

Vergaderjaar 2021–2022

32 891

Wijziging van de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet op de rechterlijke organisatie en diverse andere wetten in verband met de vermindering van het aantal arrondissementen en ressorten (Wet herziening gerechtelijke kaart)

33 451

Wijziging van onder meer de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten in verband met de vorming van de arrondissementen Gelderland en Overijssel

N¹

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2022

In het kader van de evaluatie van de herziening van de gerechtelijke kaart door de commissie Kummeling in 2017 is onderzoek verricht naar het signaal dat waar kantonlocaties zijn verdwenen, in civiele zaken gedaagden vaker verstek laten gaan. Het onderzoek wees uit dat er geen significant verband bestaat tussen reisafstanden en (hogere) verstekpercentages.

De Commissie Kummeling deed in haar evaluatie – gelet op het belang van de bereikbaarheid van gerechten – de aanbeveling hier nader onderzoek naar te doen. In reactie op deze aanbeveling heb ik op 16 april 2018 nader onderzoek toegezegd.²

Daarna is tijdens het debat met uw Kamer van 22 mei 2018 over de Staat van de rechtstaat en door de Vaste Kamercommissie van Justitie en Veiligheid van uw Kamer op 16 juli 2018 gevraagd of bij het nader onderzoek ook onderscheid kon worden gemaakt tussen verschillende groepen gedaagden en verweerders (hoogopgeleid, laagopgeleid, mkb'ers, zzp'ers, verschillende inkomensgroepen). Op 24 september 2018 heb ik u laten weten in overleg met de onderzoekers te bezien of het mogelijk is het gevraagde onderscheid naar verschillende groepen gedaagden en verweerders een plaats te geven in het onderzoek.³

Met de aanbieding van het onderzoek »Verstekgangsters en verweervoerders. Onderzoek naar de demografische en sociaaleconomische kenmerken van verstekgangsters en verweervoerders in handelszaken in 2018« doe ik deze toezegging gestand.

¹ De letter N heeft alleen betrekking op 32 891.

² Kamerstukken II, 2017/18, 29 279 / 32 891, nr. 424.

³ Kamerstukken I, 2018/19, 32 891, letter L.

Achtergrond onderzoek

Na het uitkomen van het rapport van de commissie Kummeling is door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (hierna: WODC) een aanvullend onderzoek gedaan naar de regio Noord-Nederland.⁴ Met dit onderzoek en het tijdens de evaluatie gedane onderzoek naar Limburg en Noord-Holland zijn in totaal drie voor Nederland representatieve arrondissementen onderzocht (namelijk Limburg, Noord-Nederland en Noord-Holland).⁵ Daarnaast heeft de Raad voor de rechtspraak in 2019 onderzocht of in de arrondissementen waar kantonlocaties zijn opgeheven het beroep op de rechter en het aantal vonnissen bij verstek zich anders ontwikkelt dan elders.⁶ Het onderzoek van de Raad voor de rechtspraak bevestigde de conclusie van de onderzoeken van het WODC dat er geen correlatie bestaat tussen de reisafstand naar de zittingslocatie en het verstek laten gaan op zitting van de verweerder.

Gegeven de conclusies van de onderzoeken van het WODC en de Raad voor de rechtspraak is besloten om de toezegging gestand te doen door in zijn algemeenheid, zonder specifieke relatie met de HGK, onderzoek te doen naar kenmerken van personen die verstek laten gaan, en daarbij zoveel als mogelijk tegemoet te komen aan de wens van uw Kamer om onderscheid te maken tussen de verschillende groepen gedaagden en verweerders.

Aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) is door het WODC gevraagd onderzoek te doen naar de kenmerken van (huishoudens van) gedaagden die in 2018 verstek hebben laten gaan in handelszaken in vergelijking met zij die verweer voeren. Het onderzoek is toegespitst op kantonzaken waarbij een natuurlijke persoon niet aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, zoals overeenkomsten over huur, (consumenten)koop en ruil, consumentenkrediet, geldlening en opdracht. Zaken over familierecht of arbeidsrecht maken geen deel uit van dit onderzoek.

Het rapport heeft waardevolle verdiepende inzichten opgeleverd over verschillen in kenmerken van (huishoudens van) gedaagden in handelszaken die verstek laten gaan in vergelijking met zij die verweer voeren. De resultaten van het onderzoek bevestigen dat reisafstand nauwelijks een relevante factor lijkt te zijn.

Appreciatie

De aanleiding voor dit onderzoek was het signaal dat waar kantonlocaties zijn verdwenen, in civiele zaken gedaagden vaker verstek laten gaan. Uit het onderzoek van het CBS en ook uit eerder onderzoek van het WODC en van de Raad voor de rechtspraak blijkt niet dat er een correlatie bestaat tussen de reisafstand naar de zittingslocatie en het verstek laten gaan op zitting van de verweerder.

Het onderzoek heeft bruikbare informatie opgeleverd en inzicht gegeven in een aantal demografische en sociaaleconomische kenmerken van (huishoudens van) gedaagden die in 2018 in de onderzochte handelszaken verstek hebben laten gaan. Daarnaast hebben de onderzoekers

⁴ R. Eshuis, Reistijd en gebruik van Rechtspraak in Noord-Nederland. Den Haag: WODC, Memorandum 2018-3.

⁵ De rechter op afstand: Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen reisafstand en het gebruik van rechtspraak, R. Eshuis, WODC Den Haag, Memorandum 2017-5.

⁶ Sluiting kantonlocatie en de gang naar de rechter, F. van Tulder, B. Diephuis, Raad voor de rechtspraak, oktober 2019.

voorstellen gedaan voor een vervolg op dit onderzoek, wat nog meer zou kunnen worden achterhaald over de persoonlijke kenmerken van gedaagden. Hoewel dat interessant kan zijn, is het kabinet nu geen voorstander van een vervolgonderzoek naar meer kenmerken van de verstekgangers, temeer onderzoekers zelf ook aangeven dat de registratie bij de Rechtspraak hierop nu ook niet is ingericht. Daar komt bij dat er mede in het kader van de door het vorige kabinet ingezette brede armoede- en schuldenaanpak al veel bekend is over deze doelgroep.

Het kabinet zal de informatie uit het onderzoek betrekken bij de verdere uitwerking van de thematafels over incasso's, schulden en deurwaardelij die vorige zomer ter uitwerking van de motie van het lid Van Beukering-Huijbregts (D66) hebben plaatsgevonden. Hierover is de Tweede Kamer in de brief van 3 november 2021 geïnformeerd.⁷

Zoals aangegeven in het coalitieakkoord, zet het kabinet de brede armoede- en schuldenaanpak met volle kracht door; meer inzet op maatschappelijk effectieve rechtspraak, tegengaan van opstapeling van schulden door een maximum te stellen aan verhogingen, rente- en incassokosten en sneller oplossen van probleemschulden door onder andere meer mogelijkheden te bieden om tot een schuldregeling te komen.

In het licht van deze beleidsreactie en de speerpunten van het kabinet, benoem ik hierna nog een drietal initiatieven op het terrein van de rechtspleging die hierop aansluiten en die worden betrokken bij de verdere uitwerking van de thematafelsessies:

Betalingsregelingen

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek van het CBS rondom de kenmerken van verstekgangers en verweervoerders valt op te maken dat het niet kunnen betalen van de vordering een veelvoorkomende reden is. Dat sluit aan bij het WODC onderzoek «Betalingsregelingen – Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers» dat op 1 september 2020 is aangeboden aan de Tweede Kamer en dat eveneens uitgaat van een verstekpercentage van rond de 80 procent.⁸ Uit dit onderzoek blijkt dat de schuldenaren die wel verschijnen bij de behandeling van incassozaken op de rolzitting van de kantonrechter dit vaak doen met de gedachte dat zij ter zitting alsnog een betalingsregeling kunnen treffen. In de regel is dit echter niet het geval, alleen al omdat de schuldeiser lang niet altijd bij deze zitting aanwezig is. De rechter kan nu alleen een betalingsregeling vaststellen als de schuldeiser hiermee (van te voren) instemt. In de beleidsreactie op dit onderzoek van 18 juni 2021 is aangekondigd dat een wetswijziging wordt voorbereid om de rechter in bepaalde gevallen de bevoegdheid te geven om een betalingsregeling op te leggen.⁹ Voorwaarde daarbij is dat de schuldenaar verschijnt bij de rechter. De verwachting is dat als bekend is dat rechters de mogelijkheid hebben om betalingsregelingen op te leggen, meer schuldenaren naar de rolzitting van de kantonrechter zullen komen en dat het aantal verstekzaken zal dalen.

Gelet op de kenmerken van de huishoudens van gedaagden uit het CBS onderzoek, is het vermoeden dat een grote groep burgers overblijft die vaak meerdere schulden bij verschillende schuldeisers heeft openstaan en

⁷ Kamerstukken II, 2021/22, 24 515, nr. 612.

⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 24 515, nr. 560.

⁹ Kamerstukken II, 2020/21, 24 515, nr. 604.

tegelijkertijd onvoldoende of geen vermogen heeft om binnen afzienbare tijd de openstaande facturen en/of reeds gemaakte betalingsregelingen af te kunnen lossen. Deze groep burgers laat niet alleen massaal verstek bij de rechter maar is ook heel lastig te bereiken door schuldeisers, incasso-bureaus en deurwaarders in de minnelijke incassofase.

Evenmin is deze groep vroegtijdig in beeld van schuldhulpverlening, waaronder de gemeente. Het kabinet wil met meer inzet op preventie en vroeg signalering voor de burger er voor zorgen dat problematische schulden worden voorkomen.

Schuldenrechter

De rechtspraak heeft in het visiedocument «schuldenproblematiek en rechtspraak» gesignaleerd dat de rechtspraak zich zou kunnen organiseren rondom het bredere perspectief van een incasso- en schuldencasus voor de burger in plaats van hoofdzakelijk per individuele geldvordering en de verhaalbaarheid daarvan. Zoals aangekondigd in de nota naar aanleiding van verslag bij het Wetsvoorstel Wijziging Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (Wsnp), ben ik in het kader van de maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER) in gesprek met de rechtspraak over pilots met schuldenrechters. Op dit moment loopt bij een aantal gerechten een initiatief waarbij burgers die een vordering niet betaald hebben rechtstreeks door de rechtbank worden benaderd in plaats van via een dagvaarding. De voorlopige uitkomst van dit experiment is dat mensen sneller naar de zitting komen op uitnodiging van de rechter. Hierin speelt de rechtspraak in op de behoefte om tot oplossingen te komen bij vorderingen waar een burger mee geconfronteerd wordt die de primaire levensbehoefte raken en waarbij ook van belang is dat de burger toegang tot die voorzieningen houdt, zoals bij vorderingen van woningcorporaties, zorgverzekeringen en nutsvoorzieningen. Het is een goedkope procedure zodat de kosten die voor rekening komen van de burger beperkt kunnen worden gehouden. Na evaluatie worden deze pilots landelijk uitgerold in de komende vier jaar.

Schuldregelen

Zoals in de beantwoording van de Kamervragen van het lid Kat (D66) over het artikel «Geregistreerde Schuld Regeling ontvangen» is aangegeven, zal ter vereenvoudiging van het proces van schuldregelen de mogelijkheid worden verkend hoe in geval van collectieve afwikkeling van een derdenbeslag ook meteen de erkende private schulden kunnen worden meegenomen waarvoor nog geen gerechtelijke titel van de civiele kantonrechter is verkregen.

Hierbij zal onder andere worden gekeken naar een mogelijke regierol voor de gerechtsdeurwaarder. Daarover praat ik graag verder met de rechtspraak en de gerechtsdeurwaarders en andere partijen die nadrukkelijk ook weer zullen worden betrokken bij de verdere uitwerking van de thematafels.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind