

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
De heer R.A.A. Jetten
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Utrecht, 19 maart 2023

Ref.nr: 008.2023/MF-eh

Betreft: Reactie op consultatie wijziging regeling afsluitbeleid kleinverbruikers elektriciteit en gas en Warmteregeling m.i.v. 1 april 2023

Geachte minister Jetten,

De NVVK maakt graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het voorgenomen besluit tot structurele wijziging van de 'Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas' en de 'Warmteregeling'.

Als branchevereniging voor schuldhulpverlening en financiële dienstverlening maakt de NVVK zich onder andere hard voor bestaanszekerheid en eerlijke incasso. De inflatie- en energiecrises hebben in 2022 opnieuw een structureel bestaanszekerheidsprobleem blootgelegd. In onze reactie op de winterregeling gaven we daarom al aan, dat er een fundamentele en structurele aanpak van het afsluitbeleid energie inclusief bijpassend toezicht noodzakelijk is om de positie van de (klein)verbruiker structureel te versterken. Energie betreft immers een eerste levensbehoefte.

Met de tijdelijke winterregeling die binnenkort afloopt heeft uw belofte, dat 'niemand deze winter wordt afgesloten vanwege wanbetaling' vorm gekregen. En de gemelde resultaten zijn bemoedigend: een daling van het aantal afsluitingen met 68% ten opzichte van een kwartaal eerder. Daarnaast meldt Netwerkbeheer Nederland ook bijna 55% minder contractbeëindigingen. De tijdelijke regelgeving is echter ook noodzakelijk gebleken om die belofte grotendeels waar te maken. We zijn daarom ook zeer verheugd dat de werkzame elementen uit deze winterregeling nu structureel verankerd worden in de relevante regelingen. Dit past bij de rol die de overheid heeft om bestaanszekerheid te garanderen.

Met naast bestaanszekerheid ook operationele uitvoerbaarheid als uitgangspunt, geven we hieronder langs een aantal thema's een reactie op de voorgestelde regelingen en doen we een aantal aanvullende aanbevelingen:

Helpen oplossen als betalen (tijdelijk) niet lukt

Uitgangspunt moet zijn dat mensen die de rekening echt niet kunnen betalen, niet worden afgesloten. Als er twijfel is, dan kan de deurwaarder, het incassobureau of de gemeente dat vaststellen.

En hoewel de tijdelijke maatregelen zoals het prijsplafond, de energietoeslag voor de lage inkomens en het noodfonds nog een aantal maanden voor velen de scherpe randjes van de energiecrisis afhaken, blijven er altijd klanten die hun energierekening niet meer (geheel) kunnen voldoen. Tijdens de energiecrisis en de daaruit volgende inflatie die vooralsnog voortduurt. Maar ook daarna, bijvoorbeeld als gevolg van ziekte, overlijden of een scheiding. In dergelijke situaties is het toewerken naar een duurzame oplossing noodzakelijk. Dit wordt met de voorliggende wijzigingen een stuk beter gefaciliteerd dan met de huidige tijdelijke regeling.

We zijn blij te constateren dat de mogelijkheid structureel vergroot om als kleinverbruiker zelf tot een oplossing voor de achterstanden te komen. De flink verzwaarde inspanningsverplichtingen voor de vergunninghouders om de klant via verschillende communicatiekanalen te bereiken en samen tot een oplossing te komen, passen ons inziens bij de primaire levensbehoefte die energie is. En passen bij de wetenschap dat mensen met schulden, langdurig of door een ingrijpend life event, niet persé kunnen acteren op een eerste en enige herinnering via de post. Ook het nu te verankeren recht op een haalbare betalingsregeling draagt stevig bij aan de ruimte voor de kleinverbruiker om een betalingsachterstand zo mogelijk zelf op te lossen.

In dit kader is de NVVK ook zeer verheugd met de keuze van de minister om gedurende het gehele jaar *'het doen van een aanvraag tot schuldhulpverlening'* als belemmerende voorwaarde op te nemen voor het beëindigen van levering door de vergunninghouder of zelfs transport door de netbeheerder of warmteleverancier. Waarbij een verzoek om schuldhulpverlening zolang niet afgewezen, ook volstaat om zowel transport als levering te hervatten. Hulp vragen biedt daarmee direct de zo benodigde rust als zelf oplossen echt niet meer lukt. De mogelijkheden om te werken aan een structurele oplossing voor de ontstane achterstanden wordt hiermee verder verstevigd. En voor de 'niet-kunners' wordt het risico op verdere escalatie verkleind.

Vroegsignalering van schulden verder verstevigd

Ten aanzien van de vroegsignalering van schulden op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), waar diverse leden van de NVVK een actieve rol in hebben als (of in opdracht van een) gemeente, zijn we blij met de aangekondigde versteviging. We constateerden in onze reactie op de consultatie van de tijdelijke regeling al dat het ontbrak aan een degelijke 'minimale lat' voordat een eerste signaal met de gemeente gedeeld mocht worden.

De keuze van de minister om 2 termijnbedragen én minimaal 2 herinneringen als randvoorwaarde op te nemen in de regeling, voordat een signaal aan de gemeente verstuurd mag worden, juichen we dan ook toe. Op deze manier wordt naar onze mening voldaan aan het proportionaliteitsbeginsel van datadeling. Een signaal en kort daarna contractbeëindigingen om twee tientjes achterstand zoals we helaas gezien hebben, is hiermee verleden tijd. Het expliciteren dat een signaal niet aan de gemeente verstuurd mag worden als er een betalingsregeling getroffen én nagekomen wordt is een welkome verduidelijking van bestaande regelgeving.

Tot slot vindt de NVVK het passend om de termijn zoals in de Wgs gegund aan gemeenten om hulp aan te bieden na ontvangst van een signaal, ook te borgen in de regelingen voor energie, gas en warmte. De gemeente krijgt daarmee de gelegenheid om de klant alsnog te bereiken en bij acceptatie van het hulpaanbod verdere escalatie te voorkomen. Dit doet wat ons betreft recht aan het belang dat zowel energiesector als de wetgever hecht aan vroegsignalering van schulden en voorkomt dat een contractbeëindiging (einde levering) al een feit is voordat de gemeente goed en wel in actie kan komen.

Verduidelijking nodig over herhaalde signalen ten behoeve van schuldhulpverlening

Al in het najaar van 2022 concludeerden we met een aantal partijen dat heldere grondslag voor het delen van meerdere signalen in de huidige regelgeving ontbreekt. Zowel energieleveranciers als gemeenten zouden na een eerste (vroeg)signaal zonnig meerdere geactualiseerde signalen willen kunnen uitwisselen. Dit is belangrijk wanneer een hulpaanbod op basis van het eerste vroegsignaal zijn doel gemist heeft en de betalingsachterstand aanhoudt. Daarnaast benadrukten wij eerder het belang van het zo nodig delen van een herkenbare 'laatste waarschuwing' met de gemeente. Dit geeft de gemeente gelegenheid om het signaal op waarde te schatten en nog een laatste poging te doen de kleinverbruiker te bereiken en hulp aanvaard te krijgen.

Verheldering van 'eindeleveringsmelding' nodig

We zijn daarom blij met de toevoeging zoals gedaan in de geconsulteerde regelgeving, waardoor een vergunninghouder niet alleen een vroegsignaal moeten sturen aan de gemeente voordat levering van energie of gas beëindigd mag worden, maar ook verplicht wordt tot een tweede signaal, gekoppeld aan een zogenoemde 'eindeleveringsmelding'. Daarbij vragen we ons wel af of de gekozen terminologie voldoende duidelijk is voor de klant of de schuldhulpverlenende instantie als ontvanger van het betreffende signaal. Enige toelichting op deze vrij technische term 'eindeleveringssignaal' is wat ons betreft welkom, waarbij mogelijk een verwijzing naar de Informatiecode Elektriciteit en Gas volstaat.

In de regelingen is wat ons betreft niet helder verwoord dat er minimaal 4 weken moet zitten tussen versturen van een eerste (vroeg)signaal obv artikel 4a1b en het versturen van een 'eindeleveringsmelding' obv 4a1d. Want hoewel wel voor beide signalen conform artikel 4b1c geldt, dat levering niet beëindigd mag worden indien 'nog geen vier weken zijn verstreken' na de verstrekking van de gegevens, blijkt uit artikel 4a niet of onvoldoende dat deze signalen niet tegelijkertijd of kort na elkaar verstuurd mogen worden. Hetzelfde geldt voor de betreffende bepalingen in de Warmteregeling.

Ruimte voor herhaald signaal bij gelijkblijvende of oplopende achterstanden ontbreekt

Helaas zien we de breed gedragen wens om bij gelijkblijvende of oplopende schulden een 'geactualiseerd signaal' te mogen sturen niet expliciet terug in de regelingen. In de toelichting wordt wel gesproken over invulling van 'de verzoeken om de gemeente ook te kunnen informeren over de ontwikkeling van deze schuld', maar de gekozen oplossing, een signaal na het mislukken van een betalingsregeling, volstaat hier niet. Dit gaat uit van situaties waarin überhaupt een betalingsregeling getroffen worden (en de kleinverbruiker dus bereikt is) en laat alle situaties buiten scope waarin vergunninghouder noch gemeente daarin succesvol zijn geweest. Juist in die situaties is zicht op een verder escalerende situatie waardevol.

De NVVK zou dan ook graag zien dat alsnog invulling wordt gegeven aan de gevraagde bevoegdheid om desgewenst een geactualiseerd signaal te versturen. Deze bevoegdheid zou overigens niet gepaard moeten gaan met de verplichting om opnieuw 4 weken af te moeten wachten zoals nu opgenomen in artikel 4b1c (Warmteregeling art. 5b1c). Dat zou er namelijk voor zorgen dat wil om nogmaals informatie te delen met de gemeente in het belang van de kleinverbruiker 'afgestraft' wordt met extra wachttijd. Het volstaat wat ons betreft om deze wachttijd te koppelen aan een eerste signaal én het signaal gekoppeld aan de eindeleveringsmelding zoals opgenomen in artikel 4a1d (Warmteregeling art. 5a1d).

Signaal als reactie op elke vervallen betalingsregeling niet wenselijk

In de vele gesprekken over effectieve vroegsignalering is meermaals ter sprake gekomen dat een gemeente alsnog (of opnieuw) de kans zou moeten krijgen om de kleinverbruiker te bereiken in geval

van een niet nagekomen betalingsregeling. Dit als sprekend voorbeeld van waar het de afgelopen twee jaar wel eens mis ging in de afspraken rond vroegsignalering. Het is wat de NVVK betreft echter onwenselijk om een verplicht signaal te koppelen aan de constatering dat een betalingsregeling vervalt, zoals voorgenomen in artikel 4a1c regeling afsluitbeleid en artikel 5a1c Warmteregeling.

We vrezen dat een dergelijke bepaling leidt tot dubbele aanleververplichtingen en meerdere signalen over 1 huishouden per maand, wat tot een onwerkbaar situatie kan leiden voor zowel energieleveranciers als partijen die uitvoering geven aan vroegsignalering. Een verplicht signaal bij mislukken betalingsregeling is niet alleen niet wenselijk in de uitvoering, maar daarnaast ook onnodig en daarmee niet proportioneel.

Door de recent aangepaste overeenkomst van het Landelijk Convenant Vroegsignalering (LCV) waarbij de betrokken partijen de grens van 100 dagen ouderdom losgelaten hebben, het mogelijk maken van herhaalde signalen bij gelijk blijvende of zelfs oplopende achterstanden, en tot slot de met deze regelingen verplichte 'eindeleveringsmelding', wordt voldoende in de behoefte voorzien om minimaal 2 volgtijdige signalen te ontvangen in die situaties waar einde levering en mogelijk volledige afsluiting dreigt door een aanhoudende of verder oplopende betalingsachterstand.

Onduidelijke bepalingen ten aanzien van accepteren (schuld)hulpverlening

De NVVK denkt een tegenstrijdigheid te constateren in het nieuw toe te voegen artikel 4b (art. 5b Warmteregeling). We vermoeden dat de wetgever in artikel 4b (art. 5b Warmteregeling) voornemens is vast te leggen dat 4 weken rust geboden moet worden zodra de vergunninghouder geïnformeerd wordt over acceptatie van de hulp zoals aangeboden op basis van de Wgs na het ontvangst van een signaal. Dit zou in zijn lijn met de in de sector breed gedragen afspraken zoals gemaakt in het LCV¹: incassoactiviteiten worden voor 30 dagen opgeschort als de gemeente 'hulp geaccepteerd' terugkoppelt aan de vergunninghouder op een van hem ontvangen signaal.

In artikel 4b1a (art. 5b1a Warmteregeling) wordt al bepaald dat een bewijs van verzoek om schuldhulpverlening volstaat om einde levering af te wenden, totdat op dat verzoek negatief beslist is. In artikel 4b1c (art. 5b1c Warmteregeling) staat vervolgens dat een bericht van een instantie dat de kleinverbruiker schuldhulpverlening ontvangt slechts 4 weken uitstel biedt.

De NVVK onderscheidt het ontvangen van 'schuldhulpverlening' van het 'accepteren van hulp'. De verwijzing naar artikel 48 Wck impliceert een traject van schuldbemiddeling. In lijn met de intentie van vroegsignalering, zijn de in te zetten oplossingen na hulpacceptatie echter vaak nog licht van aard, zoals het helpen treffen van een betalingsregeling of ondersteuning bij aanvraag van toeslagen. Divosa rapporteerde² dat in 2021 maar in circa 5% van de gevallen daadwerkelijk schuldbemiddeling aangevraagd werd.

Ruimte voor interpretatie van verplichtingen netbeheerder na acceptatie schuldhulp

Graag zou de NVVK tot slot zien dat de verplichtingen voor netbeheerders na acceptatie van schuldhulpverlening, en het betrekken van eventuele openstaande vorderingen bij een lopend traject, herschreven worden op een manier die voor minder interpretatie vatbaar is. De afgelopen jaren bereiken ons met enige regelmaat signalen van netbeheerders die claimen niet aan de voor hen geldende bepalingen te hoeven voldoen, omdat zij niet afsluiten vanwege wanbetaling, maar

¹ <https://www.nvbk.nl/kennisbank-detail/2021/04/04/Landelijk-Convenant-Vroegsignalering>

² <https://www.divosa.nl/divosa-monitor-vroegsignalering-schulden-jaarrapportage-2021#meeste-hulp-in-de-vorm-van-een-quick-fix>

vanwege het niet bekend zijn van een vergunninghouder op dit adres. En recent vernemen wij uit de praktijk dat er een netbeheerder is die in meer dan één situatie simpelweg dreigt met einde transport om oude vorderingen betaald te krijgen, terwijl er in al deze casussen sprake is van een lopend contract met een vergunninghouder zónder noemenswaardige betalingsproblemen.

Netbeheerders dwingen zo simpelweg volledige betaling van hun achterstand af, en in het geval van minnelijke schuldhulpverlening zelfs ten koste van andere schuldeisers. Ook een recente uitspraak van de ACM³ in het voordeel van ons lid heeft nog niet tot het gewenste resultaat geleid. Er is beroep ingesteld door de netbeheerder. Een aanscherping van de tekst om dit soort semantische discussies en oneigenlijke pressie te voorkomen, maar volgens de bedoeling van de wetgever te handelen is dan ook zeer welkom.

Een gemiste kans vinden we dat er geen wettelijke ruimte voor een signaal vanuit de netbeheerder wordt gecreëerd, voorafgaand aan beëindiging transport. Dit zou volgens de NVVK een waardevolle aanvulling zijn om daadwerkelijke afsluiting van elektra, gas of warmte te voorkomen. De eerste ervaringen uit de pilot⁴ tussen Amsterdam en Liander leren dat de nodige huishoudens aangetroffen worden die nooit 'gesignaleerd' zijn in de vroegsignalering. Het vermoeden is nu dat deze huishoudens zelf hun contract met de vergunninghouder hebben opgezegd uit angst voor onbetaalbare rekeningen. Ook deze mensen vinden en hulp aan kunnen bieden past bij het zorgen voor of zelfs herstel van bestaanszekerheid. En is bovendien in lijn met de 'laatst resort' mogelijkheden die er ook in andere vaste lasten-sectoren zijn, zoals een deurwaarder die de gemeente moet informeren over een aanstaande woningontuiming⁵ en het CAK dat op verzoek gemeenten mag informeren over burgers in de wanbetalersregeling⁶.

Tot slot

De NVVK vertrouwt erop dat deze grondige herziening van de regelingen na 1 april 2023 een grote verbetering is voor diegenen die, al dan niet tijdelijk, de rekening voor energie niet kunnen betalen. En hoewel 1 april a.s. voor de energiesector, maar zeker ook voor onze leden, een zeer ambitieuze ingangsdatum is voor een aantal van de nieuwe bepalingen, zullen wij ons maximaal inspannen om deze wetgeving te effectueren en de 'opstartfase' in duur te beperken.

Wij vertrouwen erop u voldoende te hebben geïnformeerd, maar zijn vanzelfsprekend altijd bereid om onze reactie nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,



Marco Florijn
Voorzitter NVVK

3 <https://www.acm.nl/nl/publicaties/geschilbesluit-over-heraansluiting-bij-schuldhulp>

4 <https://www.amsterdam.nl/nieuws/nieuwsoverzicht/hulp-amsterdammers-energiecontract/>

5 Gerechtsdeurwaarderswet, artikel 14

6 <https://www.hetcak.nl/zakelijk/regelingen/regeling-wanbetalers/gemeenten/lijst-van-wanbetalers>