

Procedure van collectieve schuldenregeling in het oog van de storm van de Hoge Raad voor de Justitie

S. Thibaut (juriste), december 2022

Eind 2022 publiceerde de Hoge Raad voor de Justitie op zijn website een [auditverslag over het toezicht op de procedure van collectieve schuldenregeling door de arbeidsrechtbanken](#).

De doelstelling was om te evalueren of de Belgische arbeidsrechtbanken:

- een specifiek beleid en praktijken hebben en toepassen om schuldbemiddelaars te selecteren en aan te stellen;
- een beleid en praktijken hebben ingevoerd voor de administratieve behandeling van en het toezicht op dossiers over de procedure van collectieve schuldenregeling (CSR).

Deze audit vond plaats van januari tot november 2021. Hij is verricht aan de hand van drie gegevensbronnen: (1) analyse van statistische gegevens verstrekt door het college van hoven en rechtbanken¹, (2) een reeks interviews² met de betrokken magistraten en leden van het gerechtelijk personeel en (3) het onderzoek van 115 willekeurig uitgekozen CSR-dossiers bij de griffies van de negen arbeidsrechtbanken.

De voorgestelde analyse is dus eerder verkennend dan representatief.

1. Evolutie van het aantal CSR-dossiers en looptijd en inachtneming van de behandelingstermijnen

In een eerste deel wordt geschetst hoe het aantal CSR-dossiers evolueert en wordt onderzocht hoelang een dossier loopt en of de in de actieve dossiers vastgelegde behandelingstermijnen worden in acht genomen.

Een eerste belangrijke vaststelling is dat alle arbeidsrechtbanken sinds 2015 een structurele dalende trend in het aantal nieuwe CSR-dossiers vaststellen. Die daling ligt bij elke rechtbank tussen 36% en 51%.

Naast de impact van de gezondheidscrisis wijst het verslag op verschillende redenen die deze trend verklaren:

- sinds 2013 is het voor een persoon waarvan de aanzuiveringsprocedure werd herroepen, verboden om binnen de vijf jaar na het vonnis van herroeping opnieuw een verzoekschrift tot het verkrijgen van een nieuwe CSR-procedure in te dienen³;
- de vervanging in 2018 van het begrip handelaar door het veel ruimere vennootschap, waardoor voortaan elke natuurlijke persoon met deze hoedanigheid van de CSR-procedure is uitgesloten;

¹ ARTT-applicatie.

² Er zijn 87 interviews afgenomen.

³ Art. 1675/2, lid 2 GW.

- de invoering van nieuwe niet-gerechtelijke regelingen om overmatige schuldenlast aan te pakken.

Uit een onderzoek van een steekproef van actieve dossiers bleken de volgende praktijken met betrekking tot de afhandelingstermijnen.

In bijna de helft van de dossiers (48%) werd het CSR-verzoek binnen de wettelijke termijn van 8 dagen⁴ na de registratiedatum behandeld. Algemeen bedraagt de mediane behandelingstermijn⁵ tussen de indiening van het verzoekschrift en de beschikking van toelaatbaarheid 10 dagen⁶. Er wordt wel benadrukt dat deze termijnen tussen de rechtbanken sterk verschillen.

Wat de termijn tussen de beschikking van toelaatbaarheid en de homologatie van een minnelijke aanzuiveringsregeling of het opleggen van een gerechtelijke aanzuiveringsregeling betreft, is de eerste vaststelling dat de rechtbanken in de regel de voorkeur geven aan minnelijke aanzuiveringsregelingen. In 94% van de geraadpleegde dossiers is dit immers het geval.

De mediane duurtijd om een minnelijke aanzuiveringsregeling te homologeren, bedraagt 17 maanden⁷. In slechts 24% van de dossiers werd het plan binnen de wettelijke termijn van zes maanden tot één jaar gehomologeerd, zoals bepaald in artikel 1675/11, § 1, lid 3 van het Gerechtelijk Wetboek.

In alle arbeidsrechtbanken is het niet in acht nemen van wettelijke termijnen uitgegroeid tot een structureel probleem. Een evaluatie en aanpassing van de huidige praktijken dringt zich dan ook op.

2. Selectie- en aanstellingsbeleid van schuldbemiddelaars

In het tweede deel ging de aandacht naar het doorlichten van het beleid en de praktijken in het kader van de selectie⁸ en de aanstelling⁹ van schuldbemiddelaars.

Daaruit blijkt dat er in de regel een formele¹⁰ of informele procedure bestaat om kandidaat-schuldbemiddelaars op basis van diverse criteria te selecteren. Het aantal criteria verschilt echter tussen arbeidsrechtbanken en soms zelfs tussen afdelingen van dezelfde rechtbank. De Hoge Raad voor de Justitie pleit op dit punt dan ook voor een transparante en uniforme toepassing van de selectiecriteria binnen alle rechtbanken om de kwaliteit van het werk van de schuldbemiddelaar beter te waarborgen.

Van de algemeen gehanteerde selectiecriteria staat die van een CSR-opleiding op de eerste plaats. Het verslag benadrukt het belang van het volgen van opleidingen en meer bepaald van 'basisopleidingen' als waarborg voor de kwaliteit van de potentiële schuldbemiddelaar.

⁴ Art. 1675/6, § 1GW.

⁵ De mediaan is de middelste waarde in een reeks waarden die oplopend gerangschikt zijn. Deze waarde is in tegenstelling tot het gemiddelde veel minder gevoelig voor extreem hoge of lage waarden. Het gemiddelde is het resultaat van de som van een aantal waarden gedeeld door het aantal waarden.

⁶ Gemiddeld 26 dagen.

⁷ Gemiddeld 22 maanden.

⁸ De selectie is de handeling die bestaat uit de registratie van een nieuwe schuldbemiddelaar op de interne lijst van een rechtsgebied waardoor hij in het kader van een CSR-procedure als schuldbemiddelaar kan worden aangewezen.

⁹ De aanwijzing is de handeling waarbij een rechtbank een CSR-dossier aan een schuldbemiddelaar toewijst.

¹⁰ Soms schriftelijk vastgelegd.

Het stelt echter vast dat er geen officieel erkende basisopleiding en ook geen opleidingsplicht voor bepaalde categorieën bemiddelaars bestaat (met name voor advocaten, ministeriële ambtenaren en gerechtelijke mandatarissen)¹¹.

Let wel: die opleidingsplicht maakte deel uit van de erkenningsvoorwaarden die bij wet zijn vastgelegd in artikel 7, § 1 van de wet van 26 maart 2012¹².

Deze bepaling is echter nog nooit volledig in werking getreden.

Dezelfde opmerkingen worden gemaakt over de aanstellingsprocedure van de schuldbemiddelaar: algemeen gebruik van aanstellingscriteria, rechtbanken en zelfs afdelingen hanteren andere criteria, noodzaak om deze criteria op een uniforme en transparante manier door alle rechtbanken te laten toepassen.

Het verslag wijst verder nog op het belang om het aantal beheerde dossiers per bemiddelaar te beperken. Het wijst op de verschillende gevaren waartoe het beheer van een te groot aantal dossiers kan leiden: louter administratieve behandeling van het dossier, onvoldoende aandacht voor de evolutie van de sociale en financiële situatie van de schuldenaar en voor mogelijke toekomstperspectieven, belemmering van de goede werking van justitie¹³.

De Raad is van mening dat de rechtbank voor elke bemiddelaar moet kunnen beschikken over een actueel overzicht van het totaal aantal beheerde CSR-dossiers binnen en buiten het arrondissement. Het vindt ook dat het vastleggen van een minimumaantal dossiers per mandataris een goede praktijk is die de kwaliteit en deskundigheid van de bemiddelaar waarborgt.

3. Naleving van wettelijke termijnen, follow-up en administratieve behandeling en toezicht

Een laatste deel gaat over de follow-up en de administratieve behandeling van de dossiers en over het toezicht.

Zoals hiervoor vermeld in punt 1° wijst het verslag erop dat de wettelijke termijn van acht dagen tussen de indiening van het verzoek en de beschikking van toelaatbaarheid niet altijd wordt gerespecteerd.

Deze vertragingen zijn niet altijd te wijten aan de rechtbanken, maar zijn vaak het gevolg van onvolledige of onnauwkeurige informatie en/of documenten die bij het verzoekschrift moeten worden gevoegd. De meeste rechtbanken hebben een modelverzoekschrift uitgewerkt, maar leggen het gebruik ervan niet op om de schuldenaar niet te ontmoedigen. De nadruk wordt gelegd op de noodzaak om de schuldenaars duidelijk te informeren over de over te maken documenten en over de mogelijkheid om zich te laten bijstaan door een OCMW, een advocaat of een andere organisatie om het verzoekschrift in te vullen.

Net als in punt 1° wordt nogmaals gewezen op de te korte wettelijke termijn van zes maanden om een minnelijke aanzuiveringsregeling te laten homologeren. Het verslag pleit dan ook voor

¹¹ Art. 1675/17, § 1GW.

¹² Tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek wat de collectieve schuldenregeling betreft, MB 13/04/2012.

¹³ Bij fraude of wanneer een bemiddelaar een carrièreswitch maakt, moet de rechtbank alle dossiers aan nieuwe bemiddelaars toewijzen.

een herziening die rekening houdt met de realiteit in de praktijk.

Het verslag benadrukt ook dat rechtbanken systematisch moeten nagaan of de jaarverslagen worden ingediend, wat nu niet altijd het geval blijkt te zijn. Het wijst er ook op dat hoewel de huidige middelen niet toereikend zijn, het jaarverslag een optimaal en regelmatig toezicht van het dossier toelaat.

Het verslag herinnert er ook aan dat sinds 2012 de referentiedatum voor het indienen van het jaarverslag de datum van de beschikking van toelaatbaarheid is en niet de homologatiedatum van de aanzuiveringsregeling, die sommige rechtbanken nu hanteren. Deze praktijk laat toe om vertragingen en mogelijke problemen sneller en eenvoudiger onder de aandacht te brengen.

Tot slot is er nog een punt gewijd aan de evaluatie van het toezicht dat de rechtbanken op elke stap van de procedure uitoefenen. Het verslag merkt op dat dit toezicht niet overal op dezelfde manier gebeurt.

Naast de bevinding over de indieningsdatum stelt het verslag in verband met het jaarverslag ook vast dat de onderzochte dossiers niet systematisch alle wettelijke vereiste informatie bevatten: heel beknopte voorstelling van de sociale situatie van de schuldenaar; geen toezicht op de indexering van het leefgeld; een bijgevoegd overzicht van financiële bewegingen of een kopie van rekeningafschriften van de bemiddelingsrekening.

Deze laatste informatie is nochtans essentieel om de juistheid van de kosten- en ereloonstaten van de bemiddelaar en het respect voor de menselijke waardigheid van de schuldenaar te controleren.

Op dit punt wordt de rechtbank ook gewezen op haar plicht om de bemiddelaar die de wettelijke voorschriften niet naleeft, terecht te wijzen en op de mogelijkheid om bemiddelaars die herhaaldelijk in gebreke blijven, een straf op te leggen door bijvoorbeeld de taxatie (over het jaarverslag bijvoorbeeld) niet goed te keuren.

De Raad vindt het ook zinvol om te voorzien in een periodieke evaluatie van de bemiddelaars.

De meeste rechtbanken controleren de kosten- en ereloonstaten handmatig. Het verslag wijst erop dat sommige bedragen moeilijk te controleren zijn, maar erkent dat elektronische overschrijvingen en het gebruik van een elektronische tabel om de berekeningen te automatiseren, goede praktijken zijn.

Bepaalde bedragen waarin het koninklijk besluit van 18 december 1998 voorziet, zijn echter regelmatig onderhevig aan interpretatie, en dus aan verschillende taxaties door rechtbanken of afdelingen. De Raad roept daarom op tot een evaluatie en herziening van het koninklijk besluit.

4. Aanbevelingen

Op basis van al deze bevindingen en analyses eindigt het rapport met een geprioriteerde lijst van 20 aanbevelingen, waarvan een aantal hierna zijn opgesomd die tot op zekere hoogte door het Observatorium Krediet en Schuldenlast worden gedeeld¹⁴.

¹⁴ Voor een algehele hervorming van de wet op de collectieve schuldenregeling [Online] [Geraadpleegd op 19 december 2022] <https://observatoire-credit.be/storage/1979/Avis-RCD-NL.pdf>

- Vaststellen van een algemeen beleid voor het beheer van werkprocessen, de selectie en aanstelling van schuldbemiddelaars en de follow-up van en het toezicht op dossiers en toezien op de uniforme toepassing ervan binnen alle jurisdicties;
- In de erkenningsvoorwaarden voorzien in verplichte opleidingen voor alle categorieën schuldbemiddelaars, georganiseerd door de bevoegde overheid¹⁵;
- Uniforme en transparante selectie- en aanstellingscriteria voor schuldbemiddelaars vastleggen;
- Erop toezien dat het totale aantal dossiers dat aan de schuldbemiddelaar wordt toegewezen, toelaat om met elke schuldenaar contact te hebben, zodat hij op de hoogte is van zijn of haar sociale en financiële situatie en zijn tussenkomst niet reduceert tot een louter administratieve behandeling van het dossier;
- De in het kader van de procedure van collectieve schuldenregeling wettelijk voorziene termijnen wijzigen, zodat ze werkbaar en in overeenstemming zijn met de praktijken en de realiteit op het terrein en nagaan of alle wettelijk voorziene verplichte vermeldingen in de minnelijke aanzuiveringsregeling zijn opgenomen;
- De ontvangst van het jaarverslag op de vervaldag op systematische wijze verzekeren, waarbij de toelaatbaarheidsdatum als referentie wordt genomen en erop wordt toegezien dat alle wettelijke rubrieken en bijlagen zijn vermeld;
- Erop toezien dat de schuldenaar altijd toegang heeft tot de afschriften van de bemiddelingsrekening;
- Om de kans op fouten of fraude te verkleinen, een aselecte controle van dossiers verrichten op basis van verschillende relevante knipperlichten;
- De schuldbemiddelaars ervan op de hoogte brengen dat deze controles plaatsvinden, contact met hen opnemen en eventuele problemen bespreken en tot slot rekening houden met vastgestelde tekortkomingen of problemen bij de selectie- en aanstellingsprocedure;
- Magistraten en leden van de griffie bewustmaken van mogelijke fraude;
- Het koninklijk besluit van 18 december 1998 houdende vaststelling van de regels en barema's tot bepaling van het ereloon, de emolumenten en de kosten van de schuldbemiddelaar herzien om de regels te verduidelijken en te vereenvoudigen;
- Schuldbemiddelaars aanmoedigen om te gaan voor een CSR-procedure die zo weinig mogelijk kosten voor de schuldenaar met zich meebrengt;
- Ervoor zorgen dat alle regelgeving inzake gegevensbescherming wordt gerespecteerd bij het invoeren van het centraal register van collectieve schuldenregeling (JustRestart).

Deze aanbevelingen werden overgemaakt aan de FOD Justitie, de minister van Justitie, de wetgever, het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding, de arbeidsrechtbanken, de OVB en de OBF.

We wijzen er tot slot op dat de auteurs van dit verslag voor verschillende punten die in dit verslag aan bod komen (indiening van het verzoekschrift, follow-up van het dossier, controle van het jaarverslag, controle van de kosten- en ereloonstaten enz.), heel veel hoop stellen in de nakende invoering¹⁶ van het toekomstige centrale CSR-platform, dat sommige problemen of verschillen in praktijken bij de behandeling van, het toezicht op en de controle van CSR-dossiers lijkt te kunnen oplossen of elimineren.

Dat moet de toekomst uitwijzen.

¹⁵ Art. 7, § 1 van de wet van 26 maart 2012 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek wat de collectieve schuldregeling betreft.

¹⁶ In principe op 1 januari 2023, maar wellicht pas in april of zelfs september 2023.