



Zelfregulering in de minnelijke schuldhulpverlening

Onderzoek naar vormgeving

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van Ministerie van SZW

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

Projectnummer: B3750

Zoetermeer, 23 februari 2010

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. 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 Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Schuldhelpverlening is een complex veld waarin verschillende partijen betrokken zijn. Een onderdeel van het beleid om tot een effectieve minnelijke schuldhelpverlening te komen is het vormgeven van een afkoelingsperiode in het minnelijk traject. Deze afkoelingsperiode houdt in dat schuldeisers tijdelijk invorderingsmaatregelen stopzetten. De afkoelingsperiode biedt schuldhelpverlening de mogelijkheid het inkomen van de schuldenaar te stabiliseren en maximaleren om zodoende een goed voorstel aan schuldeisers te kunnen doen.

Panteia heeft onderzocht hoe een afkoelingsperiode op basis van zelfregulering bereikt en vormgegeven kan worden. Dit rapport 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), H. Brink (Divosa), H. von den Hoff (Raad voor Rechtsbijstand) en A. Reitsma (NVB).

Vanuit de ministeries is het onderzoek begeleid door: M. Oosterom (SZW), M. Vreeburg (SZW), G. Lankhorst (Justitie), E. Schmieman (Justitie) en C. Boekestein (Justitie).

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

De interviews zijn uitgevoerd door Annejet Kerckhaert.

Annejet Kerckhaert en ondergetekende verzorgden de rapportage.

Lennart de Ruig
Accountmanager



Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	Opzet van het onderzoek	8
1.3	Afkoelingsperiode door zelfregulering	8
2	Convenanten	11
2.1	Huidige situatie	11
2.2	Uitbreiding van het aantal convenanten	12
2.3	Uitvoering en inhoud	15
2.4	Verhouding tot aanverwante wet- en regelgeving	17
2.5	Werking en effecten	18
3	Methode van gegevensuitwisseling NVVK-KBvG	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Werking van de methode	19
3.3	Eerste resultaten	20
3.4	Uitbreiding van de methode van gegevensuitwisseling	20
3.5	Aandachtspunten voor een succesvolle uitvoering	22
3.6	Verhouding tot aanverwante wet- en regelgeving	23
3.7	Verwachte effecten	23
4	Samenvatting, conclusie en aanbevelingen	25
4.1	Convenanten	25
4.2	De methode van gegevensuitwisseling NVVK – KBvG.	27
4.3	Eindconclusie	29
5	Bijlage: Deelnemende organisaties	33



1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Op 6 september 2010 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister van Justitie, een brief naar de Tweede Kamer gestuurd over het door Panteia uitgevoerde onderzoek naar de wenselijkheid van een breed wettelijk moratorium¹. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek is de conclusie getrokken dat – om een afkoelingsperiode in het minnelijk traject te bereiken - invoering van een breed wettelijk moratorium niet wenselijk is. In de brief wordt geconcludeerd dat 'er weliswaar knelpunten zijn in de schuldhulpverlening die opgelost moeten worden, maar dat het niet waarschijnlijk is dat een breed wettelijk moratorium tot meer oplossingen in het minnelijk traject zal leiden, terwijl de knelpunten zich beter door zelfregulering laten oplossen'.

De Minister van SZW en de Minister van Justitie hebben op grond hiervan besloten de tweede fase van het onderzoek naar de wenselijkheid en vormgeving van een breed wettelijk moratorium te wijden aan de mogelijke vormgeving van een alternatief instrument om een afkoelingsperiode in het minnelijk traject te bereiken. Dit alternatieve instrument is gebaseerd op zelfregulering. Deze zelfregulering bestaat uit een combinatie van vrijwillige convenanten en de methode van de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) voor informatie-uitwisseling tussen deurwaarders en schuldhulpverleners.

Dit rapport doet verslag van de onderzoeksresultaten van het tweede deel van het onderzoek.

De centrale onderzoeksvraag van de tweede fase luidt:

Hoe dient de vormgeving van een alternatief instrument (gebaseerd op zelfregulering) eruit te zien?

Hierbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1 Wat houdt het alternatieve instrument op hoofdlijnen in?
- 2 Wat zijn de *(rand)voorwaarden* waaronder het alternatief kan worden ingevoerd (start, duur, kwaliteit schuldhulpverlening, belang voorbereiding, kosten) en welke *flankerende maatregelen* zijn wenselijk?
- 3 Welke *inhoud* dient het alternatief te hebben (werking, welke vorderingen, belangen schuldeisers)?
- 4 Welke eisen dienen gesteld te worden aan de *uitvoering* van dit alternatief (belasting rechterlijke macht, schuldhulpverleners, schuldeisers, gerechtsdeurwaarders)?

¹ II, 2009-2010, 24 515, nr. 190

- 5 Welke *middelen* dienen te worden ingezet bij het voorgestelde alternatief c.q. wat zijn de verwachte meer- of minderkosten ten opzichte van de huidige situatie?
- 6 Hoe verhoudt de inzet van het alternatief zich tot *aanverwante wet- en regelgeving op dit terrein* (Burgerlijk Wetboek, Faillissementswet/Wsnp (m.n. art. 287b Fw), wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening, Europees recht, Wet bescherming persoonsgegevens)?
- 7 Wat zijn de *verwachte effecten* van de invoering van het alternatief (voor zowel schuldeenaar, schuldeiser als schuldhulpverlener)? Wat zijn de effecten voor de rechtelijke macht (is de uitvoering van het alternatief toetsbaar bij de rechter?)?
- 8 Welke werking is van het alternatief te verwachten als het wordt ingevoerd in plaats van een breed wettelijk moratorium?

1.2 Opzet van het onderzoek

Om antwoord te vinden op de onderzoeksvragen hebben gesprekken plaatsgevonden met:

- beleid- en uitvoerend medewerkers schuldhulpverlening;
- (koepels van) schuldeisers waarmee geen convenanten over een afkoelingsperiode zijn afgesloten;
- gerechtsdeurwaarders;
- gebruikers van de methode van informatie-uitwisseling van KBvG en NVVK in Friesland;
- de VNG.

In de bijlage staat een lijst met per respondentgroep de organisaties waarmee interviews hebben plaatsgevonden.

1.3 Afkoelingsperiode door zelfregulering

Uit het onderzoek naar de wenselijkheid van een breed wettelijk moratorium¹ blijkt dat een afkoelingsperiode beter bereikt kan worden via zelfregulering dan via een wettelijk instrument. Een belangrijk argument hierbij is dat via zelfregulering meer ruimte geboden wordt om op basis van afspraken tussen partijen tot een oplossing te komen. Bovendien is aangetoond dat bij partijen daadwerkelijk draagvlak is om dergelijke afspraken vorm te geven.

Binnen de schuldhulpverlening worden momenteel twee vormen van zelfregulering toegepast. Dit zijn convenanten tussen (koepels van) schuldhulpverlenende organisaties en (koepels van) schuldeisers en de methode van NVVK en KBvG voor wederzijdse informatieverstrekking tussen deurwaarders en schuldhulpverleners.

In convenanten worden afspraken tussen schuldhulpverleners en schuldeisers vastgelegd. Deze afspraken gaan onder andere over het tijdelijk stopzetten van invorderingsmaatregelen als iemand zich bij schuldhulpverlening heeft gemeld. Zodoende wordt een afkoelings-

¹ Kerckhaert, A.C., Ruig, de, L. (2010). Breed wettelijk moratorium minnelijke schuldhulpverlening: Een onderzoek naar de wenselijkheid.

periode bereikt. Convenanten zijn momenteel afgesloten tussen (koepels van) schuldhulpverleners en (koepels van) schuldeisers, zowel op landelijk als lokaal niveau.

Niet alle schuldeisers zijn gebonden aan convenanten. Dit betekent dat de schuldenaar schuldeisers kan hebben die doorgaan met invorderingsmaatregelen nadat de schuldenaar zich bij schuldhulpverlening heeft gemeld. Voor deze schuldenaar wordt dan geen afkoelingsperiode bereikt.

Via convenanten zullen waarschijnlijk niet alle schuldeisers bereikt kunnen worden, zoals mkb-bedrijven of schuldeisers die weigeren convenanten te sluiten. Een manier om deze schuldeisers te bereiken is door de methode van wederzijdse informatieverstrekking tussen gerechtsdeurwaarders en schuldhulpverleners. Deze methode versterkt het contact tussen gerechtsdeurwaarders en schuldhulpverleners in een vroegtijdig stadium. Dit leidt bij schuldeisers tot een beter inzicht in de kans dat hun vordering voldaan wordt. Hierdoor zullen naar verwachting meer schuldeisers een afkoelingsperiode in acht nemen. Zelfregulering door middel van deze methode van informatieverstrekking vult zelfregulering door middel van convenanten dus aan.

Schuldeisers die kunnen verrekenen incasseren niet via een deurwaarder. Deze schuldeisers kunnen niet bereikt worden via de methode van wederzijdse informatieverstrekking tussen gerechtsdeurwaarders en schuldhulpverleners. Het gaat hier om de Belastingdienst, UWV, gemeenten en in de praktijk ook banken. Met (een groot deel) deze partijen zijn wel convenantafspraken gemaakt. Met de Belastingdienst zijn afspraken over een afkoelingsperiode gemaakt volgens de Leidraad invordering. Met het UWV zijn nog geen standaardafspraken. Momenteel is de NVVK hierover met UWV in gesprek. Met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) heeft de NVVK een convenant afgesloten.

Om zoveel mogelijk schuldeisers te bereiken zijn zowel convenantafspraken als de methode van wederzijdse informatieverstrekking nodig.

In het volgende hoofdstuk beschrijven we hoe een uitbreiding van het aantal convenanten bereikt kan worden. In hoofdstuk 3 staat de methode van gegevensuitwisseling tussen schuldhulpverleners en gerechtsdeurwaarders centraal. Hoofdstuk 4 vat de onderzoeksbevindingen samen en beschrijft de stappen die nog nodig zijn om een alternatief van zelfregulering te bereiken.

2 Convenanten

2.1 Huidige situatie

In convenanten worden afspraken tussen (een koepel van) schuldhulpverlener(s) en (een koepel van) schuldeiser(s) vastgelegd. Deze afspraken gaan onder andere over het tijdelijk stopzetten van invorderingsmaatregelen door schuldeisers als de schuldenaar in een schuldhulpverleningstraject opgenomen is. Daarnaast staan in convenanten afspraken over hoe partijen elkaar over en weer informeren over de financiële situatie van de cliënt en het verloop van het hulpverleningstraject. Ook kan in convenanten aandacht uitgaan naar het vroegtijdig signaleren van schulden door schuldeisers. Opgenomen is dat de convenantpartij een klant met financiële problemen doorverwijst naar schuldhulpverlening om aan een oplossing voor de schulden te werken. Aanmaningen of herinneringsbrieven bevatten veelal informatie over schuldhulpverlening.

Convenanten kunnen zowel op landelijk als lokaal niveau worden afgesloten. De landelijke convenanten zijn door koepelorganisatie NVVK afgesloten met een groot aantal schuldeisers. Het gaat om de volgende (koepels van) schuldeisers:

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

De NVVK is momenteel bezig met het sluiten van convenanten met Ziggo, UWV en met Elektrabel (leverancier van elektriciteit en gas).

Met de Belastingdienst zijn afspraken over een afkoelingsperiode 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.

Alle schuldhulpverlenende organisaties die lid zijn van de NVVK en alle leden van de koepelorganisaties van schuldeisers kunnen van deze convenanten gebruik maken¹. Ook organisaties die geen lid zijn van de NVVK kunnen het convenant van Zorgverzekeraars Nederland toepassen, mits zij zich conformeren aan de inhoud van het convenant en de stabilisatieovereenkomst ondertekenen welke voorschrijft dat gedurende de periode van stabilisatie de maandelijkse premie voor de zorgverzekering betaald wordt.

¹ Een overzicht van de werkgebieden van de NVVK (2010) laat zien dat in 96% van de gemeenten in Nederland één of meerdere schuldhulpverlenende organisaties actief zijn die lid zijn van de NVVK.

Naast landelijke convenanten hebben schuldhulpverleningsinstellingen en schuldeisers op lokaal niveau convenanten afgesloten waarin afspraken zijn vastgelegd over een afkoelingsperiode. Het gaat hier bijvoorbeeld om afspraken met woningcorporaties.

De convenanten die er nu liggen, werken volgens gebruikers ervan goed en bevorderen het vertrouwen tussen (koepels van) schuldeisers en (koepels van) schuldhulpverleners¹.

2.2 Uitbreiding van het aantal convenanten

2.2.1 Uitgaan van praktijk

De huidige convenanten, zowel landelijk als lokaal, zijn ontstaan uit een behoefte uit de praktijk van schuldhulpverlening. Die behoefte komt voort uit het bestaan van een langdurige relatie tussen schuldeiser en schuldenaar. Wanneer schuldhulpverlening vaak met dezelfde schuldeisers te maken heeft, gaan beide partijen met elkaar om tafel. Het gaat daarbij meestal om situaties waarbij een duurovereenkomst wordt aangegaan, zoals bij de levering van energie of bij het afsluiten van een ziektekostenverzekering. Ook leidt wet- en regelgeving er soms toe dat convenanten gesloten worden. Zo mogen mensen in wintermaanden bij ministeriële regeling niet worden afgesloten van elektriciteit en gas. De wet- en regelgeving leidt er in feite toe dat men duurovereenkomsten niet kan beëindigen

Door zowel schuldhulpverleners als schuldeisers is genoemd dat een convenant alleen werkbaar is als beide partijen er de meerwaarde van inzien. Dit betekent dat van zowel vanuit de zijde van schuldhulpverlening als vanuit de zijde van schuldeiser duidelijk moet zijn omschreven in welke behoefte het convenant voorziet. Dit betekent ook dat convenanten niet afgedwongen kunnen worden door één van de partijen of een derde partij.

2.2.2 Inventarisatie lacunes

Uit de gesprekken met schuldhulpverleners komt duidelijk naar voren dat er nog enkele lacunes zijn in de huidige set convenanten. Enerzijds blijkt dat er behoefte is aan meer convenanten met schuldeisers waaraan de schuldenaar periodiek een bepaald bedrag verschuldigd is. Het niet betalen hiervan heeft verstreckende gevolgen, zowel voor schuldenaar als schuldeiser. Met veel van deze schuldeisers zijn al convenanten afgesloten, hetzij op landelijk niveau door de NVVK en koepels van schuldeisers, hetzij op lokaal niveau door de betreffende schuldhulpverlenende organisatie en de op lokaal niveau opererende schuldeiser. De belangrijkste witte vlekken zijn de telecom- en internetaanbieders. Ook is er behoefte aan afspraken met schuldeisers in branches waarvan met bepaalde concurrenten al convenanten zijn afgesloten, zoals waterleidingmaatschappijen, energiebedrijven en kabelbedrijven.

Een andere groep schuldeisers waarmee volgens schuldhulpverleners op voorhand afspraken over een afkoelingsperiode gewenst zijn, zijn *overheidsinstanties*. Schuldhulpverleners

¹ Beschreven in rapport, onderzoek naar de wenselijkheid van een breed wettelijk moratorium.

geven aan dat het regelmatig voorkomt dat overheidsinstanties, zoals de Belastingdienst, het UWV of de gemeente invorderingsmaatregelen treffen in de stabilisatiefase. Dit bemoeilijkt de totstandkoming van een oplossing in het minnelijke traject. Bovendien noemt schuldhulpverlening dat het goed zou zijn om met het UWV, sociale diensten en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) afspraken te maken over *vroegsignalering*. Genoemd is dat deze instanties cliënten bij schuldhulpverlening melden waarbij beslag is gelegd op de uitkering.

Een andere lacune betreft het afsluiten van convenanten op lokaal niveau. Sommige schuldhulpverlenende organisaties hebben goede contacten met lokale schuldeisers en op basis van wederzijds vertrouwen een convenant afgesloten. Niet alle schuldhulpverlenende organisaties hebben echter een goed inzicht in lokale schuldeisers. Ook ontbreekt soms de kennis of capaciteit om lokale afspraken te maken.

Om te komen tot een situatie waarin er met zoveel mogelijk schuldeisers convenanten worden afgesloten, is allereerst een inventarisatie van de lacunes nodig. Schuldhulpverleners noemen dat de behoefte in de praktijk hierbij leidend dient te zijn: welke schuldeisers komt men vaak tegen? Om deze inventarisatie te kunnen maken is naar mening van de onderzoekers een onderzoek naar de witte vlekken gewenst. Zodoende is inzicht te verkrijgen in het type schuldeisers waarmee afspraken over een afkoelingsperiode in de praktijk gewenst zijn en in het niveau waarop de afspraken gemaakt moeten worden (landelijk of lokaal).

2.2.3 Facilitering door het ministerie van SZW

Uitbreiding van het aantal convenanten kan waarschijnlijk niet alleen door koepelorganisaties tot stand gebracht worden. Het is mogelijk dat in sommige gevallen het vertrouwen ontbreekt tussen schuldhulpverlening en schuldeisers of de capaciteit bij organisaties ontbreekt om verkennende gesprekken te voeren en afspraken te maken.

Hoewel convenanten een zekere vrijblijvendheid hebben, kan de landelijke overheid hierbij wel een aanjagende en faciliterende rol spelen, vergelijkbaar met bijvoorbeeld die bij het sluiten van arboconvenanten met branches over verbetering van de arbeidsomstandigheden in de periode 1999-2007. Daarnaast zou het ministerie samen met koepelorganisaties een rol kunnen spelen bij het verzamelen en verspreiden van informatie over het afsluiten van convenanten, in het bijzonder gericht op lokale spelers. Denk hierbij aan handleidingen, tips, goede voorbeelden en dergelijke.

2.2.4 Basisconvenant met ruimte voor maatwerk

Schuldhulpverleners zeggen gebaat te zijn bij een soort 'basisconvenant'. Dit betekent dat alle convenanten op hoofdlijnen dezelfde afspraken bevatten. Het gaat dan met name om procesafspraken over termijnen, over het moment in het traject waarin de afkoelingsperiode ingaat en over de wijze van informatie-uitwisseling. Dit komt de procesbewaking ten goede, omdat dan op gezette tijden alle schuldeisers dezelfde informatie krijgen. Schuldeisers geven aan dat duidelijke en accurate informatieverstrekking over het verloop van het traject tot meer vertrouwen in de schuldhulpverlening leidt. Een basisconvenant leidt tot eenduidige afspraken met landelijk opererende schuldeisers, maar kan ook lokale

schuldhulpverlenende organisaties helpen om tot maatwerkafspraken te komen met lokale schuldeisers¹.

Zowel schuldeisers als schuldhulpverleners pleiten ervoor dat de afspraken uit de convenanten ook ruimte bieden voor maatwerk. Het convenant moet de mogelijkheid bieden om alleen als dit een toegevoegde waarde heeft voor het oplossen van de schulden een afkoelingsperiode in te zetten. Aanverwant punt is dat een afkoelingsperiode niet moet inhouden dat een schuldenaar geen druk meer voelt om iets aan zijn/haar situatie te doen. Uitgangspunt blijft dat de schuldenaar gemotiveerd blijft om de schulden zelf op te lossen. Waar mogelijk is het de schuldenaar zelf die lopende termijnen betaalt.

2.2.5 Naleving afspraken

Zowel schuldhulpverlening als schuldeisers vinden het van groot belang dat de afspraken uit convenanten worden nageleefd. Beiden zijn van mening dat naleving niet afgedwongen moet worden door het opleggen van sancties of boetes. Het idee achter convenanten is dat partijen er een meerwaarde in zien.

Wel is het zaak dat convenanten ook daadwerkelijk gebruikt worden en dat de afspraken bekend zijn bij uitvoerende medewerkers in organisaties. Voor de lokale convenanten gebeurt dit in principe vanzelf, omdat deze op lokaal niveau worden afgesloten. Bij landelijke convenanten zijn meerdere vertaalslagen nodig. Door partijen is genoemd dat convenanten zeker niet bij 'goede bedoelingen' moeten blijven, maar daadwerkelijk toegepast moeten worden op de werkvloer. Hiervoor dient geïnvesteerd te worden in communicatie. Daarnaast kunnen gedragscodes van koepelorganisaties ervoor zorgen dat de convenantsafspraken door leden ervan worden nageleefd. De landelijke convenanten afgesloten door de NVVK worden periodiek geëvalueerd en wanneer nodig aangepast.

2.2.6 Investeren in kwaliteit

Zowel schuldeisers als schuldhulpverleners vinden dat er kwaliteitseisen moeten gelden voor de partijen die landelijke convenanten gebruiken. Schuldeisers willen dat schuldhulpverlening er alles aan doet om zoveel mogelijk van de vordering te doen terugkomen. Bovendien verwachten schuldeisers een adequate informatievoorziening over het verloop van het traject. Wanneer de kwaliteit gewaarborgd is, leidt dit tot meer vertrouwen bij beide partijen en tot een grotere effectiviteit van convenanten.

Op dit moment is lidmaatschap van de NVVK vaak voldoende om vertrouwen te hebben in de schuldhulpverlenende organisatie, aldus de schuldeisers. De NVVK kan namelijk toezicht houden op haar leden. Niet alle schuldhulpverlenende organisaties zijn echter NVVK-lid. Zeker als de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening wordt ingevoerd, is waarborging van kwaliteit in *alle* gemeenten van groot belang.

¹ De landelijke convenanten bevatten basisafspraken. De NVVK is momenteel bezig met het actualiseren van de basisconvenanten om meer ruimte voor maatwerk te realiseren.

Een belangrijk initiatief om de kwaliteit van schuldhulpverlenende organisaties vast te leggen is door middel van normen. De norm en certificering op basis van NEN 8048 moeten leiden tot transparantie en verdere professionalisering van de schuldhulpverleningssector. Voor de sector maatschappelijke dienstverlening, die zich bezig houdt met (onderdelen van) schuldhulpverlening is het HKZ-schema afgestemd op de NEN-normen. Daarnaast moet certificatie, voor zowel cliënt als schuldeiser, leiden tot meer zekerheid en betrouwbaarheid van het schuldhulpverleningsproces. Deze normen worden momenteel door de leden van de normcommissie¹ vastgesteld. In de toekomst zouden partijen kunnen bepalen dat alleen schuldhulpverlenende organisaties die voldoen aan de normen of voor maatschappelijke dienstverleners in het HKZ-schema, convenanten mogen toepassen.

2.2.7 Preventie-convenant

De schuldeisers die tijdens het onderzoek zijn gesproken zien onder bepaalde voorwaarden de voordelen van een convenant met schuldhulpverlening in. Als met een dergelijk convenant bereikt kan worden dat vorderingen eerder betaald worden dan is dit winst voor de schuldeiser.

De Nederlandse Vereniging van Incasso-ondernemingen (NVI) en een grote telecomaandbieder noemen dat vooral ingezet moet worden op preventie. Mensen moeten zo snel mogelijk aangezet worden om aan hun betalingen te voldoen. Het is mogelijk met deze schuldeisers een convenant af te sluiten dat gericht is op preventie. In dit convenant staan afspraken over doorverwijzing van klanten met financiële problemen naar schuldhulpverlening. Bovendien is het mogelijk in deze convenanten afspraken op te nemen over op de persoon toegesneden betalingsregelingen (zodat een minnelijke schuldregeling niet nodig is). Dergelijke afspraken kunnen er op langere termijn toe leiden dat het wederzijds vertrouwen groeit en er een basis ontstaat om ook afspraken te maken over een afkoelingsperiode.

De Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN) stelt als voorwaarde aan een convenant dat er meer maatwerk komt in de gestandaardiseerde termijn in het minnelijk traject (36 maanden).

2.3 Uitvoering en inhoud

2.3.1 Uitvoering

Het vormgeven van nieuwe convenanten vereist op korte termijn capaciteit bij schuldhulpverlening op landelijk en vooral op lokaal niveau. Op lange termijn leidt het afsluiten van nieuwe convenanten overigens tot tijdswinst omdat niet met iedere individuele schuldeiser individuele afspraken gemaakt hoeven te worden. Uit het onderzoek blijkt dat de capaciteit om te overleggen met schuldeisers in de praktijk beperkt is. Het maken van afspraken met

¹ Assessor BV, Cooperatieve Vereniging SVF Nederland, de Vereniging van leidinggevenden bij gemeentelijke organisatie op het terrein van werk, inkomen en zorg (Divosa), MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening (MOgroep W&MD), Nederlandse Vereniging van Banken (VNB), Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet en Sociaal Bankieren (NVVK), stichting Modus Vivendi, Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG).

schuldeisers is vaak een taak van managers of teamleiders van schuldhulpverleners die dit naast de reguliere werkzaamheden doen. De mogelijkheden ontbreken bovendien soms om vanuit een beleidsmatige visie te werken of te komen tot professionalisering en standaardisering van afspraken. De eerdergenoemde faciliteiten zoals een basisconvenant of handleidingen kunnen lokale spelers helpen. In de verspreiding van 'best practices' kan de NVVK een rol spelen.

2.3.2 Inhoud

Wat betreft de inhoud blijkt dat de huidige afspraken in convenanten in principe afdoende zijn. Schuldeisers waarmee nog geen convenanten zijn gesloten, leggen het accent op het maken van afspraken over het feit dat lopende verplichtingen betaald worden gedurende de afkoelingsperiode. Daarnaast is er behoefte aan afspraken over de termijn waarop schuldeisers schuldhulpverlening informeren. Voor de overige afspraken kan aangesloten bij de huidige punten:

1. Afspraken over duur van de periode

Ten eerste bevatten convenanten afspraken over de duur van de periode waarin de schuldeiser incassomaatregelen stopzet en wanneer deze periode ingaat. Het convenant moet de mogelijkheid bieden om alleen als dit een toegevoegde waarde heeft voor het oplossen van de schulden een afkoelingsperiode in te zetten. Dit hangt af van het soort schuldsituatie. In urgente situaties, bijvoorbeeld een dreigende huisuitzetting, gaat de afkoelingsperiode die in een convenant met een woningcorporatie is afgesproken, direct in. De periode die volgens schuldhulpverlening minimaal nodig is, is vier tot acht maanden.

Overigens geldt in dit soort situaties sinds 1 januari 2008 al een wettelijk moratorium (artikel 287b Faillissementswet), waarmee (dreigende) noodsituaties voorkomen kunnen worden met een afkoelingsduur van maximaal zes maanden. Het is de rechter die bepaalt of een schuldenaar in aanmerking komt voor deze afkoelingsperiode.

2. Afspraken over betaling van lopende termijnen

Voor schuldeisers is het belangrijk dat lopende verplichtingen gedurende de afkoelingsperiode betaald worden.

3. Wijze van informeren

Ander type afspraak is de afspraak over de wijze waarop partijen elkaar informeren gedurende de afkoelingsperiode en daaraan voorafgaand. Voorbeelden zijn afspraken over de termijn waarin schuldeisers reageren op verzoeken van schuldhulpverlening om een overzicht van de schulden te geven of de termijn waarin schuldhulpverlening met een voorstel komt.

4. Afspraken over het signaleren van schulden

Afspraken over het signaleren van schulden en de wijze van doorverwijzen naar schuldhulpverlening. Hiermee gaat van convenanten een belangrijke preventieve werking uit: schuldenaren worden in een vroeg stadium bij schuldhulpverlening gemeld.

5. Afspraken over het naleven van afspraken

Als het gaat om landelijke convenanten kunnen gedragscodes van koepelorganisaties van beide partijen ervoor zorgen dat de convenantafspraken door leden ervan worden nageleefd. Als het gaat om lokale convenanten moeten over naleving op lokaal niveau door de betreffende schuldhulpverlenende organisatie en schuldeiser afspraken gemaakt worden.

2.4 Verhouding tot aanverwante wet- en regelgeving

Faillissementswet/Wsnp

Omdat het alternatief voor een wettelijk moratorium bestaat uit zelfregulering, wordt niemand beperkt in zijn wettelijke rechten. Dat geldt zowel voor de schuldenaar als voor de schuldeisers. Deelname aan de minnelijke schuldhulpverlening blijft voor de schuldenaar vrijwillig, hetgeen strookt met de aard van het buitengerechtelijke traject. De mogelijkheid van een verzoek op grond van de Wsnp – na het doorlopen van het minnelijk traject - blijft dus aanwezig. Schuldeisers behouden hun volledige verhaalsrechten op grond van het Burgerlijk Wetboek. Ook behouden schuldeisers de mogelijkheid om het faillissement van de schuldenaar aan te vragen, in welk geval de schuldenaar op zijn beurt een Wsnp-verzoek kan doen. Het voorgestelde alternatief verdraagt zich derhalve goed met de aanverwante wet- en regelgeving.

Het lijkt aannemelijk dat convenanten van invloed kunnen zijn op de toepassing van de regeling van een dwangakkoord van artikel 287aFw. Voor die regeling is immers van belang of de schuldeiser in redelijkheid niet tot weigering van instemming met de schuldregeling heeft kunnen komen. Tot de omstandigheden die de rechtbanken in aanmerking zullen nemen, behoort ongetwijfeld ook de vraag of een schuldeiser behoort tot een categorie voor wie een convenant is afgesloten en, zo ja, of de schuldeiser in overeenstemming met dat convenant heeft gehandeld. Extra convenanten zullen dus normerend werken voor meer schuldeisers. Hetzelfde geldt uiteraard voor de schuldenaar: ook voor hem zal gelden dat hij met meer convenanten rekening moet houden. Convenanten geven de rechter houvast bij de beoordeling van verzoeken om oplegging van een dwangakkoord.

Het lijkt ook aannemelijk dat uitbreiding van het aantal convenanten van invloed zal zijn op de toepassing van het thans reeds geldende minnelijk noodmoratorium van artikel 287b Faillissementswet. Naarmate meer schuldeisers gebonden zullen zijn aan convenanten, zal ook minder vaak een bedreigende situatie ontstaan voor de schuldenaar die aanleiding geeft tot het vragen van een minnelijk moratorium. Uit de twee meest recente monitoronderzoeken Wsnp (2009 en 2008) blijkt dat dit noodmoratorium een duidelijke functie heeft en in de praktijk goed werkt. In 2009 werd dit noodmoratorium 834 maal aangevraagd en in 53% van de gevallen toegewezen (6^e Monitor Wsnp, p. 32). Het moratorium van artikel 287 lid 4 Faillissementswet voor spoedeisende situaties – eveneens per 1 januari 2008 in werking getreden – werd 473 maal aangevraagd en in 63% van de gevallen toegewezen (p. 32). In totaal ging het in 2009 dus om 1307 aanvragen in acute situaties van schuldenood die 703 maal door de rechter werden gehonoreerd. Omdat deze bestaande mogelijkheden niet altijd ten volle worden benut, heeft de Minister van Justitie aangekondigd deze verzoeken moratoria (en het verzoek dwangakkoord) verder te willen faciliteren door de Wsnp-bewindvoerders daarin een voorbereidende en handelende rol te geven (Brief van 1 sep-

tember 2010, TK 2009-2010, 32 123 VI, nr. 125, p. 4). Sinds 1 januari 2011 heeft dit een vervolg gekregen door middel van een pilotproject van de Raad voor Rechtsbijstand.

Wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening

Het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening geeft gemeenten de ruimte om invulling te geven aan beleid en uitvoering van schuldhulpverlening. Convenanten zijn te beschouwen als een instrument waarmee gemeenten de effectiviteit van het minnelijke traject kunnen vergroten. Gemeenten zouden in een beleidsplan bijvoorbeeld kunnen vaststellen dat er met lokale schuldeisers afspraken gemaakt worden over een afkoelingsperiode. In een beleidsplan kunnen gemeenten ook maatregelen vastleggen om de kwaliteit van de schuldhulpverlening te borgen. In het wetsvoorstel is hierover echter niets in detail vastgelegd. Het is aan gemeenten zelf om het gebruik en de werking van convenanten te optimaliseren. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft zich in het kader van dit onderzoek niet uitgesproken over haar rol in eventueel nieuw af te sluiten convenanten. De VNG is voorstander van een breed wettelijk moratorium en wil geen uitspraken doen over haar rol in een mogelijk alternatief gebaseerd op zelfregulering.

2.5 Werking en effecten

De afspraken in de convenanten gaan (ondermeer) over het tijdelijk stopzetten van invorderingsmaatregelen als iemand zich bij schuldhulpverlening heeft gemeld. Hiermee wordt een afkoelingsperiode bereikt.

De afspraken in de convenanten zijn gebaseerd op wederzijds vertrouwen en bieden schuldhulpverlening duidelijke kaders waarbinnen gewerkt wordt om een oplossing voor de schulden te bereiken. De convenanten die er nu zijn, kunnen op groot draagvlak rekenen bij schuldhulpverleners en schuldeisers.

Door met meer schuldeisers dan nu convenantafspraken te maken over het stopzetten van invorderingsmaatregelen voor mensen die zich bij schuldhulpverlening hebben gemeld kan vaker een afkoelingsperiode bereikt worden.

3 Methode van gegevensuitwisseling NVVK-KBvG

3.1 Inleiding

De koepelorganisaties KBvG en NVVK hebben een methode bedacht om de informatie-uitwisseling tussen schuldhulpverleners en gerechtsdeurwaarder eenvoudiger te laten verlopen. Het doel van deze methode is het voorkomen van onnodige kosten voor schuldeisers en het creëren van een afkoelingsperiode voor schuldhulpverlening.

3.2 Werking van de methode

De methode van gegevensuitwisseling werkt als volgt: allereerst checkt de gerechtsdeurwaarder - voordat deze een ambtshandeling verricht, bij de schuldhulpverlenende organisatie of de beoogde persoon van deze handeling bekend is bij een schuldhulpverlenende organisatie. De check houdt in dat de unieke gegevens van de cliënten van schuldhulpverlening en de klanten van de gerechtsdeurwaarderskantoren met elkaar vergeleken worden¹. Het netwerk waarin de check wordt uitgevoerd is beveiligd met certificaten en protocollen. Als vervolgens blijkt dat de persoon bekend is, neemt de gerechtsdeurwaarder contact op met de schuldhulpverlenende organisatie en adviseert hij aan zijn opdrachtgever om te wachten met het maken van kosten voor het nemen van invorderingsmaatregelen voor een bepaalde periode. Voor de schuldeiser is het economisch aantrekkelijk om af te wachten (er worden immers dan nog geen kosten gemaakt). Hij zal daarom een pas op de plaats maken. Zodoende wordt een afkoelingsperiode bereikt.

Op dit moment geven cliënten die een schuldhulpverleningstraject ingaan hun hulpverlener toestemming om namens hen contact op te nemen en afspraken te maken met schuldeisers. Via de methode van gegevensuitwisseling komt dit contact tot stand. Toestemming van cliënten voor het gebruik van deze methode is dus gewaarborgd.

Contact met schuldhulpverlening

In de situatie waarin gerechtsdeurwaarders een check uitvoeren op het databestand van schuldhulpverlening wordt met schuldhulpverlening contact gelegd voordat de gerechtsdeurwaarder een ambtshandeling verricht. In een situatie waarin geen raadpleging plaatsvindt komen gerechtsdeurwaarders bij debiteuren aan de deur zonder te weten of zij in een schuldhulpverleningstraject zitten. Zij vragen vervolgens aan de debiteur om de schuldhulpverlener contact met de gerechtsdeurwaarder op te laten nemen. Het contact met schuldhulpverlening verloopt in een dergelijke situatie dus via de debiteur. In de situatie

¹ Volledigheidshalve wijzen we erop dat deze methode verschilt van het Landelijk Informatie Systeem schulden omdat er geen nieuw databestand wordt aangemaakt waarin persoonlijke gegevens bewaard worden.

waarin gerechtsdeurwaarders gebruikmaken van het registratiesysteem verloopt het contact direct met schuldhulpverlening. Deze laatste situatie leidt naar verwachting tot een sneller hulpverleningsproces.

De methode van gegevensuitwisseling is gebruikt door gerechtsdeurwaarders en schuldhulpverleners in Friesland. Hieronder beschrijven we de resultaten hiervan.

3.3 Eerste resultaten

Zowel gerechtsdeurwaarders als schuldhulpverleners in Friesland menen dat deze methode van gegevensuitwisseling goed werkt. Schuldhulpverleners hoeven geen extra handelingen te verrichten en deurwaarders komen snel te weten of iemand een aanvraag voor schuldhulpverlening heeft gedaan. Schuldhulpverlening geeft aan dat gegevensuitwisseling bijdraagt aan het helder krijgen van het schuldenoverzicht, omdat de vordering nu in een eerder stadium door de gerechtsdeurwaarder wordt gemeld. In de pilot-periode was in één deelnemend gerechtsdeurwaarderskantoor 30% van de aanvragen van opdrachtgevers bekend bij schuldhulpverlening. In al deze gevallen is gestopt met invorderen. In een aantal van deze gevallen is een akkoord bereikt. In het gros ervan is nog geen concreet voorstel gedaan, maar is de verwachting dat schuldeisers zullen meewerken, omdat ze het maken van onnodige kosten willen voorkomen.

De gerechtsdeurwaarders en schuldhulpverleners in Friesland zijn de methode ook na de pilot-periode (1 februari 2010 – 1 augustus 2010) blijven gebruiken. Hieruit blijkt dat partijen een meerwaarde in deze methode van gegevensuitwisseling zien.

3.4 Uitbreiding van de methode van gegevensuitwisseling

3.4.1 Waarborgen van consequent en uniform gebruik

Onder zowel gerechtsdeurwaarders als schuldhulpverleners bestaat consensus over het feit dat alleen consequent gebruik van een dergelijke methode tot de gewenste effecten zal leiden. Alleen dan kunnen alle schuldeisers geïnformeerd worden en wordt de kans verkleind dat één schuldeiser het wachten van de anderen te niet doet door wel beslag te leggen. Aan de kant van de schuldhulpverlener betekent dit dat deze ervoor moet zorgen dat de cliënten altijd geregistreerd worden en afgemeld worden als het hulpverleningstraject stopt. Aan de kant van de gerechtsdeurwaarder is genoemd dat gerechtsdeurwaarders de check altijd uitvoeren voordat zij een ambtshandeling verrichten.

KBvG-verordening

Een middel om consequent gebruik door gerechtsdeurwaarders te stimuleren is in een *KBvG-verordening* vast te leggen dat gerechtsdeurwaarders de check altijd uitvoeren voordat zij een ambtelijke handeling verrichten. Het uitvoeren van de check kan ook opgenomen worden als norm in de audit voor kwaliteit. Ook in een verordening kan vastgelegd worden dat gerechtsdeurwaarders hun opdrachtgevers altijd adviseren ambtelijke acties op te schorten als de cliënt bij schuldhulpverlening zit.

Vastlegging in NEN-norm

Schuldhelpverleners zijn van mening dat ook bij schuldhelpverlenende organisaties eisen gesteld moeten worden aan het gebruik van deze methode. De belangrijkste eis die schuldhelpverleners noemen is dat de werkwijze uniform is. Wenselijk is dat er een werkwijze ontwikkeld wordt waarmee alle schuldhelpverleners op een zelfde manier cliënten registreren. Dit komt de geloofwaardigheid ten goede. Als iedereen op zijn eigen wijze cliënten registreert dan is de betrouwbaarheid van de informatie hieruit niet gewaarborgd. De uniforme werkwijze zou vastgelegd kunnen worden in een NEN-norm of HKZ-norm voor schuldhelpverlenende organisaties. Daarnaast kan de NVVK hierin een rol spelen door de registratie van cliënten onderdeel te laten zijn van de standaard werkwijze (schuldhelpverlening nieuwe stijl). De NVVK kan erop toezien dat haar leden deze werkwijze gebruiken en zo de kwaliteit van de registratie waarborgen.

Alleen schuldhelpverlenende organisaties die aantoonbaar aan die kwaliteitsnorm voldoen mogen van de methode gebruikmaken. Volgens partijen in het veld van schuldhelpverlening kan dit pressiemiddel leiden tot een belangrijke kwaliteitsimpuls voor schuldhelpverleners. Immers, schuldhelpverlenende organisaties kunnen via deze methode de hulpverlening aan cliënten verbeteren. Wanneer veel schuldhelpverlenende instanties gaan opereren conform de gestelde kwaliteitseisen betekent dit een belangrijke stap richting standaardisering in de schuldhelpverlening.

3.4.2 Eenvoudig systeem

De methode van gegevensuitwisseling zoals nu in Friesland wordt gebruikt werkt volgens betrokkenen eenvoudig. Het is een automatische bestandskoppeling tussen de bestanden van gerechtsdeurwaarderkantoren en de schuldhelpverlenende organisatie. De schuldhelpverleners zijn hier verder niet bij betrokken. Gerechtsdeurwaarders zeggen dat dit systeem eenvoudig is in gebruik en hen snel op de hoogte brengt of er een aanvraag voor schuldhelpverlening is gedaan.

Het is evident dat wanneer deze methode landelijk uitgerold wordt het gebruik in de praktijk eenvoudig moet zijn. Om te komen tot een landelijke uitrol van de methode kunnen de volgende stappen genomen worden:

- In een verordening/ kwaliteitseis het gebruik ervan vastleggen;
- Systeembeheerders een landelijk werkend systeem laten ontwikkelen;
- Implementatie van het systeem bij alle schuldhelpverlenende organisaties;
- Communicatie en training van gebruikers van deze methode

3.4.3 Bewustwording

Om consequent gebruik te stimuleren is *bewustwording* over het belang van gegevensuitwisseling noodzakelijk. Zowel aan de kant van schuldhelpverlening als aan de kant van gerechtsdeurwaarder moet men deze methode daadwerkelijk willen gebruiken en het belang ervan inzien. Beide partijen moeten onderkennen dat zij een gezamenlijk doel hebben - namelijk het oplossen van de schuld - en dat gegevensuitwisseling eraan kan bijdragen dat dit doel wordt bereikt. De brancheorganisaties kunnen, volgens beide partijen, een rol spe-

len in het vergroten van deze bewustwording, via voorlichtingsbijeenkomsten en/of trainingen.

3.5 Aandachtspunten voor een succesvolle uitvoering

Zowel schuldhulpverleners als gerechtsdeurwaarders zien in dat deze methode, wanneer het goed werkt, ervoor kan zorgen dat schuldeisers kosten kunnen besparen en dat schuldhulpverlening meer tijd krijgt voor de klant.

Om meer medewerking van schuldeisers te krijgen is volgens schuldhulpverleners en gerechtsdeurwaarders nog een aantal zaken van belang.

1. Uitgebreide informatie

Om daadwerkelijk een akkoord met schuldeisers te bereiken, is het volgens gerechtsdeurwaarders niet voldoende om te weten of iemand bij schuldhulpverlening bekend is. De gerechtsdeurwaarder heeft meer informatie nodig om zijn opdrachtgever te informeren, namelijk:

- de garantie dat lopende (periodieke) verplichtingen – waar levering tegenover staat - betaald worden gedurende de afkoelingsperiode. Daarmee wordt voorkomen dat de schulden oplopen;
- (een indicatie van) de duur van de afkoelingsperiode en de motivatie waarom de afkoelingsperiode nodig is;

2. Tussentijdse informatievoorziening

De kans dat schuldeisers meewerken wordt met name vergroot als de schuldeiser snel zicht krijgt op de situatie van de schuldenaar. Gerechtsdeurwaarders wijzen erop dat de methode daarom uitgebreid zou moeten worden met meerdere checks, zodat ook gedurende het traject snel informatie verzameld kan worden om de schuldeiser te informeren. Deze mening komt voort uit de ervaring dat de contactpersoon bij schuldhulpverlening gedurende de pilot in Friesland soms moeilijk bereikbaar is. Ook andere gerechtsdeurwaarders zeggen dit. Zij geven aan dat het erg druk is bij schuldhulpverlening. Als er gebeld wordt om te vragen hoe het er met een bepaald traject voor staat dan kan het soms lang duren voordat de informatie de gerechtsdeurwaarder bereikt.

De gerechtsdeurwaarders geven aan de volgende informatiebehoefte te hebben:

- zicht op de fase waarin de schuldenaar zit waarbij een onderscheid gemaakt zou kunnen worden in:
 - 1 de intakefase;
 - 2 de inventarisatiefase;
 - 3 de stabilisatiefase;
 - 4 de schuldregelingsfase (de fase waarin schuldeisers worden aangeschreven (met zicht op de termijnen die zijn gegeven en hoeveel daarvan al verstreken is));
- een indicatie van het bedrag dat de schuldeiser terug krijgt;

Een uitbreiding van checks zou volgens gerechtsdeurwaarders de kans vergroten dat schuldeisers meewerken aan een minnelijke regeling. Echter, om een afkoelingsperiode te bereiken is het volgens gerechtsdeurwaarders voldoende te weten of iemand bij schuld-

hulpverlening bekend is. Een uitbreiding van checks lijkt niet noodzakelijk om ervoor te zorgen dat schuldeisers tijdelijk een pas op de plaats maken.

3.6 Verhouding tot aanverwante wet- en regelgeving

Net als voor convenanten, geldt ook voor dit onderdeel van het alternatief dat het geen afbreuk doet aan wettelijke rechten van de schuldenaar of schuldeisers. Opdrachtgevers behouden het recht om van de deurwaarder te verlangen dat hij de hem gegeven opdrachten uitvoert (ministerieplicht). Hieraan kan zonder wetswijziging niet worden getornd.

In de mate dat dit registratiesysteem kan leiden tot verbetering van informatie-uitwisseling tussen schuldeisers en schuldhulpverleners en daarmee tot herstel/vergroting van het wederzijdse vertrouwen, zal het minnelijk traject vaker met succes kunnen worden afgesloten. En daarmee zal een verminderd beroep op het wettelijk traject te verwachten zijn.

Voor een landelijke uitrol van deze methode van gegevensuitwisseling is het van belang te weten of het systeem past binnen de wettelijke kaders van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Volgens betrokkenen bij de pilot in Friesland is het systeem in overeenstemming met de Wbp. Het gaat om een eenmalige check op het bestand van de kredietbank Nederland. Er wordt geen nieuw systeem opgebouwd. Bovendien wordt de check uitgevoerd in een beveiligde omgeving door gerechtsdeurwaarders die een ambtshandeling verrichten waardoor controle op oneigenlijk gebruik van het systeem gewaarborgd is. Cliënten van schuldhulpverlening hebben bij vooraf bij aanmelding toestemming gegeven voor gebruik van de methode.

In de onderzoeksopzet was opgenomen dat een gesprek zou plaatsvinden met het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) om zicht te krijgen op de wijze waarop het registratiesysteem zich tot verhoudt tot de Wbp. Het CBP was echter niet beschikbaar voor een gesprek en verwees ons naar de zienswijze op het LIS¹. Het Landelijk Informatiesysteem Schulden (LIS) is echter niet vergelijkbaar met de methode van gegevensuitwisseling van de NVVK en KBvG, omdat het LIS gericht is op het inrichten van een database terwijl de methode van gegevensuitwisseling van de NVVK en de KBvG een eenmalige check op het bestand van schuldhulpverlening behelst (en er geen nieuw datasysteem wordt aangeemaakt).

3.7 Verwachte effecten

Beide partijen zien in de methode van gegevensuitwisseling een belangrijk middel om in een vroeg stadium van het schuldhulpverleningstraject contact met elkaar te leggen. Dit heeft een positieve invloed op de kans dat de schuldeiser uitstel verleent, omdat de schuldeiser kosten kan besparen. In een vroeg stadium zijn de schulden minder ernstig (de schulden zijn dan minder hoog) en de belangen van beide partijen minder scherp geformuleerd.

¹ Agendapunt 3, Zienswijze LIS 23 september 2009. College Bescherming Persoonsgegevens, Den Haag.

leerd. Het contact leggen in een eerdere fase van het traject creëert speelruimte waarin afspraken kunnen worden gemaakt.

Gerechtsdeurwaarders geven als positief effect aan dat zij sneller op de hoogte zijn van de situatie van de debiteur. Ze zijn niet langer afhankelijk van de informatie die de debiteuren zelf geeft. Ook worden de lijnen met schuldhulpverlening korter omdat ze volgens bepaalde procedures zullen gaan lopen. Dit versnelt de informatieoverdracht.

Een ander effect dat verwacht wordt door schuldhulpverlening is dat het dwangakkoord door dit systeem minder vaak nodig zal zijn. Gerechtsdeurwaarders verwachten dat er minder ambtshandelingen verricht zullen worden door deze methode. Ook denken zij dat meer schuldeisers dan nu een afkoelingsperiode in acht zullen nemen, omdat zij daardoor kosten kunnen besparen. Het is nog te vroeg om vast te stellen of deze methode bijdraagt aan een beter resultaat (meer mensen die uit de schulden geraken).

4 Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

Op 6 september 2010 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister van Justitie, een brief naar de Tweede Kamer gestuurd over het door Panteia uitgevoerde onderzoek naar de wenselijkheid van een breed wettelijk moratorium. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek is de conclusie getrokken dat – om een afkoelingsperiode in het minnelijk traject te bereiken - invoering van een breed wettelijk moratorium niet wenselijk is. Een afkoelingsperiode kan beter bereikt worden via zelfregulering dan via een wettelijk instrument. Zelfregulering biedt partijen uit het werkveld van schuldhulpverlening de ruimte om op basis van afspraken met elkaar tot een oplossing te komen. Door een combinatie van vormen van zelfregulering zullen naar verwachting alle schuldeisers van cliënten van de schuldhulpverlening geconfronteerd worden met de gevolgen van zelfregulering (en zullen zij stilstaan bij de vraag of zij willen meewerken aan de totstandkoming van een schuldregeling).

In dit onderzoek is de vormgeving van twee typen zelfregulering onderzocht:

- 1) uitbreiding van vrijwillige convenantafspraken tussen (koepels van) schuldeisers en (koepels van) schuldhulpverleners;
- 2) de methode van wederzijdse informatieverstrekking tussen deurwaarders en schuldhulpverleners, ontwikkeld door de NVVK en KBvG.

Deze twee typen zelfregulering hangen sterk met elkaar samen. Convenanten vormen een basis om in een vroegtijdig stadium met schuldeisers afspraken te maken over een afkoelingsperiode voor cliënten bij schuldhulpverlening. Vanwege dit preventieve karakter is een uitbreiding van convenanten belangrijk. Niet met *alle* schuldeisers zijn dit type afspraken te realiseren. Voor hen biedt de methode van wederzijdse informatie-uitwisseling tussen gerechtsdeurwaarders en schuldhulpverleners een mogelijkheid om een afkoelingsperiode te bereiken.

Hieronder bespreken we allereerst de werking van convenanten en vervolgens de methode van wederzijdse informatieverstrekking. Daarnaast doen we aanbevelingen welke stappen gezet kunnen worden om de zelfregulering te realiseren.

4.1 Convenanten

Convenanten en zelfregulering

Convenanten zijn afspraken tussen schuldhulpverlenende organisaties en schuldeisers. De afspraken gaan over wat beide partijen zullen doen om gezamenlijk een oplossing voor de schulden te bereiken. Dit is een vorm van zelfregulering (het initiatief ligt daarvoor bij partijen en wordt niet voorgeschreven door de rijksoverheid).

De werking van convenanten

De afspraken in de convenanten gaan (ondermeer) over het tijdelijk stopzetten van invorderingsmaatregelen als iemand zich bij schuldhulpverlening heeft gemeld. Hiermee wordt een afkoelingsperiode bereikt.

De afspraken in de convenanten zijn gebaseerd op wederzijds vertrouwen en bieden schuldhulpverlening duidelijke kaders waarbinnen gewerkt wordt om een oplossing voor de schulden te bereiken. De convenanten die er nu zijn, kunnen op groot draagvlak rekenen bij schuldhulpverleners en schuldeisers.

Door met meer schuldeisers dan nu convenantafspraken te maken over het stopzetten van invorderingsmaatregelen voor mensen die zich bij schuldhulpverlening hebben gemeld kan vaker een afkoelingsperiode bereikt worden. Deze afkoelingsperiode is voor de betrokkenen van groot belang. Voor de schuldeiser kan de afkoelingsperiode bijdragen aan een spoediger betaling van de vordering. Voor de schuldhulpverlener draagt de afkoelingsperiode bij aan een spoediger hulpverleningsproces.

Hieronder zetten we uiteen welke stappen te nemen zijn om met meer schuldeisers convenanten af te sluiten.

Invoeren van convenanten

Stap 1: Inventariseren met welke schuldeisers convenantafspraken gewenst zijn

Hoewel er met veel (typen) schuldeisers convenanten zijn afgesloten, zijn er nog enkele witte vlekken. Vooral de schuldeisers waaraan de schuldenaar periodiek een bepaald bedrag verschuldigd is kunnen nog beter in beeld komen. Ook is er behoefte aan afspraken met schuldeisers in branches waarvan met bepaalde concurrenten al convenanten zijn afgesloten, zoals waterleidingmaatschappijen, energiebedrijven en kabelbedrijven. Daarnaast is er behoefte aan afspraken met schuldeisers in de categorie telecom- en internetproviders.

Om de globale inventarisatie naar de behoefte aan convenanten uit dit onderzoek compleet te maken is aanvullend onderzoek nodig. Dit onderzoek kan plaatsvinden onder verschillende schuldhulpverlenende organisaties. Zodoende is inzicht te verkrijgen in het type schuldeisers waarmee afspraken over een afkoelingsperiode in de praktijk gewenst zijn en in het niveau waarop de afspraken gemaakt moeten worden (landelijk of lokaal).

Stap 2: (koepels van) schuldeisers en (koepels van) schuldhulpverleners gaan met elkaar om tafel.

Om tot afspraken te komen met landelijk opererende schuldeisers, is het zaak dat (de koepels van) schuldhulpverleners om tafel gaan met (de koepels van) schuldeisers. Hoewel convenanten een zekere vrijblijvendheid hebben, kan de landelijke overheid hierbij wel een aanjagende en faciliterende rol spelen, vergelijkbaar met bijvoorbeeld die bij het sluiten van arboconvenanten met branches over verbetering van de arbeidsomstandigheden in de periode 1999-2007.

Wanneer het een lokaal opererende schuldeiser betreft, zoals een aanbieder van huurwoningen, zijn het lokale partijen die met elkaar om tafel moeten. Met name de grotere schuldhulpverlenende organisaties, werkzaam in de grotere gemeenten, hebben met lokale

schuldeisers convenantafspraken gemaakt. Voor het afsluiten van nieuwe lokale convenanten – ook door kleinere schuldhulpverlenende organisaties - kan het verspreiden van deze goede voorbeelden van lokale convenanten uit de werkpraktijk behulpzaam zijn.

Randvoorwaarde

Een belangrijke randvoorwaarde om tot afspraken te komen is het garanderen van de kwaliteit van schuldhulpverlening. Schuldeisers zijn meer genegen om afspraken over een afkoelingsperiode te maken als de kwaliteit van de hulpverlening gegarandeerd is. Op dit moment voorziet het lidmaatschap van de NVVK hierin. Op termijn kan hiervoor aangesloten worden bij de NEN-normen of HKZ-normen voor schuldhulpverlening, zodat ook niet-NVVK-leden aan bepaalde landelijke eisen voldoen.

Stap 3: bepaal de inhoud van de convenantafspraken en sluit convenanten af.

Uit dit onderzoek komt een aantal afspraken over de inhoud van de convenanten naar voren. Voor een groot deel kan daarbij aangesloten worden bij de inhoud van de huidige convenanten. Deze afspraken kunnen gaan over:

- de duur van de afkoelingsperiode;
- de betaling van lopende termijnen indien de levering van diensten blijft plaatsvinden;
- wederzijdse informatie-uitwisseling;
- maatwerk: het convenant moet de mogelijkheid bieden om alleen als dit een toegevoegde waarde heeft voor het oplossen van de schulden een afkoelingsperiode in te zetten;
- het signaleren van schulden en het vroegtijdig melden bij schuldhulpverlening;
- het evalueren van afspraken;
- het naleven van afspraken. Als het gaat om landelijke convenanten kunnen gedragscodes van koepelorganisaties van beide partijen ervoor zorgen dat de convenantafspraken door leden ervan worden nageleefd. Als het gaat om lokale convenanten moeten over naleving op lokaal niveau door de betreffende schuldhulpverlenende organisatie en schuldeiser afspraken gemaakt worden.

Stap 4: Zorg voor daadwerkelijke toepassing op de werkvloer.

De afspraken uit de convenanten moeten bekend zijn bij uitvoerende medewerkers in organisaties. Voor de lokale convenanten gebeurt dit in principe vanzelf, omdat deze op lokaal niveau worden afgesloten. Bij landelijke convenanten zijn meerdere vertaalslagen nodig. Hiervoor dient geïnvesteerd te worden in communicatie door koepelorganisaties.

De meerwaarde van convenantafspraken

Met convenanten is door middel van standaardafspraken tussen schuldeisers en schuldhulpverleners op een redelijk eenvoudige manier een afkoelingsperiode te bereiken. Voor een groot deel van de schuldeisers maken convenanten zo een ingrijpend wettelijk instrument overbodig.

4.2 De methode van gegevensuitwisseling NVVK – KBvG.

Gegevensuitwisseling en zelfregulering

De methode van gegevensuitwisseling stimuleert de communicatie tussen gerechtsdeurwaarders en schuldhulpverleners. De schuldhulpverlener houdt zich professioneel bezig met schuldhulpverlening. Ook de gerechtsdeurwaarder kan hier een rol in vervullen. Deze me-

thode zorgt ervoor dat de schuldhulpverlener en de gerechtsdeurwaarder samen en eerder in het hulpverleningsproces aan een oplossing voor de schulden werken. Dit is een vorm van zelfregulering (het initiatief ligt daarvoor bij partijen en wordt niet voorgeschreven door de rijksoverheid).

De werking van gegevensuitwisseling

Deze methode werkt als volgt: allereerst checkt de gerechtsdeurwaarder - voordat deze een ambtshandeling verricht, bij de schuldhulpverlenende organisatie of de beoogde persoon van deze handeling bekend is bij een schuldhulpverlenende organisatie. Als vervolgens blijkt dat de persoon bekend is, neemt de gerechtsdeurwaarder contact op met de schuldhulpverlenende organisatie en adviseert hij aan zijn opdrachtgever om te wachten met het maken van kosten voor het nemen van invorderingsmaatregelen voor een bepaalde periode.

Deze methode is succesvol getest met deurwaarders en schuldhulpverleners in Friesland. Daar bleek dat gegevensuitwisseling, in veruit de meeste gevallen, inderdaad leidt tot een afkoelingsperiode.

Hieronder zetten we uiteen welke stappen te nemen zijn om de methode van gegevensuitwisseling landelijk in te voeren.

Stap 1: Het vormgeven van de methode van gegevensuitwisseling

Voor de vormgeving van een landelijke uitrol van de methode zijn twee zaken van belang:

- 1) alle schuldhulpverlenende organisaties registreren hun cliënten;
- 2) gegevensuitwisseling is een middel voor het maken van afspraken.

Registreren van cliënten: slag in automatisering

Voor een landelijke uitrol van de methode is van belang dat *alle* schuldhulpverlenende organisaties hun cliënten registreren. Gerechtsdeurwaarders moeten immers van al hun cliënten kunnen zien of zij bekend zijn bij schuldhulpverlening. Alleen dan kunnen zij hun opdrachtgever volledig informeren. Door de NVVK en de KBvG is geïnventariseerd wat nodig is om de methode landelijk uit te rollen. Een concrete vertaling hiervan in stappen die op uitvoeringsniveau gezet moeten worden, is nog niet gemaakt. Omdat schuldhulpverlenende organisaties verschillen in de manier waarop zij cliënten registreren is hier duidelijk nog een slag in automatisering nodig.

Gegevensuitwisseling als middel voor het maken van afspraken

Op dit moment geven cliënten die een schuldhulpverleningstraject ingaan hun hulpverlener toestemming om namens hen contact op te nemen en afspraken te maken met schuldeisers. Via gegevensuitwisseling worden gerechtsdeurwaarders en schuldhulpverleners in een vroegtijdig stadium op de hoogte gebracht van de situatie van de cliënt. Zij kunnen deze gegevens benutten om gezamenlijk afspraken te maken over de afhandeling van de situatie.

Stap 2: Structureel gebruik van gegevensuitwisseling

De tweede stap is dat de methode van gegevensuitwisseling structureel en consequent gebruikt wordt.

Een middel om consequent gebruik door gerechtsdeurwaarders te stimuleren is in een *KBvG-verordening* vast te leggen dat gerechtsdeurwaarders de check altijd uitvoeren voordat zij een ambtelijke handeling verrichten. Het uitvoeren van de check bij schuldhulpverlening kan ook opgenomen worden als norm in de audit voor kwaliteit. Ook in een verordening kan vastgelegd worden dat gerechtsdeurwaarders hun opdrachtgevers altijd adviseren ambtelijke acties op te schorten als de cliënt bij schuldhulpverlening zit.

Daarnaast dienen de schuldhulpverleners hun cliënten consequent aan te melden als zij een hulpverleningstraject ingaan en ze af te melden wanneer dit traject beëindigd wordt. Een middel om consequent gebruik te stimuleren is dit vast te leggen in een kwaliteitsnorm voor schuldhulpverlenende organisaties. Hierbij kan aangesloten worden bij certificering door NEN-normen of HKZ-normen. Daarnaast kan de NVVK hierin een rol spelen door de registratie van cliënten onderdeel te laten zijn van de standaard werkwijze (schuldhulpverlening nieuwe stijl). De NVVK kan erop toezien dat haar leden deze werkwijze gebruiken en zo de kwaliteit van de registratie waarborgen.

Alleen schuldhulpverlenende organisaties die aantoonbaar aan die kwaliteitsnorm voldoen mogen van de methode gebruikmaken. Volgens partijen in het veld van schuldhulpverlening kan dit pressiemiddel leiden tot een belangrijke kwaliteitsimpuls voor schuldhulpverleners. Immers, schuldhulpverlenende organisaties kunnen via deze methode de hulpverlening aan cliënten verbeteren. Wanneer veel schuldhulpverlenende instanties gaan opereren conform de gestelde kwaliteitseisen betekent dit een belangrijke stap richting standaardisering in de schuldhulpverlening.

Stap 3: zorg voor daadwerkelijke toepassing op de werkvloer

Om consequent gebruik te stimuleren is *bewustwording* over het belang van gegevensuitwisseling noodzakelijk. Zowel aan de kant van schuldhulpverlening als aan de kant van gerechtsdeurwaarder moet men deze methode daadwerkelijk willen gebruiken en het belang ervan inzien. Beide partijen moeten onderkennen dat zij een gezamenlijk doel hebben - namelijk het oplossen van de schuld - en dat gegevensuitwisseling eraan kan bijdragen dat dit doel wordt bereikt. De brancheorganisaties kunnen, volgens beide partijen, een rol spelen in het vergroten van deze bewustwording, via voorlichtingsbijeenkomsten en/of trainingen.

De meerwaarde van gegevensuitwisseling

Gegevensuitwisseling zorgt ervoor dat de schuldhulpverlener en de gerechtsdeurwaarder samen en eerder in het hulpverleningsproces aan een oplossing voor de schulden werken. Hiermee wordt het wederzijds vertrouwen vergroot. Daarnaast biedt de methode aan schuldeisers de mogelijkheid om op grond van economische motieven tijdelijk een pas op de plaats te maken. Op deze wijze kunnen schuldeisers onnodige gerechtelijke kosten voorkomen.

4.3 Eindconclusie

Wanneer meer schuldeisers meewerken aan een minnelijke schuldregeling zal dit de effectiviteit van de minnelijke schuldhulpverlening vergroten. Een afkoelingsperiode biedt schuldhulpverlening de mogelijkheid het inkomen van de schuldenaar te stabiliseren en te

maximeren om zodoende een goed voorstel aan schuldeisers te kunnen doen. De verwachting is dan dat meer schuldeisers hun medewerking zullen verlenen.

Uit onderzoek is gebleken dat – om een afkoelingsperiode in het minnelijk traject te bereiken - invoering van een breed wettelijk moratorium niet wenselijk is. Een afkoelingsperiode kan beter bereikt worden via zelfregulering dan via een wettelijk instrument. Zelfregulering biedt partijen uit het werkveld van schuldhulpverlening de ruimte om op basis van afspraken met elkaar tot een oplossing te komen. Door een combinatie van vormen van zelfregulering zullen naar verwachting alle schuldeisers van cliënten van de schuldhulpverlening geconfronteerd worden met de gevolgen van zelfregulering (en zullen zij stilstaan bij de vraag of zij willen meewerken aan de totstandkoming van een schuldregeling).

Dit onderzoek heeft aannemelijk gemaakt dat met zelfregulering inderdaad in veel gevallen een afkoelingsperiode in het minnelijk traject te bereiken is. Er zijn twee 'methoden' van zelfregulering waarmee dit beoogde doel bereikt kan worden: een uitbreiding van de convenanten en gegevensuitwisseling tussen deurwaarders en schuldhulpverleners.

Redenen voor zelfregulering

Deze zelfregulering heeft een aantal belangrijke voordelen.

1. het bereiken van een groot aantal schuldeisers

Met de zelfregulering kunnen een groot aantal schuldeisers bereikt worden. Niet met alle schuldeisers is het mogelijk convenantafspraken over een afkoelingsperiode te maken. Het gaat dan met name om de kleinere schuldeisers. Door de methode van gegevensuitwisseling kunnen deze schuldeisers juist wel bereikt worden.

2. Waarborgen van selectief gebruik

Via zelfregulering wordt gewaarborgd dat de afspraken alleen worden toegepast in situaties waar dat nodig is. Bovendien houden partijen zelf regie over de afspraken, waardoor maatwerk in de afspraken mogelijk is.

3: meer vertrouwen tussen schuldhulpverlener en schuldeiser

Via deze vorm van zelfregulering wordt gewerkt aan het vertrouwen tussen schuldhulpverlener en schuldeiser. Beide partijen hebben eenzelfde belang, namelijk dat er zo snel mogelijk een oplossing wordt gevonden voor de schulden. Door middel van standaardafspraken en wederzijdse informatie-uitwisseling worden partijen gestimuleerd samen naar een oplossing te zoeken.

4: een kwaliteitsimpuls voor betrokkenen in de keten

Daarnaast gaat van deze vorm van zelfregulering een kwaliteitsimpuls uit. Schuldhulpverlenende organisaties en gerechtsdeurwaarders kunnen hun vak beter uitvoeren als zij van deze vormen van zelfregulering gebruik maken. De schuldhulpverlener heeft meer tijd voor de klant, omdat hij/zij niet langer geconfronteerd wordt met beslagen in de stabilisatiefase. De gerechtsdeurwaarder krijgt de kans een betere relatie met de opdrachtgever op te bouwen, door de opdrachtgever te behoeden voor het maken van onnodige kosten. Daarnaast moeten beide partijen aan bepaalde kwaliteitsnormen voldoen om gebruik te kunnen maken van convenanten en de methode van gegevensuitwisseling. Wanneer beide

partijen het belang van de instrumenten inzien zullen zij ook aan deze normen willen voldoen. Dit is een belangrijke stap richting standaardisering in de schuldhulpverlening.

Wat is er nog nodig?

Om de zelfregulering te bereiken dient nog een aantal stappen gezet te worden.

Stappen die nog gezet kunnen worden

- Stap 1: Inzicht verwerven in kennislacunes. Voor een uitbreiding van convenanten is een onderzoek naar de 'witte vlekken' nodig. Voor een landelijke uitrol van de methode voor wederzijdse informatie-uitwisseling is nog kennis inzicht nodig in welke automatisering daarbij zou kunnen helpen;
- Stap 2: Het waarborgen en garanderen van de kwaliteit in het gebruik van de zelfregulering. Voor een optimale werking van de zelfregulering is het nodig dat gebruikers hier consequent en zorgvuldig mee omgaan. Deze waarborg kan vastgelegd worden in een kwaliteitsnorm voor schuldhulpverlenende organisaties en in een verordening voor gerechtsdeurwaarders. Voor de kwaliteitsnorm voor schuldhulpverlenende organisaties kan aangesloten worden bij NEN-normen of HKZ-normen. Audits van deze normen kunnen ervoor zorgen dat ze juist worden nageleefd. Ook de NVVK kan hier een rol in spelen door toe te zien op de kwaliteit van de hulpverlening van haar leden;
- Stap 3: Het toepasbaar maken voor gebruikers. Hierbij is allereerst van belang dat koepelorganisaties de zelfregulering bekend maken onder leden. De volgende stap is het concreet toepasbaar maken voor gebruikers op de werkvloer. De convenanten moeten bijvoorbeeld ruimte blijven bieden voor maatwerk. Voor de gegevensuitwisseling is het belangrijk dat het aanmelden van cliënten niet veel extra werk kost voor schuldhulpverlening.

Meerwaarde van zelfregulering

De ervaringen van gebruikers van convenantafspraken zijn goed. De afspraken uit convenanten zijn gebaseerd op wederzijds vertrouwen en bieden schuldhulpverlening duidelijke kaders waarbinnen gewerkt wordt om een oplossing voor de schulden te bereiken. Onder schuldhulpverleners is voldoende draagvlak om nieuwe convenanten af te sluiten met schuldeisers, zowel op landelijk als op lokaal niveau.

Onder schuldhulpverleners en gerechtsdeurwaarders die de methode van gegevensuitwisseling nog niet gebruiken is draagvlak voor deze methode. Schuldhulpverlening geeft aan dat ze, met een goed werkende methode van gegevensuitwisseling, meer resterende tijd beschikbaar verwacht te hebben voor de klant. Gegevensuitwisseling betekent immers tijdswinst: in de stabilisatiefase wordt de hulpverlener niet meer 'gestoord' door beslagen. Gerechtsdeurwaarders wijzen op de mogelijkheid van het besparen van kosten voor hun opdrachtgever. Dit biedt hen de kans een goede relatie met hun opdrachtgever op te bouwen.

5 Bijlage: Deelnemende organisaties

Schuldhelpverlening:

- Bureau Schuldhelpverlening Tilburg;
- Gemeente Roermond;
- Kredietbank Nederland (Friesland);
- Stichting Balans, Amstelveen.

Gerechtsdeurwaarders:

- Landelijke Associatie van Gerechtsdeurwaarders (LAVG);
- Groep Gerechtsdeurwaarders Nederland (GGN);
- Incassade Deurwaarders en Incasso;
- Over de Vest Gerechtsdeurwaarderskantoor.

(Koepels van) schuldeisers:

- Nederlandse Vereniging van Incasso-ondernemingen (NVI);
- Vereniging van Financieringsondernemingen (VFN);
- KPN;

Ook heeft een interview plaatsgevonden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 22 22
fax: 079 322 22 12
e-mail: info@research.nl
www.research.nl