

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid  
t.a.v. Staatssecretaris J. Klijnsma

via  
[https://www.internetconsultatie.nl/besluit\\_breed\\_moratorium](https://www.internetconsultatie.nl/besluit_breed_moratorium)

Utrecht, 30 juni 2016

Ref.nr: 213.2016/JCMdK-JO

Betreft: Reactie op consultatie concept-AMvB Besluit breed moratorium

Geachte mevrouw Klijnsma,

Op 24 mei 2016 heeft u door middel van consultatie belanghebbenden opgeroepen om te reageren op de concept-AMvB Besluit breed moratorium. Dit Besluit heeft tot doel om onder bepaalde voorwaarden een incassopauze mogelijk te maken binnen een traject van schuldhulpverlening, zodat de financiële situatie van schuldenaren kan worden gestabiliseerd in die gevallen waarin dit door incassomaatregelen van schuldeisers onmogelijk wordt gemaakt. Met deze brief reageren wij op het concept-Besluit zoals dit nu voorligt.

De NVVK juicht maatregelen die genomen worden om schuldhulpverlening efficiënter en effectiever te laten verlopen, van harte toe. Daar maakt de Vereniging zich sterk voor, ook in samenwerking met andere belangengroeperingen als VNG, Divosa en Sociaal Werk Nederland (voorheen MOgroep). Zo is jongstleden april het pamflet 'Naar een betere aanpak van schulden en armoede' aangeboden aan de vaste kamercommissie van SZW. Dit pamflet bevat een handreiking met concrete voorstellen voor een effectievere aanpak van schulden en armoede.

In het pamflet wordt invoering van het Breed wettelijk moratorium genoemd. Met deze AMvB lijkt hieraan voldaan te worden.

In zijn algemeenheid vinden wij dat het Besluit zoals dit nu voorligt in deze consultatie, niet ver genoeg gaat.

De NVVK pleit voor een standaard moratorium aan het begin van elke schuldregeling en verplichte reactietermijnen voor schuldeisers. Zo kunnen schuldhulpverleners hun werk beter en sneller doen, waardoor meer mensen met schulden geholpen kunnen worden. En ook goedwillende schuldeisers zijn erbij gebaat dat alle schuldeisers tijdig reageren.

In de bijlage vindt u onze inhoudelijke reactie op de tekst van het concept-Besluit. Uiteraard zijn wij bereid onze opmerkingen en adviezen nader toe te lichten.

Deze reactie mag openbaar worden gemaakt.

Met vriendelijke groet,



Joke de Kock  
Voorzitter NVVK

## Reactie NVVK op Besluit breed moratorium

*“Ik vind het voorstel een goede zaak. Ik vraag me wel af wat er op ons afkomt qua uitvoerbaarheid. Ik kan dit nu moeilijk overzien. Ik zou er voor willen pleiten dat op basis van maatwerk de uitvoering dit aanvraagt, dus niet met weet ik hoeveel bewijsstukken moet komen. Dus praktisch invulling, waarbij uit wordt gegaan van de professionele houding van de uitvoering.”*

*“Als laatste willen we de opmerking maken dat het een mooi instrument is wat echter maar voor een kleine doelgroep een oplossing zal zijn. Dit gezien het feit dat er een redelijke mate van stabiliteit aanwezig dient te zijn bij cliënt. Heeft het dan wel het effect dat is beoogd.”*

*“Door de inzet van het breed wettelijk moratorium ontstaan er kosten. Er lijkt geen sprake te zijn van toevoeging zoals bij een dwangakkoord, moratorium of voorlopige voorziening. Dat betekent dat gemeenten voor extra kosten komen te staan. Dat kan leiden tot discussies over de noodzaak om het moratorium in te zetten omdat de budgetten en de bijzondere bijstand nu al bij veel gemeenten onder druk staan. “*

(enkele reacties van NVVK-leden op het concept Besluit breed moratorium)

### Inleiding

De NVVK en haar leden zijn sinds de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening voorstander geweest van het Breed moratorium (Bm). Toen de aankondiging werd gedaan dat er nog dit jaar een AMvB klaar moest zijn, waren de verwachtingen dan ook hooggespannen. Nu is het voorstel daar, en moeten wij constateren dat dit niet aan die hooggespannen verwachtingen voldoet.

Wij geloven absoluut in de waarde van dit instrument, maar in de uitwerking zijn aanpassingen noodzakelijk om er voor te zorgen dat het in de praktijk ingezet wordt wanneer de schuldenaar daar het meest behoefte aan heeft.

Hieronder vermelden wij de punten waardoor wij tot deze conclusie zijn gekomen, op volgorde van belangrijkheid. Ook benoemen wij een aantal onduidelijkheden in de tekst en vragen die daardoor opkomen.

### Kosten voor rekening van gemeente

Aan het verzoek voor een Bm door een gemeente zijn kosten verbonden: griffierecht (per verzoek), verplicht uitgebreid budgetbeheer, extra inspanningen van de schuldhulpverlener en college. Deze kosten komen volledig voor rekening van de gemeente en er komt geen compensatie voor. Wij voorzien dat dit een hoge drempel opwerpt voor gemeenten om het instrument actief in te zetten, vooral ook omdat het college niet verplicht is een Bm aan te vragen. De effectiviteit en de waarde van het Bm worden daarmee sterk verminderd, waardoor de schuldenaar uiteindelijk toch niet de adempauze krijgt die hem kan helpen om zijn financiële situatie onder controle te krijgen.

### Advies NVVK

Zorg er voor dat de kosten voor de gemeente beperkt blijven, door bijvoorbeeld in een financiële compensatie te voorzien, geen griffierecht te heffen of door de kosten ten laste van de boedel te laten komen.

### Toegang te beperkt

Door de huidige formulering in de tekst van de AMvB wordt het voor bepaalde groepen schuldenaren moeilijk om toegang te krijgen tot het Bm.

Allereerst is daar de groep schuldenaren die vanwege hun specifieke geval hulp inroept van een particuliere schuldhulpverlener. Bijvoorbeeld een ondernemer in zwaar weer, die een beroep doet op een in ondernemers

gespecialiseerde schuldhulpverlener, (ook) omdat hij bij zijn gemeente niet in aanmerking komt voor schuldhulpverlening. Of van een werknemer die via zijn werkgever een schuldhulpverlener inschakelt die hierin snel kan schakelen, en waarvoor de werkgever betaalt. In deze gevallen is de gemeente niet in beeld en komen deze mensen vaak ook niet in aanmerking voor gemeentelijke schuldhulpverlening, maar is de inzet van een Bm zeer gewenst.

Vervolgens zijn er ook nog de mensen die op grond van Boek I Burgerlijk Wetboek onder bewind gesteld zijn (omdat ze schulden hebben), en die een bewindvoerder toegewezen hebben gekregen. Deze bewindvoerder zal eerst de financiële situatie van de schuldenaar moeten stabiliseren voordat de schulden aangepakt kunnen worden, maar hij kan niet altijd zelf bewerkstelligen dat schuldeisers pas op de plaats maken. Deze bewindvoerders zouden het Bm graag willen kunnen inzetten, maar ook hier is meestal (nog) geen gemeentelijke schuldhulpverlening aan de orde.

Naar onze mening wordt door de voorwaarde van gemeentelijke schuldhulpverlening de effectiviteit van het Bm beperkt en wordt er rechtsongelijkheid gecreëerd voor bepaalde groepen schuldenaren.

#### **Advies NVVK**

Beperk de toegang niet alleen tot die schuldenaren die zijn toegelaten tot gemeentelijke schuldhulpverlening, maar maak mogelijk dat ook gecertificeerde en/of door de NVVK geauditeerde schuldhulpverlenende organisaties het Bm kunnen aanvragen.

#### **Bm als ultimum remedium vraagt extra inspanning**

Schuldhulpverleners moeten aan de voorkant veel extra tijd besteden om schuldeisers te bewegen hun incassoactiviteiten te staken, voordat het Bm aangevraagd kan worden. In de praktijk zou het kunnen gebeuren dat de schuldhulpverlener met één schuldeiser tot afspraken gekomen is en dat kort daarna een andere schuldeiser incassomaatregelen inzet. Waardoor de schuldhulpverlener weer opnieuw kan beginnen. Dit is niet effectief, en deze tijd kan beter gestoken worden in het stabiliseren van de financiële situatie van de schuldenaar.

Bovendien staat dit haaks op de passage in onderdeel 2.1.c. van de Memorie van Toelichting (MvT): "... een afkoelingsperiode ... slechts effectief kan zijn als het instrument snel ingezet kan worden."

Daarnaast zijn de tekst en de MvT enigszins onduidelijk over wanneer het Bm nu precies ingezet kan worden: direct na toelating tot schuldhulpverlening, pas als stabilisatie gestart is (1.1.f. MvT), of zelfs pas als er gestart is met schuldregelen (1.1.b. MvT)?

#### **Advies NVVK**

De NVVK pleit voor het inzetten van een standaard breed moratorium aan het begin van ieder schuldhulpverleningstraject, op zo eenvoudig mogelijke wijze. Dit maakt het proces efficiënter.

Als dit (nog) niet tot de mogelijkheden behoort, maak het dan mogelijk om het Bm direct bij of kort na het starten van schuldhulpverlening aan te vragen, waarbij de schuldeisers korte tijd krijgen om zelf hun incassomaatregelen stop te zetten. Als ze hier geen gehoor aan geven, moet het voor de schuldhulpverlener mogelijk zijn om snel een verzoek Bm te doen.

#### **Beslagvrije voet zorgt voor instabiele financiële situatie**

In de MvT wordt benoemd dat tijdens het Bm het verschil tussen inkomen en beslagvrije voet moet worden gereserveerd voor de gezamenlijke schuldeisers. In de minnelijke en wettelijke schuldregelingen wordt gewerkt met het Vrij te laten bedrag conform de richtlijnen van Recofa, omdat de beslagvrije voet meestal niet voldoende is om aan alle betalingsverplichtingen te voldoen. Bijvoorbeeld als een schuldenaar reiskosten moet maken voor zijn werk of alimentatie moet betalen. Ook zijn sommige betalingsverplichtingen - bijvoorbeeld voor abonnementen - niet meteen te reduceren. Maar deze moeten wel betaald worden omdat er geen nieuwe schulden mogen ontstaan. Natuurlijk moeten schuldenaren 'de tering naar de nering zetten', maar dit is niet binnen een paar maanden geregeld.

Voorzien wordt dat door uit te gaan van de beslagvrije voet, het in veel gevallen heel lastig – zo niet onmogelijk – wordt om een stabiele situatie te bereiken.

#### **Advies NVVK**

Neem niet de beslagvrije voet, maar het Vrij te laten bedrag als uitgangspunt voor afdracht aan schuldeisers.

#### **Prikkel voor schuldeisers om snel te reageren op voorstellen ontbreekt**

Ervaring met het moratorium conform art. 287b Faillissementswet (Fw.) heeft uitgewezen dat 6 maanden in veel gevallen te kort is om tot een afgeronde schuldregeling te komen. In veel gevallen heeft dit te maken met het feit dat sommige schuldeisers erg laat, of soms helemaal niet, reageren op verzoeken van schuldhulpverlening. Dit begint vaak al bij het opvragen van het openstaande saldo. Voor schuldhulpverleners betekent dit veel extra werk (rappellen sturen, bellen, mailen) met niet altijd het gewenste resultaat. Om binnen 6 maanden tot een resultaat te komen is een prikkel voor schuldeisers binnen het Bm gewenst.

#### **Advies NVVK**

Neem voor schuldeisers een reactietermijn op in het Bm. Bij het uitblijven van een reactie binnen die termijn wordt een vordering geschat op basis van de laatst bekende stukken, en/of wordt ervan uitgegaan dat een schuldeiser akkoord is met een betalingsvoorstel.

#### **Verplicht budgetbeheer niet altijd noodzakelijk**

Het verplichte budgetbeheer roept gemengde reacties op: volgens sommigen is budgetbeheer te vrijblijvend, volgens anderen is het voor de schuldenaar een mogelijkheid om 'achterover' te leunen en is het te betuttelend: er wordt door de hulpverlening juist ingezet op zelfredzaamheid. En er zijn gevallen waarin budgetbeheer nauwelijks mogelijk is, denk hierbij aan ondernemers. Wij realiseren ons dat er een vorm van garantie moet zijn dat de rekeningen betaald worden, maar dit kan bij sommige schuldenaren ook door middel van andere afspraken worden bereikt, bijvoorbeeld in het plan van aanpak.

#### **Advies NVVK**

Creëer de mogelijkheid om af te wijken van verplicht budgetbeheer. Dit kan door de schuldhulpverlener/het college in het verzoek een motivatie te laten opnemen waarom afgezien zou moeten worden van verplicht budgetbeheer. Dus budgetbeheer is verplicht, tenzij...

#### **Looptijd van het moratorium te bewerkelijk**

De maximale looptijd van het moratorium is zes maanden, maar de rechter kan besluiten om de looptijd korter vast te stellen. Bij een kortere looptijd worden voorwaarden gesteld waaronder een verlenging aan de orde kan zijn. Er hoeft door het college geen afzonderlijk verzoek te worden ingediend, maar niet geheel duidelijk is hoe die verlenging dan in zijn werk gaat: wie bepaalt of aan de voorwaarden voor verlenging is voldaan, moet de rechtbank wel geïnformeerd worden, wie informeert de schuldeisers. Los van de discussie die kan ontstaan over of is voldaan aan de voorwaarden, zal dit hoe dan ook een extra tijdsinvestering van zowel rechtbank als gemeente vergen. Een tijdsinvestering die niet nodig is, omdat er ook al een mogelijkheid bestaat om een tussentijdse beëindiging aan te vragen.

#### **Advies NVVK**

Stel de duur van de afkoelingsperiode standaard vast op zes maanden. Indien nodig moet of kan om tussentijdse beëindiging gevraagd worden.

#### **Één keer in de tien jaar in sommige gevallen onterecht**

Er wordt aansluiting gezocht bij de Wsnp voor wat betreft de termijn van één keer in de 10 jaar. Wij begrijpen dat dit instrument niet lichtzinnig ingezet mag worden, en dat schuldenaren zich er goed van bewust moeten zijn dat dit wellicht een laatste kans is. Maar er zullen ook gevallen zijn waarbij een tussentijdse beëindiging aangevraagd moet worden om redenen waar de schuldenaar zelf geen invloed op heeft, bijvoorbeeld verlies van inkomen.

#### **Advies NVVK**

Neem een hardheidsclausule op met betrekking tot de 10-jaarstermijn.

## **Tussentijdse beëindiging: drempel**

Het indienen van een verzoek om tussentijdse beëindiging kost de gemeente geld: zowel in tijd als in griffierecht. Wij voorzien dat er hierdoor weinig gebruik van gemaakt zal worden. Ook omdat het niet gemonitord wordt en er geen sanctie op staat.

### **Advies NVVK**

Zorg voor een laagdrempelige manier om een tussentijdse beëindiging van het Bm aan te kunnen vragen, zonder extra kosten.

## **Tussentijdse beëindiging: risico**

In art. 6 lid 1 sub c staat dat het college gehouden is tussentijdse beëindiging aan te vragen indien: "de schuldenaar moet worden geacht weer aan zijn betalingsverplichtingen te kunnen voldoen;"

Hierin schuilt ons inziens een risico: schuldeisers met een executoriale titel kunnen weer beslag leggen als het Bm wordt opgeheven.

### **Advies NVVK**

Als een schuldenaar weer aan zijn verplichtingen kan voldoen, laat het Bm wel door lopen, om in de resterende looptijd de afspraken met schuldeisers te borgen en de schuldeisers het vertrouwen te geven dat de afspraken worden nagekomen. Dit is uiteindelijk minder werk voor rechtbank en gemeente.

## **Tussentijdse beëindiging: nodeloos complex**

Wij voorzien nog een knelpunt bij het aanvragen van een tussentijdse beëindiging. Als een schuldenaar niet aan zijn verplichtingen voldoet, zal in het algemeen de schuldhulpverlening beëindigd worden. Dit is ook een grond voor tussentijdse beëindiging van het Bm. Tegen een besluit om schuldhulpverlening te beëindigen staat echter bezwaar en beroep open, met de daarbij behorende termijnen. Dus voordat een besluit onherroepelijk is, zijn er in ieder geval zes weken verstreken. Gevolg: als er direct een verzoek om beëindiging van het Bm wordt ingediend (en toegewezen), maar het besluit om de schuldhulpverlening te beëindigen wordt herroepen, dan is het Bm ten onrechte beëindigd. Als eerst de bezwaartermijn wordt afgewacht, dan is de looptijd van het Bm wellicht al verstreken. Maakt dit het tussentijds beëindigen van het Bm niet nodeloos complex? Of juist te vrijblijvend?

## **Mogelijkheid van mandaat**

Er zijn veel gemeenten die schuldhulpverlening hebben uitbesteed aan andere organisaties zoals kredietbanken of private schuldhulpverleners.

### **Advies NVVK**

Maak mogelijk dat gemeenten bevoegdheden mandateren aan organisaties die voor hun schuldhulpverlening uitvoeren, voor zover dit nu nog niet mogelijk is.

## **Doorlooptijden bij de rechtbanken**

De huidige doorlooptijden bij de rechtbanken zijn hoog als het gaat om verzoeken voor de Wsnp en verzoeken voor voorlopige voorzieningen ex artikelen 287 lid 4 en 287b Fw.. De verzoeken voor een Bm zullen extra werkdruk veroorzaken bij de rechtbanken, dit baart ons zorgen: hoe wordt er voor gezorgd dat een Bm snel kan worden ingezet?

Daarnaast is het zo dat sommige rechtbanken überhaupt niet meewerken aan genoemde verzoeken uit de Fw. als een schuldregeling niet al in een vergevorderd stadium is. Ook dit moet voorkomen worden.

## **Gevolgen van overlijden schuldenaar onduidelijk**

Wat gebeurt er als een schuldenaar tijdens het Bm overlijdt?

### **Advies NVVK**

Neem in de tekst op dat het Bm van rechtswege eindigt als de schuldenaar overlijdt.

## Reden voor openbare zitting onduidelijk

Er is gekozen voor een openbare zitting (artikel 7 lid 3) voor toelating tot en tussentijdse beëindiging van het Bm. De reden hiervoor ontgaat ons. Zittingen in het kader van de Wsnp (toelating, moratorium, voorlopige voorziening, dwangakkoord) zijn niet openbaar. Er vindt publicatie plaats, dus derden kunnen kennis nemen van de uitspraak.

Er is aangegeven dat aangesloten is bij de surseance van betaling (titel II Fw.). Dit is bijzonder, omdat deze titel vooral van toepassing is op rechtspersonen, waar de Wsnp juist voor natuurlijke personen bedoeld is. Het Bm is ook voor natuurlijke personen. Dus waarom is geen aansluiting gezocht bij de Wsnp?

## Advies NVVK

Laat in verband met de privacy van de schuldenaar, de zitting achter gesloten deuren plaatsvinden.

## Begrip 'ontvanger' onduidelijk

In artikel 10 lid 3 wordt gesproken over de 'ontvanger'. Het is wellicht niet voor iedereen meteen duidelijk dat het hier om de fiscus gaat.

## Advies NVVK

Neem in artikel 1 het begrip Ontvanger op met uitleg.

## Volgorde artikelen onlogisch

De volgorde van de artikelen lijkt nu niet logisch: artikel 5 (samenloop faillissement) en artikel 9 (gemeenschap van goederen) lijken nu redelijk willekeurig tussen andere artikelen geplaatst. Deze artikelen passen beter aan het begin, tussen artikel 2 en 3 in. De artikelen met betrekking tot toewijzing (3), verplichtingen (4) en tussentijdse beëindiging (6) staan dan ook logischer bij elkaar.

## Advies NVVK

Plaats artikel 9 na artikel 2, en artikel 5 voor artikel 3, dus dan wordt de volgorde 2, 9, 5, 3.

## In de persoon gelegen factoren, te vaag geformuleerd

In de MvT onder 1.1.g. wordt benoemd dat het moratorium slechts moet worden ingezet als te verwachten valt dat dit het bereiken van een financieel stabiele situatie bevordert. In dat kader wordt gesproken over "in de persoon gelegen factoren" die de instabiele situatie hebben veroorzaakt, waarbij als voorbeeld verslavingsproblematiek wordt gegeven. Naar onze mening is er meestal sprake van "in de persoon gelegen factoren" die een financieel instabiele situatie veroorzaken: door de omstandigheden waarin mensen zijn komen te verkeren, vertonen mensen vaak struisvogelgedrag, waardoor de situatie verergert. Dit is ook een in de persoon gelegen factor, maar dit zal naar onze mening voor de rechter in het algemeen geen belemmering zijn om een Bm toe te kennen.

## Advies NVVK

Geef in de MvT duidelijker aan wanneer het aanvragen van een moratorium nog geen zin heeft.

## Veel vragen over de beslissingen die het college neemt in het kader van de AMvB

In besprekingen over het voorontwerp is uitgesproken dat de beslissingen die genomen worden in het kader van dit voorontwerp - dus over het aanvragen of beëindigen van het Bm - geen besluiten zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en dus niet openstaan voor bezwaar en beroep. Veel van onze leden hebben hierover vragen gesteld, waaruit wij afleiden dat dit niet voor iedereen duidelijk is en waarschijnlijk bij meer partijen vragen gaat oproepen.

## Advies NVVK

Neem in de MvT een passage op met betrekking tot dit onderwerp, waaruit duidelijk wordt dat de besluiten die gemeenten nemen in het kader van deze AMvB geen besluiten zijn in de zin van de Awb.