat de schuldeiser niet slechter mag worden van de betalingsregeling. Met andere woorden: de kosten van een betalingsregeling zijn voor de schuldenaar (zeer) hoog en zorgen juist voor een vergroting van de schuldenproblematiek.
25. Daarnaast valt het op dat het Wetsvoorstel de vraag of daadwerkelijk sprake is van beginnende tijdelijke betalingsonmacht of schulden volledig in handen legt van de rechter. Het Wetsvoorstel werkt niet uit hoe dit moet worden getoetst, noch welke gegevens hiervoor beschikbaar moeten zijn. Het Wetsvoorstel zou daarom moeten voorzien in het opstellen van een rapport van een onafhankelijke derde waaruit blijkt dat daadwerkelijk slechts sprake is van beginnende en tijdelijke schuldenproblematiek en dat de voorgestelde betalingsregeling daadwerkelijk kan worden nageleefd. Dit rapport zou ook al op de eerste zitting aanwezig moeten zijn. Bij het opstellen van een dergelijk rapport kan bovendien worden onderzocht of sprake is van andere problematische schulden en kan in kaart worden gebracht welke andere schuldeisers er zijn, zodat wordt voorkomen dat sprake is van ongelijke behandeling van de schuldeisers. Pas als uit dit rapport blijkt dat de betalingsregeling daadwerkelijk een oplossing biedt voor de schuldenproblematiek, zou de weg open mogen staan voor een betalingsregeling.
26. De NVB meent dat als dit rapport van voldoende kwaliteit is, een door de rechter opgelegde betalingsregeling van beperkte waarde is. Een rationeel handelend schuldeiser zal, indien blijkt dat voldoende zekerheid van toekomstige betaling bestaat, doorgaans al vrijwillig bereid zijn om tot een betalingsregeling te komen, zeker gezien de hoge kosten om tot een executoriale titel te komen. De belangrijkste reden om niet tot zo'n regeling te komen is juist gelegen in de grote mate van onzekerheid over de aard van de schuldenproblematiek, of het feit dat eerdere betalingsregelingen niet zijn nagekomen.<sup>11</sup>
27. Tot slot ziet de NVB dat het Wetsvoorstel het gevaar in zich draagt dat de schuldenproblematiek voor de schuldenaar verder escaleert. Immers, alleen als de schuldenaar (weer) overzicht heeft over zijn toekomstige inkomsten en uitgaven en zijn vermogenspositie, kan de

<sup>9</sup> Vgl. Jungmann e.a., *Betalingsregelingen. Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers*, p. 14 en 15.

<sup>10</sup> Vgl. Jungmann e.a., *Betalingsregelingen. Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers*, p. 14 en 15.

<sup>11</sup> Vgl. Jungmann e.a., *Betalingsregelingen - Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers*, WODC 2020, p. 14 en 15.



schuldenproblematiek duurzaam worden opgelost. Is dit niet het geval, dan biedt het Wetsvoorstel de schuldenaar alleen een middel om zich tijdelijk de schuldeiser van het lijf te houden, waarna de schuldenproblematiek verder wordt verhevigd. In dat geval verslechtert bovendien de positie van de schuldeiser, hetgeen volgens de toelichting juist niet de bedoeling is.<sup>12</sup>

28. Al met al pleit de NVB er daarom voor dat de schuldenaar de middelen worden geboden om in een vroegtijdig stadium – dus voordat het tot procedures komt – een door een derde gevalideerd overzicht te krijgen over zijn inkomsten en uitgaven en zijn vermogenspositie. De inschatting van de NVB is dat daarmee een veel grotere groep schuldenaren vroegtijdig kan worden bereikt en tegen veel lagere kosten kan worden geholpen. Daarbij speelt bovendien niet het probleem dat voor de toepassing van deze regeling de problematische vraag moet worden beantwoord of de betalingsmacht of schulden tijdelijk en beginnend zijn.
29. Met een gevalideerd overzicht kan de schuldenaar het gesprek aangaan met zijn schuldeisers. De prikkel voor de schuldenaar om dit overzicht te doen opstellen en vervolgens met zijn schuldeisers in gesprek te gaan, kan bijvoorbeeld worden gevonden in maatregelen zoals het verplichten van professionele schuldeisers, incassobureaus en deurwaarders om te verwijzen naar deze mogelijkheden in het geval zij schuldenaren aanmanen te betalen. Pas indien uit onderzoek blijkt dat ondanks deze maatregel nog steeds schuldeisers op grote schaal schuldenaren met beginnende en tijdelijke betalingsproblematiek in rechte betrekken – hetgeen thans niet vaststaat –, zijn verdere maatregelen in de ogen van de NVB geïndiceerd.
30. Verder kan worden overwogen om nadere regels te stellen voor de inning van bepaalde schulden, zoals dat thans al het geval is bij bancaire schulden van consumenten. Zou blijkt dat een verhoudingsgewijs groot gedeelte van de verstekvorderingen afkomstig zijn van een beperkte groep schuldeisers.<sup>13</sup> Zo blijkt uit een steekproef in 2012 dat 77 procent van alle verstekzaken wordt veroorzaakt door (zorg)verzekeraars (38%), telecoomaanbieders (11%), energie- en nutsbedrijven (10%), verhuurders (9%), zorgaanbieders (9%). Overwogen kan worden voor enkele van deze groepen aanvullende regels te stellen, om te voorkomen dat een incassoprocedure wordt begonnen in het geval slechts sprake is van beginnende en tijdelijk betalingsmacht of schulden.

### **De voorwaarden voor het opleggen van een betalingsregeling**

31. Het wetsvoorstel kent als ingangsdrempel dat

“naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet van de schuldenaar kan worden gevergd dat hij een verschuldigde geldsom in een keer betaalt”.

De NVB stelt vast dat deze ingangsdrempel niet aansluit bij de bestaande leerstukken van het burgerlijk recht zoals dat van de derogerende of de aanvullende werking van redelijkheid en billijkheid. Evenmin biedt de toelichting veel duidelijkheid bij de beantwoording van de vraag wanneer aan dit criterium is voldaan. Daarbij komt dat de toelichting impliceert dat de ingangstoets (zeer) licht is. Uit de toelichting lijkt te volgen dat in beginsel de weg naar een betalingsregeling open staat, tenzij uitzonderlijke omstandigheden zich daartegen verzetten. Daarmee wordt in de ogen van de NVB onvoldoende recht gedaan aan de positie van de schuldeiser die immers zijn prestatie al heeft verricht.

#### *Aansluiting bij bestaande leerstukken*

32. De door het Wetsvoorstel geïntroduceerde norm sluit in elk geval taalkundig niet aan bij die van de derogerende werking van de redelijkheid en billijkheid. Voor dit leerstuk is immers blijkens de

---

<sup>12</sup> MvT, p. 3.

<sup>13</sup> X.E. Kramer, M.L. Tuil en I. Tillema, Verrijking van een executoriale titel in incassozaken, WODC 2012, p. 80.



wettekst en naar vaste rechtspraak<sup>14</sup> noodzakelijk dat toepassing van een regel – in dit geval de regel van betaling ineens – naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid *onaanvaardbaar* is (art. 6:2 lid 2 en 6:248 lid 2 BW). Deze onaanvaardbaarheidsmaatstaf is met recht door de Hoge Raad in verschillende arresten benadrukt. Immers, de derogerende werking van redelijkheid en billijkheid vormt een aantasting van het elementaire beginsel ‘pacta servanda sunt’ en een te ruime toepassing van de derogerende werking ondermijnt het rechtsverkeer.

33. De conclusie moet dus zijn dat het Wetsvoorstel een eigen toets invoert, waar in de rechtspraak geen ervaring mee bestaat. Daarmee zet het Wetsvoorstel een essentiële regel van Nederlands burgerlijk recht opzij, waarmee het beginsel ‘pacta servanda sunt’ op de helling wordt gezet.

*De ingangstoets lijkt zeer licht en ongelukkig geformuleerd*

34. Nu geen inspiratie kan worden geput uit bestaande leerstukken zal de rechter aan de hand van de toelichting moeten beoordelen of wordt voldaan aan de norm dat integrale betaling naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet kan worden gevergd. De NVB kan in de toelichting weinig concrete handvatten vinden voor deze beslissing. In de toelichting wordt opgemerkt dat het Wetsvoorstel “alleen uitkomst [biedt] bij beginnende schulden en tijdelijke betalingsonmacht.”<sup>15</sup> Verder is blijkens de toelichting voldoende om het recht op betaling ineens terzijde te schuiven dat “gelet op de financiële positie van de schuldenaar, [het] niet mogelijk is om het bedrag in één keer te voldoen, maar betaling in gedeelten wel mogelijk wordt geacht.”<sup>16</sup> Ook wordt opgemerkt dat de schuldeiser “op termijn” wel uitzicht moet hebben op betaling van de gehele schuld.<sup>17</sup>
35. De NVB merkt op dat deze toelichting ongelukkig is geformuleerd. ‘Tijdelijke betalingsonmacht’ houdt in dat de schuldenaar op termijn weer kan betalen. Daarmee sluit het criterium aan op de gedachte dat schuldeiser op termijn uitzicht moet hebben op betalen. Datzelfde kan niet worden gezegd van het criterium van ‘beginnende schulden’. Bij beginnende schulden is niet gezegd dat deze schulden ook van voorbijgaande aard zijn. Of dat het geval is, hangt af van de vraag naar de hoogte van het vermogen en de inkomsten van de schuldenaar in verhouding tot zijn schulden. Indien beginnende schulden niet van voorbijgaande aard zijn, bestaat geen uitzicht voor de schuldeiser op integrale betaling. De NVB is dan ook van mening dat toegang tot een betalingsregeling alleen zou moeten bestaan bij beginnende, tijdelijke betalingsonmacht of schulden. De NVB gaat er in deze consultatiereactie vanuit dat de ingangstoets ook zo bedoeld is.
36. Uit de toelichting lijkt te volgen dat het Wetsvoorstel een lage ingangstoets voorstaat. Het Wetsvoorstel lijkt – kennelijk bewust – niet aan te sluiten bij het leerstuk van de derogerende werking van redelijkheid en billijkheid. Voldoende is dan de beginnende tijdelijke betalingsonmacht of schulden. De belangen van de schuldeiser leggen kennelijk weinig gewicht in de schaal, nu het enige voorbeeld dat de toelichting geeft waarin het opleggen van een betalingsregeling niet kan worden opgelegd het geval is waar de schuldeiser zelf in betalingsproblemen komt te verkeren.<sup>18</sup> Dit betreft een zeer zeldzaam geval. De toelichting geeft geen richting hoe om te gaan met veel meer voor de hand liggende nadelen, zoals extra kosten en de verhoogde kans dat de schuld uiteindelijk niet verhaalbaar blijkt. De NVB constateert dat het voorgaande inhoudt dat de leden van de NVB ervan uit moeten gaan dat de rechter in de regel een betalingsregeling zal opleggen waarvan de inhoud ongewis is. Hetgeen een sterke breuk met het geldend recht inhoudt. De NVB meent dat gezien de ingrijpende gevolgen voor een schuldeiser van een betalingsregeling een hogere ingangsdrempel gepast is.

<sup>14</sup> Asser/Sieburgh 6-III 2018, nr. 410.

<sup>15</sup> MvT, p. 3.

<sup>16</sup> MvT, p. 10.

<sup>17</sup> MvT, p. 3.

<sup>18</sup> MvT, p. 6.



## Bescherming van de belangen van de schuldeiser

37. Het Wetsvoorstel voorziet erin dat de rechter geen betalingsregeling oplegt, indien de schuldeiser 'onevenredig wordt benadeeld'. Het Wetsvoorstel maakt nauwelijks duidelijk wanneer van benadeling sprake is, noch wanneer deze benadeling 'onevenredig' is. Het is daarbij opmerkelijk dat het Wetsvoorstel kiest voor het criterium van 'onevenredige benadeling'. Dat impliceert dat een betalingsregeling weldegelijk tot schade voor de schuldeiser mag leiden. Dat sluit aan bij het gegeven dat het enige voorbeeld dat de toelichting van onevenredige benadeling noemt het geval is waarin een schuldeiser zelf in betalingsproblemen komt.<sup>19</sup> Hoewel de toelichting dit niet met zoveel woorden noemt, lijkt het Wetsvoorstel als uitgangspunt te hebben dat van benadeling niet snel sprake is als het erop lijkt dat de vordering uiteindelijk (met rente?) wordt voldaan.
38. De NVB benadrukt dat een betalingsregeling meer nadelen voor een schuldeiser kent dan alleen het geval waarin hij zelf in betalingsproblemen komt. Zonder compleetheid na te streven noemt de NVB hier:
- a. Het feit dat een schuldeiser zelf kosten moet maken als gevolg van het feit dat hij door de niet-betaling door de schuldenaar niet over het geld kan beschikken. Dit belang wordt onder meer beschermd door art. 6:119 en 119a BW. Deze regelingen en het daaraan gekoppelde rentepercentage zijn echter geënt op het huidige recht waar de schuldeiser direct en integraal nakoming kan verlangen. Deze regelingen sluiten niet aan bij een mogelijk langdurig uitstel als gevolg van een door de rechter opgelegde betalingsregeling. Dit geldt voor banken nog sterker, nu zij door de regelgeving (mogelijk) worden gedwongen in dergelijke gevallen extra kapitaal aan te houden, hetgeen leidt tot hoge extra kosten. De NVB roept op om afstemming te zoeken met het Ministerie van Financiën en De Nederlandse Bank, alsmede de Europese autoriteiten, om te voorkomen dat op deze manier de kostprijs van krediet wordt verhoogd en de beschikbaarheid van krediet wordt verlaagd.
  - b. Het monitoren van een betalingsregeling gaat gepaard met de nodige extra kosten. Deze kosten worden niet gedekt door art. 6:119 en 119a BW.
  - c. Door een betalingsregeling stijgt de kans dat de schuldeiser een gedeelte van haar vordering niet terug zal zien. Immers, in de tussentijd kan de schuldenaar zijn vermogen belasten met zekerheidsrechten voor derden of zijn vermogen kwijtmaken. Daarnaast kunnen nieuwe schulden ontstaan. In dit verband wijst de NVB ook op kwantitatief onderzoek van de European Banking Authority (een Europese toezichthouder op de banken) waaruit blijkt dat voor banken het bedrag dat zij na faillissement of executie van hun zekerheden terugzien daalt als een rechtsstelsel de mogelijkheid wordt geboden om betalingsregelingen of moratoria op te leggen.<sup>20</sup> De NVB neemt aan dat dit voor concurrente schuldeisers nog in vergrootte mate geldt.
  - d. Gedurende een betalingsregeling kan de waarde van het vermogen van de schuldenaar dalen. Zo daalde volgens cijfers van het CBS bijvoorbeeld de waarde van een kantoorpand tussen 2008 en 2015 met maar liefst 42%.<sup>21</sup> Dit soort ontwikkelingen zijn voor een rechter (of voor wie dan ook) nauwelijks in te schatten.
  - e. Voor banken en andere partijen waarop de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) van toepassing is, geldt nog dat zij onder omstandigheden verplicht zijn om de relatie met een cliënt te beëindigen; zie bijv. art. 5 lid 3 Wwft. Banken kunnen niet aan deze verplichting voldoen zolang een betalingsregeling van toepassing is en banken nog een vordering op de cliënt hebben.

<sup>19</sup> MvT, p. 10.

<sup>20</sup> Zie [www.eba.europa.eu/eba-publishes-report-benchmarking-nationalinsolvency-frameworks-across-eu](http://www.eba.europa.eu/eba-publishes-report-benchmarking-nationalinsolvency-frameworks-across-eu) (Report on the benchmarking of national loan enforcement frameworks p. 46).

<sup>21</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/over-ons/innovatie/project/meten-prijsontwikkelingen-commercieel-vastgoed>

39. De NVB is daarom van mening een lichtere norm zou moeten gelden voor het aannemen van een situatie waarin een betalingsregeling niet kan worden opgelegd. Daarvan zou al sprake moeten zijn als de betalingsregeling de schuldeiser benadeelt. Op die manier wordt ook meer voldaan aan het vereiste dat het Wetsvoorstel niet mag botsen met art. 1 EP (zie hierover randnummers 63 tot en met 67).
40. In de ogen van de NVB zou de rechter, indien hij een betalingsregeling oplegt, in elk geval de volgende zaken voldoende moeten motiveren:
- De reden waarom de rechter meent dat de schuldeiser geheel en integraal zal worden voldaan. Het voorbeeld van dalende vastgoedprijzen onderstreept dat deze betalingszekerheid niet makkelijk kan worden gevonden in het gegeven dat ander actief (zoals vastgoed) voorhanden is, of als zekerheid kan dienen. Of dat actief daadwerkelijk kan worden aangewend voor betaling hangt af van bijvoorbeeld de marktontwikkeling, de grootte van de schuld waarop de betalingsregeling ziet en de overige schulden waarop geen betalingsregeling ziet.
  - De reden waarom dat rechter meent dat de termijn van de betalingsregeling zodanig is dat mag worden verwacht dat er zich geen grote wijzigingen voordoen die maken dat de schuldeiser mogelijk niet geheel wordt voldaan.
  - De reden waarom de rechter meent dat de schuldenaar gedurende de betalingsregeling alle verschijnende rente en kosten kan voldoen.
  - De reden waarom de rechter meent dat alle extra kosten voor de schuldeiser als gevolg van de betalingsregeling door de schuldenaar worden gedragen.
  - De reden waarom de rechter meent waarom tijdens de betalingsregeling geen andere schuldeisers worden betaald, althans niet op een wijze die tot een verstoring van de rangorde zal leiden. Doet de rechter dit niet, dan vormt een betalingsregeling een prikkel voor de schuldeiser om het faillissement van zijn schuldenaar aan te vragen om zich tegen deze verstoring van de rangorde te verzetten.
  - De gevallen waarin een betalingsregeling zal eindigen, omdat geen zekerheid meer bestaat dat de betalingsregeling zal leiden tot uiteindelijke integrale betaling.<sup>22</sup> Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het geval waarin andere schuldeisers beslag leggen, of het gegeven dat de schuldenaar nieuwe schulden maakt, of zijn schuldeisers essentiële informatie onthoudt. In deze gevallen is het immers het uitgangspunt van het Wetsvoorstel dat de betalingsregeling leidt tot integrale betaling niet langer gewaarborgd.

### **Gevolgen van een betalingsregeling voor de civielrechtelijke verhouding tussen partijen**

41. Voor zover een betalingsregeling buiten de rechter wordt overeengekomen, is het praktijk dat partijen uitgebreid stilstaan bij de gevolgen van die betalingsregeling voor de rechtsverhouding tussen partijen. Het Wetsvoorstel en de toelichting geven hiervoor geen handvatten. Bij deze rechtsgevolgen moet onder meer worden gedacht aan vragen als:
- Is gedurende de betalingsregeling wettelijke (handels)rente verschuldigd en/of bestaat nog het recht op een contractueel bedongen vergoeding voor vertraagde betaling?
  - Kan een pand- of hypotheekrecht nog worden uitgewonnen en kan of moet de rechter in een executie-kortgeding oordelen over de vraag of de bodemrechter een betalingsregeling zal opleggen?
  - Kunnen derden nog voor de schuld worden aangesproken, indien zij een borgtocht, hoofdelijkheid of (abstracte) garantie hebben afgegeven.
  - Kan de schuldeiser de overeenkomst met de schuldenaar nog ontbinden wegens niet-nakoming?
  - Kan de schuldeiser zijnerzijds nakoming van zijn (betalings-)verplichtingen opschorten?
  - Kan de schuldeiser een retentierecht inroepen?
  - Heeft de schuldeiser nog het recht om te verrekenen?
  - Kan een beslag worden gelegd om gedurende de betalingsregeling de belangen van de schuldeiser te waarborgen?

<sup>22</sup> Zie hierover nader randnummer 47 e.v.

42. Zoals het Wetsvoorstel en de toelichting thans luiden kan eenvoudig worden gedacht dat al deze voor het handelsverkeer essentiële rechten niet langer kunnen worden uitgeoefend. Immers, verdedigbaar is dat na de betalingsregeling geen sprake meer is van betalingsverzuim. Evenzeer is echter verdedigbaar dat – mede gezien het stilzwijgen van de toelichting – ondanks de betalingsregeling nog steeds sprake is van betalingsverzuim. In de huidige stand van het Wetsvoorstel zal over het effect van een betalingsregeling moeten worden geprocedeerd, hetgeen niet in het belang is van schuldenaar of schuldeiser. Bovendien zijn de bovenstaande rechten van de schuldeiser cruciaal voor de beantwoording van de vraag onder welke voorwaarden partijen na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel met elkaar zullen contracteren. In dit verband is de NVB van mening dat al de bovenstaande rechten van de schuldeiser ongemoeid moeten blijven, omdat anders het Wetsvoorstel het handelsverkeer nog verder zal ontregelen, dan nu al het geval zal zijn.
43. Zou deze lijn niet gevolgd worden, dan leidt het Wetsvoorstel tot onaannemelijke resultaten. Neem het geval waarin iemand zijn woonhuis verkoopt en de koper blijkt niet te kunnen betalen, omdat hij (nog) geen financiering heeft verkregen. In dat geval zou de koper zich erop kunnen beroepen dat hij een betalingsregeling wil. De koper zou dan gehouden zijn om de woning over te dragen, hoewel hij nog niet betaald is. De koper kan dan ook de koop niet ontbinden. Een ander voorbeeld betreft het geval waarin een aannemer werkzaamheden verricht. Daar is het normaal dat betaling in termijnen plaatsvindt. Wordt echter een termijn niet (tijdig) betaald, dan heeft de aannemer het recht om zijnerzijds de werkzaamheden op te schorten en desnoods retentierecht uitoefenen. Zou het Wetsvoorstel deze rechten aantasten, dan is de aannemer gehouden om de werkzaamheden te blijven verrichten en vervolgens het werk te ontruimen, waarmee hij zijn retentierecht en de daaraan gekoppelde voorrang (art. 3:291 BW) opgeeft.

#### **Uitgangspunten betalingsregeling**

44. Het Wetsvoorstel laat geheel aan de rechter over aan welke uitgangspunten een betalingsregeling behoort te voldoen. Art. 6:29 lid 2 BW noemt slechts dat ‘een betalingsregeling’ kan worden opgelegd. Wat die betalingsregeling kan inhouden, en welke voorwaarden en beperkingen daarbij gelden, wordt uit de formulering van lid 2 niet (expliciet) duidelijk. Zo is er onduidelijkheid over de volgende essentiële vragen:
- Hoe lang mag de betalingsregeling duren?
  - Mag de schuld waarop de betalingsregeling ziet eerst verder oplopen, bijvoorbeeld doordat bedongen rente in eerste instantie niet wordt betaald, waardoor de schuldeiser in een nadeliger positie komt te verkeren?
  - Kan een betalingsregeling ook zien op de rechten van de schuldeiser zoals die hierboven in randnummer 41 zijn aangestipt?

Met deze onzekerheid kan de schuldeiser zijn positie als gevolg van een betalingsregeling niet inschatten. Dat de rechter ook rekening houdt met de belangen van de schuldeiser, biedt wel bescherming, maar maakt deze onzekerheid niet anders. Daarenboven is de schuldeiser de regie over zijn vordering kwijt. De impact voor de positie van de schuldeiser mag niet worden onderschat.

45. Juist door heldere uitgangspunten te geven, worden de negatieve gevolgen van het Wetsvoorstel beperkt en wordt invulling gegeven aan de beantwoording van de vraag wanneer sprake is van tijdelijke en beginnende betalingsonmacht en schulden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door op te nemen dat een betalingsregeling niet meer dan drie maanden mag duren en dat gedurende de betalingsregeling de schuld niet verder mag oplopen. Met andere woorden, gedurende de betalingsregeling moeten rente en kosten steeds worden betaald in lijn met het uitgangspunt van art. 6:44 BW. Immers, lopen deze kosten gedurende de betalingsregeling verder op, dan benadeelt dat de positie van de schuldeiser. Dit lijkt echter niet (automatisch) het geval te zijn, gezien het vereiste van *onevenredige* benadeling wil een betalingsregeling van de hand kunnen worden gewezen.

46. Daarnaast stelt de NVB vast dat onvoldoende duidelijk is dat een betalingsregeling op de voet van art. 6:29 lid 2 BW niet kan leiden tot kwijtschelding van een gedeelte van de schuld, noch in juridische zin, noch in economische zin.<sup>23</sup> Daarmee bedoelt de NVB dat een betalingsregeling ertoe moet leiden dat de gehele vordering van de schuldeiser, inclusief alle rente en kosten, dient te worden voldaan. De rechter mag noch een verschuldigd bedrag kwijtschelden, noch de rente en kosten als gevolg van vertraagde betaling kwijtschelden. Het is belangrijk dat hier geen misverstand over kan bestaan. Naar onze inschatting kan zich dat bij de huidige formulering toch al snel voordoen. Dat komt onder meer omdat in de praktijk – en derhalve buiten de context van deze wettelijke bepaling – een gedeeltelijke kwijtschelding soms ook onderdeel uitmaakt van een betalingsregeling; veelal nadat andere afspraken zijn nagekomen. De vergissing is dan al snel gemaakt dat kwijting ook onderdeel kan uitmaken van ‘een betalingsregeling’ in de zin van het voorgestelde art 6:29 lid 2 BW. Hiervan is evenwel geen sprake. Dat blijkt allereerst uit het feit dat lid 2 een afwijking formuleert van lid 1 dat bepaalt dat de schuldenaar niet bevoegd is zonder toestemming van de schuldeiser het verschuldigde in gedeelten te voldoen. Met andere woorden, lid 2 beschrijft onder welke voorwaarden het verschuldigde wel in gedeelten mag worden betaald.

### Toepasselijke voorwaarden

47. De NVB verzoekt om in het Wetsvoorstel expliciet op te nemen dat de schuldeiser de gelegenheid wordt geboden om aanvullende voorwaarden voor de betalingsregeling voor te stellen en dat de rechter is gehouden om hierover te oordelen. Deze aanvullende voorwaarden zijn nodig naast de oorspronkelijke voorwaarden van de rechtsverhouding waaruit de schuld voortvloeit. Voor deze laatste voorwaarden geldt dat deze in stand dienen te blijven. De noodzaak voor aanvullende voorwaarden is gelegen in de volgende redenen:
- a. Een betalingsregeling leidt ertoe dat een schuldenaar tijdelijk niet hoeft te betalen. Dat ondergraaft de positie van de schuldeiser die gehouden is om geduld te betrachten, terwijl hij aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Het Wetsvoorstel lijkt daarvoor als rechtvaardiging te geven dat de schuldeiser uiteindelijk zal worden betaald. Die rechtvaardiging komt te ontbreken op het moment dat er zich omstandigheden voordoen die het onzeker maken of nog langer volledige betaling volgt. In dat geval moet de schuldeiser de gelegenheid hebben om zijn gehele vordering op te eisen. In de toelichting wordt nu genoemd dat die bevoegdheid zou bestaan als een betalingstermijn wordt gemist, tenzij in het dictum iets anders is bepaald. Er zijn echter ook andere omstandigheden denkbaar waarbij schuldeisers overeenkomstig contractuele of wettelijke bevoegdheden de vordering zouden moeten kunnen opeisen waardoor de betalingsregeling wordt beëindigd. Denk bijvoorbeeld aan beslag door een derde op goederen van de schuldenaar waarop de schuldeiser ook verhaal kan nemen, tussentijdse insolventie van de schuldenaar, het staken van de bedrijfsactiviteiten van de schuldenaar, strafrechtelijke vervolging van de schuldenaar, het geval dat de schuldenaar nieuwe schulden aangaat enzovoort.
  - b. De schuldeiser heeft niet alleen belang bij de mogelijkheid om de betalingsregeling te kunnen beëindigen op het moment dat deze niet wordt nagekomen of niet langer nagekomen dreigt te worden. De schuldeiser heeft ook belang erbij om te weten of zich relevante omstandigheden hebben voorgedaan die beëindiging van de betalingsregeling rechtvaardigen. De schuldenaar zou daarom de verplichting moeten hebben om de schuldeiser hierover te informeren. Het uitblijven van deze informatie zou een grond moeten vormen om de betalingsregeling te beëindigen.
48. Voor banken bestaat er nog een aantal bijzondere redenen waardoor het belangrijk is dat er aanvullende voorwaarden aan de betalingsregeling kunnen worden verbonden:

---

<sup>23</sup> Dit volgt nu uit MvT, p. 3 en 8 waar wordt overwogen dat de schuldeiser op termijn uitzicht moet hebben op volledige betaling en dat de betalingsregeling er niet toe leidt dat de schuld niet meer invorderbaar is.



- c. Een bank heeft vaak pand- en hypotheekrechten die de betaling van de vordering verzekeren. Indien op de verbonden goederen beslag wordt gelegd, dan moet de bank de executie kunnen overnemen, ook omdat de bank – zoals de ervaring leert – beter dan de beslaglegger in staat is om hiervoor de beste prijs te verkrijgen en uit hoofde van haar voorrang primair belanghebbende is. Voor het overnemen van de executie is noodzakelijk dat sprake is van betalingsverzuim.
- d. Specifiek voor banken geldt dat betalingsregelingen omgeven zijn met (prudentieel) toezichtsrecht. Hieruit volgt onder andere dat aan betalingsregelingen voorwaarden dienen te worden verbonden. Een voorbeeld hiervan is randnummer 130 van de EBA Richtsnoeren inzake niet-renderende en respijtblootstellingen (EBA/GL/2018/06). Om ervoor te zorgen dat dergelijke aspecten van toezichtsrecht worden meegenomen, is het wenselijk dat de schuldeiser de mogelijkheid krijgt de aanvullende voorwaarden aan te dragen die hij noodzakelijk acht.

### Verhouding tot insolventieprocedures en het minnelijk traject bij de WSNP

49. Uit het Wetsvoorstel wordt niet duidelijk wat de verhouding is tot insolventieprocedures die beogen om tot sanering van schulden te komen, zoals de surseance van betaling, de WSNP en de WHOA. Kunnen deze regelingen tegelijkertijd met het verzoek om een betalingsregeling worden toegepast? Wat moet er gebeuren bij samenloop? Evenmin wordt de vraag beantwoord wat rechtens is als ná het toegewezen verzoek tot een betalingsregeling een insolventieprocedure wordt geïnitieerd. Moet de betalingsregeling dan nog worden nagekomen en wat is bijvoorbeeld de status van een vordering waarop een rechterlijke betalingsregeling ziet in de WHOA? Heeft deze betalingsregeling tot gevolg dat deze schuldeiser een zwakkere positie krijgt in de WHOA? Daarnaast merkt de NVB op dat het Wetsvoorstel voor schuldeisers een prikkel zal vormen om eerder het faillissement van hun schuldenaar aan te vragen.
50. Vergelijkbare vragen doen zich voor bij de samenloop met het minnelijk traject vóór de WSNP en een opgelegde betalingsregeling. Gedacht zou kunnen worden dat de betalingsregeling een nuttig middel is om tot een dergelijke minnelijk regeling te komen. Dat is echter in de ogen van de NVB niet juist. Het minnelijk traject vóór de WSNP ziet immers – net als de WSNP – weldegelijk op het afschrijven van vorderingen door de schuldeiser. Dat verhoudt zich niet met het Wetsvoorstel dat juist integrale betaling voor de schuldeiser als uitgangspunt neemt. Daarnaast vraagt de NVB zich af of de betalingsregeling niet juist de mogelijkheid heeft om het minnelijk traject te ondergraven. Als de schuldenaar erin slaagt om een betalingsregeling af te dwingen, dan vermindert dat de financiële prikkel om door te gaan met het minnelijke traject.

### Belasting rechterlijke macht en de mogelijkheid van misbruik van de betalingsregeling

51. De WSNP kent een verplicht minnelijk voortraject. Hiermee wordt onder andere voorkomen dat er onnodige druk op de rechterlijke macht komt te liggen. Het Wetsvoorstel kent dit voortraject niet. Het Wetsvoorstel omvat evenmin prikkels voor partijen om partijen te stimuleren om te goeder trouw te onderhandelen over een betalingsregeling en om deze vervolgens na te komen. Dat zou kunnen worden bereikt door in het Wetsvoorstel op te nemen dat de rechter geen betalingsregeling oplegt, indien de schuldenaar niet eerder een redelijke betalingsregeling heeft voorgesteld of een overeengekomen betalingsregeling niet is nagekomen. Daarbij moet worden bedacht dat het Wetsvoorstel zich niet richt op de consument die als gevolg van langdurige schuldenproblematiek 'murw'<sup>24</sup> is. Het Wetsvoorstel richt zich juist op *beginnende* tijdelijke betalingsonmacht en schulden. Van dergelijke schuldenaren mag worden verwacht dat zij zich actief opstellen.
52. In dat licht is het van belang dat een betalingsregeling eenvoudig kan worden misbruikt om in elk geval een procedure langer te laten duren. Een rechter zal immers telkens maatwerk moeten

<sup>24</sup> Vgl. Jungmann e.a., Betalingsregelingen. Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers, WODC 2020, p. 66.



leveren. Blijkens het jaarverslag van de Raad voor de Rechtspraak is het de bedoeling om een verstekzaak bij de sector kanton binnen 14 dagen af te handelen.<sup>25</sup> Voor een niet-kantonzaak staan 42 dagen. In beide gevallen slaagt de rechtspraak in 75% van de gevallen erin deze normen te halen. Wordt wél verweer gevoegd, dan is de norm 140 dagen bij de sector kanton en 252 dagen bij niet-kantonzaken. De rechtspraak slaagt echter slechts in 43% respectievelijk 38% erin om deze normen te halen. Verwacht mag dus worden dat een verzoek tot een betalingsregeling een belangrijke vertraging in de procedure oplevert.

53. Daarmee opent het Wetsvoorstel voor de schuldenaar eenvoudig de mogelijkheid van misbruik. Na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel kan de schuldenaar eenvoudig voorkomen dat de schuldeiser op korte termijn een executoriale titel verkrijgt. Daartoe hoeft de schuldenaar enkel om een betalingsregeling te verzoeken. Bij de kantonrechter is een dergelijk verzoek zelfs kosteloos. Daarbij heeft bovendien de schuldenaar er belang bij om beperkte gegevens aan te leveren, zodat de rechter zich gedwongen zal zien om aanvullende informatie te vragen en de procedure langer duurt.
54. Op deze wijze maakt het Wetsvoorstel een einde aan de betrekkelijk sterke positie van de schuldeiser. Onder het huidige recht kan hij eenvoudig een executoriale titel verkrijgen. Dat is ook gerechtvaardigd, omdat hij zijnerzijds de prestatie al heeft verricht. Na invoering van het Wetsvoorstel kan een schuldenaar eenvoudigweg de verkrijging van deze executoriale titel op de lange baan schuiven. Daarmee komt de schuldeiser in een zwakkere onderhandelingspositie te verkeren. De inschatting van de NVB is dat met name MKB-bedrijven de negatieve effecten van hun verminderde toegang tot een executoriale titel zullen voelen.
55. Daarbij is van belang dat de NVB begrijpt dat het aantal verstekzaken bij de rechtbank relatief hoog is in verhouding tot het aantal zaken op tegenspraak. Daarbij geldt dat verstekzaken de rechterlijke macht relatief laag belasten. Dit in tegenstelling tot zaken op tegenspraak. Het Wetsvoorstel zal ertoe leiden dat een gedeelte van de verstekzaken zaken op (oneigenlijke) tegenspraak worden. Daarmee zal de belasting van de rechterlijke macht in grotere mate stijgen, terwijl uit het geringe aantal zaken op tegenspraak dat thans binnen de eigen normen van de rechterlijke macht wordt afgedaan, blijkt dat de rechtspraak thans reeds overbelast is. Daarbij geldt dat de NVB verwacht dat als gevolg van het Wetsvoorstel ook het aantal executiekortgedingen zal toenemen. Immers, hoewel de NVB aanneemt dat de kortgedingrechter geen betalingsregeling zal kunnen opleggen, kan deze wel oordelen dat hij meent dat in de bodemprocedure een betalingsregeling zou worden opgelegd.

### **Het mogelijke effect op de kostprijs en beschikbaarheid van krediet**

56. De NVB signaleert dat het Wetsvoorstel mogelijk grote gevolgen kan hebben op de kapitaalseisen die toegepast moeten worden bij banken. De mate waarin dat het geval is, hangt onder andere af van de mate waarin op basis van het Wetsvoorstel een betalingsregeling een blokkade kan vormen voor het tijdig uitwinnen van zekerheidsrechten. Daarbij geldt dat gezien de ruime strekking van het Wetsvoorstel art. 6:29 BW bijvoorbeeld ook relevant lijkt in het geval een bank een zekerheidsrecht wil uitwinnen en de schuldenaar zich daartegen (in kort geding) wil verzetten.
57. Op dit moment zijn de mogelijkheden voor dit verzet door de schuldenaar beperkt, mits de vordering waarvoor het pand- of hypotheekrecht is gevestigd daadwerkelijk volgens alle regels van het contract opeisbaar is én de schuldenaar daadwerkelijk in betalingsverzuim verkeert. Dit laatste impliceert dat de bank de nodige formele stappen heeft doorlopen en – zeker bij consumenten – de schuldenaar ook de mogelijkheid heeft gegeven om de betalingsachterstand in te lopen. Als aan deze voorwaarden is voldaan, dan kan de rechter de executie niet zomaar tegenhouden. Dat kan eigenlijk alleen als is voldaan aan de strenge vereisten voor ofwel misbruik van recht, ofwel de derogerende werking van redelijkheid en billijkheid. Het Wetsvoorstel lijkt met dit systeem te

---

<sup>25</sup> Jaarverslag Raad voor de Rechtspraak 2021, p. 61.

breken. Het lijkt erop dat het Wetsvoorstel het de rechter mogelijk maakt om bij verzet van de schuldenaar tegen de parate executie partijen een betalingsregeling op te leggen. Een betalingsregeling die bovendien mogelijkwijze een lange looptijd heeft.

58. De door het Wetsvoorstel ingegeven civielrechtelijke wijzigingen kunnen onbedoelde en disproportionele (neven)effecten hebben in een regulatoire context, zoals die onder meer in de CRR<sup>26</sup> is vastgelegd. Deze Europese regelgeving bepaalt in welke mate banken zekerheidsrechten zoals pand- en hypotheekrechten en garanties mogen gebruiken in haar kapitaalsberekening. Mogen zij dat niet of zorgt het Wetsvoorstel dat de effecten van het gebruik van zekerheden wijzigen, dan zal dat gevolgen hebben voor de kostprijs en beschikbaarheid van krediet, dan wel zal het impact hebben op de kapitaalspositie van banken en de rol van banken in de reële economie.
59. Ter onderbouwing verwijst de NVB naar de regels die gelden voor het opvoeren van pand- en hypotheekrechten, twee zekerheidsrechten die voor vrijwel alle vormen van financiering essentieel zijn, of dit nu aan ondernemingen of consumenten is. Als algemene regel geldt dat banken pand- en hypotheekrechten alleen mogen opvoeren wanneer zij deze zekerheidsrechten voldoende snel kunnen uitwinnen. Zo bepaalt de CRR:
- a. Een bank mag alleen zekerheden opvoeren, indien die zekerheden in alle relevante rechtsgebieden rechtsgeldig én afdwingbaar zijn (art. 194 lid 1 CRR). Dit moet door een onafhankelijk jurist worden vastgesteld in een met reden omkleed advies. Die afdwingbaarheid komt mogelijk in het gedrang als pand- en hypotheekrechten (mogelijk) niet (of slechts deels) kunnen worden uitgewonnen tijdens een betalingsregeling.
  - b. Een bank kan een pand- of hypotheekrecht alleen in aanmerking nemen indien de bank het recht heeft om bij wanbetaling de zekerheid “bijtjids” te liquideren (art. 194 lid 4 CRR).
  - c. Speciaal voor hypotheek geldt dat de bank in staat moet zijn om de hypotheek “binnen een redelijke tijdshorizon te realiseren” (art. 208 lid 2 sub c CRR).
  - d. Bij het pandrecht op vorderingen geldt dat de bank procedures moet hebben die voorzien in een “zo spoedig mogelijke uitwinning” (art. 209 lid 1 sub d en e CRR). Daarnaast geldt dat zij de verpande vordering zo spoedig mogelijk kunnen overdragen (art. 209 lid 1 sub f CRR).
  - e. Bij het pandrecht op roerende zaken geldt in zijn algemeenheid dat uitwinning binnen “een redelijke tijdshorizon” mogelijk moet zijn (art. 210 sub a CRR). Hier geldt bovendien expliciet dat banken erop moeten toezien dat pandrechten op roerende zaken “vlot” zijn uit te winnen. Bovendien moeten banken rekening houden met de veroudering van zaken en/of de effecten van het verstrijken van tijd op mode- en tijdgevoelige zaken.

Daarbij merkt de NVB op dat dergelijke eisen ook gelden voor andere zekerheden die banken gebruiken, zoals een garantie. Deze vorm van zekerheid is niet alleen essentieel voor de financiering van grote ondernemingen, maar via de NHG ook voor consumenten.

60. Neemt men deze regels in ogenschouw, dan is het de vraag of met het Wetsvoorstel in zijn huidige vorm het nog mogelijk is om zekerheden onverkort te gebruiken om tot kapitaalsverlichting te komen dan wel dat andere kapitaaleffecten kunnen worden uitgesloten. Immers, het uitgangspunt van de regeling is telkens een vlotte uitwinning. Dat wil niet zeggen dat uitwinning van de zekerheden direct bij het eerste tekortschieten van de schuldenaar mogelijk moet zijn. Wel geldt dat – behoudens beperkte uitzonderingen – de bank zeker moet zijn dat uitwinning mogelijk zal zijn op het moment dat na diverse aanmaningen minnelijke inning onmogelijk blijkt. Dat staat op gespannen voet met een betalingsregeling met een looptijd waaraan geen enkel maximum is gebonden en die alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden kan worden geweigerd.
61. Kunnen banken zekerheden niet langer onverkort gebruiken om tot kapitaalsvermindering te komen, dan worden als gevolg van het (Europese) toezichtrecht de kapitaaleisen hoger. Hierdoor moeten banken meer kapitaal aanhouden voor hun leningen en worden de kosten voor het

<sup>26</sup> Verordening (EU) Nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012.

verstrekken van leningen voor banken hoger. Dat heeft gevolgen voor de kostprijs en beschikbaarheid van krediet. Aangezien het Wetsvoorstel zonder uitzondering alle schuldverhoudingen treft, zullen de gevolgen zich tot de financiering van alle schuldverhoudingen uitstrekken. Het is daarom essentieel dat een eventuele invloed op dit vlak nader wordt onderzocht en afgestemd met het Ministerie van Financiën, De Nederlandse Bank en de Europese instanties, zoals de EBA en Europese Commissie, om toekomstige onzekerheid qua interpretaties te voorkomen.

### **Het Wetsvoorstel staat op gespannen voet met de Richtlijn Bestrijding van betalingsachterstand**

62. De NVB signaleert dat het Wetsvoorstel op gespannen voet staat met de Richtlijn Bestrijding van betalingsachterstand (hierna: de “Richtlijn”).<sup>27</sup> De Richtlijn heeft juist tot doel om betalingsachterstanden bij handelstransacties te ontmoedigen. Het Wetsvoorstel lijkt juist het omgekeerde te bewerkstelligen. Zo wil de Richtlijn bijvoorbeeld dat procedures tot inning van onbetwiste vorderingen worden versneld.<sup>28</sup> Het Wetsvoorstel leidt tot het omgekeerde effect. De Richtlijn vereist dat een schuldeiser van een onbetwiste vordering in de regel binnen 90 kalenderdagen een executoriale titel verkrijgt (art. 10), wanneer “de schuld of aspecten van de procedure niet worden betwist”. Op dit moment haalt Nederland deze norm, nu de verstekprocedure doorgaans binnen deze tijd wordt afgewikkeld. Verwacht mag worden dat het verzoek tot een betalingsregeling van een schuldenaar ertoe zal leiden dat de vordering wordt behandeld als een vordering op tegenspraak. In dat geval wordt de norm van 90 dagen ruimschoots niet gehaald<sup>29</sup>, terwijl een verzoek om een betalingsregeling geen betwisting van de schuld of aspecten van de procedure vormt.

### **Het wetsvoorstel staat weldegelijk op gespannen voet met art. 1 EP**

63. De NVB stelt ook vast dat – anders dan de toelichting lijkt te suggereren – het Wetsvoorstel wel degelijk een aantasting zal opleveren van de financiële positie van de schuldeiser. Dat volgt uit het gegeven dat een betalingsregeling alleen kan worden geweigerd als die zou leiden tot ‘onevenredige’ benadeling van de schuldeiser. Met andere woorden, de belangen van de schuldeiser kunnen dus weldegelijk worden benadeeld.

64. Ook het kennelijke uitgangspunt van het Wetsvoorstel dat geen sprake is van voor art. 1 EP relevante benadeling als de schuldeiser (uiteindelijk) maar een executoriale titel krijgt, komt de NVB als onjuist voor. Uitstel van de mogelijkheid om een vorderingsrecht geldend te maken leidt weldegelijk tot benadeling, als was het maar omdat met dit uitstel de kans op volledige betaling afneemt. De NVB verwijst in dit kader nogmaals naar het onderzoek van de EBA waaruit blijkt dat een moratorium op het innen voor schulden leidt tot een lagere verhaalsopbrengst voor zekerheidsgerechtigden.<sup>30</sup> De NVB vermoedt dat dit voor schuldeisers zonder zekerheidsrechten nog sterker geldt. Met andere woorden, het Wetsvoorstel leidt in alle waarschijnlijkheid wél tot benadeling van de schuldeiser, terwijl niet blijkt dat de wetgever hierover een afweging heeft gemaakt.

65. Daarnaast memoreert de NVB dat het ontnemen van de ‘eigenaar’ in de zin van art. 1 EP van het recht om daadwerkelijk zijn ‘eigendom’ uit te oefenen een schending kan opleveren van art. 1 EP. Dat wil niet zeggen dat onder omstandigheden niet van de schuldeiser kan worden gevegd dat hij zijn vordering gedurende beperkte tijd niet kan innen, maar deze tijd behoort wel beperkt te zijn.

---

<sup>27</sup> Richtlijn 2011/7/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties.

<sup>28</sup> Considerans nr. 35.

<sup>29</sup> Zie randnummer 52.

<sup>30</sup> Zie voetnoot 20.

Ongelimiteerd uitstel vormt een inbreuk op art. 1 EP. Op dit moment bevat het Wetsvoorstel geen waarborgen om ervoor te zorgen dat de betalingsregeling slechts van beperkte duur is.

66. Daarbij komt dat de NVB ervan uitgaat dat het Wetsvoorstel inderdaad – zoals de NVB meent – als uitgangspunt heeft dat alle kosten van de betalingsregeling door de schuldenaar moeten worden gedragen. Is dat niet het geval, dan staat ook het afwentelen van deze kosten op de schuldeiser op gespannen voet met art. 1 EP.
67. Bovendien geldt dat het Wetsvoorstel geen overgangstermijn of overgangsrecht kent, terwijl het – zoals boven is aangegeven – een fundamentele inbreuk op het bestaande recht vormt en diep inbreekt op reeds tussen partijen gemaakte afspraken. Daarmee voorziet het Wetsvoorstel in ontneming of beperking van 'eigendomsrechten' in de zin van art. 1 EP.

#### **Het wetsvoorstel roept vragen van toezichtsrechtelijke aard op voor schuldeisers**

68. De NVB merkt op dat uitstel van betaling mogelijk als 'kredietverlening' kwalificeert, waarop diverse toezichtsrechtelijke wet- en regelgeving van toepassing is. Voor de beantwoording van deze vraag is onder meer van belang wat de duur van betalingsregeling is, is deze langer of korter dan drie maanden en welke kosten de schuldenaar voor de betalingsregeling moet voldoen. Afhankelijk van het antwoord op deze vragen zou een betalingsregeling onder de reikwijdte van de Wft en andere regelgeving kunnen vallen. Dan kunnen vragen relevant worden zoals de vraag of de schuldeiser een vergunning op grond van de Wft behoeft. Voor de leden van de NVB is deze problematiek niet zo relevant, omdat zij over de benodigde vergunningen beschikken. De NVB meent echter dat het Wetsvoorstel alle onzekerheid voor de schuldeiser (en de rechter) hierover dient weg te nemen. Van de schuldeiser kan niet worden gevraagd om een vergunning (art. 2:60 Wft) aan te vragen. De NVB meent daarom dat ofwel in het Wetsvoorstel de Wft en verwante regeling moet worden gewijzigd, dan wel dat in de toelichting moet worden duidelijk gemaakt waarom de op kredietverlening van toepassing zijnde regelgeving niet van toepassing is.

#### **Alternatief**

69. Zoals uit het voorgaande blijkt is de NVB geen voorstander van het Wetsvoorstel. De NVB is er echter voor dat de schuldenproblematiek wordt aangepakt. De NVB formuleert daarom op deze plaats een alternatief voor het Wetsvoorstel. In de ogen van de NVB zou dit alternatief moeten worden aangeboden aan schuldenaren die (in overwegende mate) als consument gelden.
70. De NVB is van mening dat het doel van het Wetsvoorstel beter kan worden bereikt door schuldenaren en schuldeisers een betere basis te geven om te onderhandelen over tijdelijke betalingsonmacht en schulden. Dit kan gebeuren door het schuldenaren makkelijk te maken om op vertrouwenwekkende wijze inzage aan de schuldeiser te geven in hun vermogenspositie en betaalcapaciteit. Dit zou in de ogen van de NVB moeten gebeuren door de schuldenaar te stimuleren om een derde, zoals een schuldhulpverlener, een rapport op te laten stellen over de inkomsten en uitgaven van de schuldeiser alsmede een staat van schulden en activa. Als dit rapport van voldoende kwaliteit is, dan biedt dat schuldenaren een beginpunt om op efficiënte wijze met (al) hun schuldeisers te onderhandelen over een betalingsregeling. Een dergelijk rapport biedt ook een waarborg tegen betalingsregelingen die niet worden nagekomen, omdat de schuldeiser te hoge betalingseisen stelt, of de schuldenaar een te optimistische voorstelling van zaken geeft. Bovendien kan met een dergelijk rapport worden vastgesteld of sprake is van tijdelijke betalingsonmacht of schulden, of dat de schuldenproblematiek groter van omvang is.
71. De wijze waarop schuldenaren kunnen worden gestimuleerd om een dergelijk rapport te laten maken zijn onder meer:
  - a. Het subsidiëren van dergelijke rapporten.
  - b. Het verplichten van professionele schuldeisers, en incassodienstverleners zoals incassobureaus en deurwaarders om schuldenaren te wijzen op de mogelijkheid om een dergelijk rapport op te maken.

- c. Het stimuleren van de schuldeiser om in gesprek te gaan met zijn schuldenaar in het geval de schuldenaar over een recent en actueel rapport beschikt en een redelijk voorstel voor een betalingsregeling doet aan al zijn schuldeisers. Daarbij benadrukt de NVB dat voor een dergelijk gesprek het rapport essentieel is. Ontbreekt zicht op de ernst van de schuldenproblematiek en de betaalcapaciteit van de schuldenaar, dan is een dergelijk gesprek niet voldoende productief.
72. Een ander alternatief voor het Wetsvoorstel kan in de ogen van de NVB worden gevonden in het nadrukkelijke reguleren van de incassopraktijk van sommige schuldeisers op een vergelijkbare wijze als thans al voor de leden van de NVB geldt. Voor de leden van de NVB geldt thans al dat zij aansturen op een betalingsregeling indien dat mogelijk is.<sup>31</sup> Deze praktijk leidt ertoe dat schulden die verband houden met een financieel product blijkens een steekproef uit 2012 slechts 5% van de verstekvorderingen uitmaakt. In de tussentijd hebben de leden van de NVB meer maatregelen genomen om ontijdige (gerechtelijke) incassoprocedures te voorkomen. Verwacht mag daarom worden dat het aantal incassozaken door banken verder is afgenomen. Door te kiezen voor meer gerichte regelgeving wordt bereikt dat de negatieve effecten van de regelgeving beperkt worden tot bepaalde gevallen.

### Conclusie

73. Al met al is de NVB van mening dat het Wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet moet worden ingevoerd. De NVB betwijfelt of het Wetsvoorstel in belangrijke mate bijdraagt aan het doel van het Wetsvoorstel, het bestrijden van de schuldenproblematiek. Daar staat tegenover dat de NVB verwacht dat het Wetsvoorstel grote negatieve gevolgen zal hebben voor alle (handels)transacties. Daarbij moet worden bedacht dat het aantal (handels)transacties waarbij géén sprake is van tijdelijke en beginnende betalingsonmacht en schulden speelt het aantal gevallen waar dat wél het geval is ruimschoots overtreft. De negatieve gevolgen betreffen dus een veel grotere groep van gevallen. Onder die negatieve effecten valt ook een verminderbare financierbaarheid van (handels)transacties. Daarnaast laat het Wetsvoorstel tal van belangrijke vragen onbeantwoord, hetgeen in de praktijk de toepassing van het Wetsvoorstel zal bemoeilijken. Ook verwacht de NVB dat het Wetsvoorstel zal leiden tot een verdere belasting van de rechterlijke macht. Verder is de NVB van mening dat het Wetsvoorstel botst met de Richtlijn Bestrijding van betalingsachterstanden en op gespannen voet staat met art. 1 EP. Verder roept de NVB op om de gevolgen van het Wetsvoorstel af te stemmen met het Ministerie van Financiën, De Nederlandse Bank en de verschillende Europese autoriteiten, omdat het Wetsvoorstel effect kan hebben op de kostprijs en beschikbaarheid van krediet.

### Contactinformatie

Kaajal Dewnarain

dewnarain@nvb.nl

---

<sup>31</sup> Zie onder meer p. 16 van AFM Leidraad Consumenten en Incassotrajecten - de verantwoordelijkheden van aanbieders van consumptief krediet bij betalingsachterstand (update: 2018) en AFM Leidraad 'Betalingsachterstanden bij hypotheek' (2013).