

Voorontwerp

Besluit van ... (datum) tot invoering van een afkoelingsperiode voor natuurlijke personen ter stabilisering van hun financiële situatie (Besluit breed moratorium)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van (datum en nummer), gedaan mede namens Onze Minister van Veiligheid en Justitie;

Gelet op artikel 5, tweede en derde lid, van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van (datum en nummer));

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van (datum en nummer), uitgebracht mede namens Onze Minister van Veiligheid en Justitie;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. college: het college van burgemeester en wethouders;
- b. schuldenaar: een natuurlijke persoon die door het college is toegelaten tot de schuldhulpverlening;
- c. schuldhulpverlening: het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg;
- d. schuldhulpverlener: degene die de schuldenaar ondersteunt in het kader van de gemeentelijke schuldhulpverlening;
- e. boedel: de goederen van de schuldenaar ten tijde van de uitspraak tot instelling van een afkoelingsperiode, alsmede de goederen die hij tijdens de afkoelingsperiode verkrijgt.

Artikel 2

1. Voor een natuurlijke persoon kan, indien redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, een afkoelingsperiode worden verzocht waarin elke bevoegdheid van derden tot verhaal op de tot zijn boedel behorende goederen of tot opeising

van goederen die zich in zijn macht bevinden niet kan worden uitgeoefend voor een periode van ten hoogste zes maanden.

2. Het verzoek voor een afkoelingsperiode wordt gedaan door het college bij de rechtbank van de woonplaats van de schuldenaar.

3. Bij het verzoek worden in ieder geval overgelegd:

a. een door behoorlijke bescheiden gestaafde en actuele staat opgemaakt door de schuldhulpverlener, waaruit de omvang van de boedel en alle bekende schulden, de namen en woonplaatsen van de schuldeisers, alsmede de hoogte van hun vorderingen, blijken;

b. een overzicht van de in het Digitaal Beslagregister ingeschreven beslagen;

c. een met redenen omklede verklaring van het college dat een afkoelingsperiode noodzakelijk is in het kader van de schuldhulpverlening;

d. een plan van aanpak; en

e. een door de schuldenaar ingevuld formulier waarin hij verklaart mee te werken aan de schuldhulpverlening en zich zal houden aan de bijbehorende verplichtingen.

4. Voor de indiening van het verzoek is de bijstand van een advocaat niet vereist.

5. Een model van het formulier, bedoeld in het derde lid, onderdeel c, wordt bekend gemaakt in de Staatscourant.

Artikel 3

1. Het verzoek voor een afkoelingsperiode wordt toegewezen als voldoende aannemelijk is:

a. dat de schuldenaar de uit de schuldhulpverlening voortvloeiende verplichtingen naar behoren zal nakomen; en

b. dat de afkoelingsperiode noodzakelijk is in het kader van de schuldhulpverlening en in het belang is van de gezamenlijke schuldeisers.

2. Het verzoek wordt afgewezen, indien:

a. in de tien jaar voorafgaande aan de dag waarop het verzoek, bedoeld in artikel 2, is ingediend, al eerder een afkoelingsperiode is afgekondigd; of

b. na indiening van het verzoek, bedoeld in artikel 2, blijkt dat de schuldenaar de rechtbank heeft verzocht om de toepassing van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, bedoeld in Titel III van de Faillissementswet, uit te spreken.

3. Bij toewijzing van het verzoek stelt de rechter de duur van de afkoelingsperiode vast.

4. Indien het verzoek wordt afgewezen, kan op de schuldenaar niet ambtshalve de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, bedoeld in Titel III van de Faillissementswet, van toepassing worden verklaard.

Artikel 4

Tot de verplichtingen die de schuldenaar gedurende de afkoelingsperiode na moet komen behoren in ieder geval de verplichtingen om:

a. tijdig alle inlichtingen te verstrekken die noodzakelijk zijn voor het schuldhulpverleningstraject;

b. medewerking te verlenen aan het ingezette schuldhulpverleningstraject;

c. naar vermogen baten voor de boedel te verwerven;

- d. mee te werken aan het beheer van zijn boedel en schulden door de schuldhulpverlener, en
- e. zijn betalingsverplichtingen uit de in artikel 10, tweede lid, bedoelde verbintenissen na te komen.

Artikel 5

1. Indien een verzoek tot faillietverklaring en een verzoek tot afkondiging van een afkoelingsperiode als bedoeld in artikel 2 gelijktijdig bij de rechtbank aanhangig zijn, komt eerst het laatste in behandeling.
2. De behandeling van het verzoek tot faillietverklaring wordt geschorst totdat is beslist op het verzoek tot afkondiging van een afkoelingsperiode.
3. Het verzoek tot faillietverklaring wordt van rechtswege geschorst door de uitspraak tot vaststelling van een afkoelingsperiode. De schorsing geldt voor de duur van de afkoelingsperiode.
4. Als jegens een schuldenaar gijzeling is toegepast, als bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, wordt hij daaruit van rechtswege ontslagen door de uitspraak tot vaststelling van een afkoelingsperiode.

Artikel 6

1. Het college is gehouden de rechtbank om tussentijdse beëindiging van de afkoelingsperiode te verzoeken indien:
 - a. het verzoek voor een afkoelingsperiode blijkt te zijn gebaseerd op onjuiste informatie van de kant van de schuldenaar en geen verzoek zou zijn gedaan als het college had beschikt over de juiste gegevens;
 - b. de schuldenaar de machtiging aan de schuldhulpverlener tot beheer van zijn boedel intrekt of handelingen verricht waardoor een of meerdere schuldeisers worden benadeeld;
 - c. de schuldenaar moet worden geacht weer aan zijn betalingsverplichtingen te kunnen voldoen;
 - d. het met de afkoelingsperiode samenhangende schuldhulpverleningstraject is of wordt beëindigd; of
 - e. de schuldenaar de in artikel 4, onderdeel e, genoemde betalingsverplichtingen heeft geschonden, waardoor ten aanzien van ten minste één van die verplichtingen een betalingsachterstand is ontstaan van één maand of meer.
2. Het college kan de rechtbank verzoeken om tussentijdse beëindiging van de afkoelingsperiode als de schuldenaar:
 - a. niet alle informatie verstrekt die nodig is voor het schuldhulpverleningstraject;
 - b. op andere wijze geen of onvoldoende medewerking verleent aan het ingezette traject;
 - c. de in artikel 4, onderdeel c of d, genoemde verplichtingen incidenteel heeft geschonden; of
 - d. bovenmatige nieuwe schulden doet of laat ontstaan.
3. De schuldenaar kan de rechtbank verzoeken om tussentijdse beëindiging van de afkoelingsperiode als hij aannemelijk maakt in staat te zijn aan zijn betalingsverplichtingen te kunnen voldoen.

Artikel 7

1. In het geval van een verzoek als bedoeld in de artikelen 2 en 6 worden alleen de schuldenaar en het college opgeroepen. De rechtbank kan schuldeisers oproepen om gehoord te worden.
2. Het verzoek met bijbehorende stukken wordt ter griffie van de rechtbank neergelegd, ter kosteloze inzage van een ieder.
3. De rechtbank beslist onverwijld, met redenen omkleed en ter openbare terechtzitting op het verzoek.
4. De griffier doet van de beschikking tot vaststelling of tussentijdse beëindiging van een afkoelingsperiode en het tijdstip daarvan, alsmede in het eerste geval het tijdstip waarop deze zal eindigen, tot op de minuut nauwkeurig en onmiddellijk aankondiging in de Staatscourant.

Artikel 8

Tegen de beslissingen van de rechtbank, ingevolge de voorgaande artikelen gegeven, staan geen hoger beroep en cassatie open, behoudens de mogelijkheid van cassatie in het belang van de wet.

Artikel 9

Indien de schuldenaar in enige gemeenschap is gehuwd of in enige gemeenschap een geregistreerd partnerschap is aangegaan, worden onder de boedel de baten van die gemeenschap begrepen en onder de schulden van de schuldenaar de lasten van die gemeenschap.

Artikel 10

1. Gedurende de afkoelingsperiode kan de schuldenaar niet tot betaling van zijn schulden, ontstaan voor afkondiging van de afkoelingsperiode, worden genoodzaakt en worden alle tot verhaal van die schulden aangevangen executies geschorst.
2. Tijdens de afkoelingsperiode kan een wederpartij de nakoming van zijn verbintenis tot het geregeld leveren van gas, water, elektriciteit en verwarming, tot verzekering van zorgkosten, wettelijke aansprakelijkheid en motorrijtuigen alsmede tot huur of hypotheek jegens de schuldenaar niet opschorten wegens het door de schuldenaar niet nakomen van een verbintenis tot geldsom die is ontstaan voorafgaand aan de afkoelingsperiode.
3. Tijdens de afkoelingsperiode neemt de ontvanger geen dwanginvorderingsmaatregelen, en worden lopende invorderingsmaatregelen opgeschort.

Artikel 11

1. Een schuldeiser die retentierecht heeft op een aan de schuldenaar toebehorende zaak, verliest dit recht niet door aanvang van de afkoelingsperiode.

2. Tijdens de afkoelingsperiode is verrekening, bedoeld in de artikelen 127 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, 4:93 Algemene wet bestuursrecht en 24 Invorderingswet 1990, niet mogelijk.

3. Ingeval de schuldenaar overeenkomstig artikel 239, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek een pandrecht heeft gevestigd op een vordering op naam of op het vruchtgebruik van een zodanige vordering, blijft de pandhouder tijdens de afkoelingsperiode bevoegd de mededeling, bedoeld in artikel 239, derde lid, van dat Boek, te doen en betalingen in ontvangst te nemen. Artikel 490b, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de pandhouder het volledige bedrag bij de bewaarder stort.

Artikel 12

Wanneer een verjaringstermijn betreffende een rechtsvordering, die voldoening van een verbintenis uit de boedel ten doel heeft, zou aflopen gedurende de afkoelingsperiode of binnen zes maanden na het einde daarvan, loopt de verjaringstermijn na de afkoelingsperiode voort totdat zes maanden na het einde van de afkoelingsperiode zijn verstreken.

Artikel 13

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 14

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit breed moratorium.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

J. Klijnsma

De Minister van Veiligheid en Justitie,

G.A. van der Steur

NOTA VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Met de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de schuldhulpverlening expliciet bij de gemeenten komen te liggen. De wet wil de effectiviteit van de schuldhulpverlening bevorderen. Een algemene afkoelingsperiode, een periode waarin de schuldeisers zich tijdelijk dienen te onthouden van incassomaatregelen, kan daar – mits de schuldenaar zich van zijn kant houdt aan bepaalde voorwaarden – een bijdrage aan leveren. Artikel 5, eerste lid, Wgs onderstreept dat nadrukkelijk door te bepalen dat het college van burgemeester en wethouders de rechtbank kan verzoeken om een afkoelingsperiode af te kondigen, waarin elke bevoegdheid van de schuldeiser tot verhaal op de goederen van de schuldenaar en tot opeising van goederen die zich in de macht van de schuldenaar bevinden voor maximaal zes maanden niet kan worden uitgeoefend.

Met de introductie van dit zogeheten ‘breed moratorium’ wil de regering de schuldhulpverlening een instrument geven daar waar de inzet van incassomaatregelen de inzet van de schuldhulpverlening te niet doet dan wel in hoge mate frustreert. De met het moratorium te realiseren tijdelijke afkoelingsperiode moet de schuldenaar en schuldhulpverlener de noodzakelijke rust geven om in samenspraak met de schuldeisers de nodige stappen te kunnen zetten om tot een stabiele financiële situatie te komen. Deze stabiele financiële situatie kan vervolgens zowel het eindpunt als het beginpunt vormen voor verdere dienst- en hulpverlening. Beginpunt daar waar nadere dienstverlening nodig is om tot een voor de schuldenaar hanteerbare situatie te komen. Eindpunt daar waar de schuldenaar na stabilisatie weer volledig zelfstandig in staat is zijn (tijdens het breed moratorium overeengekomen) betalingsverplichtingen na te komen.

1.1. Achtergronden en aanleiding

a. Wettelijke verankering van het breed moratorium

Het breed moratorium was niet voorzien in het oorspronkelijke wetsvoorstel Wgs. Tijdens de behandeling van de wet is er vanuit de Tweede Kamer op aangedrongen om de mogelijkheid van een moratorium in de wet op te nemen. Dit heeft tot verschillende voorstellen geleid, waarbij uiteindelijk op 30 juni 2011 een door de Kamerleden Sterk (CDA) en Spekman (PvdA) ingediend amendement is aangenomen (Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. 49), dat heeft geleid tot het huidige artikel 5 Wgs.

Het idee van een breed moratorium gaat terug op het onderzoek “*Schulden? De gemeente helpt! – Naar effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening*” (2008). Dit rapport stelt voor om een breed moratorium mogelijk te maken als één of meer schuldeisers zich onverhoopt niet coöperatief opstellen. Binnen dit voorstel gaat het nog om een relatief

laagdrempelig in te zetten instrument dat kan worden gebruikt vanaf het moment dat het voor het slagen van een hulpverleningstraject noodzakelijk is. De voorgestelde hoge mate van laagdrempeligheid botst met het feit dat de rechten van schuldeisers worden aangetast door een tijdelijke incasso- en verhaalstop. Binnen het uiteindelijk door de Tweede Kamer aangenomen amendement is daarom gekozen voor een verdere concretisering.

Een breed moratorium moet, zo luidt de toelichting op het amendement, worden gezien als uiterste middel om een oplossing in het minnelijke traject te bewerkstelligen. Het instrument mag daarom niet te lichtvaardig of te vroeg in het proces van schuldhulpverlening worden ingezet. De schuldhulpverlening moet moeite hebben gedaan om schuldeisers te overtuigen hun invorderingsmaatregelen tijdelijk op te schorten. Een moratorium mag alleen worden afgekondigd als het voor de schuldhulpverlening noodzakelijk is en de andere beschikbare instrumenten om tot hulpverlening te komen onvoldoende soelaas hebben geboden.

De wetsgeschiedenis plaatst het breed moratorium nadrukkelijk binnen het schuldregelen zelf (Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. 49). Het primaire doel van het moratorium is om de schuldhulpverlening in staat te stellen om met medewerking van de schuldenaar tot een schuldregelingsvoorstel te komen. Schuldregelen is een specifiek onderdeel binnen de algehele schuldhulpverlening. Het gaat hierbij om het traject waarbij via bemiddeling tussen de schuldenaar en zijn schuldeisers wordt gepoogd om een minnelijke regeling voor de totale schuldenlast te bewerkstelligen.

b. Ontwikkelingen in de schuldhulpverlening

Binnen de huidige schuldhulpverlening vormt het schuldregelen slechts een van de instrumenten om personen met schulden te ondersteunen. Sinds voormeld onderzoek uit 2008, toen schuldregelen nog de dominante vorm van dienstverlening was, is het instrumentarium van de schuldhulpverlener beduidend verbreed. Deze verbreding hangt samen met de sinds 2008 ingezette focusverschuiving van schuldenvrij naar hanteerbare schulden. Niet het schuldenvrij maken van de schuldenaar via veelal een schuldregeling, maar het creëren van een financieel stabiele situatie vormt steeds meer het hoofddoel van de schuldhulpverlening. Dit kan betekenen dat alsnog een traject naar een schuldregeling moet worden ingezet, omdat anders geen financieel stabiele situatie kan worden verkregen, maar dat hoeft niet. Afhankelijk van de (binnen het traject gerealiseerde) financiële zelfredzaamheid van de schuldenaar kan in sommige gevallen worden volstaan met enkele betalingsregelingen en is in andere gevallen juist een onderbewindstelling het meest passende middel om de duurzaamheid van de financiële stabiliteit te borgen.

Deze focusverschuiving is mede ingezet vanuit het besef dat, wil een schuldregeling kunnen slagen, aan een groot aantal randvoorwaarden moet zijn voldaan. Die kunnen niet alleen het schuldenpakket betreffen (bijvoorbeeld geen strafrechtelijke vorderingen), maar ook de schuldenaar zelf. Zo dient hij onder meer te beschikken over een stabiele woon- en leefsituatie evenals over een stabiel inkomen. Vanwege deze randvoorwaarden is een schuldregeling voor een grote groep personen die kampen met problematische schulden een brug te ver. Het creëren van een financieel stabiele situatie is dan het hoogst haalbare, en voor betrokkene uiteraard buitengewoon belangrijk.

De focusverschuiving van schuldenvrij naar hanteerbare schulden heeft ook gevolgen gehad voor de inrichting van de schuldhulpverlening. Daar waar dit proces rond 2008 nog sterk was gericht op het realiseren van een minnelijke schuldregeling, is sindsdien sprake van een steeds groter wordende productdifferentiatie, juist gericht op het realiseren van financiële stabiliteit bij de schuldenaar. Voordat wordt ingegaan op de positionering van het breed moratorium, is het daarom dienstig om het huidige proces van schuldhulpverlening kort toe te lichten.

c. Schuldhulpverleningstraject

Een schuldhulpverleningstraject kan allerlei vormen hebben en dient in die zin strikt te worden onderscheiden van een schuldregelingstraject. Dit laatste traject is er op gericht om te komen tot een minnelijke regeling van het totale schuldenpakket van de schuldenaar. Een schuldregelingstraject kan onderdeel zijn van een schuldhulpverleningstraject, maar dat is zeker sinds de hiervoor besproken focusverschuiving geen regel.

De zelfredzaamheid van de schuldenaar staat voorop, ongeacht de vorm van de schuldhulpverlening. Doel is dat de schuldenaar zoveel mogelijk vanuit zijn eigen mogelijkheden aan het stabiliseren van zijn financiële situatie en het uiteindelijk oplossen van zijn schulden werkt. In dat kader wordt er via preventie- en vroegsignaleringstrajecten op ingezet om de schuldenaar te informeren en adviseren op het moment dat hij (nog) te maken heeft met een beheersbaar schuldenpakket. Deze trajecten kunnen zeer verschillende vormen aannemen, variërend van voorlichting op scholen of informatieloketten tot zogenaamde ‘erop-af-trajecten’, waarbij de schuldenaar actief wordt benaderd op basis van een of meer achterstandsmeldingen van schuldeisers.

d. Stabilisatie van de financiële situatie

Toch komen, ondanks de inzet op preventie en vroegsignalering, veel schuldenaren bij de schuldhulpverlening pas in beeld als de schuldensituatie is geëscaleerd en het creëren van een financieel stabiele situatie een te groot beroep doet op de zelfredzaamheid van de schuldenaar. De financiële instabiliteit komt dan tot uiting in een onbalans tussen inkomsten en uitgaven waardoor het risico steeds aanwezig is dat nieuwe schulden ontstaan. Financiële instabiliteit kan zeer verschillende oorzaken hebben. Te denken valt aan een nog niet gemaximeerd inkomen (bijvoorbeeld door onvoldoende of onjuist gebruik van toeslagen), in de persoon gelegen factoren (zoals gok- of verslavingsproblematiek) of een stapeling van verschillende incasso's waardoor het zicht op de van toepassing zijnde beslagvrije voet is vertroebeld en de schuldenaar rond moet komen van een (te) beperkt bedrag.

Afhankelijk van de oorzaak van de financiële instabiliteit in combinatie met de mate van financiële zelfredzaamheid bij de schuldenaar kan een bepaald traject worden aangeboden, zoals budgetcoaching, hulp bij de administratie, budgetbeheer, duurzame financiële dienstverlening of beschermingsbewind. Deze instrumenten hebben allen tot doel duurzaam financiële stabiliteit te bereiken, waarbij budgetcoaching – juist gericht op de bevordering van de zelfredzaamheid van de schuldenaar – ook in combinatie met de andere instrumenten kan worden ingezet.

e. Minnelijke schuldregeling

Is de situatie van de schuldenaar stabiel en daardoor het risico op nieuwe schulden beperkt, dan kan in geval van een problematische schuldsituatie gepoogd worden om te komen tot een minnelijke schuldregeling. Binnen een minnelijke schuldregeling bemiddelt de schuldhulpverlener tussen de schuldenaar en zijn schuldeisers om tot een regeling van het totale schuldenpakket te komen. Een geslaagde bemiddeling mondt uit in een betalingsregeling, waarbij eventueel een (aanzienlijk) deel van de totale schuld wordt kwijtgescholden.

Voor een schuldbemiddeling geldt dat de schuldeisers wel akkoord moeten gaan met de gedeeltelijke kwijtschelding. Stemt een schuldeiser niet in, dan kan de schuldhulpverlener – als hij weigering onredelijk acht – de rechter verzoeken om de weigerachtige schuldeiser te dwingen medewerking te verlenen aan een schuldregeling. Speelt dit niet of wijst de rechter dit verzoek tot een zogenoemd dwangakkoord niet toe, dan rest – als het er om gaat om tot een kwijtscheldingsregeling te komen – nog slechts de mogelijkheid van een wettelijke schuldsanering. De rechter beoordeelt dan op basis van in de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, bedoeld in Titel III van de Faillissementswet opgenomen criteria of de schuldenaar in aanmerking komt voor een schuldsanering. Een wettelijke schuldsanering is in veel opzichten te vergelijken met een minnelijke schuldbemiddeling. In tegenstelling tot de schuldbemiddeling is hier echter geen overeenstemming met de schuldeisers vereist. Wordt de schuldenaar tot de schuldsaneringsregeling toegelaten en houdt hij zich vervolgens drie jaar aan de gestelde voorwaarden, dan zijn de schuldeisers gehouden hem kwijtschelding te verlenen voor het na deze periode niet afgeloste deel.

Bij het treffen van een minnelijke schuldregeling hebben schuldhulpverleners verschillende instrumenten tot hun beschikking. Naast de al genoemde wettelijke regeling van een dwangakkoord zijn er de laatste jaren ook convenanten gesloten met de belangrijkste schuldeisers, zoals het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Belastingdienst en het Zorginstituut Nederland. In deze convenanten is opgenomen dat deze instanties, in de tijd dat getracht wordt een minnelijke schuldregeling op te stellen, hun incasso-activiteiten bevriezen. Daarnaast kan de rechter bij een dreigende uithuisplaatsing, afsluiting van gas, water of licht dan wel beëindiging van de zorgverzekering worden verzocht om een moratorium uit te spreken. Dit moratorium onderscheidt zich van het hier geregelde breed moratorium doordat het slechts de betrokken schuldeiser (verhuurder, zorgverzekeraar of leverancier van gas, water of licht) raakt in zijn bevoegdheid om specifiek van bovengenoemde maatregel gebruik te maken. Als het verzoek door de rechter wordt toegewezen, wordt de mogelijkheid van bijvoorbeeld een (dreigende) uithuisplaatsing voor maximaal zes maanden opgeschort. Dit biedt de schuldhulpverlener de mogelijkheid om tot een regeling van de schulden te komen.

Ten slotte zijn steeds meer gemeenten aangesloten op de Verwijsindex Schuldhulpverlening (Vish). In de Vish kan worden geregistreerd dat een schuldenaar schuldhulpverlening ontvangt. De gerechtsdeurwaarders, die inzage hebben in de Vish, kunnen het feit dat iemand schuldhulpverlening ontvangt meegeven aan de schuldeisers. Deze kunnen op basis hiervan een betere afweging maken of, gezien de lopende schuldhulpverlening, een (extra) incassomaatregel wenselijk is. Gemeenten kunnen zelf bepalen wanneer zij tot registratie in de Vish overgaan. Vaak is dit om en nabij het moment dat het traject richting een schuldregeling wordt ingezet. Dit heeft in de praktijk tot gevolg dat, als een gemeente op de Vish is aangesloten, het overgrote deel van de schuldeisers die

gebruik maken van een gerechtsdeurwaarder zich gedurende het schuldregelingstraject onthoudt van incassomaatregelen.

f. Doel van het breed moratorium

Het breed moratorium strekt ertoe om onder bepaalde voorwaarden een incassopauze mogelijk te maken. Gedacht kan worden aan situaties waarbij een of meerdere schuldeisers door hun wijze van incasso de financiële situatie van de schuldenaar herhaaldelijk destabiliseren. Die destabilisatie is bijvoorbeeld gelegen in ofwel het herhaaldelijk genereren van nieuwe schulden in de vorm van nieuwe incassokosten ofwel het uitvoeren van incasso's waarbij geen rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet (waardoor de schuldenaar nieuwe schulden zal moeten maken om in zijn levensonderhoud te voorzien).

Dergelijke situaties spelen op dit moment in hoofdzaak binnen de fase waarin wordt ingezet op financiële stabilisatie van de schuldenaar, mede omdat via de al genoemde convenanten en de Verwijsindex Schuldhulpverlening destabiliserende incassomaatregelen binnen het specifieke schuldregelingstraject kunnen worden voorkomen. Daarom is er voor gekozen om het breed moratorium juist binnen deze fase te plaatsen.

Dit heeft gevolgen voor het met een breed moratorium beoogde einddoel, te weten financiële stabiliteit. Met andere woorden: een situatie waarin de gemaakte betaalafspraken ten aanzien van het hele schuldenpakket voor de schuldenaar dragelijk zijn en voor de schuldeisers, mede gelet op de financiële situatie van de schuldenaar, aanvaardbaar. Dat kan zijn uiteindelijke vorm vinden in met de verschillende schuldeisers getroffen betaalafspraken, afspraken over bevrozing van de incasso totdat de schuldenaar over (meer) afloscapaciteit beschikt, dan wel een door de rechter bekrachtigd akkoord. Het is aan de schuldhulpverlening om te beslissen of de schuldenaar in het verdere vervolg nog ondersteuning nodig heeft. Dit kan zien op een vervolgetraject richting minnelijke regeling, maar ook de vorm hebben van een onderbewindstelling (omdat zowel een regeling als een schuldsaneringsaanvraag kansloos zijn) of een versnelde schuldsaneringsaanvraag (via een artikel 285 Fw-modelverklaring), als duidelijk is geworden dat een minnelijk traject geen zin meer heeft en een schuldsaneringsaanvraag kansrijk is.

g. Breed moratorium: ultimum remedium

Het breed moratorium is een ultimum remedium. Een instrument dat slechts bedoeld is voor situaties waarin de andere beschikbare instrumenten geen of onvoldoende soelaas bieden en schuldeisers, ondanks dat zij erover zijn geïnformeerd dat betrokkene zich heeft gemeld voor schuldhulpverlening, er voor kiezen om (verdere) incassomaatregelen te treffen. Een instrument ook dat slechts dient te worden ingezet als verwacht mag worden dat dit de realisatie van een financieel stabiele situatie bevordert. Is de aanwezige financiële instabiliteit in hoge mate het gevolg van bijvoorbeeld in de persoon gelegen factoren (zoals verslavingsproblematiek), dan zal dit aspect eerst op orde gebracht moeten worden voordat een breed moratorium aan de orde kan zijn.

h. Betrokken partijen

Het breed moratorium is een instrument dat kan worden ingezet voor natuurlijke personen in een financieel instabiele situatie, mits men tot de schuldhulpverlening is toegelaten. De

gemeentelijk schuldhulpverlener zal moeten bezien of de inzet van het instrument noodzakelijk is, nu het college van burgemeester en wethouders de enige is die de rechtbank om afkondiging van een breed moratorium kan verzoeken. De gemeentelijk schuldhulpverlener zal daarnaast ook degene zijn die na de inzet van het moratorium samen met de schuldenaar acties zal moeten uitzetten om tot een financieel stabiele situatie te komen.

De afkoelingsperiode raakt ook de rechten van schuldeisers. Hun bevoegdheden tot incasso en executie worden bij inzet van een breed moratorium tijdelijk opgeschort (artikel 5, eerste lid, Wgs en artikel 10, eerste lid, van dit besluit). Daarbij zijn ook zij gebaat bij een snel herstel van de financiële stabiliteit, zodat zicht ontstaat op de aflossingsmogelijkheden van de schuldenaar en wordt voorkomen dat de schuldenlast alleen maar oploopt en (nog) meer schuldeisers drukken op de vaak al beperkte afloscapaciteit. In die zin is een succesvolle afronding van een breed moratorium door financiële stabilisering óók in het belang van schuldeisers.

1.2. Aard en omvang van de schuldenproblematiek

De schuldenproblematiek in Nederland loopt op. In 2015 had bijna één op de vijf huishoudens in Nederland (17,4%-18,8%) te maken met risicovolle schulden, problematische schulden of zat in een schuldhulpverleningstraject. Dit was in 2009, voor de start van de crisis, nog één op de negen huishoudens. Daarnaast blijkt uit de jaarcijfers van de Nederlandse Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) dat het aantal meldingen voor de schuldhulpverlening in de periode 2009-2014 bijna is verdubbeld en ook de gemiddelde schuldenlast van personen in een schuldregelingstraject is gestegen. Recent onderzoek laat tevens zien dat de problematiek bij circa 40% van de personen die zich aanmelden voor de schuldhulpverlening dusdanig is, dat een schuldregeling niet (meer) tot de mogelijkheden behoort. Het stabiliseren van de schuldsituatie is voor deze groep vooralsnog het hoogst haalbare.

Een financieel instabiele situatie heeft grote effecten op het eigen leven en dat van het gezin. Niet alleen doordat het besteedbaar inkomen vaak langdurig terug wordt gebracht op een minimumniveau, maar ook doordat de financiële instabiliteit een continue stress met zich meebrengt die zowel effect heeft op het vinden of behouden van werk als op de gezondheid. Daarnaast is een financieel instabiele situatie ook vaak als veroorzaker dan wel katalysator aan te wijzen voor meer psychische problemen, met de oplossing waarvan vaak hoge maatschappelijke kosten gemoeid zijn. Het is daarom van groot belang dat de financiële positie van iemand met schulden in ieder geval gestabiliseerd wordt. Gemeenten zijn vanuit hun verantwoordelijkheid voor de integrale schuldhulpverlening gebaat bij aanvullende instrumenten, die deze financiële stabiliteit kunnen vergroten. Het breed moratorium is bij uitstek zo'n instrument.

1.3. Rechtvaardiging voor overheidsinterventie

Er is kritisch gekeken of overheidsinterventie via een afkoelingsperiode gerechtvaardigd is. Van een zorgvuldige schuldeiser mag worden verwacht dat hij, als hij bekend is met het feit

dat een schuldenaar in de situatie is of dreigt te geraken dat hij niet langer aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen en in dat kader in beeld is bij de gemeentelijke schuldhulpverlening, zijn incasso daarop afstemt. In deze omstandigheden ontbeert een incassomaatregel immers zijn eigenlijke effect om een spoedige betaling te bewerkstelligen en heeft het treffen van incassomaatregelen slechts een (onnodig) schulden ophogend effect. De precaire financiële situatie wordt bij voortdurende incasso's verder gedestabiliseerd, waardoor de inzet van de geboden schuldhulpverlening wordt gefrustreerd. Dit is uiteraard onwenselijk, omdat een succesvolle stabilisatie de financiële situatie van de schuldenaar niet alleen in zijn belang is, maar ook in dat van de gezamenlijke schuldeisers en in die zin ook een breder maatschappelijk belang dient.

De nu voorgestelde regeling ziet op situaties waarin een of meerdere schuldeisers, ondanks dat zij bekend (kunnen) zijn met het feit dat de schuldenaar schuldhulpverlening ontvangt, doorgaan met incassomaatregelen, waardoor het de schuldhulpverlener onmogelijk wordt gemaakt om effectief hulpverlening te bieden. Dit komt helaas nog te vaak voor. Het breed moratorium vormt daarom voor de schuldhulpverlening een belangrijk instrument om financiële stabiliteit bij in betalingsproblemen verkerende mensen te kunnen realiseren. Door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de vereniging van leidinggevenden in het sociaal domein Divosa en de NVVK is bij herhaling aangegeven dat men de bij invoering van de Wgs voorziene extra instrumenten, waaronder het hier voorgestelde breed moratorium, mist om een effectieve schuldhulpverlening te kunnen bevorderen. Dit rechtvaardigt wetgevend optreden en daarmee overheidsinterventie.

2. Breed moratorium: vormgeving en keuzes

2.1. Grondslagen

a. Reikwijdte breed moratorium

De voorziene afkoelingsperiode houdt in dat schuldeisers zich dienen te onthouden van incasso-activiteiten. De afkoelingsperiode betreft vorderingen ontstaan vóór de gerechtelijke uitspraak tot afkondiging van een breed moratorium. Daarbij zij opgemerkt dat op de schuldenaar tijdens de afkoelingsperiode de verplichting rust om geen nieuwe schulden te maken.

Tijdens de afkoelingsperiode lopen de verplichtingen, zoals de huur voor de komende maanden, maandtermijnen van gas, water en licht, maar ook de gebruikelijke aansprakelijkheidsverzekeringen door, er van uitgaand dat het inkomen van de schuldenaar tijdens de afkoelingsperiode voldoende zal zijn om daarvoor te kunnen betalen. Dat is een voorwaarde om tot het moratorium te kunnen worden toegelaten, omdat slechts op deze wijze kan worden voorkomen dat er tijdens de afkoelingsperiode nieuwe schulden ontstaan. Ook zal aan de toepassing van een breed moratorium de voorwaarde worden verbonden dat het budget van de schuldenaar door de gemeentelijke schuldhulpverlening wordt beheerd. Mocht op basis van dit beheer duidelijk worden dat de schuldenaar deze verplichting (bewust) schendt, dan is het college gehouden bij de rechtbank een verzoek tot tussentijdse beëindiging van de lopende afkoelingsperiode in te dienen.

b. Verzoek om breed moratorium

Het college van burgemeester en wethouders dient een verzoek bij de rechtbank in om te komen tot een afkoelingsperiode. De schuldenaar zelf kan het college slechts vragen om een verzoek voor hem in te dienen. Het college is niet verplicht dit verzoek te honoreren. Zowel het college als de rechter zullen een afweging moeten maken in hoeverre een breed moratorium in het concrete geval het meest geschikte schuldhulpverleningsinstrument is. Andere instrumenten die het college ter beschikking staan zijn de al genoemde convenanten, het dwangakkoord en het (tijdelijk) budgetbeheer of bewind (zonder afkoelingsperiode). Het is aan het verzoekende college om aan te tonen dat de financiële instabiliteit niet te wijten is aan in de persoon gelegen factoren (bijvoorbeeld verslaving of een instabiele leef- of inkomenssituatie) en dat acties om de financiële stabiliteit te bevorderen (budgetbeheer of eventueel bewind) in dit geval onvoldoende soelaas bieden. Het is daarbij aan het college om met bewijsstukken te staven dat de verschillende bij haar bekende schuldeisers op de hoogte zijn van het feit dat de schuldenaar zich voor schuldhulpverlening bij de gemeente heeft gemeld en dat de opeenstapeling van incasso-activiteiten de verdere schuldhulpverlening vrijwel onmogelijk maakt.

c. Duur van het breed moratorium

Het moratorium gaat in per datum gerechtelijke uitspraak. Hoger beroep en cassatie staan niet open. De reden hiervoor is dat een afkoelingsperiode is bedoeld als een tijdelijke ordemaatregel en slechts effectief kan zijn als het instrument snel ingezet kan worden. De beschikking vermeldt de exacte datum waarop de afkoelingsperiode eindigt. Deze datum ligt maximaal zes maanden na de afkondiging van het breed moratorium bij gerechtelijke uitspraak.

Tenzij sprake is van een tussentijdse beëindiging, eindigt het breed moratorium op de in de beschikking van de rechter genoemde datum. Een aan de rechter gericht verzoek tot tussentijdse beëindiging kan slechts door het college van burgemeester en wethouders worden gedaan. Schuldeisers kunnen, als zij hiertoe gegronde redenen hebben, wel een verzoek bij het college indienen om een tussentijdse beëindigingprocedure te starten, maar het college is niet verplicht om dit te honoreren.

Het einde van het breed moratorium houdt in dat de verschillende schuldeisers weer de mogelijkheid hebben om betaling te verlangen, zo nodig via incassomaatregelen, en kunnen overgaan tot executie. Het is daarom belangrijk dat de schuldhulpverlener tijdens de afkoelingsperiode zoveel mogelijk betalingsafspraken maakt met de schuldeisers en overblijvende gelden opzij zet. Dit opgespaarde geld kan aan het eind van het moratorium – vergelijkbaar met een afgeronde schuldregeling – verdeeld worden onder de schuldeisers, maar kan ook gereserveerd blijven staan juist om betrokken te worden in een schuldregeling. Verdere vervolgstappen zijn afhankelijk van de situatie van de schuldenaar bij het einde van het breed moratorium en de instrumenten die de betrokken gemeente ter beschikking heeft.

d. Breed moratorium: voorwaarden en verplichtingen

Een schuldenaar kan slechts in aanmerking komen voor een breed moratorium als hij is toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. De Wgs creëert geen algemeen recht op schuldhulpverlening. Een eventueel recht op schuldhulpverlening ontstaat pas nadat het

college de beslissing heeft genomen tot het aanbod van schuldhulpverlening (artikel 3 Wgs, zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 10). Met de toelating tot de schuldhulpverlening wordt de aanspraak omgezet in ‘een recht op’. Slechts als sprake is van een recht op schuldhulpverlening jegens het college, komt de schuldenaar in aanmerking voor een breed moratorium.

Schuldhulpverlening is toegankelijk voor natuurlijke personen waarvan redelijkerwijs is te voorzien dat die niet zullen kunnen voortgaan met betalen van de schulden of die verkeren in een toestand dat zij zijn opgehouden te betalen. Natuurlijke personen kunnen schuldhulpverlening krijgen voor zowel hun privé schulden als, in bijzondere omstandigheden, voor eventuele zakelijke schulden (Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 9 en 21).

Een belangrijke voorwaarde is dat de schuldenaar bij de inzet van een breed moratorium verplicht wordt om zijn financiën volledig onder beheer van de gemeentelijke schuldhulpverlener te plaatsen. De schuldenaar betaalt in deze situatie zelf geen rekeningen meer en krijgt leefgeld. Daarmee wordt voorkomen dat er nieuwe schulden gemaakt worden en dat er meer geld wordt uitgegeven dan strikt noodzakelijk is. Dit is ook ter bescherming van de schuldeiser(s). Zegt de schuldenaar het budgetbeheer tussentijds op, verricht hij handelingen in strijd met dit beheer of belemmert hij het beheer van bepaalde inkomens- of vermogensbestanddelen, dan is het college gehouden direct een beëindigingverzoek bij de rechter in te dienen. Daarnaast is de schuldenaar ook verplicht om de schuldhulpverlener tijdig te informeren over feiten of omstandigheden die van invloed zijn op het schuldhulpverleningstraject, zijn medewerking te verlenen aan dit traject en naar vermogen baten voor de boedel te verwerven. Schendt de schuldenaar deze verplichtingen, dan kan het college een tussentijds verzoek tot beëindiging indienen.

2.2. Budgettaire en uitvoeringstechnische gevolgen

Het college van burgemeester en wethouders zal kosten moeten maken voor de indiening van een verzoek tot afkondiging van een afkoelingsperiode in de vorm van de betaling van griffierechten alsmede de inzet van personeel en middelen. Daarbij is er voor gekozen om geen limitatieve lijst met verplicht te overleggen stukken op te nemen, maar het aan het college te laten om met stukken te onderbouwen dat aan de voorwaarden voor een breed moratorium is voldaan. Op basis daarvan kunnen de administratieve lasten zowel voor het college als de beoordelende rechter zo beperkt mogelijk worden gehouden. De belasting voor de rechtelijke macht wordt verder beperkt doordat de mogelijkheden van hoger beroep en cassatie (behoudens cassatie in het belang van de wet) zijn uitgesloten, omdat gebruikmaking van deze rechtsmiddelen haaks staat op de urgente context van een moratorium. Volstaan is daarom met de mogelijkheid voor het college om een verzoek voor tussentijdse beëindiging in te dienen.

De gevolgen voor schuldeisers zijn zo beperkt mogelijk gehouden. Gedurende het breed moratorium worden de verhaalsmogelijkheden van schuldeisers opgeschort. Retentie en zakelijke zekerheidsrechten van derden blijven bestaan, maar kunnen tijdens het moratorium niet worden uitgeoefend. Daar staat echter tegenover dat door de schuldhulpverlening het bedrag waarmee het inkomen van de schuldenaar de voor hem geldende beslag vrije voet

ontstijgt tijdens het moratorium wordt gereserveerd en dat dit gereserveerde bedrag (tenzij de reservering in een vervolgtraject wordt voortgezet) bij afloop van de afkoelingsperiode onder de bekende schuldeisers wordt verdeeld op een wijze vergelijkbaar met een einduitdeling bij een schuldsaneringstraject. Daarbij biedt het breed moratorium ook voor de schuldeiser de mogelijkheid om in goed overleg met de schuldhulpverlening en de schuldenaar een realistisch beeld te krijgen van de financiële (on)mogelijkheden van de schuldenaar.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

De in artikel 1 van dit besluit opgenomen definitiebepalingen zijn grotendeels ontleend aan artikel 1 Wgs, en spreken voor zich. Gemeentelijke schuldhulpverlening omvat zowel het voorkomen van problematische schulden (preventie), het helpen van een schuldenaar bij het vinden van een oplossing voor zijn problematische schulden als het voorkomen van terugval in de oude situaties (nazorg). Het is een samenhangend hulpaanbod van preventie tot en met zorg, gericht op zowel de financiële als psychosociale en andere oorzaken van schulden.

De boedel van de schuldenaar omvat de goederen van de schuldenaar ten tijde van de uitspraak tot instelling van een afkoelingsperiode, alsmede de goederen die hij tijdens de afkoelingsperiode verkrijgt. Materieel betekent dit het inkomen en het vermogen van de schuldenaar. Deze omschrijving sluit aan bij de artikelen 3:1 en 3:276 Burgerlijk Wetboek (BW) en artikel 295, eerste lid, Faillissementswet (Fw).

Artikel 2

Op grond van artikel 2 kan voor een schuldenaar een afkoelingsperiode worden verzocht voor een periode van maximaal zes maanden. Op de procedure zijn, tenzij anders bepaald, de artikelen 278 e.v. van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) inzake de verzoekschriftprocedure van toepassing, met dien verstande dat kan worden volstaan met de oproeping van de schuldenaar en het college (artikel 7, eerste lid, van dit besluit). De gekozen procedure en de daarop betrekking hebbende formuleringen in dit besluit sluiten aan op de aanstaande wetgeving in het kader van het Programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (vgl. m.n. Kamerstukken I 2014/15, 34 059, A en Kamerstukken I 2015/16, 34 212, A).

Eerste lid

Een afkoelingsperiode kan – evenals dat in artikel 288, tweede lid, onderdeel d, Fw bij een schuldsaneringsregeling het geval is – slechts eens in de tien jaren aan de schuldenaar worden toegekend. In artikel 5, eerste lid, Wgs is reeds bepaald dat een afkoelingsperiode voor een maximale termijn van zes maanden kan worden afgekondigd. Als de schuldhulpverlener in samenwerking met de schuldenaar en de verschillende schuldeisers de financiële situatie van betrokkene niet binnen zes maanden heeft kunnen stabiliseren, dan is de kans buitengewoon gering dat dit binnen een langere periode wel zal lukken.

Tijdens de afkoelingsperiode kan een schuldeiser zijn bevoegdheden tot verhaal op de goederen van de schuldenaar en tot opeising van goederen die zich in de macht van de

schuldenaar bevinden niet uitoefenen (artikel 5, eerste lid, Wgs). Dit betekent bijvoorbeeld dat de mogelijkheden tot executoriale verkoop en verrekening worden opgeschort (Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. 49 en 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 15-16). Pand- en retentierechten, eigendomsvoorbeholden en andere zekerheidsrechten blijven bestaan, maar kunnen tijdelijk niet worden uitgeoefend. Daarentegen blijft de wettelijke rente, bedoeld in artikel 6:119 e.v. BW, tijdens het moratorium doorlopen. Die kan echter, ingevolge artikel 5, eerste lid, Wgs en artikel 2, eerste lid, van dit besluit, gedurende het breed moratorium niet worden geïnd.

Tweede lid

Een breed moratorium heeft tot doel de schuldhulpverlening te ondersteunen, daar waar de geboden hulpverlening ernstig wordt bemoeilijkt door nieuwe of dreigende incasso- of executiemaatregelen gedurende het schuldhulpverleningstraject. Het is dan ook niet de schuldenaar zelf, maar uitsluitend het college, als uitvoerder van de schuldhulpverlening, dat een verzoekschrift bij de rechtbank van de woonplaats van de schuldenaar kan indienen. De schuldhulpverlener moet moeite hebben gedaan om schuldeisers te overtuigen hun incassomaatregelen tijdelijk op te schorten. Werkt dat niet dan kan in het proces van schuldhulpverlening door het college om het instrument van het breed moratorium worden verzocht. Het college heeft in dit opzicht een grote discretionaire bevoegdheid.

Derde lid

Bij het indienen van een verzoek tot toewijzing van een breed moratorium moet het college, om de rechtbank in staat te stellen een beslissing te nemen, ter onderbouwing in ieder geval de volgende stukken aan het verzoek toevoegen:

- a. een actuele staat waaruit de omvang van de boedel en alle bekende schulden, de namen en woonplaatsen van de aan de schuldhulpverlening bekende schuldeisers en – voor zover bekend – de hoogte van hun vorderingen zijn af te leiden, opgemaakt door de schuldhulpverlener die de schuldenaar ondersteunt;
- b. een overzicht van de in het Digitaal Beslagregister (DBR) ingeschreven beslagen van de schuldenaar die zijn gelegd door een gerechtsdeurwaarder in het kader van de uitoefening van zijn wettelijke taak als openbaar ambtenaar;
- c. een gemotiveerde verklaring van het college waaruit blijkt dat een afkoelingsperiode in dit geval noodzakelijk wordt geacht voor de schuldhulpverlening;
- d. een plan van aanpak waarin de schuldhulpverlener aangeeft welke stappen er gezet zullen worden en wat het verwachte tijdpad daarvan is; en
- e. een door de schuldenaar ingevuld formulier waaruit zijn instemming met het moratorium en de bijbehorende verplichtingen blijkt.

Hierin komen twee wezenlijke aspecten van het moratorium tot uitdrukking. Ten eerste het vrijwillige en consensuele karakter van een moratorium als instrument van financiële stabilisatie. Een schuldenaar moet bereid en in staat zijn om mee te werken aan het verloop van de afkoelingsperiode en kan er niet toe worden gedwongen. Als een schuldenaar daar nog niet aan toe is, bijvoorbeeld vanwege psychische problemen of verslaving, is een afkoelingsperiode (nog) niet aan de orde. Voorts wordt de mogelijkheid tot instelling van een

afkoelingsperiode gekenmerkt door het noodzakelijkheidsvereiste. Het moet aannemelijk zijn dat een afkoelingsperiode noodzakelijk is om de financiële situatie van de schuldenaar te stabiliseren.

Vierde lid

Om de procedure laagdrempelig te houden, is voor de indiening van het verzoekschrift geen bijstand van een advocaat vereist. Dit leidt er tevens toe dat, ingevolge artikel 280 Rv, de artikelen 80 en 81 Rv inzake bijstand en vertegenwoordiging van toepassing zijn.

Vijfde lid

Er is voorzien in de opstelling van een modelformulier waarin de schuldenaar onder andere aangeeft in te kunnen stemmen met het moratorium en de verplichtingen die daaruit voor hem voortvloeien. Dit formulier zal in samenspraak met de VNG en NVVK worden ontwikkeld en in de Staatscourant bekend worden gemaakt. Aldus wordt landelijke uniformiteit bewerkstelligd in de formaliteiten ten aanzien van het breed moratorium.

Artikel 3

Eerste lid

Het verzoek voor een afkoelingsperiode zal worden toegewezen door de rechter als voldoende aannemelijk is dat de schuldenaar de uit de schuldhulpverlening en het daarbij horende breed moratorium voortvloeiende verplichtingen zal nakomen en de afkoelingsperiode noodzakelijk is in het kader van de schuldhulpverlening en in het belang is van de gezamenlijke schuldeisers. Dit zijn cumulatieve vereisten. Een afkoelingsperiode is in het belang van schuldeisers omdat het de kans vergroot dat de schuldenaar zijn verplichtingen kan nakomen na de afkoelingsperiode. De aannemelijkheid dat zal worden voldaan aan de verplichtingen tijdens de afkoelingsperiode zal met name moeten blijken uit het met redenen omklede verzoek van het college alsmede uit het plan van aanpak en het door de schuldenaar ondertekende formulier tot instemming met medewerking aan het moratorium, die op grond van artikel 2 bij het verzoek moeten worden overgelegd. De gestelde noodzakelijkheid van de afkoelingsperiode zal met name moeten blijken uit de vereiste verklaring van het college, bedoeld in artikel 2, derde lid, onderdeel c. De verplichtingen waaraan de schuldenaar in ieder geval moet voldoen, zijn opgenomen in artikel 4. Hier zij verwezen naar de toelichting bij dat artikel.

Tweede lid

Het tweede lid formuleert twee alternatieve omstandigheden op grond waarvan het verzoek wordt afgewezen. Het verzoek voor een afkoelingsperiode zal allereerst worden afgewezen als er in de tien jaar voor indiening van het verzoek tot afkondiging van een afkoelingsperiode al eerder een afkoelingsperiode is afgekondigd. Het breed moratorium vormt, evenals de schuldsaneringsprocedure, een bijzondere gelegenheid voor de schuldenaar om orde op zaken te stellen. Vandaar dat is aangesloten bij het stelsel dat is gekozen in artikel 288, tweede lid, onderdeel d, Fw, zowel wat de termijn van tien jaar betreft als wat betreft het imperatieve karakter van de weigeringsgrond.

Voorts wordt het verzoek afgewezen als er sprake is van samenloop tussen het verzoek van het college tot afkondiging van een afkoelingsperiode en een verzoek van de schuldenaar om toepassing van de schuldsaneringsregeling. Als er al een verzoek tot een wettelijke schuldregeling loopt, biedt artikel 287b Fw de mogelijkheid van een voorlopige voorziening, voor het geval dat incasso-activiteiten van een of meerdere schuldeisers de totstandkoming van een schuldregeling belemmeren. Het breed moratorium heeft juist tot doel dat een schuldsanering wordt voorkomen. Is inmiddels een verzoek tot toepassing van de schuldsaneringsregeling gedaan, dan is dat stadium kennelijk al gepasseerd en prevaleert de schuldsanering.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat in artikel 287b Fw het zogenoemde “smal moratorium” is geregeld, een tijdelijke oplossing via een voorlopige voorziening (zie ook artikel 287, vierde lid, Fw). Voorafgaand aan de behandeling van een verzoek om een gedwongen schuldregeling kan de rechtbank om dit “smal moratorium” worden verzocht als sprake is van een urgente situatie. Een combinatie of samenloop van de nu voorziene afkoelingsperiode en het “smal moratorium” is niet mogelijk, omdat een “smal moratorium” als voorwaarde de indiening van een schuldsaneringsverzoek kent en artikel 3, tweede lid, onderdeel b, van dit besluit bepaalt dat een verzoek om een afkoelingsperiode wordt afgewezen als een verzoek tot toepassing van de schuldsaneringsregeling is gedaan. Dat is een logisch gevolg van het feit dat met een verzoek om toepassing van het “smal moratorium” wordt ingezet op de schuldsanering. Een breed moratorium is dan niet het geëigende middel. Het invoeren van een smal moratorium na afloop van een breed moratorium behoort theoretisch tot de mogelijkheden. Van de rechter mag in deze situatie worden verwacht dat hij een afweging maakt in hoeverre van een smal moratorium nog het gewenste effect kan uitgaan, gegeven het feit dat een eerdere algehele afkoelingsperiode zonder resultaat is gebleven. Een afweging die vaak ten nadele van de schuldenaar zal uitvallen.

Hetzelfde geldt voor de samenloop met een verzoek voor een bevel tot een gedwongen schuldregeling op grond van artikel 287a Fw. Ook dat rechtsmiddel veronderstelt – volgens artikel 287a, eerste lid, Fw – dat de verzoeker een verzoek tot toepassing van de schuldsaneringsregeling heeft ingediend.

In het kader van de onderhavige bepaling is nog overwogen of bij bepaalde vormen van dienstverlening wellicht kan worden afgezien van de inzet van een breed moratorium. Gedacht werd daarbij aan relatief zware beheer vormen zoals die binnen de schuldhulpverlening bekend zijn onder de noemer Duurzame Financiële Dienstverlening (DFD) en beschermingsbewind. In deze vormen van beheer ontbreekt een afkoelingsperiode, terwijl deze noodzakelijk kan zijn voor de schuldenaar om in een stabiele financiële situatie te komen.

Derde lid

Als een verzoek tot afkondiging van het breed moratorium wordt toegewezen door de rechtbank, stelt de rechter de duur van de afkoelingsperiode vast, met een maximum van zes maanden. Is een afkoelingsperiode voor zes maanden verleend, dan is verlenging niet mogelijk omdat het een maximale termijn betreft. Heeft de rechtbank een afkoelingsperiode

voor bijvoorbeeld drie maanden afgekondigd, dan kan deze met maximaal drie maanden worden verlengd. Daarvoor hoeft het college geen afzonderlijk verzoek in te dienen; de mogelijkheid van verlenging kan worden voorzien in de beslissing van de rechtbank door een kortere afkoelingsperiode met de mogelijkheid van (voorwaardelijke) verlenging af te kondigen.

Vierde lid

Wanneer de rechter het verzoek tot afkondiging van het breed moratorium afwijst, kan hij de schuldsanering niet ambtshalve van toepassing verklaren. Hiervoor zal de reguliere weg moeten worden gevolgd. Bijgevolg zal in dat geval een minnelijk traject zijn doorlopen en zal de schuldenaar een verzoek moeten indienen tot toepassing van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (artikel 284 e.v. Fw).

Artikel 4

In artikel 4 zijn de belangrijkste verplichtingen opgenomen waaraan de schuldenaar in ieder geval moet voldoen tijdens de aan hem verleende afkoelingsperiode. Het uitgangspunt daarbij is dat van de schuldenaar een positieve en actieve bijdrage wordt verwacht aan het welslagen van de beoogde financiële stabilisatie.

Ten eerste is de schuldenaar verplicht om, gevraagd en ongevraagd, alle inlichtingen te verstrekken aan het college die noodzakelijk zijn voor het schuldhulpverleningstraject. Tot het schuldhulpverleningstraject behoort in dit geval ook het breed moratorium. Ten tweede moet de schuldenaar medewerking verlenen aan het ingezette schuldhulpverleningstraject. Deze verplichtingen spreken voor zich.

De in onderdeel c opgenomen verplichting om “naar vermogen” baten voor de boedel te verwerven, houdt in dat van de schuldenaar mag worden verwacht dat hij zich – binnen zijn mogelijkheden – inzet om een zo hoog mogelijke aflossing van zijn schulden te realiseren. Tegelijk impliceert de notie “naar vermogen” dat van de schuldenaar niet het onmogelijke mag worden verlangd. Maatwerk is hier het devies. Tijdens het breed moratorium reserveert de schuldhulpverlener alle inkomsten die boven de beslagvrije voet liggen. Het gereserveerde bedrag wordt – tenzij het wordt ingezet op een schuldbemiddeling – meteen aan het eind van het breed moratorium gelijkelijk onder de bekende schuldeisers verdeeld. Hoe meer inkomen de schuldenaar tijdens het breed moratorium weet te genereren, hoe meer aan het eind van het breed moratorium ter aflossing van de openstaande schulden kan worden afgedragen.

Op grond van onderdeel d moet de schuldenaar meewerken aan het beheer van zijn boedel en schulden door de schuldhulpverlener. Tijdens de afkoelingsperiode is de schuldenaar verplicht zijn inkomen en vermogen onder beheer van de schuldhulpverlener te stellen. Dit houdt in dat de schuldenaar een machtiging afgeeft aan zijn schuldhulpverlener waardoor de financiën onder het beheer van de schuldhulpverlening worden gesteld en dat men meewerkt aan het opstellen van een budgetplan. Vanuit de beheerde gelden worden de vaste lasten betaald, wordt een reservering voor de schuldeisers gedaan en ontvangt de schuldenaar zijn leefgeld. De schuldhulpverlener kan zo voorkomen dat nieuwe schulden ontstaan en de schuldeisers ontvangen waar zij recht op hebben (het inkomen boven de

beslagvrije voet). Juist daarom wordt verwacht dat de schuldenaar instemt met en blijft meewerken aan het beheer van zijn boedel en schulden door de schuldhulpverlener.

In onderdeel e wordt, ten slotte, bepaald dat de schuldenaar in staat moet zijn om gedurende de afkoelingsperiode zijn vaste woon- en energielasten alsmede premies voor essentiële verzekeringen te voldoen. Het gaat hier in feite om eerste levensbehoeften, t.w. de levering van gas, water, elektriciteit, verwarming evenals verzekeringen inzake zorgkosten, wettelijke aansprakelijkheid en motorrijtuigen (zie artikel 10, tweede lid, van dit besluit). Is betrokkene daartoe niet in staat, dan bestaat er bij voorbaat al onvoldoende uitzicht op een succesvolle afronding van het breed moratorium. Andere schuldhulpverleningsinstrumenten zijn dan meer aangewezen.

Inherent aan de inzet om nieuwe schulden tijdens de afkoelingsperiode te voorkomen is verder dat de schuldenaar ook andere abonnementskosten zal moeten kunnen voldoen (bijvoorbeeld tv, internet of (mobiele) telefonie). Het is aan de schuldhulpverlener om in samenspraak met de schuldenaar te bezien in hoeverre deze abonnementskosten passen binnen het gedurende de afkoelingsperiode beschikbare budget en in hoeverre doorbetaling van deze maandelijkse kosten vanuit de beheerde gelden wenselijk is. Indien nodig en mogelijk kan in het kader van de lastenbeheersing bijvoorbeeld worden besloten om een mobiel telefonieabonnement te vervangen door een toestel op prepaid basis.

Artikel 5

Eerste tot en met derde lid

Artikel 5 bevat een samenloopbepaling. In het eerste en tweede lid komt tot uiting dat een breed moratorium een uiterste middel is ten opzichte van een faillissement. Indien een verzoek tot toewijzing van een breed moratorium aanhangig is naast een verzoek tot faillietverklaring, heeft de beoordeling van het breed moratorium voorrang en wordt het verzoek tot faillietverklaring voorlopig geschorst.

Wijst de rechtbank het verzoek tot afkondiging van een afkoelingsperiode toe, dan wordt daarmee krachtens het derde lid het verzoek tot faillietverklaring voor de duur van de afkoelingsperiode van rechtswege geschorst. Na het (tussentijdse) einde van de afkoelingsperiode zal de rechter, als het verzoek tot faillietverklaring is gehandhaafd, moeten beoordelen of er – gelet op de uitkomsten van het brede moratorium – al dan niet aanleiding is voor een eventuele faillietverklaring. Deze samenloopbepaling is ontleend aan artikel 3a Fw, dat ziet op de mogelijke samenloop tussen een verzoek tot faillietverklaring en een verzoek tot het uitspreken van de toepassing van de schuldsaneringsregeling, als bedoeld in Titel III van de Faillissementswet. Er is in casu gekozen voor schorsing, in plaats van vervallen verklaring van rechtswege bij samenloop (art. 3a Fw), omdat daarmee wordt voorkomen dat een schuldeiser, die daartoe nog steeds gronden aanwezig acht, na het einde van een afkoelingsperiode andermaal een faillissement moet aanvragen, met dubbele griffierechten tot gevolg.

Vierde lid

Artikel 5, vierde lid, ziet op de gijzelingssituatie bij het weigeren van betalingen aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) op grond van artikel 28 van de Wet

administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). Op grond van laatstgenoemd artikel kan de officier van justitie de gijzeling voor ten hoogste één week vorderen bij de kantonrechter van degene aan wie een administratieve sanctie is opgelegd. Hiertoe zal slechts bij uiterste noodzaak worden overgegaan. In artikel 28, vierde lid, Wahv is bepaald dat de toepassing van het dwangmiddel wordt gestaakt zodra het verschuldigde bedrag ter griffie van de rechtbank is gestort.

In de praktijk zal zich deze vorm van gijzeling niet of nauwelijks voordoen als iemand al deelneemt aan een schuldhulpverleningstraject omdat men bijstand krijgt van de schuldhulpverlener. Het schuldhulpverleningstraject is er op gericht de schuldenaar bijstand te verlenen bij het afbetalen van schulden. Met het feit dat van een schuldenaar tijdens de afkoelingsperiode wordt verwacht dat hij een actieve bijdrage levert aan het verwerven van middelen, verdraagt zich niet dat hij in gijzeling blijft. Nu de schuldhulpverlener in plaats van de schuldenaar tot betaling bevoegd is, heeft gijzeling van de schuldenaar geen enkel effect meer. Daarom wordt de gijzeling wegens wanbetaling van rechtswege beëindigd als de rechtbank een afkoelingsperiode afkondigt.

Artikel 6

Artikel 6 voorziet in limitatief opgesomde tussentijdse beëindigingmogelijkheden nadat een afkoelingsperiode is afgekondigd. Het college moet op grond van het eerste lid, dan wel kan op grond van het tweede lid, in bepaalde gevallen de tussentijdse beëindiging van de afkoelingsperiode verzoeken. Een tussentijdse beëindiging van de afkoelingsperiode betekent dat het moratorium vervalt en dat invorderings- en executiemaatregelen kunnen worden hervat.

Eerste lid

Het eerste lid, onderdelen a en b, betreft kwade trouw bij of obstructie door de schuldenaar bij het aanvragen van en tijdens een moratorium. Beide staan haaks op zijn verplichting tot adequate (t.w. tijdige, juiste en volledige) informatieverschaffing en actieve medewerking. Als het verzoek van het college is gebaseerd op door betrokkene verstrekte onjuiste of onvolledige informatie en het college geen verzoek zou hebben ingediend als het juist en volledig was geïnformeerd, dan moet het college een verzoek tot beëindiging van het moratorium indienen. Dat is ook zo als de schuldenaar de machtiging aan de schuldhulpverlener tot beheer van zijn goederen intrekt of nieuwe bovenmatige schulden aangaat of handelingen verricht waardoor een of meerdere schuldeisers worden benadeeld.

Het eerste lid, onderdeel c, betreft een positieve situatie. Tussentijdse beëindiging moet ook worden aangevraagd als iemand in staat is zijn betalingsverplichtingen te hervatten. Dan is immers het doel van het moratorium – en wel vroegtijdig – bereikt. Dat kan bijvoorbeeld doordat op korte termijn afspraken kunnen worden gemaakt met de verschillende schuldeisers. Ook is het denkbaar dat de schuldenaar – bijvoorbeeld door een erfenis of door het duurzaam verwerven van een hoger inkomen – de beschikking over middelen heeft gekregen die hem in de gelegenheid stellen zijn betalingsafspraken weer na te komen.

Krachtens het eerste lid, onderdeel d, moet het college ten slotte om tussentijdse beëindiging van de afkoelingsperiode verzoeken als het hiermee samenhangende

schuldhulpverleningstraject is of wordt beëindigd. Daarvan is met name sprake als tussentijds blijkt dat het met het moratorium beoogde doel, te weten financiële stabiliteit, uitzichtloos is, of een verzoek tot toelating tot de wettelijke schuldsanering wordt ingediend. In beide omstandigheden zou voortzetting van de afkoelingsperiode zinledig zijn. In die omstandigheden wordt het college verplicht een tussentijds beëindigingverzoek in te dienen.

Op grond van het eerste lid, onderdeel e, is het college ten slotte gehouden om tussentijdse beëindiging van de afkoelingsperiode te verzoeken als de schuldenaar de in artikel 4, onderdeel e, genoemde betalingsverplichtingen heeft geschonden, waardoor ten aanzien van minstens één van die verplichtingen een betalingsachterstand is ontstaan van één maand of meer. Dit betreft betalingsverplichtingen inzake de in artikel 10, tweede lid, bedoelde verbintenissen tot het geregeld leveren van gas, water, elektriciteit en verwarming, tot verzekering van zorgkosten, wettelijke aansprakelijkheid en motorrijtuigen alsmede tot huur en hypotheek.

Tweede lid

Artikel 6, tweede lid, voorziet in een bevoegdheid van het college om de rechtbank een tussentijdse beëindiging te verzoeken. Daarvan is, kort gezegd, sprake als een schuldenaar de succesvolle afwikkeling van het moratorium belemmert door onvoldoende informatie te verschaffen, anderszins niet altijd meewerkt, nalaat meer baten voor de boedel te genereren, substantiële nieuwe schulden doet of laat ontstaan tijdens de duur van de afkoelingsperiode of incidenteel dan wel onvoldoende meewerkt aan het beheer van zijn boedel door de schuldhulpverlener. Hierbij moet niet worden gedacht aan geringe, incidentele verzuimen, zoals een (sollicitatie)afpraak missen of een kopie vergeten, waarbij verplichte beëindiging disproportioneel zou zijn.

De mogelijkheid om in die gevallen beëindiging van het moratorium te verzoeken dient dan als ‘stok-achter-de-deur’, met uiteraard als inzet om betrokkene zijn eigen verantwoordelijkheid en actieve betrokkenheid bij het proces van financiële stabilisatie te laten (her)nemen. Lukt dat niet en belemmert de schuldenaar de gang van zaken door bijvoorbeeld meermaals niet op afspraken te verschijnen of gevraagde bescheiden niet te overleggen, dan raakt ook het einddoel van het moratorium, dat wil zeggen financiële stabiliteit binnen uiterlijk zes maanden, langzaam buiten beeld en moet het college de mogelijkheid hebben om een tussentijdse beëindiging aan te vragen.

Voor de vraag wanneer sprake is van bovenmatige nieuwe schulden – zoals bedoeld in onderdeel d – die een tussentijdse beëindiging van de afkoelingsperiode rechtvaardigen, moet de hoogte van die nieuwe schulden worden afgemeten aan de hoogte van het vrij besteedbare inkomen (het leefgeld) van de schuldenaar en de kans dat die nieuwe schulden nog door de schuldenaar kunnen worden ingelost tijdens de resterende duur van de afkoelingsperiode. Een dergelijke maatstaf geldt eveneens in het kader van een tussentijdse beëindiging van een schuldsaneringsprocedure (vgl. HR 14 mei 2004, NJ 2004/620).

Derde lid

Denkbaar is dat de schuldenaar zichzelf op enig moment in staat acht om de regie over zijn financiële situatie te hernemen, en dat hij zich voldoende geholpen acht met de reguliere schuldhulpverlening. In een dergelijk geval is een breed moratorium niet meer nodig. De

gemeente moet dan om tussentijdse beëindiging verzoeken (artikel 6 lid 1 onderdeel c van dit besluit). Laat de gemeente dat na, dan moet de schuldenaar zelf de mogelijkheid hebben om tussentijdse opheffing van de afkoelingsperiode te verzoeken. Daartoe wordt in artikel 6 lid 3 voorzien, naar analogie van artikel 350, derde lid, onderdeel g, Fw. De schuldenaar zal er goed aan doen om deze optie niet lichtvaardig te gebruiken en eerst te overleggen met zijn schuldhulpverlener, gelet op de omstandigheid dat de brede afkoelingsperiode vooral in zijn belang wordt toegepast en slechts eens in de tien jaar kan worden ingezet.

Artikel 7

Artikel 7 voorziet in enkele procedurele bepalingen.

Eerste lid

Het eerste lid benadrukt dat de rechtbank kan volstaan met het oproepen van de schuldenaar en het college. Zij kunnen de rechtbank naast de gegevens die op grond van het derde lid van artikel 2 van het besluit moeten worden overgelegd de noodzakelijke informatie verschaffen om te beslissen. Daarom is afgezien van een generieke verplichting tot het horen van alle schuldeisers. De noodzaak daartoe wordt overgelaten aan de rechtbank. Mocht deze aanleiding zien om een of meer schuldeisers te horen, dan kunnen zij daartoe worden opgeroepen.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat het verzoek voor een afkoelingsperiode en de daarbij vereiste stukken kosteloos kunnen worden ingezien door een ieder bij de griffie van de betreffende rechtbank waar het verzoek is ingediend. Het strekt ertoe schuldeisers de gelegenheid te geven kennis te kunnen nemen van de mogelijkheid dat er een afkoelingsperiode wordt afgekondigd.

Derde en vierde lid

De rechtbank beslist onmiddellijk en gemotiveerd op een verzoek om een afkoelingsperiode en om een tussentijdse beëindiging van de afkoelingsperiode, zulks ter openbare terechtzitting opdat derden ervan kennis kunnen nemen. In beide gevallen is een snelle uitspraak van de rechtbank van groot belang, zowel voor het college als voor betrokkene en zijn schuldeisers. Vandaar dat de rechtbank “onverwijld” moet beslissen. Vanwege de derdenwerking van de afkondiging en (tussentijdse) beëindiging van een breed moratorium is onmiddellijke publicatie van de uitspraak van de rechtbank in de Staatscourant voorzien.

Artikel 8

In artikel 8 is, naar analogie van artikel 360 Fw, neergelegd dat tegen de beslissing van de rechter tot toe- of afwijzing van het verzoek tot afkondiging van een breed moratorium noch hoger beroep noch cassatie openstaat. Het breed moratorium is een tijdelijke maatregel met wilsovereenstemming van de schuldenaar en stabilisatie van zijn financiële situatie als essentiële vereisten, hetgeen rechtvaardigt dat hoger beroep en cassatie zijn uitgesloten. Als

de schuldenaar eerst nog een procedure in, bijvoorbeeld, hoger beroep zou moeten doorlopen, verdampt het momentum voor stabilisatie. Bovendien heeft het moratorium een consensueel karakter (artikel 2, derde lid, onderdeel c, van dit besluit), waardoor verwacht mag worden dat de schuldenaar ook weinig belang zal hebben bij de instelling van een rechtsmiddel. Dat laat uiteraard cassatie in het belang van de wet, zoals voorzien in artikel 78, eerste lid, Wet op de rechterlijke organisatie, onverlet.

Artikel 9

Artikel 9 regelt de situatie van de boedel en de schulden van de schuldenaar als deze in enige gemeenschap is gehuwd of aldus een geregistreerd partnerschap is aangegaan. Is dat het geval, dan is de afkoelingsperiode eveneens van toepassing op die gemeenschap. Daarmee wordt verduidelijkt dat zowel de baten als de lasten van de gemeenschap bij de opmaak van de staat waaruit de omvang van de boedel en alle schulden blijken (artikel 2, derde lid, onderdeel a, van dit besluit) alsmede bij het traject van stabilisatie moeten worden betrokken. De formulering van artikel 9 is geënt op artikel 63 Fw (vgl. ook de schakelbepalingen in de artikelen 295, zesde lid, en 313, eerste lid, Fw).

Artikel 10

Het doel van een afkoelingsperiode is om de schuldhulpverlening in staat te stellen met medewerking van de schuldenaar tot financiële stabiliteit te komen. Het is een samenspel van verschillende belangen, waarbij de schuldhulpverlener als intermediair optreedt. Gedurende de afkoelingsperiode worden de verhaalsmogelijkheden en begonnen executies van schuldeisers opgeschort. Dit algemene uitgangspunt van opschortende werking, dat ligt besloten in artikel 5, eerste lid, Wgs, wordt in artikel 10 nader geconcretiseerd.

Eerste lid

Gedurende de afkoelingsperiode kan de schuldenaar niet tot betaling van zijn schulden, ontstaan voor afkondiging van de afkoelingsperiode, worden genoodzaakt en worden alle tot verhaal van die schulden aangevangen executies geschorst.

Tweede lid

Er zijn verplichtingen die door de schuldenaar moeten worden nagekomen tijdens de afkoelingsperiode. Het betreft de voor de eerste levensbehoeften noodzakelijke duurovereenkomsten inzake gas, water, elektriciteit en verwarming, de verzekering van zorgkosten, wettelijke aansprakelijkheid en motorrijtuigen, evenals huur en aan een eigen woning verbonden hypotheeklasten. Dit betekent, enerzijds, dat de schuldenaar gedurende de afkoelingsperiode verplicht is tot betaling van vorderingen ter zake die ontstaan tijdens de afkoelingsperiode (zie uitdrukkelijk artikel 4, eerste lid, onderdeel e, van dit besluit) en, anderzijds, dat de schuldenaar de verbintenissen uit deze duurovereenkomsten in ieder geval blijft ontvangen zolang hij daarvoor betaalt. Beide zijn voor het college belangrijke ijkpunten voor de vraag of de afkondiging van een moratorium al dan niet leidt tot een concreet perspectief op stabilisatie.

Van groot belang is dat een wederpartij de verbintenissen die voortvloeien uit de genoemde duurovereenkomsten niet kan opschorten jegens de schuldenaar tijdens de afkoelingsperiode, ter zake van schulden die stammen uit de tijd vóór de afkondiging van het moratorium. Het moratorium zou zijn nuttig effect ontberen als de schuldenaar bijvoorbeeld het risico zou lopen dat hij tijdens de afkoelingsperiode zonder gas, licht, water, of de noodzakelijke verzekeringen zou komen te zitten. Bovendien heeft de afkoelingsperiode juist betrekking op schulden die al waren ontstaan. Het bepaalde in artikel 10, tweede lid, van dit besluit vrijwaart de schuldenaar van dergelijke risico's en stelt buiten twijfel dat hij gedurende het moratorium verzekerd is van zijn eerste levensbehoeften.

Derde lid

Krachtens het derde lid kan ook de ontvanger tijdens de afkoelingsperiode niet tot dwanginvordering overgaan, en worden lopende invorderingsmaatregelen opgeschort. Dit volgt indirect al uit artikel 5, eerste lid, Wgs, maar wordt hier om redenen van rechtszekerheid gespecificeerd.

Artikel 11

Eerste en tweede lid

In artikel 5, eerste lid, Wgs ligt besloten dat een breed moratorium niet leidt tot het verlies van zakelijke zekerheidsrechten, maar slechts de uitoefening daarvan tijdelijk opschort. In artikel 11, eerste en tweede lid, van dit besluit wordt verduidelijkt dat dit ook geldt voor eventuele retentierechten (zie de artikelen 3:290 e.v. BW) en verrekeningsaanspraken (zie de artikelen 6:127 e.v. BW, 4:93 Algemene wet bestuursrecht en 24 Invorderingswet 1990).

Derde lid

In artikel 3:239, eerste lid, BW is het zogenoemde stil pandrecht bij vorderingen op naam geregeld. Als de schuldenaar een stil pandrecht heeft gevestigd, blijft de pandhouder krachtens artikel 11, derde lid, van dit besluit tijdens de afkoelingsperiode bevoegd van de verpanding mededeling te doen aan de persoon ten aanzien van wiens vordering de schuldenaar een stil pandrecht heeft gevestigd en bevoegd betalingen in ontvangst te nemen. Als de betalingen door middel van executie plaatsvinden op grond van artikel 490b, tweede lid, Rv, dan dient de pandhouder het volledige bedrag bij een bewaarder te storten. Pas na afloop van de afkoelingsperiode zal overeenstemming over de verdeling kunnen worden bereikt.

Artikel 12

Artikel 12 regelt de verhouding tussen de afkondiging van een afkoelingsperiode en eventueel daarmee samenvallende verjaringen van vorderingen die zijn ontstaan vóór de afkondiging van het moratorium. Schuldeisers mogen door een afkoelingsperiode niet onredelijk worden gedupeerd. Een verjaringstermijn die voldoening van een verbintenis uit de boedel ten doel heeft, wordt daarom na het einde van de afkoelingsperiode verlengd met zes maanden. Voor de termijn van zes maanden is aansluiting gezocht bij de artikelen 36 Fw en 3:320 BW. De

afkondiging van het breed moratorium is een grond voor verlenging van de verjaringstermijn. Gedurende het bestaan van een verlengingsgrond kan een verjaringstermijn niet aflopen.

Artikelen 13 en 14

Deze artikelen bevatten de gebruikelijke regeling van de inwerkingtreding en de citeertitel. De inwerkingtreding zal gelijktijdig met de inwerkingtreding van artikel 5 Wgs plaatsvinden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

J. Klijnsma

De Minister van Veiligheid en Justitie,

G.A. van der Steur