



Breed wettelijk moratorium minnelijke schuldhelpverlening

Een onderzoek naar de wenselijkheid

Tussenrapport

Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid en het ministerie van Justitie

Annejet Kerckhaert, Lennart de Ruig m.m.v. Frits Salomons

Projectnummer: B3750

Zoetermeer, 16 augustus 2010

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting of numbers and/or text as an explanation or support in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Voorwoord

Door verschillende omstandigheden, onder meer door de economische crisis, neemt het beroep op schuldhulpverlening toe. De verwachting is dat de vraag naar schuldhulpverlening in de komende jaren verder zal toenemen. Deze ontwikkelingen vragen om een effectieve schuldhulpverlening. Een mogelijk instrument om de minnelijke schuldhulpverlening effectiever te maken is een breed wettelijk moratorium. Panteia heeft onderzocht of een breed wettelijk moratorium een oplossing biedt voor de knelpunten in de minnelijke schuldhulpverlening en geeft daarmee een onderbouwing of dit instrument wenselijk is. Dit tussenrapport doet verslag van dit onderzoek.

We willen graag de leden van de klankbordgroep bedanken voor hun constructieve bijdrage aan de totstandkoming van het rapport. De klankbordgroep bestond uit E. Radius (MOgroep W&MD), B. Reitsma (VFN), J. Wisseborn (KBvG), Y. van Houdt (NVVK), G. Jongma (Divosa), H. von den Hoff (Raad voor Rechtsbijstand), E. Penders (Recofa), A. Reitsma (NVB). Vanuit de ministeries is het onderzoek begeleid door: M. Oosterom (SZW), M. Vreeburg (SZW), G. Lankhorst (Justitie) en E. Schmieman (Justitie).

Daarnaast een woord van dank aan Dion Voeten van de NVVK voor haar behulpzaamheid bij het verzamelen van informatie over convenanten.

Tot slot een woord van dank voor Frits Salomons voor zijn heldere advies en bijdragen aan het rapport.

De interviews zijn uitgevoerd door Annejet Kerckhaert, Florieke Westhof, Mirjam Tom en Dennis Bleeker.

Annejet Kerckhaert en ondergetekende verzorgden de rapportage.

Lennart de Ruig
Accountmanager



Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	Doel en vraagstelling van het onderzoek	7
1.3	Beoordelingskader wenselijkheid	8
1.4	Opzet van het onderzoek	9
1.5	Leeswijzer	10
2	Knelpunten in de minnelijke schuldhulpverlening	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Effectiviteit minnelijke schuldhulpverlening	11
2.3	Oorzaken	12
2.4	Conclusie	16
3	Instrument: breed wettelijk moratorium	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Juridisch kader	17
3.3	Verwachte effectiviteit	19
3.4	Verwachte neveneffecten	21
3.5	Draagvlak	23
3.6	Conclusie	25
4	Instrument: convenanten	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Kenmerken	27
4.3	Verwachte effectiviteit	29
4.4	Draagvlak	31
4.5	Conclusie	31
5	Instrument: initiatief NVVK, KBvG en NVI	33
5.1	Inleiding	33
5.2	Kenmerken	33
5.3	Verwachte effectiviteit	34
5.4	Draagvlak	36
5.5	Conclusie	36
6	Conclusies en samenvatting	37
6.1	Achtergrond en vraagstelling van het onderzoek	37
6.2	Knelpunten	38
6.3	Zelfregulering	39
6.4	Verwachte effectiviteit	40
6.5	Neveneffecten	41
6.6	Draagvlak	42
6.7	Eindconclusie	43

Bijlage 1 Literatuur	45
Bijlage 2 Geïnterviewde personen	47
Bijlage 3 Samenstelling Klankbordgroep	49

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Op 15 december 2009 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de Tweede Kamer per brief laten weten dat er onderzoek moet plaatsvinden naar de vraag of en zo ja hoe een breed wettelijk moratorium in het kader van de minnelijke schuldhulpverlening vormgegeven kan worden.¹

In het Algemeen Overleg van 17 december 2009 is deze toezegging herhaald en is daaraan toegevoegd dat indien naar aanleiding van dit onderzoek wordt besloten tot invoering van een breed wettelijk moratorium dit zo snel mogelijk in het wetsvoorstel over de minnelijke schuldhulpverlening kan worden opgenomen.²

Voor dit onderzoek wordt de volgende werkdefinitie gebruikt van het breed wettelijk moratorium: Een breed wettelijk moratorium houdt in dat schuldeisers, zonder dat de wettelijke schuldsaneringsregeling van toepassing is, voor een bepaalde periode geen maatregelen kunnen nemen om hun vordering voldaan te krijgen. Het instrument moet aangevraagd worden door de schuldenaar, wordt toegekend door de rechter en kan niet alleen ingezet worden in bedreigende schuldsituaties maar ook in situaties van loonbeslag, executie en verrekening.

In de Faillissementswet is de mogelijkheid van een moratorium al opgenomen (artikel 287b). Dit reeds bestaande moratorium kan aangevraagd worden als sprake is van een bedreigende situatie. Bedreigende situaties zijn gedwongen woningontruiming, afsluiting van gas, water en/of licht en stopzetten van de zorgverzekering. Anders dan het huidige moratorium kan het breed wettelijk moratorium ook aangevraagd worden in situaties van beslag, executoriale verkoop en verrekening. De discussie over een breed wettelijk moratorium is terug te voeren naar 2008, toen in een rapport geschreven in opdracht van het ministerie van SZW werd bepleit dat het instellen van een moratorium de effectiviteit van de minnelijke schuldhulpverlening zou vergroten.³

1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is tweeledig. Allereerst dient het inzicht te geven in de wenselijkheid van een breed wettelijk moratorium in relatie tot alternatieve instrumenten, zoals convenanten en een register minnelijke schuldhulpverlening. In de doelstelling van het onderzoek is dus expliciet de mogelijkheid opengelaten dat het onderzoek oplevert dat een alternatief voor een breed wettelijk moratorium het meest wenselijk is. Daarnaast biedt het

¹ Brief 15 december 2009 betreffende Stand van zaken toezeggingen AO 10 september 2009.

² Tweede Kamer, 24515, nr. 175, vergaderjaar 2009 - 2010.

³ Hiemstra & de Vries, *Schulden? De gemeente helpt!*, juli 2008.

onderzoek een uitwerking van de vormgeving van een breed wettelijk moratorium of een alternatief ervan op hoofdlijnen.

Deze tussenrapportage is gericht op de eerste doelstelling. Uit deze doelstelling volgen de volgende hoofdvraag en bijbehorende onderzoeksvragen:

Is het wenselijk om een breed wettelijk moratorium in te voeren?

1. In welke gevallen is een korte periode van rust bevorderlijk voor de totstandkoming van een schuldregeling¹?
2. Welke instrumenten zijn in te zetten om deze korte periode van rust te creëren?
 - Vrijwillige moratoria (convenanten)?
 - Breed wettelijk moratorium?
 - Initiatief van NVVK, KBvG en NVI
3. Wat zijn de voorwaarden en verwachte effecten op de totstandkoming van een schuldregeling en een effectieve schuldhulpverlening van deze instrumenten? Welk van deze instrumenten is naar verwachting het meest effectief?
4. In welke mate zijn vrijwillige moratoria en eventuele alternatieven dekkend voor het geheel aan economische activiteiten?

1.3 Beoordelingskader wenselijkheid

In het onderzoek is een kader gehanteerd om te beoordelen of een breed wettelijk moratorium of een alternatief instrument wenselijk is. Het kader sluit aan bij de 'Aanwijzingen voor de regelgeving'. Een belangrijk uitgangspunt bij de totstandkoming van regelgeving in Nederland, zoals geformuleerd in de 'Aanwijzingen voor de regelgeving', is dat alleen tot nieuwe regelgeving wordt besloten als de noodzaak daarvan is vast komen te staan. Daarbij worden een aantal stappen doorlopen, die ook zijn toegepast op het breed wettelijk moratorium (zie onderstaande kader).

Beoordelingskader

Een breed wettelijk moratorium of een alternatief instrument is wenselijk indien:

- a) Er grond is om in te grijpen; dat wil zeggen dat er knelpunten zijn in de schuldhulpverlening die niet vanzelf verdwijnen [**Knelpunten**].
- b) De schuldhulpverlening c.q. samenleving de knelpunten door middel van zelfregulering niet kan oplossen [**Zelfregulering**].
- c) De knelpunten door middel van een breed wettelijk moratorium of een alternatief instrument naar verwachting opgelost worden. Het gaat hier om de verwachte effectiviteit [**Effectiviteit**].
- d) De verwachte effecten c.q. maatschappelijk baten opwegen tegen de neveneffecten c.q. de maatschappelijk kosten [**Neveneffecten**].
- e) Er bij de belangrijkste betrokken partijen draagvlak bestaat voor het instrument [**Draagvlak**].

¹ In de onderzoeksvragen die het ministerie van SZW heeft geformuleerd, wordt gesproken over 'schuldregelingen'. In het onderzoek is deze term breder opgevat. Niet alleen schuldregelingen zijn in de interviews aan bod gekomen, maar ook andere oplossingen voor problematische schulden.

Het beoordelingskader vormt tevens het richtsnoer bij de opzet van het onderzoek en bij de opbouw van dit rapport. Hierin zijn de volgende stappen doorlopen:

- Allereerst is de problematiek in de minnelijke schuldhulpverlening in kaart gebracht. Hieronder valt ook het vaststellen van de perceptie van het probleem bij betrokken partijen.
- Vervolgens is bepaald of bestaande oplossingen afdoende zijn om het probleem op te lossen, of dat aanvullende regelgeving nodig is.
- Daarna is vastgesteld in welke mate een moratorium of een alternatief instrument het probleem oplost. Het gaat hier om de veronderstelde werking, effectiviteit en de verwachte neveneffecten.
- De wenselijkheid van regelgeving hangt ook af van het draagvlak bij partijen. Ook dat is in beeld gebracht.
- Tot slot is inzicht verkregen in de randvoorwaarden waaronder een moratorium of een alternatief instrument ingevoerd kan worden.

1.4 Opzet van het onderzoek

Tijdens het onderzoek zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

Documentenstudie

Allereerst zijn documenten bestudeerd om meer zicht te krijgen op de werking van het huidige moratorium, de totstandkoming van minnelijke oplossingen voor schulden en de beleidsdiscussie tussen de verschillende partijen in het schuldhulpverleningsveld.

Persoonlijke interviews

Vervolgens zijn persoonlijke interviews gehouden met alle relevante partijen. In bijlage 2 staat een lijst met gesprekspartners. Ook sommige leden van de klankbordgroep van dit onderzoek (zie bijlage 3) zijn daarbij gesproken. Enkele leden van de klankbordgroep vertolken in het onderzoek dus een dubbelrol. Ze zijn geïnterviewd vanuit hun rol als belangvertegenwoordiger van een bepaalde partij en in de klankbordgroep leverden ze vanuit hun inhoudelijke expertise commentaar op het onderzoek.

Casestudies

Om een beeld te krijgen van de meerwaarde van alternatieven voor een breed wettelijk moratorium en de visie van schuldhulpverleners en crediteuren op een breed wettelijk moratorium zijn casestudies uitgevoerd bij vijf schuldhulpverlenende organisaties. De cases bestaan uit interviews met schuldhulpverlening, een documentenstudie en een interview met belangrijke schuldeisers waarmee een convenant is gesloten over een afkoelingsperiode. Eén case richtte zich op een proefproject waar gerechtsdeurwaarders een belangrijk rol spelen. In deze case is het interview met de schuldeiser vervangen door een interview met de gerechtsdeurwaarder.

Tot slot een kanttekening bij de onderzoeksopzet. Een breed wettelijk moratorium is een niet-bestaand beleidsinstrument. Ook heeft er geen pilot of experiment met een moratorium plaatsgevonden. Hierdoor is het niet mogelijk om de effectiviteit en neveneffecten empirisch te onderbouwen. Wanneer gesproken wordt over effectiviteit en neveneffecten, gaat het om de *door gesprekspartners verwachte* effecten en neveneffecten. Bovendien is het

concept van een breed wettelijk moratorium door de verschillende partijen anders ingevuld. De Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK), de MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening (MOgroep W&MD), de Vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van participatie werk en inkomen (Divosa) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben zich gedurende de looptijd van dit onderzoek uitgesproken over de voorwaarden waaronder een dergelijk instrument uitgevoerd zou moeten worden¹, terwijl andere partijen hier nog geen uitspraken over gedaan hebben. Hierdoor spreken de verschillende partijen vanuit een ander vertrekpunt over het breed wettelijk moratorium.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst de problematiek in de minnelijke schuldhulpverlening en de perceptie van deze problematiek bij verschillende partijen. In hoofdstuk 3 tot en met 5 komen de instrumenten aan bod om de problematiek aan te pakken. Achtereenvolgens komen aan de orde: het breed wettelijk moratorium (hoofdstuk 3), convenanten (hoofdstuk 4) en het initiatief van NVVK, Nederlandse Vereniging van Incasso-ondernemingen (NVI) en Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) (hoofdstuk 5). Elk hoofdstuk bevat een beschrijving van de kenmerken van het instrument, de (veronderstelde) werking en effectiviteit ervan en het draagvlak voor het instrument. Hoofdstuk 6 vat ten slotte de verschillende argumenten samen en biedt een antwoord op de vraag: 'is een breed wettelijk moratorium wenselijk'?

¹ Brief Tweede Kamer, ref.nr 122.2010, 22 maart 2010.

2 Knelpunten in de minnelijke schuldhulpverlening

2.1 Inleiding

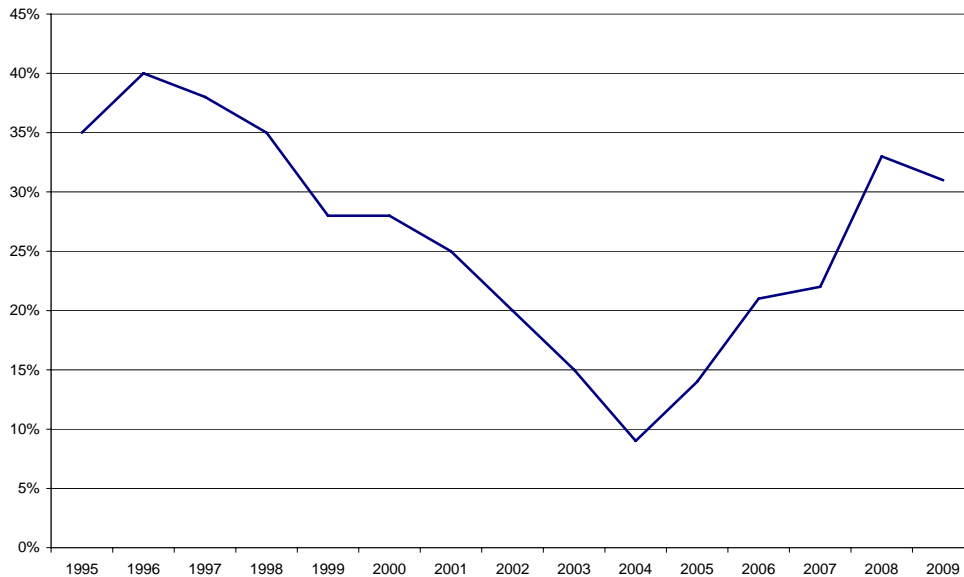
De wenselijkheid van een breed wettelijk moratorium of een alternatief instrument wordt mede bepaald door de mate waarin het de bestaande problematiek in de minnelijke schuldhulpverlening oplost. Om inzicht te krijgen in de wenselijkheid, is het daarom eerst noodzakelijk de knelpunten in de schuldhulpverlening te schetsen. In de volgende hoofdstukken komt aan bod in hoeverre een breed wettelijk moratorium of een alternatief instrument ingrijpt op deze knelpunten.

2.2 Effectiviteit minnelijke schuldhulpverlening

De effectiviteit van de minnelijke schuldhulpverlening is beperkt. Een indruk daarvan is te verkrijgen op basis van het slagingspercentage. Dit percentage geeft weer welk deel van de pogingen leidt tot een oplossing voor de financiële problemen van de schuldenaar. Dit kan door middel van een advies, een betalingsregeling, herfinanciering of een schuldregeling. Hoewel dit percentage niets zegt over het aantal gevallen dat tot een schuldenvrij einde wordt gebracht, is het slagingspercentage vooralsnog de enige indicator voor effectiviteit die voor een groot aantal jaren beschikbaar is. Overigens dient opgemerkt te worden dat schuldhulpverlening de laatste jaren in het teken staat van integraliteit en maatwerk. Bij sommige schuldenaren kan geen oplossing voor de schulden gevonden worden, maar kan wel een structureel leefbare situatie worden gecreëerd.

De volgende figuur toont de historische ontwikkeling van het slagingspercentage bij de NVVK-leden. Niet alle schuldhulpverlenende organisaties zijn lid van de NVVK. Dit slagingspercentage is dus niet representatief voor alle schuldhulpverlening in Nederland. Gegevens van de NVVK uit 2009 laten zien dat van de 441 gemeenten er 422 de schuldhulpverlening bij een lid van de NVVK hebben uitbesteed of zelf lid van de NVVK zijn. Bovendien kunnen er binnen een gemeente instanties actief zijn op het gebied van schuldhulpverlening die geen lid zijn van de NVVK.

Figuur 2.1 Slagingspercentage 1995-2009



Bron: Jaarverslagen NVVK 2004 t/m 2009, Jungmann (2006)

Medio jaren negentig lag het slagingspercentage van minnelijke oplossingen op ongeveer 40%, waarna een daling inzette die leidde tot een dieptepunt in 2004 met een slagingspercentage van 9%. Vanaf 2004 tot en met 2008 stijgt het slagingspercentage weer, maar het niveau van midden jaren negentig wordt nog niet gehaald. In 2009 is voor het eerst weer een (geringe) daling van het slagingspercentage te zien. Uit deze cijfers kunnen we concluderen dat de effectiviteit – uitgaande van het slagingspercentage – stijgende is, maar er nog veel ruimte is voor verbetering.

Voor schuldenaren voor wie een minnelijke oplossing niet mogelijk is gebleken bestaat de mogelijkheid een wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (Wsnp) aan te vragen. Omdat een breed wettelijk moratorium een instrument is dat kan worden ingezet in de minnelijke fase gaan we in dit hoofdstuk niet verder in op de effectiviteit of het aantal schone lenen dat behaald wordt met de Wsnp.¹

2.3 Oorzaken

De effectiviteit van de schuldhulpverlening is afhankelijk van vele factoren. Wanneer we kijken naar het betrekkelijk lage slagingspercentage van minnelijke oplossingen, zien we dat een van de belangrijkste factoren is dat veel crediteuren de voorkeur geven aan het wettelijk traject of executie. Onderzoek laat zien dat bij 24 procent van alle schuldenaren die een intakegesprek met schuldhulpverlening hebben gehad, geen oplossing wordt ge-

¹ Voor een actueel overzicht, zie: Monitor WSNP, zesde meting (2010).

vonden omdat schuldeisers niet meewerken.¹ Daarmee is het niet-meewerken van schuldeisers de belangrijkste reden voor het beëindigen van de hulpverlening. Andere belangrijke redenen zijn het niet-meewerken van de schuldenaar (22 procent) en afwijzing van de schuldenaar door de gemeente (15 procent).²

Alle partijen die in het onderzoek zijn gesproken, onderschrijven dit probleem. Bijna alle partijen verwachten ook dat de initiatieven die al in gang zijn of worden gezet, zoals de NEN-normering voor schuldhulpverlening en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, een belangrijke positieve bijdrage zullen leveren aan de effectiviteit van het minnelijke traject. Geen enkele partij verwacht echter dat deze initiatieven voldoende zijn om crediteuren beduidend vaker te laten meewerken aan een oplossing voor de schulden.

Er is bij partijen geen consensus over de oorzaak of oorzaken die doorslaggevend zijn bij het niet-meewerken van crediteuren. Men legt, afhankelijk van zijn positie in het veld van schulden en schuldhulpverlening, andere accenten. Ruwweg zijn de genoemde oorzaken te clusteren in drie groepen:

- Oorzaken gerelateerd aan de context waarin schuldhulpverlening opereert
- Oorzaken gerelateerd aan de sterke positie van (sommige) schuldeisers;
- Oorzaken gerelateerd aan het vertrouwen van schuldeisers in het minnelijke traject.

In de onderstaande paragrafen komen de oorzaken aan bod.

2.3.1 Context

De schuldenproblematiek in Nederland is de afgelopen jaren toegenomen. Het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening bij NVVK-leden steeg van 39.000 in 2004 naar 53.250 in 2009. Dit is slechts het topje van de ijsberg, omdat uit onderzoek blijkt dat er in 2008-2009 841.000 huishoudens waren die gedurende korte of langere tijd een schuldenprobleem hadden.³ De toenemende schuldenproblematiek legt een zware wissel op de capaciteit van de schuldhulpverlening. Er is per schuldenaar – ceteris paribus – minder tijd beschikbaar om regelingen te treffen met schuldeisers.

De schuldenproblematiek is daarnaast complex en wordt volgens sommige partijen complexer. De jaarverslagen van de NVVK geven hiervan een indicatie. Mensen die zich bij NVVK-leden aanmeldden, hadden in 2008 een gemiddelde schuld van € 29.900,- en gemiddeld 15 schuldeisers. Het jaar daarvoor registreerde de NVVK gemiddeld 13 schuldeisers. Mensen melden zich meestal pas bij schuldhulpverlening als de schulden betrekkelijk hoog zijn of als er door een van de schuldeisers beslag is gelegd.

¹ Dit is de meest voorkomende oorzaak. Op de tweede plaats staat het niet meewerken van schuldenaren. Zie: Hiemstra & De Vries en Significant, *Schulden? De gemeente helpt! Naar een effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening* (2008).

² Het resterende percentage bestaat onder andere uit effectieve hulpverlening (totaal 22 procent in het genoemde onderzoek), onbepaalde hulpverlening (totaal 12 procent) en doorverwijzing naar de Wsnp (5 procent).

³ Ommeren, C.M., L.S. de Ruig en P. Vroonhof, *Huishoudens in de rode cijfers. Omvang en achtergronden van huishoudens met (een risico op) problematische schulden* (2009).

De toegenomen schuldenlast en een toenemend aantal crediteuren compliceert het vinden van een oplossing voor de schulden in het minnelijk traject. Een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft hiervoor indirect bewijs gevonden: de gemiddeld hogere schuldenlast van schuldenaren in de Wsnp lijkt te suggereren dat er in de betreffende gevallen geen regeling getroffen kon worden in het minnelijk traject.¹

2.3.2 Sterke positie van schuldeisers bij beslag of verrekening

Mensen kunnen in allerlei verschillende schuldsituaties terecht komen. Zo kan het voorkomen dat mensen op krediet kopen, maar de lening niet kunnen afbetalen, of dat door allerlei problemen de vaste lasten niet meer betaald kunnen worden. Het is vaak niet eenvoudig om met alle schuldeisers tot een oplossing te komen in het minnelijk traject. Dit is te illustreren aan de hand van een voorbeeld.

Een schuldenaar heeft een schuld bij drie schuldeisers. Bij elke schuldeiser heeft de schuldenaar een schuld van 1000 euro. De totale schuldenlast bedraagt dus 3000 euro. De aflossingscapaciteit van de schuldenaar bedraagt 2000 euro. Eén van die schuldeisers besluit het openstaande bedrag te incasseren. Hij schakelt daarvoor een gerechtsdeurwaarder of een incassobureau in. Nadat er een executoriale titel bij de rechtbank is verkregen, wordt het geld daadwerkelijk geïncasseerd. Daardoor stroomt er 1000 euro uit de boedel van de schuldenaar, plus een bedrag voor proces- en executiekosten. Er blijft dan (nog) minder over voor aflossingen aan de andere twee schuldeisers. Dit kan de totstandkoming van een minnelijke schuldregeling met alle schuldeisers bemoeilijken.

Als er sprake is van schuldeisers die zich op verrekening kunnen beroepen, ontstaat vaak een vergelijkbare situatie. Instanties die zowel een vordering op als een schuld aan de schuldenaar hebben, mogen beide met elkaar verrekenen. Dit komt vooral veel voor bij de Belastingdienst. Ook UWV en de sociale dienst kunnen verrekenen. De Belastingdienst heeft bijvoorbeeld recht op verrekening van teveel betaalde toeslagen, als na een wijziging van de inkomensgegevens blijkt dat de aanvankelijk toegekende toeslagen te hoog waren.

Een situatie waarin verrekening tot problemen leidt, is de volgende: een schuldeiser legt loonbeslag. Daarbij wordt een beslagvrije voet vastgesteld. Dit betekent dat de schuldeiser tot een bepaald bedrag beslag mag leggen. Er dient immers een bedrag over te blijven voor het betalen van woonlasten en zorgkosten. Wanneer nu blijkt dat aanvankelijk toegekende toeslagen te hoog waren en dus gedeeltelijk moeten worden terugbetaald door middel van verrekening, houdt de schuldenaar te weinig inkomen over om hem een bestaansminimum te garanderen. De beslagvrije voet moet hierop door de beslagleggende deurwaarder worden herzien. Deze wet wordt niet altijd goed nageleefd, omdat de deurwaarder niet altijd op de hoogte is van deze verrekening. In een dergelijke situatie is er te weinig geld over voor de vaste lasten van de schuldenaar en dus ook voor het aflossen van schulden aan concurrente schuldeisers. Ook dit kan de totstandkoming van een minnelijke schuldregeling met alle schuldeisers bemoeilijken.

¹ WODC: Evaluatie WSNP en wetwijzigingen 2008.

Een vergelijkbaar probleem kan zich voordoen als schuldeisers beslag leggen op de bankrekening waarop de schuldenaar zijn inkomen ontvangt. De beslagvrije voet geldt niet voor beslag op bankrekening.¹

2.3.3 Vertrouwen in het minnelijk traject

Schuldeisers hebben weinig vertrouwen in het minnelijk traject. Ze maken een afweging tussen de voor- en nadelen van het minnelijk traject versus die van het wettelijke traject. Uit deze afweging komt het wettelijke traject bij veel schuldeisers naar voren als een beter alternatief, omdat zij 1) verwachten bij toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling meer te ontvangen, 2) van mening zijn dat de schuldenaar geconfronteerd moet worden met de consequenties van zijn financiële handelen en 3) vinden dat in het wettelijke traject beter toezicht wordt gehouden op de schuldenaar.

Uit de interviews met partijen blijkt dat het gebrek aan vertrouwen voortkomt uit de volgende kenmerken van het minnelijk traject²:

- De pluriforme uitvoering door gemeenten
- De wisselende kwaliteit van schuldhulpverleners
- Onvoldoende informatievoorziening over de status van het hulpverleningstraject
- Minder mogelijkheden en verplichtingen in het minnelijk traject.

Pluriforme uitvoering minnelijk traject

Gemeenten hebben betrekkelijk veel beleidsvrijheid bij de vormgeving en uitvoering van het minnelijk traject.³ De huidige diversiteit in de uitvoering leidt ertoe dat crediteuren niet goed weten waar ze aan toe zijn. 'Ze weten niet wat de regeling oplevert, aan welke eisen de schuldenaar moet voldoen of hoe de controle op de uitvoering plaatsvindt.'⁴ Met de Wsnp weet de schuldeiser beter waar hij aan toe is. Er is meer vertrouwen in een bewindvoerder, die gecontroleerd wordt door een rechter-commissaris, dan in een schuldhulpverlener.

Wisselende kwaliteit schuldhulpverleners

De rechterlijke macht en de Raad voor Rechtsbijstand zijn zeer kritisch over de kwaliteit van schuldhulpverleners. Volgens hen ontbeert het menig schuldhulpverlener aan de benodigde financieel-juridische kennis en onderhandelingsvaardigheden die nodig zijn bij het in zicht krijgen en oplossen van grote schulden. Dit onvermogen leidt ertoe dat menig schuldhulpverlener schuldeisers niet goed kan uitleggen welke stappen genomen moeten worden en binnen welke termijn een oplossing in zicht is. Sommige partijen waarmee gesproken is, spreken de hoop uit dat de NEN-norm 8048 voor schuldhulpverlening zal leiden tot verdere professionalisering en standaardisering van de schuldhulpverlening.

¹ A.J. Moerman en W.C.P. van de Berg, 'Mensen met schulden in de knel! Sociaal raadslieden signaleren misstanden bij de invordering van schulden', in: *SchuldSanering 2008/3*.

² Deze opsomming is niet cumulatief. De punten staan in willekeurige volgorde genoemd.

³ De Wet Schuldhulpverlening Gemeenten beoogt deze beleidsvrijheid overigens tot op zekere hoogte te begrenzen door de introductie van landelijke/wettelijke kaders.

⁴ Hiemstra & De Vries en Significant, *Schulden? De gemeente helpt! Naar een effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening* (2008).

Onvoldoende informatie over status hulpverleningstraject

In aanvulling op de bovengenoemde punten wijzen veel gesprekspartners erop dat de werkwijze van schuldhulpverlening onvoldoende transparant is. Voor schuldeisers is meestal niet duidelijk in welke situatie de schuldenaar zich bevindt. De informatievoorziening is summier, terwijl de schuldeiser juist geïnteresseerd is in belangrijke vragen als: wat is het einddoel van het traject dat de schuldenaar doorloopt en hoe lang duurt dit? Partijen die namens schuldhulpverlening spreken verwachten daarnaast dat achtergrondinformatie over de persoonlijke situatie van de schuldenaar zinvol is bij het over de streep halen van schuldeisers.

Minder mogelijkheden en verplichtingen in het minnelijk traject

Niet in de interviews genoemd, maar wel aangestipt in de literatuur is dat de bewindvoerder meer mogelijkheden heeft om bovenmatige boedel te liquideren. Ook is er bij een wettelijke schuldsanering een inspanningsverplichting voor de schuldenaar om het inkomen te verhogen.¹ Tevens is aangetoond dat in sommige gevallen de financiële verschillen tussen het minnelijk en het wettelijk traject te klein zijn voor schuldeisers om minnelijke regelingen te prefereren boven wettelijke regelingen².

2.4 Conclusie

De effectiviteit van de minnelijke schuldhulpverlening is beperkt omdat een oplossing voor de schulden met alle schuldeisers niet altijd eenvoudig te bereiken is. Dit hangt samen met de toegenomen schuldenlast en het toenemend aantal crediteuren, de sterke positie van een schuldeiser als hij beslag legt of zich op verrekening beroept en het gebrek aan vertrouwen bij schuldeisers in het minnelijk traject. De samenhang tussen de verschillende factoren impliceert dat een instrument dat als doel heeft vaker een oplossing voor problematische schulden te bereiken, zal moeten inspelen op *alle* genoemde factoren of in samenhang met andere instrumenten zal moeten worden ingevoerd.

¹ Paragraaf ontleend aan: Hiemstra & De Vries en Significant, *Schulden? De gemeente helpt! Naar een effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening* (2008).

² WODC: evaluatie WSNP en wetwijzigingen 2008.

3 Instrument: breed wettelijk moratorium

3.1 Inleiding

Een breed wettelijk moratorium zou een oplossing kunnen zijn voor de knelpunten die beschreven staan in voorgaand hoofdstuk. In dit hoofdstuk komt aan bod in hoeverre een breed wettelijk moratorium naar verwachting een oplossing is voor de knelpunten en zo ja, in welke gevallen. Een belangrijke kanttekening die hierbij gemaakt dient te worden, is dat het breed wettelijk moratorium niet bestaat. Er zijn dan ook verschillende definities en omschrijvingen van het instrument in omloop. Schuldhulpverlenende organisaties praten vanuit een andere definitie over het instrument dan de partijen die de schuldeisers en rechterlijke macht vertegenwoordigen. Het onderstaande kader geeft de werkdefinitie dit in dit onderzoek is gehanteerd.

Werkdefinitie breed wettelijke moratorium

Een breed wettelijk moratorium houdt in dat schuldeisers, zonder dat de wettelijke schuldsaneringsregeling van toepassing is, voor een bepaalde periode geen maatregelen kunnen nemen om hun vordering voldaan te krijgen. Het instrument moet aangevraagd worden door de schuldenaar, wordt toegekend door de rechter en kan niet alleen ingezet worden in bedreigende schuldsituaties maar ook in situaties van loonbeslag, executie en verrekening.

In een brief aan de Tweede Kamer hebben de NVVK, de MOgroep W&MD, de VNG en Divosa zich onder bepaalde condities uitgesproken vóór een breed wettelijk moratorium. Als schuldeisers en schuldenaar niet tot overeenstemming kunnen komen, dient het instrument als laatste redmiddel. In dat geval moeten via de rechter alle schuldeisers gedwongen worden hun incassomaatregelen te staken. De partijen pleiten voor een uitbreiding van het huidige moratorium (art. 287b) in de zin dat ook in situaties van beslag, executoriale verkoop en verrekening een moratorium aangevraagd kan worden. Verder pleiten deze partijen ervoor dat de aanvraagprocedure van het brede moratorium bij de rechter eenvoudig is, zodat het instrument snel ingezet kan worden. Doel van het instrument is het stabiliseren en maximeren van het inkomen zodat er sneller en beter een oplossing voor de schulden kan komen. De weg waarlangs dit doel precies bereikt moet worden met dit instrument is nog niet uitgewerkt.

3.2 Juridisch kader

In het huidige juridische systeem bestaat al een aantal regels en instrumenten die tot gevolg hebben het tijdelijk voorkomen van invordering of afsluiting. In geval van de wettelijke schuldsaneringsgeval zijn de verhaals- en beslagmogelijkheden volledig van de baan als de schuldenaar een schone lei heeft verkregen. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de bestaande regels en instrumenten.

Tabel 3.1 Bestaande instrumenten

Instrument	Wanneer inzetten?	Duur van periode
1. Moratorium	Bij bedreigende schuldsituaties om (alsnog) een minnelijke oplossing mogelijk te maken.	Maximaal 6 maanden
2. Voorlopige voorzieningen	Bij spoedeisende zaken, om de wettelijke schuldsaneringsregeling veilig af te kunnen wachten.	Zo lang als nodig, totdat is beslist op het verzoek om toelating tot de wettelijke schuldsaneringsregeling
3. Wettelijke schuldsaneringsregeling	Wanneer minnelijke schuldregeling niet mogelijk is gebleken.	Totdat is beslist over de verlening van de schone lei, d.w.z. veelal 3 jaar
4. Kort geding	In alle spoedeisende zaken, wanneer een onmiddellijke voorziening wordt vereist	Zo lang als de rechter bepaalt, of totdat in een bodemprocedure of een nieuw kort geding anders is beslist.

1. In de Faillissementswet is al een mogelijkheid van een moratorium opgenomen (artikel 287b). Dit moratorium kan aangevraagd worden – voor een duur van maximaal zes maanden – als sprake is van een "bedreigende situatie". Bedreigende situaties zijn: gedwongen woningontruiming, afsluiting van gas, water en/of licht en stopzetten van de zorgverzekering. Doel van een dergelijk moratorium is het (alsnog) mogelijk maken van een minnelijke oplossing voor de schulden.

2. Voorlopige voorzieningen (artikel 287 lid 4) kunnen bijvoorbeeld worden gevraagd om in afwachting van toelating tot de wettelijke schuldsaneringsregeling een uithuiszetting of afsluiting van nutsvoorzieningen te voorkomen. Het instrument dient om te voorkomen dat de positie van de schuldenaar in het zicht van toelating tot de wettelijke schuldsaneringsregeling dramatisch verslechtert.

3. Tijdens de wettelijke schuldsaneringsregeling kunnen schuldeisers geen individuele verhaalsmaatregelen treffen en reeds gelegde beslagen komen te vervallen (art. 301 Fw). Verder is opschorting van nutsvoorzieningen niet mogelijk, mits de schuldenaar zijn betalingsachterstand niet verder laat oplopen (art. 304 Fw). De werking van de wettelijke schuldsaneringsregeling heeft hiermee ook het karakter van een moratorium, niet voor het bereiken van een minnelijke schuldenregeling maar met het oog op de mogelijkheid van een schone lei.

4. de schuldenaar kan ook andere (algemene) rechtsmiddelen inzetten om verhaalsmaatregelen te voorkomen of te beëindigen, zoals het voeren van een kort geding.

Wat maakt het breed wettelijk moratorium anders?

Tussen een breed wettelijk moratorium en de hiervoor genoemde instrumenten bestaan diverse verschillen, waarvan de belangrijkste zijn:

- het is gericht op het oplossen van de schulden in het minnelijk traject (en dat kan leiden tot een schone lei);
- het heeft ook effect op loonbeslag, executie en eventueel verrekening (anders dan het smalle moratorium van art. 287b Fw);

- het heeft een generieke werking, d.w.z. tegen alle schuldeisers, niet slechts tegen een concrete gedaagde (anders dan een kort geding).

3.3 Verwachte effectiviteit

De vraag is of een breed wettelijk moratorium een effectief middel zal zijn om tot een oplossing te komen voor de schulden in het minnelijk traject. Om deze vraag te beantwoorden komt hieronder aan bod in hoeverre een breed wettelijk moratorium een oplossing vormt voor de knelpunten zoals beschreven in hoofdstuk twee. In de volgende paragrafen beschrijven we per type oorzaak hoe een breed wettelijk moratorium daarop ingrijpt.

3.3.1 Context

De toegenomen schuldenlast en een toenemend aantal crediteuren compliceert de totstandkoming van een oplossing voor de schulden in het minnelijk traject.¹ Er is per schuldeiser minder geld beschikbaar waardoor schuldhulpverlening een minder goed voorstel kan doen. De kans dat schuldeisers willen meewerken wordt hierdoor minder groot ingeschat.

Volgens de schuldhulpverlenende organisaties biedt een breed wettelijk moratorium de mogelijkheid om beslag te laten vervallen. Dit schept de voorwaarden om het inkomen van de schuldenaar te stabiliseren en maximeren om zodoende een beter aanbod aan schuldeisers te doen. Schuldenaren worden zodoende eerder saneringsrijp. Schuldhulpverlening kan daardoor efficiënter gaan werken, omdat er eerder een aanbod aan schuldeisers kan worden gedaan.

3.3.2 Sterke positie van schuldeisers

Wanneer een schuldeiser – na het verkrijgen van een executoriale titel – beslag legt en (een deel van) de boedel door de deurwaarder openbaar laat verkopen, stroomt er geld uit de boedel van de schuldenaar. Op dat moment blijft er voor het afbetalen aan andere schuldeisers minder over. Schuldhulpverlening veronderstelt dat dit de totstandkoming van een minnelijk akkoord kan bemoeilijken. De verwachting is dat door het invoeren van een breed wettelijk moratorium deze situatie voorkomen wordt, omdat door dit instrument geen enkele schuldeiser beslag kan leggen. Er ontstaat een tijdelijk *level playing field*. Vervolgens kan dan een aanbod aan schuldeisers gedaan worden dat schuldeisers gelijk behandelt.

De KBvG wijst erop dat dit nooit leidt tot een eerlijk aanbod voor alle schuldeisers. Volgens de KBvG meldt de schuldenaar zich in veel gevallen bij schuldhulpverlening als de schuldeiser al rechtsmaatregelen heeft genomen. Ook de schuldhulpverleners waarmee gesproken

¹ WODC: Evaluatie WSNP en wetwijzigingen 2008.

is, noemen dat een schuldenaar zich meestal meldt bij schuldhulpverlening als de deurwaarder langs is geweest.

Aan het nemen van die rechtsmaatregelen zijn kosten verbonden. Er is dus bijna altijd een schuldeiser die kosten gemaakt heeft. Als er vervolgens een moratorium wordt ingezet, heeft dit tot gevolg dat de schuldeiser die de aanleiding is geweest om de schuldenaar ertoe te bewegen zich bij schuldhulpverlening te melden én daarvoor kosten gemaakt heeft, een minder goed aanbod krijgt in vergelijking met de andere schuldeisers die geen kosten hebben gemaakt. Het is dan maar de vraag of na afloop van het moratorium gemakkelijker een akkoord bereikt wordt om de schulden op te lossen, omdat de schuldeiser die kosten gemaakt heeft daar geen vergoeding voor krijgt. De KBvG geeft aan dat de schuldeiser die al gerechtelijke kosten gemaakt heeft of al een loonbeslag heeft lopen waarschijnlijk geen beter aanbod zal krijgen door het moratorium.

Een breed wettelijk moratorium is volgens de schuldhulpverlening daarnaast een 'stok achter de deur' voor schuldeisers om mee te werken aan het minnelijke traject. De dreiging van een moratorium zou schuldeisers ervan kunnen weerhouden bijvoorbeeld beslag te leggen. Bij het stok-achter-de-deur-effect wordt door de KBvG, de rechterlijke macht en de Raad voor Rechtsbijstand een kanttekening geplaatst. Er is geen verplichting om mee te werken aan een oplossing; het moratorium bevat geen (financiële) prikkel voor schuldeisers en brengt een schuldeiser die niet wil meewerken niet op andere gedachten. Zodra de werkingstijd van het moratorium is afgerond, kunnen schuldeisers besluiten om verder te gaan met hun incassomaatregelen. Het is dus de vraag of de sterke positie van sommige schuldeisers wordt doorbroken.

3.3.3 Vertrouwen in het minnelijk traject

Het vergroten van het vertrouwen van schuldeisers in het minnelijk traject is geen specifiek doel van een breed wettelijk moratorium. Het gebrek aan vertrouwen komt voort uit de uitvoering en kwaliteit van het minnelijke traject en daarop zijn andere instrumenten gericht, zoals de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de NEN-normering. Koepels van schuldhulpverleners verwachten dat een breed wettelijk moratorium schuldhulpverleners in ieder geval meer tijd biedt om het vertrouwen te winnen van schuldeisers en te werken aan de vertrouwensrelatie.

Uit de interviews met schuldeisers en met een aantal schuldhulpverleners komt het beeld naar voren dat dit niet direct het geval zal zijn. Anders dan bij een vrijwillig convenant hebben schuldeisers bij een breed wettelijk moratorium het idee geen greep te hebben op de voorwaarden. Men spreekt in dit verband over een 'eenzijdig' instrument. Dit bevordert de communicatie tussen schuldeiser en schuldhulpverlener waarschijnlijk niet, waardoor het lastig wordt om aan de vertrouwensrelatie te werken. Opgemerkt dient te worden dat de schuldeisers waarmee gesproken is allemaal een convenant hebben afgesloten met de NVVK. Zij vergeleken de huidige situatie dus met de situatie waarin de afspraken die nu vastgelegd zijn in het convenant over het stopzetten van invorderingsmaatregelen wettelijk vastgelegd zouden zijn. Wanneer het vrijwillige karakter verloren gaat verwachten zij dat het instrument minder onderhandelingsruimte voor hen biedt. Vanuit het veld van schuldhulpverlening wordt daarom aangedragen dat een breed wettelijk moratorium ook verplich-

tingen moet opleggen aan de schuldenaar en schuldhulpverlening, bijvoorbeeld in de vorm van informatieplicht.

Op basis van de interviews met de schuldeisers is de conclusie te trekken dat een moratorium, vergeleken met meer vrijwillige afspraken tussen schuldeisers en schuldhulpverleners over het tijdelijk stopzetten van invorderingsmaatregelen, niet zal leiden tot meer vertrouwen in het minnelijk traject.

3.4 Verwachte neveneffecten

In de interviews is gesproken over de verwachte neveneffecten van een breed wettelijk moratorium. Omdat er nu nog geen breed wettelijk moratorium is, stond in de interviews het *concept* van een breed wettelijk moratorium centraal, namelijk een periode waarin schuldeisers, zonder dat de wettelijke schuldsaneringsregeling van toepassing is, geen maatregelen mogen nemen om hun vordering voldaan te krijgen. In deze periode wordt gewerkt aan een oplossing voor de schulden. De partijen die de schuldhulpverlenende organisaties vertegenwoordigen hebben dit concept – gedurende de looptijd van dit onderzoek - al wat meer ingevuld. Zij hebben een aantal randvoorwaarden genoemd voor een effectieve uitvoering van dit instrument. Ook andere partijen hebben randvoorwaarden genoemd. In deze paragraaf staan de verwachte neveneffecten centraal. Hierbij wordt waar mogelijk een koppeling gemaakt met de reeds omschreven randvoorwaarden.

Geen stok achter de deur voor schuldenaren

Partijen die schuldeisers en de rechterlijke macht vertegenwoordigen noemen dat de stok achter de deur voor schuldenaren verdwijnt tijdens het moratorium. Omdat schuldeisers geen invorderingsacties mogen ondernemen tijdens het moratorium, voelen schuldenaren geen druk van schuldeisers om iets aan hun schulden te doen. De motivatie van schuldenaren om hun schulden op te lossen zou hierdoor af kunnen nemen. Partijen die schuldhulpverlenende organisaties vertegenwoordigen ondervangen dit punt door in hun voorstel tot een breed wettelijk moratorium eisen te stellen aan de schuldenaar. Zo zou een breed wettelijk moratorium uitsluitend mogen gelden voor schuldenaren die bereid zijn om mee te werken. Hoe deze bereidheid getoetst moet worden is in deze fase van het onderzoek nog niet duidelijk. De Raad voor Rechtsbijstand, rechterlijke macht, NVVK en de KBvG wijzen erop dat het moeilijk is medewerking van de schuldenaar af te dwingen of vooraf te toetsen omdat het breed wettelijk moratorium zich niet leent voor een toets van de goede trouw.

Langere doorlooptijden

Volgens partijen die schuldeisers vertegenwoordigen verdwijnt door een breed wettelijk moratorium de druk van schuldeisers bij schuldhulpverlening. Het kan hierdoor langer duren voordat een voorstel voor een schuldregeling aan schuldeisers wordt gedaan. Regelmatig is genoemd dat een moratorium de vaart uit een hulpverleningstraject kan halen. Dit zou tot langere doorlooptijden bij schuldhulpverlening kunnen leiden. De schuldhulpverlenende organisaties brengen juist in dat schuldhulpverlening tijdens het moratorium op een effectieve manier tot een oplossing van de schulden kan komen, omdat het tijd en rust biedt om een sluitend overzicht te krijgen van alle schulden. Op deze manier zal de doorlooptijd juist verkort worden. Om te waarborgen dat het instrument op een effectieve manier gebruikt wordt dient het volgens de partijen die de schuldhulpverlenende organisaties

vertegenwoordigen uitsluitend voorbehouden te zijn aan schuldenaren die zich gewend hebben tot gekwalificeerde schuldhulpverlenende organisaties.

Tijdelijke inbreuk op rechten van schuldeisers

Vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, schuldeisers, gerechtsdeurwaarders en enkele schuldhulpverleners wijzen op het verhaalsrecht van schuldeisers dat met een breed wettelijk moratorium tijdelijk ontnomen wordt, terwijl daar geen wettelijke waarborgen tegenover staan. Wanneer een schuldeiser zijn vordering voldaan wil zien, moet hij een vonnis vragen van de rechter. Dit vonnis kan door de deurwaarder ten uitvoer worden gelegd. Via een breed wettelijk moratorium wordt hem dit recht tijdelijk ontnomen. Volgens de gerechtsdeurwaarders zou dit het vertrouwen in de rechtsstaat kunnen ondermijnen.

Partijen die de schuldhulpverlenende organisaties vertegenwoordigen wijzen erop dat het moratorium tijdelijk ingezet wordt en dat schuldeisers tijdelijk hun rechten verliezen. Na het moratorium hebben ze alsnog recht het vonnis ten uitvoer te brengen.

Verwachte economische en maatschappelijke gevolgen

Een breed wettelijk moratorium kan een aantal negatieve economische gevolgen hebben. Enkele partijen die schuldeisers en gerechtsdeurwaarders vertegenwoordigen noemen dat schuldeisers geen kredieten meer durven te verstrekken, omdat het risico bestaat dat ze het geleende geld niet gemakkelijk krijgen. Door woningcorporaties is genoemd dat zij mogelijk eerder bij de kantonrechter ontbinding van huurcontracten zullen aanvragen als de mogelijkheid tot een breed wettelijk moratorium er komt. Hierbij noemen woningcorporaties dat dit in de praktijk niet vaak voor zal komen, omdat met schuldhulpverlening middels convenanten goede afspraken te maken zijn.

Aanzuigende werking

Door partijen die schuldeisers vertegenwoordigen en de Raad voor Rechtsbijstand is genoemd dat een breed wettelijk moratorium wellicht een aanzuigende werking op schuldhulpverlening zal hebben, omdat mensen die met een beslag geconfronteerd worden, veronderstellen dat het beslag direct verdwijnt als zij zich bij schuldhulpverlening melden. Dit leidt tot meer aanmeldingen en een hogere werkdruk bij schuldhulpverlening. In het voorstel voor een breed wettelijk moratorium van de partijen die de schuldhulpverlenende organisaties vertegenwoordigen wordt het instrument uitsluitend ingezet voor een beperkte groep schuldenaren en niet direct na aanmelding maar pas als laatste redmiddel. Partijen hebben nog geen uitspraken gedaan over de exacte invulling van dit laatste redmiddel. In dit voorstel zal het instrument waarschijnlijk niet leiden tot meer aanmeldingen bij schuldhulpverlening.

Druk op rechterlijke macht

Partijen die schuldeisers vertegenwoordigen en enkele schuldhulpverleners waarschuwen voor een toename van de druk op de rechterlijke macht wanneer het breed wettelijk moratorium wordt toegepast. Alle partijen – zowel schuldhulpverlenende organisaties als schuldeisers – zijn het erover eens dat het aanvragen van het instrument via de rechterlijke macht dient te lopen. De partijen die schuldhulpverlenende organisaties vertegenwoordigen pleiten voor een rechterlijke toets die weinig tijd kost (een marginale toets). De aanvraag Wsnp zou bijvoorbeeld geen onderdeel zijn van het verzoek (in tegenstelling tot het verzoek moratorium art. 287b Faillissementswet). In combinatie met de eis dat het instru-

ment uitsluitend als laatste redmiddel in bepaalde situaties ingezet mag worden zien zij niet in dat de druk op de rechterlijke macht vergroot wordt. De rechterlijke macht zet hier vraagtekens bij, omdat nu nog onvoldoende duidelijk is wat er nu daadwerkelijk door de rechter getoetst moet worden en voor wie het instrument precies ingezet gaat worden. Als bij 24% van de jaarlijkse aanmeldingen bij schuldhulpverlening tijd en rust wenselijk wordt geacht¹, betekent dit dat de rechter jaarlijks 13.000 zaken moet toetsen (uitgaande van 55.000 aanmeldingen in 2009). Een ander punt is dat het maken van nieuwe wetgeving een langdurig traject is, vooral omdat het ingrijpt in het Burgerlijk Wetboek en de Faillissementswet.

3.5 Draagvlak

De meeste partijen hebben een genuanceerde visie op een breed wettelijk moratorium en zijn niet absoluut 'voorstander' of 'tegenstander'. Desalniettemin zijn er partijen te onderscheiden waarbij het draagvlak groter is en partijen waarbij weinig draagvlak is voor een breed wettelijk moratorium.

Bij de koepels van schuldhulpverleners en gemeenten – NVVK, VNG, MOgroep W&MD en Divosa – is er duidelijk een groot draagvlak, getuige ook de brief die zij aan de Tweede Kamer hebben gestuurd waarin gepleit wordt voor invoering van een breed wettelijk moratorium. Omdat het instrument onder bepaalde voorwaarden ingezet wordt en uitsluitend als laatste redmiddel is het een effectief middel om een minnelijke oplossing te vinden voor de schulden, vindt men.

Weinig tot geen draagvlak is er bij de rechterlijke macht, de Raad voor Rechtsbijstand en de KBvG. De rechterlijke macht en de Raad voor Rechtsbijstand wijzen erop dat een breed wettelijk moratorium geen (financiële) prikkel bevat voor schuldeisers om mee te werken aan een minnelijke oplossing voor de schulden. Daarnaast noemen zij dat er andere instrumenten zijn, zoals het bestaande moratorium en het dwangakkoord, die ervoor kunnen zorgen dat er een oplossing voor de schulden gevonden wordt. Zij wijzen erop dat de schuldhulpverleners weinig gebruik maken van deze mogelijkheden. Bovendien biedt de Wsnp de mogelijkheid tot een oplossing voor de schulden te komen in moeilijke schuldsituaties. De noodzaak van een breed wettelijk moratorium is volgens hen niet aangetoond en niet aannemelijk.

Ook bij de meeste koepels van schuldeisers waarmee is gesproken – NVB, NVI, VFN, ZN – en enkele grote schuldeisers – Eneco, Nuon, CJIB – is er weinig draagvlak. Er zijn voorts nog genoeg alternatieven voorhanden, zoals convenanten, is de redenering van deze partijen. Deze convenanten verdienen de voorkeur van veel schuldeisers, omdat schuldeisers greep houden op de voorwaarden. De Belastingdienst en NTO nemen een middenpositie in: er is draagvlak voor een breed wettelijk moratorium, maar men ziet ook duidelijke nadelen en neveneffecten.

¹ Dit is het aandeel gevallen waarin er geen oplossing wordt gevonden, omdat de schuldeisers(s) niet wil(len) meewerken.

3.5.1 Randvoorwaarden

Zoals in paragraaf 3.4 aan de orde kwam, zijn door de partijen die de schuldhulpverlenende organisaties vertegenwoordigen een aantal randvoorwaarden genoemd voor een effectieve uitvoering van het breed wettelijk moratorium. Ook andere partijen hebben randvoorwaarden genoemd. Hieronder volgen de belangrijkste.

Certificering

In de meeste interviews is genoemd dat het zeer belangrijk is dat schuldhulpverleners gecertificeerd raken als randvoorwaarde voor een goede werking van een breed wettelijk moratorium. De rechterlijke macht en de Raad voor Rechtsbijstand pleiten voor het investeren in de kwaliteit van schuldhulpverlening. De meeste partijen vinden dat voor certificering meer aandacht dient te zijn. In dit kader spelen de NEN-normen een belangrijke rol. Deze normen zouden een middel kunnen zijn om schuldhulpverlenende instanties uniformer te laten werken. Dit bevordert vertrouwen in het minnelijk traject. Vertrouwen tussen schuldhulpverlener en schuldeiser is nodig voor een effectieve werking van het instrument. Immers, wanneer schuldeiser en schuldhulpverlener elkaar vertrouwen, zullen zij het moratorium gezamenlijk gebruiken om tot een minnelijke oplossing voor de schulden te komen.

Duur van de periode

Partijen zijn het erover eens dat de periode waarover het breed wettelijk moratorium kan worden aangevraagd niet te lang mag duren, omdat dit niet gunstig is voor de doorlooptijd. Over het algemeen lijkt een periode van maximaal zes maanden, zoals geldt in het huidige moratorium, het meest wenselijk.

Moment van inzetten

Partijen die de schuldhulpverlenende organisaties vertegenwoordigen vinden dat het instrument als uiterste redmiddel ingezet moet worden en dat eerst alle mogelijkheden onderzocht moeten worden om op basis van vrijwilligheid tot een oplossing te komen. Echter, enkele schuldhulpverleners merken juist op dat het instrument ingezet zou moeten worden direct na aanmelding zodat de schuldsituatie snel stabiel is en er direct gewerkt kan gaan worden aan een oplossing. Het moment van inzetten hangt dus sterk af van het doel dat met een breed wettelijk moratorium beoogd wordt te bereiken.

Eisen schuldenaar

Alle partijen noemen als voorwaarde voor het instellen van een breed wettelijk moratorium dat er duidelijke eisen gesteld dienen te worden aan de schuldenaar die gebruik maakt van een dergelijk moratorium. Verder dient de schuldenaar actief mee te werken aan het traject. Een aandachtspunt is het doorbetalen van lopende verplichtingen, zoals nu het geval is voor schuldenaren die een moratorium van art. 287b Fw. hebben aangevraagd. De lopende verplichtingen betreffen voor dit moratorium duurovereenkomsten (huur, levering gas, elektra of water, zorgverzekering). Het is nog de vraag of tijdens een breed wettelijk moratorium deze duurovereenkomsten doorlopend betaald moeten worden of ook andere schulden zoals aflossingen van leningen. Wanneer het uitsluitend lopende duurovereenkomsten zijn die doorbetaald moeten worden, kan de schuldenaar weinig druk voelen omdat hij zijn andere schulden niet meer ziet stijgen.

Eisen schuldhulpverlener

Gedurende het moratorium stellen schuldeisers de voorwaarde dat zij actief op de hoogte gehouden worden over het verloop van het traject. Schuldhulpverleners zouden deze periode kunnen benutten om de schuldeiser te betrekken bij de situatie van de cliënt. De schuldeiser krijgt wellicht meer begrip voor de situatie als hij ziet dat de cliënt meewerkt en bijvoorbeeld nog heel veel andere schuldeisers heeft. Dit vergroot de kans dat samen met de schuldeisers een oplossing gevonden wordt voor de schulden, aldus de schuldhulpverleners. Zowel de rechterlijke macht als de gerechtsdeurwaarders zien echter niet in waarom het moratorium zal leiden tot een verhoogde acceptatie door schuldeisers van kwijtingsvoorstellen. Het argument blijft dat de schuldeiser die al gerechtelijke kosten gemaakt heeft of al een loonbeslag heeft lopen waarschijnlijk geen beter aanbod krijgt door het moratorium en dus niet eerder mee zal werken. Dat de schuldhulpverleners tijdens het moratorium meer tijd hebben om begrip te krijgen bij de schuldeisers voor de problematische situatie van de cliënt zien zij niet in als een reden waardoor schuldeisers sneller mee zullen werken.

Met tussenkomst van de rechter

Omdat schuldeisers middels een breed wettelijk moratorium tijdelijk een recht ontnomen wordt is het een dusdanig ingrijpend middel dat voor toekenning ervan een rechterlijke toetsing op zijn plaats is. Een aantal partijen pleit voor een marginale toetsing die via een korte procedure verloopt.

3.6 Conclusie

Het breed wettelijk moratorium is een nog niet bestaand instrument. Er zijn dan ook verschillende definities en omschrijvingen van het instrument in omloop. Doel van het instrument is het stabiliseren en maximeren van het inkomen zodat er sneller en beter een oplossing voor de schulden kan komen. De weg waarlangs dit doel precies bereikt moet worden met dit instrument is nog niet uitgewerkt.

Volgens de schuldhulpverlenende organisaties schept een breed wettelijk moratorium de voorwaarden om het inkomen van de schuldenaar te stabiliseren en maximeren om zodoende een beter aanbod aan schuldeisers te doen. Zij willen het instrument als laatste redmiddel inzetten als schuldeisers en schuldenaar niet tot overeenstemming kunnen komen. De veronderstelling van schuldhulpverlening is dat door een breed wettelijk moratorium een aanbod aan schuldeisers gedaan kan worden dat schuldeisers gelijk behandelt. Deze veronderstelling lijkt volgens de KBvG niet in alle gevallen uit te komen. In veel gevallen is het namelijk zo dat de schuldenaar zich bij schuldhulpverlening meldt als de schuldeiser rechtsmaatregelen neemt. De schuldeiser die al gerechtelijke kosten gemaakt heeft of al een loonbeslag heeft lopen zal waarschijnlijk geen beter aanbod krijgen door het moratorium. Het is in een dergelijk situatie volgens de KBvG dus niet mogelijk voor schuldhulpverlening om een beter aanbod te doen voor alle schuldeisers. In die zin lijkt het breed wettelijk moratorium dus niet direct het beoogde doel te bereiken, namelijk het vaker laten meewerken van schuldeisers aan een oplossing voor de schulden.

Op basis van de interviews met de schuldeisers kan geconcludeerd worden dat een moratorium, vergeleken met meer vrijwillige afspraken tussen schuldeisers en schuldhulpverleners over het tijdelijk stopzetten van invorderingsmaatregelen, niet zal leiden tot meer vertrouwen van schuldeisers in het minnelijk traject.

Bij de koepels van schuldhulpverleners en gemeenten – NVVK, VNG, MOgroep W&MD en Divosa – is er een groot draagvlak voor een breed wettelijk moratorium. Omdat het instrument onder bepaalde voorwaarden ingezet wordt en uitsluitend als laatste redmiddel is het een effectief middel om een oplossing te vinden voor de schulden, vindt men. Het draagvlak voor een breed wettelijk moratorium is onder de partijen die schuldeisers en gerechtsdeurwaarders vertegenwoordigen en onder de rechterlijke macht en de Raad voor Rechtsbijstand klein te noemen. Genoemd is dat van het instrument geen prikkel uitgaat voor schuldeisers om mee te werken aan een minnelijke oplossing en het instrument de werklast voor de rechterlijke macht zal vergroten. Bovendien ontnemt het tijdelijk de rechten van schuldeisers en zijn er volgens deze partijen voldoende andere instrumenten beschikbaar die ingezet kunnen worden om samen met schuldeisers tot een oplossing voor de schulden te komen. Schuldeisers noemen hier bijvoorbeeld de bestaande convenanten die zij hebben met schuldhulpverlening. Omdat de afspraken tweezijdig zijn houden zij greep op de voorwaarden. De rechterlijke macht en de Raad voor Rechtsbijstand noemt hier het bestaande moratorium, het dwangakkoord en de Wsnp. Deze instrumenten bieden de mogelijkheid een oplossing te vinden voor schulden in problematische schuldsituaties.

Mocht het komen tot invoering van een breed wettelijk moratorium, dan vinden alle partijen dat er rekening gehouden moet worden met bepaalde randvoorwaarden. De volgende randvoorwaarden zijn (door verschillende partijen) genoemd voor een effectieve uitvoering:

- Tijdens het moratorium werken aan de vertrouwensrelatie tussen schuldhulpverlener en schuldeiser, bijvoorbeeld door meer aandacht voor scholing en certificering van schuldhulpverleners.
- Eisen stellen aan schuldenaar: gedurende de looptijd van het moratorium dient het onmogelijk te zijn voor de schuldenaar om nieuwe schulden te maken.
- Eisen stellen aan schuldhulpverlener, de schuldhulpverlener dient de schuldeiser actief op de hoogte te houden van het verloop van het traject;
- Met tussenkomst van de rechter.

4 Instrument: convenanten

4.1 Inleiding

Om de knelpunten zoals beschreven in hoofdstuk twee op te lossen, zijn ook convenanten in te zetten. In een convenant maken schuldhulpverleners met schuldeisers afspraken over een periode waarin schuldeisers invorderingsmaatregelen stopzetten. Deze zogenaamde 'afkoelingsperiode' creëert tijd en rust om een oplossing te vinden voor de schulden. Dit hoofdstuk beschrijft de kenmerken van deze convenanten, en de effectiviteit ervan (hoezeer zijn ze in staat het probleem op te lossen?). Ook komen de randvoorwaarden aan bod die in ogenschouw moeten worden genomen om de effectiviteit te vergroten.

4.2 Kenmerken

Convenanten waarin afspraken zijn vastgelegd over een afkoelingsperiode zijn zowel op landelijk als op lokaal niveau afgesloten.

4.2.1 Landelijke convenanten

De landelijke convenanten zijn door de NVVK afgesloten met een groot aantal schuldeisers. Het gaat om de volgende schuldeisers:

- Zorgverzekeraars Nederland
- Energiemaatschappijen (Essent, Nuon, Eneco, RWE)
- Watermaatschappijen (Vitens, Evides Drinkwater BV)
- UPC
- CJIB
- UWV
- NVB
- NTO

Alle schuldhulpverlenende organisaties die lid zijn van de NVVK kunnen van deze convenanten gebruik maken. Ook organisaties die geen lid zijn van de NVVK kunnen het convenant van Zorgverzekeraars Nederland toepassen, mits zij zich hier aantoonbaar aan conformeren.

De afspraken in deze convenanten gaan over:

- De duur van de periode waarin de schuldeiser incassomaatregelen stopzet.
- De voorwaarden waar beide partijen zich gedurende de periode aan dienen te houden.
- De wijze waarop partijen elkaar informeren gedurende de periode.
- Het signaleren van schulden en doorverwijzen naar schuldhulpverlening.

De duur van de periode waarin de schuldeiser incassomaatregelen stopzet varieert van drie maanden (Vitens) tot acht maanden (Zorgverzekeraars Nederland). De meest voorkomende periode is vier maanden. In alle convenanten, met uitzondering van ZN en Evides, is opgenomen dat verlenging met eenzelfde periode mogelijk is.

Een voorwaarde die in alle convenanten gesteld wordt, is dat lopende verplichtingen van duurovereenkomsten betaald worden gedurende de periode waarin de schuldeiser incassomaatregelen stopzet. Wanneer dit niet gebeurt kan de schuldeiser incassomaatregelen hervatten. Een andere voorwaarde is dat het verzoek tot het staken van incassoactiviteiten komt van een schuldhulpverlenende instelling die lid is van de NVVK of een organisatie die zich aan het convenant geconformeerd heeft. Dit verzoek dient een schriftelijk bewijs te zijn van schuldhulpverlening dat de schuldenaar een aanvraag heeft gedaan voor een minnelijke schuldregeling. Dit bewijs kan de vorm hebben van een stabilisatieovereenkomst of een aanvraagformulier schuldregeling. Verder zijn een aantal uitzonderingsgevallen in de convenanten opgenomen. Zo geldt een afkoelingsperiode niet voor klanten van energie-maatschappijen die zich voor de tweede keer melden. Dit geldt overigens niet als de afnemer en/of de partner een eerdere schuldregeling succesvol heeft afgerond en hem/haar ten aanzien van het ontstaan van de nieuwe schulden geen verwijt kan worden gemaakt.

Omdat de schulden geïnd door het CJIB niet te goeder trouw zijn ontstaan, gelden voor het CJIB andere voorwaarden. Het CJIB gaat bijvoorbeeld aan het eind van de minnelijke schuldregeling door met een betalingsregeling. Voor dit type vorderingen geldt dus geen finale kwijting. Bovendien zijn er schulden die buiten het convenant vallen, zoals schulden die tijdens de minnelijke schuldregeling verjaren en schulden die bestaan uit een schadevergoedingsmaatregel. Deze schulden dienen direct betaald te worden.

In de convenanten is opgenomen dat de partijen verplicht zijn elkaar over en weer informatie te verschaffen die van belang is om aan een oplossing van de schulden te werken. Daarnaast gaat in de convenanten aandacht uit naar het signaleren van schulden. Opgenomen is dat de convenantpartij de klant in financiële problemen doorverwijst naar schuldhulpverlening om aan een oplossing voor de schulden te werken. Aanmaningen of herinneringsbrieven bevatten veelal informatie over schuldhulpverlening.

Met de Belastingdienst zijn afspraken gemaakt op basis van de Leidraad Invordering 2008. Dit beleid schrijft voor dat alle invorderingsactiviteiten gedurende vier maanden (met een verlengingsmogelijkheid van nog eens vier maanden) gestopt worden als er vanuit schuldhulpverlening een stabilisatieovereenkomst wordt overlegd.

Vrijwillig breed convenant

Het ministerie van SZW heeft voorgesteld op vrijwillige basis een convenant af te sluiten tussen schuldhulpverleners en alle belangrijke (koepels van) schuldeisers. Doel van dit convenant is komen tot een afspraak over een moratorium (een periode waarin alle schuldeisers voor een bepaalde periode hun invorderingsmaatregelen staken). Het ministerie heeft hierover overleg gevoerd met een groot aantal koepels van schuldeisers en met de VNG. Hieruit is gebleken dat deze partijen bereid zijn hun medewerking aan een dergelijk breed vrijwillig convenant te verlenen¹.

In dit convenant zijn afspraken op te nemen over de wijze waarop de partijen die optreden namens schuldenaren en schuldhulpverlening op een efficiënte wijze tot een oplossing komen voor de schulden. Daarnaast kan het convenant afspraken voor schuldeisers bevatten dat zij tijdelijk pas op de plaats maken om de schulden te kunnen regelen.

¹ Tweede Kamer, 24515, nr. 156, vergaderjaar 2008 – 2009.

4.2.2 Lokale convenanten

Naast landelijke convenanten hebben schuldhulpverleningsinstellingen en schuldeisers op lokaal niveau convenanten afgesloten waarin afspraken zijn vastgelegd over een aflossingsperiode. Het gaat hier bijvoorbeeld om afspraken met woningcorporaties. Anders dan bij de landelijke convenanten is de duur van de periode waarin de schuldeiser incassomaatregelen stopzet minder strak vastgelegd. In het kader van dit onderzoek is met vier schuldeisers gesproken die op lokaal niveau een convenant hebben afgesloten. Zo is met een woningbouwvereniging afgesproken invorderingsactiviteiten te staken tot het moment dat een akkoord is bereikt met alle schuldeisers. Aan deze periode zijn geen verdere tijds-eisen gesteld. Bovendien zijn de afspraken kort en persoonlijk. Een gemeentelijke organisatie voor schuldhulpverlening heeft voor elke woningbouwvereniging in de gemeente een apart contactpersoon binnen de schuldhulpverlenende organisatie aangesteld. Beide partijen houden elkaar op de hoogte van werkwijzen en ontwikkelingen via informatie- en deskundigheidsavonden. Maandelijks bespreekt de woningcorporatie met schuldhulpverlening de voortgang van het schuldhulpverleningstraject van alle cliënten die tevens huurder zijn bij deze woningcorporatie.

Verder worden er op basis van de landelijke convenanten met energiemaatschappijen en de NVB op lokaal niveau aanvullende afspraken gemaakt. De meer algemene afspraken uit de convenanten worden hiermee toegespitst op de lokale situatie.

4.3 Verwachte effectiviteit

Door in een convenant vast te leggen dat invorderingsmaatregelen tijdelijk gestaakt worden ontstaat een periode van rust voor de schuldhulpverlener en schuldenaar. In deze periode kan aan de hand van de totale schuldenlast en het totale inkomen de aflossingscapaciteit van de schuldenaar berekend worden en kunnen periodieke betalingen hervat worden. Kortom: er kan gewerkt worden aan een oplossing voor de schulden.

Tijdens het onderzoek is gesproken met vijf schuldeisers waarmee de NVVK een convenant heeft afgesloten. Het algemene beeld dat hier uit naar voren komt, is dat de convenanten naar behoren werken. Ze leiden tot een periode van rust in het minnelijk traject en een minnelijke schuldregeling, mits voldaan aan alle voorwaarden uit het convenant. Ook schuldhulpverleners geven aan goede ervaringen te hebben met convenanten.

De vraag of convenanten een effectief middel zijn om tot een oplossing te komen voor de schulden is niet beantwoord als partijen zeggen tevreden te zijn. Een effectief middel is een instrument dat de oorzaak van het probleem wegneemt. Zoals uit hoofdstuk 2 gebleken zijn er drie type oorzaken te noemen waarom er geen oplossing gevonden kan worden voor de schulden.

- Context: toegenomen schuldenlast en toenemend aantal crediteuren;
- De sterke positie van (sommige) schuldeisers
- Het vertrouwen van schuldeisers in het minnelijke traject.

4.3.1 Context

De toegenomen schuldenlast en een toenemend aantal crediteuren compliceert de totstandkoming van minnelijke oplossingen. Er is per schuldeiser minder geld beschikbaar waardoor schuldhulpverlening een minder goed voorstel kan doen.

De convenanten bevatten afspraken over het signaleren van schulden. Dit leidt ertoe dat schuldenaren zich eerder melden bij schuldhulpverlening. De schulden zijn dan minder hoog en eerder stabiel. Een lokale afspraak is bijvoorbeeld dat een woningcorporatie bij een huurachterstand van één maand direct langs gaat en doorverwijst naar schuldhulpverlening in geval van meerdere schulden.

Als de schuldenaar zich inderdaad door afspraken uit de convenanten vroegtijdig meldt bij schuldhulpverlening, namelijk voordat een schuldeiser zijn beslag tot uitvoer heeft gebracht, zal het convenant ertoe leiden dat schuldhulpverlening een beter aanbod aan schuldeisers kan doen. Omdat geen van de schuldeisers dan al kosten heeft gemaakt vergroot dit de kans op een minnelijk akkoord. Wat wel bedacht moet worden is dat niet alle schuldeisers onder een convenant vallen waardoor niet alle schuldenaren via convenanten de weg naar schuldhulpverlening weten te vinden.

4.3.2 De sterke positie van (sommige) schuldeisers

Convenanten zorgen er niet voor dat *alle* schuldeisers invorderingsmaatregelen tijdelijk staken. Hiervoor zijn drie belangrijke redenen:

- 1 Niet alle schuldeisers zijn georganiseerd;
- 2 Niet alle schuldhulpverlenende organisaties zijn lid van de NVVK;
- 3 Niet alle schuldeisers hebben een convenant.

Met name bedrijven in het midden- en kleinbedrijf vallen niet onder de huidige convenanten van de NVVK. Bovendien ontstaan op het gebied van telefonie en internet steeds meer aanbieders. Deze zijn soms internationaal georganiseerd. Het is lastig om zicht te krijgen op en vervolgens rond de tafel te gaan zitten met al deze potentiële schuldeisers. Als laatste zijn te noemen de organisaties/bedrijven die het vorderen van openstaande betalingen direct uitbesteden aan een derde partij, de cessionaris. Deze cessionaris is een professionele partij die vorderingen opkoopt. Deze partij wordt in dat geval de schuldeiser. Deze partij heeft er direct belang bij dat zoveel mogelijk van de openstaande schuld afgelost wordt. Bovendien is met deze partij geen convenant afgesloten over het staken van invorderingsactiviteiten. Het gevolg is dat invorderen doorgaat en er dus geen sprake is van een afkoelingsperiode.

Een ander belangrijk punt is dat niet alle schuldhulpverlenende organisaties lid zijn van de NVVK of zich geconformeerd hebben aan de convenanten van de NVVK. Dit betekent dat niet alle schuldhulpverlenende organisaties in staat zijn convenanten af te sluiten met landelijk opererende schuldeisers.

Omdat niet *alle* schuldeisers onder een convenant vallen kunnen er altijd schuldeisers zijn die wel rechtsmaatregelen treffen. Dit beperkt de mogelijkheden voor schuldhulpverlening om het inkomen te maximeren en een goed voorstel aan alle schuldeisers te doen.

4.3.3 Het vertrouwen van schuldeisers

Schuldeisers hebben over het algemeen vertrouwen in de schuldhulpverlening als het gaat om de afspraken uit de convenanten. De convenanten bieden duidelijke kaders waarbinnen gewerkt kan worden. Zo is duidelijk vastgelegd op welke situaties en op welke typen schulden het convenant betrekking heeft: het convenant geldt bijvoorbeeld niet als de schuldenaar niet mee wil werken of voor cliënten die recidiveren (cliënten die al eerder een schuldregeling hebben gehad).

Schuldeisers noemen vaak dat schuldhulpverlenende organisaties nogal verschillend werken. Door een convenant te hebben is duidelijk wat er gaat gebeuren en wie welke verplichtingen en verantwoordelijkheden heeft. Bovendien geldt voor de betrokken schuldhulpverleners de gedragscode NVVK. Daar stellen schuldeisers groot vertrouwen in.

4.4 Draagvlak

Uit de interviews blijkt dat er groot draagvlak is onder partijen voor convenanten. De meeste schuldeisers zijn bereid om mee te werken als ze zien dat schuldhulpverlening belangen van zowel schuldenaar als schuldeiser meeweegt. Schuldhulpverleners zien het als een onderdeel van hun werk om tot overeenstemming te komen met schuldeisers. Convenanten helpen hen hierbij.

In de uitvoering van de convenanten is een aantal knelpunten genoemd. Zo is de tussentijdse informatievoorziening richting schuldeisers niet altijd voldoende. Dit geldt met name bij schuldeisers die betrokken zijn via landelijke convenanten. Deze schuldeisers worden niet altijd bijtijds op de hoogte gebracht van veranderingen in de situatie van de cliënt. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een schuldregeling niet tot stand kan komen, of dat het erg lang duurt voordat deze tot stand komt. Volgens schuldeisers bereikt tussentijdse informatie over de gang van zaken hen niet altijd even snel, waardoor zij pas later geconfronteerd worden met de consequenties. Op lokaal niveau zijn hier duidelijkere afspraken over gemaakt. Zo nemen schuldhulpverleners direct contact op met de woningcorporatie bij wijzigingen in het hulpverleningsproces van de betreffende schuldenaar/huurder.

4.5 Conclusie

Voor convenanten is groot draagvlak onder partijen. Convenanten dragen bij aan een effectievere schuldhulpverlening, omdat ze schuldeisers vertrouwen geven in het minnelijk traject en omdat ze ervoor zorgen dat schuldenaren sneller bij schuldhulpverlening bekend worden. Dit draagt bij aan het stabiliseren en maximeren van de aflossingscapaciteit. Belangrijk aandachtspunt hierbij is de tussentijdse informatievoorziening richting schuldeisers. Deze schiet, met name in contacten via landelijke convenanten, soms te kort. Omdat niet *alle* schuldeisers onder een convenant vallen kunnen er altijd schuldeisers zijn die wel rechtsmaatregelen treffen. Dit beperkt de mogelijkheden voor schuldhulpverlening om het inkomen te maximeren en een goed voorstel aan alle schuldeisers te doen.

5 Instrument: initiatief NVVK, KBvG en NVI

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat een alternatief centraal dat ontwikkeld is om tot een afkoelingsperiode in het minnelijk traject te komen: een initiatief van de NVVK, de KBvG en de Nederlandse Vereniging van Incasso-ondernemingen (NVI). Het initiatief behelst het inrichten van een database door de NVVK waarin eenieder die bij een lid van de NVVK een aanvraag voor een schuldenregeling doet, wordt geregistreerd. Leden van de KBvG en NVI zouden deze database onder voorwaarden mogen raadplegen. Dit hoofdstuk schetst de kenmerken, de verwachte effectiviteit en het draagvlak van dit alternatieve instrument.

5.2 Kenmerken

In 2006 hebben de NVVK, KBvG en de NVI een verklaring ondertekend waarin de intentie werd uitgesproken een register in te richten van degenen die zich melden voor schuldhulpverlening. Deurwaarders en incassobureaus kunnen dit register raadplegen en hun opdrachtgevers adviseren over individuele gevallen. Als uit de raadpleging van het register blijkt dat er een schuldhulpindicatie bestaat zal de gerechtsdeurwaarder in een dergelijke situatie aan zijn opdrachtgever adviseren om te wachten met het maken van kosten voor het nemen van invorderingsmaatregelen voor een bepaalde periode. Als de schuldeiser door wil gaan met invorderen dan zal de gerechtsdeurwaarder deze taak tot uitvoer moeten brengen, maar aangezien het voor de schuldeiser economisch aantrekkelijk is even af te wachten (er worden immers dan nog geen kosten gemaakt) is de verwachting dat de meeste schuldeisers op grond van de schuldhulpindicatie een afwachtende houding zullen innemen.

Het idee is dat de schuldeiser op deze manier geen onnodige buitengerechtelijke en gerechtelijke kosten maakt en de schulden van de schuldenaar niet onnodig hoog oplopen.

Volgens deze opzet leidt een dergelijk register tot een afkoelingsperiode in het minnelijk traject. Schuldeisers zullen een pas op de plaats maken als zij via de gerechtsdeurwaarder vernemen dat iemand zich bij schuldhulpverlening heeft gemeld.

5.2.1 Pilot-project

Het initiatief van de KBvG, NVI en NVVK wordt momenteel uitgevoerd in een pilot-project waarbij drie gerechtsdeurwaarderkantoren uit Friesland de database van de Kredietbank Nederland (vestiging Leeuwarden) bevragen.

De deelnemende gerechtsdeurwaarderkantoren voeren een check uit op het bestand van Kredietbank Nederland (vestiging Leeuwarden) om vast te stellen of de persoon tegen wie de gerechtsdeurwaarder een ambtshandeling moet verrichten bekend is bij de Kredietbank Nederland in het kader van de schuldhulpverlening. Deze check houdt in dat de gerechts-

deurwaarder een bestand met daarin het BSN van degene tegen wie de ambtshandeling moet worden verricht aan de Kredietbank Nederland stuurt. Dit doet de gerechtsdeurwaarder voordat aan de persoon een dagvaarding of titel wordt betekend of beslag wordt gelegd. De Kredietbank Nederland voert de check uit en koppelt terug naar de gerechtsdeurwaarder. De gerechtsdeurwaarder weet nu of de persoon in een schuldhulpverlenings-traject bij de Kredietbank zit. Als dit zo is dan schort de gerechtsdeurwaarder alle ambtelijke acties op, neemt contact op met de Kredietbank, en bericht zijn opdrachtgever. Wanneer de opdrachtgever wil dat de ambtelijke actie wordt doorgezet, dan stelt de gerechtsdeurwaarder Kredietbank Nederland hiervan op de hoogte. De gerechtsdeurwaarder heeft immers ministerieplicht¹.

5.3 Verwachte effectiviteit

Het pilot-project in Friesland loopt nu drie maanden. Met de deelnemers aan en bedenkers van de pilot zijn gesprekken gevoerd². Het is nog te vroeg om middels deze pilot de effectiviteit van het systeem te meten. Het is wel mogelijk te beschrijven hoe de pilot ingrijpt op de genoemde knelpunten in de minnelijke schuldhulpverlening en in hoeverre de pilot – wanneer landelijk uitgerold – een alternatief zou kunnen zijn voor het breed wettelijk moratorium.

5.3.1 Context

De toegenomen schuldenlast en een toenemend aantal crediteuren compliceert de totstandkoming van minnelijke oplossingen. Er is per schuldeiser minder geld beschikbaar waardoor schuldhulpverlening een minder goed voorstel kan doen.

Gerechtsdeurwaarders bevragen de database voordat aan de schuldenaar beslag wordt gelegd. Wanneer zij zien dat er een schuldhulpindicatie is zullen zij hun opdrachtgever adviseren om tijdelijk af te zien van verdere invorderingsmaatregelen. Omdat er op dat moment nog geen geld uit de boedel is gevloeid kan schuldhulpverlening een goed voorstel doen aan schuldeisers. Dit vergroot de kans op een minnelijk akkoord met schuldeisers.

5.3.2 Sterke positie van schuldeisers

Schuldeisers zullen hun invorderingsmaatregelen tijdelijk stopzetten wanneer zij via de gerechtsdeurwaarder vernemen dat iemand bij schuldhulpverlening zit. De schuldeiser kan ook anders besluiten. Wanneer deze wil dat de ambtelijke actie wordt doorgezet dan zal de gerechtsdeurwaarder dit doen. Dit bemoeilijkt het bereiken van een minnelijk akkoord. De deelnemers en bedenkers van de pilot zijn het er echter allemaal over eens dat de gerechtsdeurwaarder een goed verhaal heeft jegens zijn opdrachtgever. De gerechtsdeurwaarder voert de check uit op het bestand van de NVVK voordat aan de persoon een dagvaarding of titel wordt betekend of beslag wordt gelegd. De check wordt dus uitgevoerd

¹ Informatie over Pilot KBvG en NVVK (2010).

² In totaal drie gesprekken: met de directeur van het NVVK lid, de voorzitter van de KBvG en een deelnemende gerechtsdeurwaarder.

voordat de schuldeiser kosten gemaakt heeft. Als de persoon bij schuldhulpverlening zit is de kans groot dat de schuldeiser weinig van zijn vordering terug ziet. Wanneer de schuldeiser via de gerechtsdeurwaarder te horen krijgt dat iemand bij schuldhulpverlening zit dan biedt dit de kans voor de schuldeiser om het maken van onnodige kosten te voorkomen. Voor schuldhulpverlening biedt dit vervolgens de mogelijkheid om het inkomen van de schuldenaar te maximaliseren, omdat er nog geen geld uit de boedel van de schuldenaar is gevloeid.

Niet alle schuldeisers incasseren hun vorderingen via een deurwaarder of incassobureau. Dit geldt voor de schuldeisers die kunnen verrekenen. Instanties die zowel een vordering op als een schuld aan de schuldenaar hebben, mogen beide met elkaar verrekenen. Dit komt vooral veel voor bij de Belastingdienst. Ook UWV en de sociale dienst kunnen verrekenen. De Belastingdienst heeft bijvoorbeeld recht op verrekening van teveel betaalde toeslagen, als na een wijziging van de inkomensgegevens blijkt dat de aanvankelijk toegekende toeslagen te hoog waren. Wanneer deze instanties gaan verrekenen kan er geld uit de boedel vloeien. Het inkomen van de schuldenaar is dan niet maximaal. Dit kan het bereiken van een minnelijk akkoord met alle schuldeisers bemoeilijken.

5.3.3 Vertrouwen in het minnelijk traject

Het registratiesysteem bevordert communicatie tussen schuldeiser en schuldhulpverlener. Via het contact met de schuldhulpverlener wordt de gerechtsdeurwaarder volledig op de hoogte gebracht van de stand van zaken rondom de schuldenaar (welk traject is ingezet, hoe lang al, en hoeveel schuldeisers zijn er?). De gerechtsdeurwaarder verzamelt alle relevante informatie en communiceert dit naar zijn opdrachtgever (de schuldeiser). Omdat de schuldeiser volledig geïnformeerd is over de situatie van de schuldenaar heeft hij meer begrip en zal ook eerder meewerken aan een oplossing voor de schulden, zo is het idee.

Via het contact met de gerechtsdeurwaarder kan de schuldhulpverlener op de hoogte worden gesteld van schuldeisers die nog niet in beeld waren bij een schuldenaar. Dit kan het schuldhulpproces versnellen.

In één van de casestudies is gesproken over een initiatief gericht op het bevorderen van communicatie tussen gerechtsdeurwaarders en schuldhulpverlener. De schuldhulpverlenende organisatie heeft werkbezoeken afgelegd bij incassobureaus en deurwaarders. Zo werd er kennis met elkaar gemaakt en kon toegelicht worden waarom partijen handelen zoals ze handelen. Volgens de betrokken schuldhulpverlener werkt dit initiatief goed om vertrouwen en wederzijds begrip te kweken.

Knelpunten in de uitvoering

Door de deelnemers en bedenkers van de pilot zijn een aantal knelpunten in de uitvoering genoemd:

- Om de NVVK database actueel en betrouwbaar te houden moet iedere verandering van status goed en op dezelfde wijze worden geregistreerd. Wanneer de pilot landelijk uitgerold wordt betekent dit dat alle schuldhulpverleners deze registratie op dezelfde manier moeten vormgeven. Gezien de diversiteit van de schuldhulpverlening lijkt dit lastig te implementeren.

- De gerechtsdeurwaarders zouden misbruik kunnen maken van de informatie uit de database. Zij zouden bijvoorbeeld juist versneld beslag kunnen gaan leggen als ze zien dat iemand zich heeft aangemeld bij schuldhulpverlening en er verder nog geen andere schuldeisers zijn die beslag hebben gelegd. Er wordt gepleit voor het stellen van eisen aan het gebruik van het systeem. Deze kunnen vastgelegd worden in gebruiksvoorwaarden, gedragsregels en kwaliteitscontroles.

5.4 Draagvlak

De deelnemers en bedenkers van de pilot zien in dat het systeem de communicatie tussen schuldeiser en schuldhulpverlener bevordert. Doordat de schuldeiser direct op de hoogte is van de situatie van de schuldenaar en hiervan ook gedurende de afkoelingsperiode op de hoogte wordt gehouden zal hij eerder geneigd zijn mee te werken aan een oplossing voor de schulden.

De uitvoering van een dergelijk systeem vergt tijd en aandacht. De afspraken tussen schuldhulpverleners en gerechtsdeurwaarders dienen duidelijk te zijn vastgelegd en er moeten eisen gesteld worden aan het gebruik.

5.5 Conclusie

Het registratiesysteem zoals voorgesteld door de KBvG, NVVK en NVI is een middel om een minnelijk akkoord met schuldeisers mogelijk te maken, omdat het de communicatie tussen schuldhulpverlener en schuldeiser – via de gerechtsdeurwaarder - stimuleert. Over de uitvoering van het systeem dienen goede afspraken gemaakt te worden. Een dergelijk systeem biedt de kans voor de schuldeiser om het maken van onnodige kosten te voorkomen. Voor schuldhulpverlening biedt het de mogelijkheid om het inkomen van de schuldenaar te maximeren, omdat er nog geen geld uit de boedel van de schuldenaar is gevloeid. Een dergelijk systeem vergroot niet altijd de kans op het bereiken van een minnelijk akkoord, omdat niet alle schuldeisers hun vorderingen via een deurwaarder of incassobureau incasseren. Bovendien zijn er in de uitvoering een aantal knelpunten, zoals het actueel en uniform houden van de database en de mogelijkheid tot misbruik ervan door gerechtsdeurwaarders.

6 Conclusies en samenvatting

6.1 Achtergrond en vraagstelling van het onderzoek

Voor dit onderzoek is een breed wettelijk moratorium als volgt gedefinieerd: een breed wettelijk moratorium houdt in dat schuldeisers, zonder dat de wettelijke schuldsaneringsregeling van toepassing is, voor een bepaalde periode geen maatregelen kunnen nemen om hun vordering voldaan te krijgen. Het instrument kan aangevraagd worden door de schuldenaar, wordt toegekend door de rechter en kan niet alleen ingezet worden in bedreigende schuldsituaties maar ook in situaties van loonbeslag, executie en verrekening.

In een brief aan de Tweede Kamer hebben de NVVK, de MOgroep W&MD, de VNG en Divosa zich onder bepaalde condities uitgesproken vóór een breed wettelijk moratorium. Als schuldeisers en schuldenaar niet tot overeenstemming kunnen komen, dient het instrument ingezet te worden als laatste redmiddel. In dat geval moeten via de rechter alle schuldeisers gedwongen worden om incassomaatregelen te staken. De partijen pleiten voor een uitbreiding van het huidig moratorium (art. 287b van de Faillissementswet) in de zin dat ook in situaties van beslag, executoriale verkoop en verrekening een moratorium aangevraagd kan worden. Verder pleiten deze partijen ervoor dat de aanvraagprocedure van het brede moratorium bij de rechter eenvoudig is, zodat het instrument snel ingezet kan worden. Doel van het instrument is het stabiliseren en maximeren van het inkomen zodat er sneller en beter een oplossing voor de schulden kan komen. De weg waarlangs dit doel precies bereikt moet worden met dit instrument is nog niet uitgewerkt.

Op 15 december 2009 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de Tweede Kamer per brief laten weten dat er onderzoek moet plaatsvinden naar de vraag of en zo ja hoe een breed wettelijk moratorium in het kader van de minnelijke schuldhulpverlening vormgegeven kan worden.

Deze tussenrapportage geeft antwoord op het eerste deel van deze vraag: is het wenselijk om een breed wettelijk moratorium in te voeren? Bij het beantwoorden van deze vraag zijn ook alternatieven voor het moratorium onderzocht. Het onderzoek bestond uit de volgende activiteiten:

- literatuur- en documentenstudie
- interviews met koepels van schuldhulpverleners, (koepels van) schuldeisers, de rechterlijke macht, Raad voor Rechtsbijstand, gerechtsdeurwaarders
- casestudies bij vijf schuldhulpverlenende organisaties.

In het onderzoek is het onderstaande kader gehanteerd om te beoordelen of een breed wettelijk moratorium of een alternatief instrument wenselijk is.

Beoordelingskader

Een breed wettelijk moratorium of een alternatief instrument is wenselijk indien:

- a) Er grond is om in te grijpen; dat wil zeggen dat er knelpunten zijn in de schuldhulpverlening die niet vanzelf verdwijnen [**Knelpunten**].
- b) De schuldhulpverlening c.q. samenleving de knelpunten door middel van zelfregulering niet kan oplossen [**Zelfregulering**].
- c) De knelpunten door middel van een breed wettelijk moratorium of een alternatief instrument naar verwachting opgelost worden. Het gaat hier om de verwachte effectiviteit [**Effectiviteit**].
- d) De verwachte effecten c.q. maatschappelijk baten opwegen tegen de neveneffecten c.q. de maatschappelijk kosten [**Neveneffecten**].
- e) Er bij de belangrijkste betrokken partijen draagvlak bestaat voor het instrument [**Draagvlak**].

Tot slot een kanttekening bij het onderzoek. Een breed wettelijk moratorium is een niet-bestaand beleidsinstrument. Ook heeft er geen pilot of experiment met een moratorium plaatsgevonden. Hierdoor is het niet mogelijk om de effectiviteit en neveneffecten empirisch te onderbouwen. Wanneer gesproken wordt over effectiviteit en neveneffecten, gaat het om de *door gesprekspartners verwachte* effecten en neveneffecten. Bovendien is het concept van een breed wettelijk moratorium door de verschillende partijen anders ingevuld. De Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK), de MO groep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening (MOgroep W&MD), de Vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van participatie, werk en inkomen (Divosa) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben zich gedurende de looptijd van dit onderzoek uitgesproken over de voorwaarden waaronder een dergelijk instrument uitgevoerd zou moeten worden¹, terwijl andere partijen hier nog geen uitspraken over gedaan hebben. Hierdoor spreken de verschillende partijen vanuit een ander vertrekpunt over het breed wettelijk moratorium.

6.2 Knelpunten

De partijen die tijdens het onderzoek zijn gesproken, hebben andere beelden bij de knelpunten die een breed wettelijk moratorium moet oplossen. Men legt, afhankelijk van zijn positie in het veld van schulden en schuldhulpverlening, andere accenten. Ruwweg zijn de genoemde knelpunten te clusteren in drie groepen:

- 1 Context: toegenomen schuldenlast en een toenemend aantal crediteuren
- 2 De sterke positie van (sommige) schuldeisers
- 3 Het gebrekkige vertrouwen van schuldeisers in het minnelijke traject.

Vertegenwoordigers van schuldhulpverlenende organisaties benadrukken vooral dat er in het minnelijke traject behoefte is aan meer mogelijkheden voor schuldhulpverlening om het inkomen van de schuldenaar te stabiliseren en maximeren om zodoende een beter aanbod aan schuldeisers te doen. In de huidige situatie ontbreekt het hieraan omdat veel schuldeisers doorgaan met invorderingsmaatregelen als schuldenaren zich melden bij schuldhulpverlening.

¹ Brief Tweede Kamer, ref.nr 122.2010, 22 maart 2010.

Een tweede knelpunt dat door koepels van schuldhulpverleners, schuldeisers en de rechterlijke macht wordt aangedragen, is dat de kans op het bereiken van een akkoord met alle schuldeisers verkleind wordt als schuldeisers beslag leggen. Op dat moment blijft er voor aflossingen aan andere schuldeisers minder over. Dit kan ertoe leiden dat een minder goed voorstel aan alle schuldeisers is te doen. Als het inkomen van de schuldenaar door beslaglegging of verrekening onder de beslagvrije voet terechtkomt is het soms zelfs onmogelijk om een voorstel aan schuldeisers te doen. Er blijft dan te weinig geld over voor betaling van de vaste lasten van de schuldenaar en dus ook voor het aflossen van schulden. Deze situatie kan ontstaan bij verrekening en bij beslag op bankrekening.

Vanuit de zijde van de schuldeisers, rechterlijke macht en Raad voor Rechtsbijstand wordt vooral het derde knelpunt benadrukt: veel schuldeisers hebben geen vertrouwen in het minnelijk traject en geven daardoor de voorkeur aan wettelijke schuldsanering. Uit de interviews met partijen en de literatuur blijkt dat het gebrek aan vertrouwen vooral voortkomt uit de volgende kenmerken van het minnelijk traject: de pluriforme uitvoering door gemeenten; de wisselende kwaliteit van schuldhulpverleners; onvoldoende informatievoorziening over de status van het hulpverleningstraject aan schuldeisers.

Alle partijen die in het onderzoek zijn gesproken, onderschrijven een of meerdere van deze knelpunten. Geen van de partijen verwacht dat de initiatieven die al in gang zijn of worden gezet om de effectiviteit van het minnelijke traject te versterken, zoals de NEN-normering voor schuldhulpverlening en de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening, voldoende zijn om al deze knelpunten op te lossen.

6.3 Zelfregulering

De vraag is of de genoemde knelpunten zijn op te lossen door middel van 'zelfregulering' of door middel van overheidsingrijpen. Een belangrijke bestaande vorm van zelfregulering zijn de convenanten die (koepels van) schuldhulpverleners afsluiten met (koepels van) schuldeisers. Hierin staan afspraken over een periode waarin de schuldeiser(s) zijn incassomaatregelen stopzet en de voorwaarden waaronder dit gebeurt. Ook bevatten convenanten afspraken over het vroegtijdig melden van schuldenaren bij schuldhulpverlening. De bestaande convenanten functioneren volgens betrokkenen goed. Ze leiden in voorkomende gevallen tot de mogelijkheid voor schuldhulpverlening om het inkomen te maximeren en tot een goed voorstel te komen en ze vergroten daarmee de kans dat de schuldeisers die onder de werkingssfeer van het convenant vallen, meewerken aan een oplossing in het minnelijke traject. Bovendien hebben schuldeisers over het algemeen vertrouwen in de minnelijke schuldhulpverlening als het gaat om het nakomen van de afspraken in het convenant.

Het belangrijkste nadeel van de convenanten is dat ze niet dekkend zijn voor het geheel aan economische activiteiten. Met name bedrijven in het midden- en kleinbedrijf vallen niet onder de huidige convenanten. Tevens zijn er organisaties/bedrijven die het vorderen van openstaande betalingen direct uitbesteden aan een derde partij, de cessionaris. Volgens de Nederlandse Thuiswinkelorganisatie (NTO) is dit in deze branche steeds vaker het geval. Met de cessionaris is vaak geen convenant afgesloten over het staken van invorderingsactiviteiten. Het gevolg is dat invorderen doorgaat en dit de mogelijkheden voor schuldhulpverlening om het inkomen te maximeren en een goed voorstel aan alle schuldeisers te doen beperkt.

Een andere vorm van zelfregulering is het ontwikkelen van een database die gerechtsdeurwaarders kunnen raadplegen om te zien of iemand zich bij schuldhulpverlening heeft gemeld. Een dergelijk systeem geeft gerechtsdeurwaarders de mogelijkheid om schuldeisers te adviseren af te zien van het maken van onnodige kosten. Voor schuldhulpverlening biedt het de mogelijkheid om het inkomen van de schuldenaar te maximeren, omdat er nog geen geld uit de boedel van de schuldenaar is gevloeid. Ook is de schuldeiser eerder op de hoogte van de schuldsituatie van de cliënt. De schuldeiser ziet in welke problematiek er speelt bij de betreffende schuldenaar en zal daardoor eerder geneigd zijn om invorderingsmaatregelen te staken. Bovendien bevordert een dergelijk systeem de communicatie tussen schuldhulpverlening en schuldeiser.

Een nadeel van dit systeem is dat het niet dekkend is voor het geheel aan economische activiteiten, omdat niet alle schuldeisers hun vorderingen via een deurwaarder of incassobureau incasseren. Bovendien zijn er in de uitvoering een aantal knelpunten, zoals het actueel en uniform houden van de database en het risico op misbruik door gerechtsdeurwaarders.

6.4 Verwachte effectiviteit

Bij het beoordelen van de wenselijkheid van een breed wettelijk moratorium is ook de verwachte effectiviteit van het instrument van belang. Het gaat hierbij om de mate waarin een breed wettelijk moratorium de drie genoemde knelpunten in de schuldhulpverlening naar verwachting 'oplost'.

Volgens koepels van schuldhulpverleners schept een breed wettelijk moratorium de voorwaarden om het inkomen van de schuldenaar te stabiliseren en maximeren om zodoende een beter aanbod aan schuldeisers te doen. De veronderstelling van schuldhulpverlening is dat door een breed wettelijk moratorium een aanbod aan schuldeisers gedaan kan worden dat schuldeisers gelijk behandelt. Deze veronderstelling lijkt volgens de KBvG niet in alle gevallen uit te komen. In veel gevallen is het zo dat de schuldenaar zich bij schuldhulpverlening meldt als de schuldeiser rechtsmaatregelen heeft genomen. De schuldeiser die al gerechtelijke kosten gemaakt heeft of al een loonbeslag heeft lopen, zal waarschijnlijk geen beter aanbod krijgen door het moratorium. Het is in een dergelijk situatie dus niet mogelijk voor schuldhulpverlening om een beter aanbod te doen aan alle schuldeisers. In die zin lijkt het breed wettelijk moratorium dus niet direct te leiden tot een grotere effectiviteit van het minnelijke traject.

Een breed wettelijk moratorium is volgens de schuldhulpverlening een 'stok achter de deur' voor schuldeisers om mee te werken aan het minnelijke traject. De dreiging van een moratorium zou schuldeisers ervan kunnen weerhouden bijvoorbeeld beslag te leggen. Bij het stok-achter-de-deur-effect wordt door sommige partijen een kanttekening geplaatst. Er is geen verplichting om mee te werken aan een oplossing; het moratorium bevat geen (financiële) prikkel voor schuldeisers. Zodra de werkingstijd van het moratorium is afgerond, kunnen schuldeisers besluiten om verder te gaan met hun incassomaatregelen. Het is dus de vraag of de sterke positie van schuldeisers wordt doorbroken.

Het vergroten van het vertrouwen van schuldeisers in het minnelijk traject is geen specifiek doel van een breed wettelijk moratorium. Het gebrek aan vertrouwen komt voort uit de uitvoering en kwaliteit van het minnelijke traject en daarop zijn andere instrumenten gericht,

zoals de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening en de NEN-normering. Koepels van schuldhulpverleners verwachten dat een breed wettelijk moratorium schuldhulpverleners in ieder geval meer tijd en mogelijkheden biedt om het vertrouwen te winnen van schuldeisers en te werken aan de vertrouwensrelatie. Uit de interviews met schuldeisers en met een aantal schuldhulpverleners komt het beeld naar voren dat dit niet direct het geval zal zijn. Anders dan bij een vrijwillig convenant hebben schuldeisers bij een breed wettelijk moratorium geen greep op de voorwaarden waaronder de afkoelingsperiode zal plaatsvinden. Men spreekt in dit verband over een 'eenzijdig' instrument. Dit bevordert de communicatie tussen schuldeiser en schuldhulpverlener waarschijnlijk niet, waardoor het lastig wordt om aan de vertrouwensrelatie te werken. Op basis van de interviews met de schuldeisers is de conclusie te trekken dat een moratorium, vergeleken met meer vrijwillige afspraken tussen schuldeisers en schuldhulpverleners over het tijdelijk stopzetten van invorderingsmaatregelen, niet zal leiden tot meer vertrouwen in het minnelijk traject.

6.5 Neveneffecten

Een breed wettelijk moratorium heeft vooral in de ogen van de (koepels van) schuldeisers, de rechterlijke macht, de Raad voor Rechtsbijstand en de KBvG enkele belangrijke neveneffecten.

Een mogelijk neveneffect van een breed wettelijk moratorium is een vermindering van de druk van schuldeisers op schuldenaren om hun schulden snel op te lossen. Dit zou kunnen leiden tot een afname van de motivatie van schuldenaren om mee te werken aan het minnelijke traject. Naast andere partijen signaleren ook de meeste koepels van schuldhulpverleners dit risico, maar zij verwachten dat dit is te verhelpen met de nodige waarborgen in het minnelijk traject. Een breed moratorium geeft schuldhulpverleners meer mogelijkheden om een voorstel voor een schuldregeling aan schuldeisers te doen. Dit voordeel zou volgens sommige partijen kunnen omslaan in een nadeel als het de vaart uit het hulpverleningstraject haalt en zo tot langere doorlooptijden bij de schuldhulpverlening leidt.

Een ander neveneffect van een breed wettelijk moratorium is dat het verhaalsrecht van schuldeisers tijdelijk wordt ontnomen zonder dat daar wettelijke waarborgen in de minnelijke schuldhulpverlening tegenover staan. Volgens de KBvG zou dit het vertrouwen in de rechtsstaat kunnen ondermijnen. Partijen die de schuldhulpverlenende organisaties vertegenwoordigen wijzen erop dat het moratorium tijdelijk ingezet wordt en dat schuldeisers tijdelijk hun rechten verliezen. Na het moratorium hebben ze alsnog recht het vonnis ten uitvoer te brengen.

Partijen die schuldeisers vertegenwoordigen en enkele schuldhulpverleners waarschuwen voor een toename van de druk op de rechterlijke macht wanneer het breed wettelijk moratorium wordt ingevoerd. Alle partijen – zowel schuldhulpverlenende organisaties als schuldeisers – zijn het erover eens dat het aanvragen van het instrument via de rechterlijke macht dient te lopen. De partijen die schuldhulpverlenende organisaties vertegenwoordigen pleiten voor een rechterlijke toets die weinig tijd kost (een marginale toets). De aanvraag Wsnp zou bijvoorbeeld geen onderdeel zijn van het verzoek. In combinatie met de eis dat het instrument uitsluitend als laatste redmiddel in bepaalde situaties ingezet mag worden zien zij niet in dat de druk op de rechterlijke macht vergroot wordt. De rechterlijke macht zet hier vraagtekens bij, omdat nu nog onvoldoende duidelijk is wat er nu daadwer-

kelijk door de rechter getoetst moet worden en voor wie het instrument precies ingezet gaat worden. Als bij 24% van de jaarlijkse aanmeldingen bij schuldhulpverlening tijd en rust wenselijk wordt geacht¹, betekent dit dat de rechter jaarlijks 13.000 zaken moet toetsen (uitgaande van 55.000 aanmeldingen in 2009). Een ander punt is dat het maken van nieuwe wetgeving een langdurig traject is, vooral omdat het ingrijpt in het Burgerlijk Wetboek en de Faillissementswet.

Tot slot verwachten sommige gesprekspartners dat een breed wettelijk moratorium een aantal negatieve economische gevolgen heeft. Door woningcorporaties is genoemd dat zij mogelijk eerder bij de kantonrechter ontbinding van huurcontracten zullen aanvragen als de mogelijkheid tot een breed wettelijk moratorium er komt. Ook is genoemd dat financieringsinstellingen kritischer zullen worden bij het verstrekken van kredieten, omdat het risico bestaat dat ze het geleende geld niet gemakkelijk terugkrijgen. Vanuit het perspectief van het voorkomen van problematische schulden is dit logischerwijs geen nadelig neveneffect.

6.6 Draagvlak

De meeste partijen hebben een genuanceerde visie op een breed wettelijk moratorium en zijn niet absoluut 'voorstander' of 'tegenstander'. Desalniettemin zijn er partijen te onderscheiden waarbij het draagvlak groter is en partijen waarbij (zeer) weinig draagvlak is voor een breed wettelijk moratorium.

Bij de koepels van schuldhulpverleners en gemeenten – NVVK, VNG, MOgroep W&MD en Divosa – is er een groot draagvlak, getuige ook de brief die zij aan de Tweede Kamer hebben gestuurd waarin gepleit wordt voor invoering van een breed wettelijk moratorium. Omdat het instrument onder bepaalde voorwaarden ingezet wordt en uitsluitend als laatste redmiddel is het een effectief middel om een oplossing te vinden voor de schulden, vinden de partijen die de schuldhulpverleners vertegenwoordigen.

Weinig tot geen draagvlak is er bij de rechterlijke macht, de Raad voor Rechtsbijstand en de gerechtsdeurwaarders (KBvG). Ook bij de meeste koepels van schuldeisers waarmee is gesproken – NVB, NVI, VFN, ZN – en enkele grote schuldeisers – Eneco, Nuon, CJIB – is er weinig draagvlak. De Belastingdienst en NTO nemen een middenpositie in: er is draagvlak voor een breed wettelijk moratorium, maar men ziet ook duidelijke nadelen en neveneffecten. Genoemd is dat van het instrument geen prikkel uitgaat voor schuldeisers om mee te werken aan een minnelijke oplossing. Bovendien ontnemt het tijdelijk de rechten van schuldeisers en zijn er volgens deze partijen voldoende andere instrumenten beschikbaar die ingezet kunnen worden om samen met schuldeisers tot een oplossing voor de schulden te komen. Schuldeisers noemen hier bijvoorbeeld de bestaande convenanten die zij hebben met schuldhulpverlening. Omdat de afspraken tweezijdig zijn houden zij greep op de voorwaarden. De rechterlijke macht en de Raad voor Rechtsbijstand noemt hier het bestaande moratorium, het dwangakkoord en de Wsnp. Deze instrumenten bieden de mogelijkheid een oplossing te vinden voor schulden in problematische schuldsituaties.

¹ Dit is het aandeel gevallen waarin er geen oplossing wordt gevonden, omdat de schuldeisers(s) niet wil(len) meewerken.

6.7 Eindconclusie

Een breed wettelijk moratorium moet schuldhulpverlening de mogelijkheid geven om het inkomen van de schuldenaar te stabiliseren en maximeren om zodoende een goed voorstel aan schuldeisers te kunnen doen. De veronderstelling is dat de effectiviteit van het minnelijk traject daardoor wordt vergroot.

Op basis van het onderzoek is moeilijk aan te tonen dat een breed wettelijk moratorium de effectiviteit van het minnelijk traject zal vergroten. In de gevallen waarin een breed wettelijk moratorium van toepassing zal zijn, is de schuldenaar vaak met beslaglegging geconfronteerd en is er dus minstens één schuldeiser die daarvoor (extra) kosten heeft gemaakt. Die meerkosten krijgt de schuldeiser niet vergoed. Een breed wettelijk moratorium bevat derhalve geen sterkere (financiële) prikkel voor schuldeisers om mee te werken aan een minnelijke oplossing.

Daarnaast constateren veel schuldeisers dat de schuldhulpverlening na invoering van het instrument soms eenzijdig zal optreden namens de schuldenaar, terwijl de schuldhulpverlening normaliter een bemiddelende rol probeert te spelen tussen schuldenaar en schuldeisers. Een breed wettelijk moratorium is daarmee niet bevorderlijk voor het vertrouwen tussen schuldhulpverlening en schuldeisers. Schuldeisers maken liever op basis van vrijwilligheid (zoals convenanten) afspraken met schuldhulpverlening.

Hoewel er bij koepels van schuldhulpverleners een groot draagvlak is voor een breed wettelijk moratorium, geldt dat niet of veel minder voor andere partijen: schuldeisers, gerechtshouders, de Raad voor Rechtsbijstand en de rechterlijke macht. In de ogen van deze partijen is een breed wettelijk moratorium niet gewenst, mede omdat er andere instrumenten of alternatieven denkbaar zijn.

Sommige partijen verwachten dat een breed wettelijk moratorium belangrijke negatieve neveneffecten met zich meebrengt, zoals het tijdelijk verdwijnen van de druk van schuldeisers op schuldenaren om hun schulden snel af te lossen, mogelijk langere doorlooptijden in de schuldhulpverlening, het tijdelijk ontnemen van het verhaalsrecht bij schuldeisers en een aanzuigende werking op schuldhulpverlening. Vanuit de zijde van de koepels van schuldhulpverleners wordt aangedragen dat deze negatieve neveneffecten zijn te onderwerpen met de nodige randvoorwaarden, zoals het inzetten van het breed wettelijk moratorium als laatste redmiddel voor een beperkte groep schuldenaren.

Wanneer het beoordelingskader van het onderzoek wordt toegepast op het breed wettelijk moratorium, is te zien dat criterium a van toepassing is (er zijn knelpunten in de schuldhulpverlening die opgelost moeten worden), maar de overige criteria in veel mindere mate. Criterium b (de knelpunten zijn door middel van zelfregulering niet op te lossen) is niet van toepassing. De huidige convenanten functioneren volgens betrokkenen goed en er zijn nog geen pogingen ondernomen om andere niet-wettelijke instrumenten in te zetten. Ook criterium c (het moratorium is naar verwachting effectief) is niet van toepassing, zoals hierboven is uiteengezet zal een breed wettelijk moratorium waarschijnlijk niet leiden tot meer oplossingen in het minnelijk traject. Of criterium d (de verwachte effecten wegen op tegen de neveneffecten) van toepassing is, is lastig te onderbouwen, omdat zowel de effecten als neveneffecten nog niet empirisch zijn vast te stellen. Wel valt te concluderen dat veel partijen verwachten dat zich nadelige neveneffecten zullen voordoen. Criterium e (er is draag-

vlak) ten slotte is ook niet van toepassing, omdat er naast de koepels van schuldhulpverleners weinig tot geen draagvlak is.

Op grond van het bovenstaande is de conclusie te trekken dat een breed wettelijk moratorium niet wenselijk is.

Bijlage 1 Literatuur

Bronnen

- Aanwijzingen voor de regelgeving, Staatscourant 2005, 87.
- CBP Ontwerp landelijk informatiesysteem schulden strijdig met wet (Persbericht, oktober 2009).
- Divosa, MOGroep, VNG, NVVK, Brief Tweede Kamer, 22 maart 2010.
- Jaarverslagen NVVK
- Ministerie van SZW, Brief 15 december 2009 betreffende Stand van zaken toezeggingen AO 10 september 2009.
- Tweede Kamer, 24515, nr. 175, vergaderjaar 2009 - 2010.
- Tweede Kamer, 24515, nr. 184, vergaderjaar 2009 - 2010.
- Tweede Kamer, 24515, nr. 156, vergaderjaar 2008 – 2009.

Literatuur

- Commissie Insolventierecht, brief d.d. 29 juni 2006 inzake Voorontwerp Insolventiewet.
- HR 12 augustus 2005, NJ 2006, 230.
- Hiemstra & De Vries en Significant, *Schulden? De gemeente helpt! Naar een effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening* (2008).
- Jungmann, N., *De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject* (2006).
- Moerman, A.J. en W.C.P. van de Berg, 'Mensen met schulden in de knel! Sociaal raadslieden signaleren misstanden bij de invordering van schulden', in: *SchuldSanering* 2008/3.
- MOgroep, *Toeslag of tegenslag? Knelpunten in regelgeving en uitvoering van de Awir* (2009).
- Raad voor Rechtsbijstand, CBS, IVA. *Monitor Wsnp. Vijfde meting* (2008)
- Ommeren, C.M., L.S. de Ruig en P. Vroonhof, *Huishoudens in de rode cijfers. Omvang en achtergronden van huishoudens met (een risico op) problematische schulden* (2009).

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

Persoonlijke Interviews

- Jet Creemers en Jeanine van Noordenne (NVI)
- Nicolette Cremers (ZN)
- John Gronski (Belastingdienst)
- Han von den Hoff (Raad voor Rechtsbijstand/ Bureau WSNP)
- Anna Hooijenga (VNG)
- Yvon van Houdt (NVVK)
- Frank Jacobse (NUON)
- Gina Jongma (Divosa)
- Moktar Kuiters (Eneco)
- Leon Mölenberg (NTO)
- Ellen Penders (Recofa)
- B. Postema (CJIB)
- Ernst Radius (MOGroep)
- Arthur Reitsma (NVB)
- Bert Reitsma (VFN)
- Frits Salomons (hoogleraar privaatrecht)
- John Wisseborn (KBvG)

Casestudies

- Bureau Schuldhulpverlening Tilburg
- Kredietbank Nederland (vestiging Friesland)
- Budget Advies Centrum gemeente Arnhem
- Kredietbank Rotterdam
- Maatschappelijk Dienst Amsterdam

Bijlage 3 Samenstelling Klankbordgroep

- Han von den Hoff (Raad voor Rechtsbijstand/ Bureau WSNP)
- Yvon van Houdt (NVVK)
- Gina Jongma (Divosa)
- Ellen Penders (Recofa)
- Ernst Radius (MOGroep W&MD)
- Arthur Reitsma (NVB)
- Bert Reitsma (VFN)
- John Wisseborn (KBvG)

Namens opdrachtgevers:

- Marius Oosterom (SZW)
- Marion Vreeburg (SZW)
- Geert Lankhorst (Justitie)
- Emile Schmieman (Justitie)

Panteia B.V.
Bredewater 26
Postbus 7001
2700 AA Zoetermeer
tel: 079 343 01 00
fax: 079 343 01 01
e-mail: info@panteia.nl
www.panteia.nl

