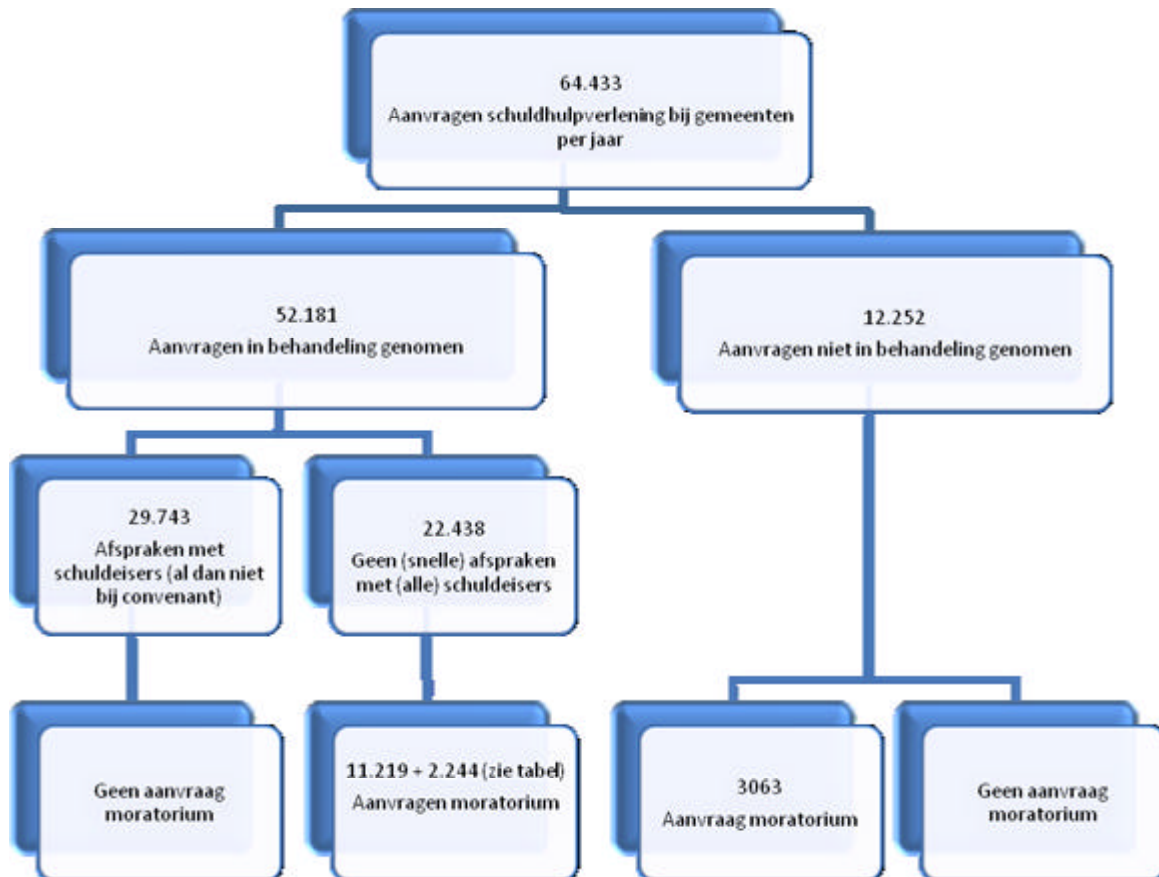


Bijlage

Onderstaand stroomschema geeft het proces weer van gemeentelijke schuldhulpverlening waarin verzoeken tot een breed wettelijk moratorium kunnen worden gedaan met daarbij de geschatte aantallen verzoeken in het jaar 2012. Daaronder wordt een nadere toelichting gegeven op deze aantallen en de bij behorende kostenraming.



Toelichting

Aantallen aanvragen moratorium

In onderstaande tabel zijn (geraamde) aantallen verzoeken om een moratorium uiteengezet.

Onderbouwing aantallen aanvragen wettelijk moratorium	2009 realisatie	2010 raming	2011 raming	2012 raming	2013 raming
1. Aanvragen 2009 (NVVK) met daarbij de aanname van 10 % ophoop in 2010 en 2011 en de aanname dat het aantal daarna constant is.	53.250	58.575	64.433	64.433	64.433
2. Door gemeenten in behandeling genomen aanvragen SHV (obv NVVK 2009).	43.125	47.438	52.181	52.181	52.181

3. Door gemeenten niet in behandeling genomen verzoeken SHV (obv NVVK 2009)	10.125	11.138	12.251	12.251	12.251
4. 57% van door gemeente in behandeling genomen verzoek SHV is succesvol.				29.743	29.743
5. 43% van in behandeling genomen verzoeken SHV biedt na 120 dagen geen resultaat (niet succesvol) en komt in aanmerking voor moratorium.				22.438	22.438
6. Aanname: de helft van de niet-succesvolle in behandeling genomen verzoeken leidt tot moratoriaverzoeken.				11.219	11.219
7. Aanname: indien moratorium geldt, zal het aantal aangevraagde moratoria ivm niet succesvolle SHV bemiddelingen stijgen met 20%. De aanname vindt zijn grond in het feit dat als het moratorium er is als instrument, de gemeente eerder zal besluiten dat een SHV-traject niet succesvol is.				2.244	2.244
8. Aanname: van niet in behandeling genomen aanvragen SHV leidt 25% tot moratoriumverzoek				3.063	3.063
Raming aantal moratoriumverzoeken				16.526	16.526

Toelichting bij de aannamen in de tabel

Ad 1, 2, 3:

Volgens het jaarverslag 2009 van de NVVK zijn er in 2009 53.250 aanvragen schuldhulpverlening gedaan. Voor de berekening van de kosten is aangenomen dat dit aantal in 2010 en 2011 met 10% toeneemt tot 64.433 in 2012. Deze aanvragen zullen niet allemaal door de gemeente in behandeling worden genomen. In 2009 werden ruim 10.000 aanvragen niet in behandeling genomen. Als deze lijn wordt doorgetrokken naar 2012, betekent dit voor 2012 dat 12.252 aanvragen niet in behandeling zullen worden genomen.

Ad 5, 6:

Volgens de gegevens van de NVVK is in 43% van de gevallen schuldhulpverlening niet succesvol (en wordt het financiële probleem van de schuldenaar niet opgelost). Aangenomen is dat in de helft van deze gevallen een moratorium wordt aangevraagd.

Ad 4, 7:

Uit de gegevens van de NVVK blijkt dat in 57% van de aanvragen die in behandeling zijn genomen de schuldhulpverlening succesvol is (er wordt een resultaat geboekt in de vorm van een schuldregeling, advies, herfinanciering, etc.). Niet in al deze gevallen zal het 'succes' eenvoudig zijn behaald, maar zullen de noodzakelijke afspraken met schuldeisers moeizaam tot stand gekomen zijn. Daarom is aangenomen dat als een breed wettelijk moratorium beschikbaar is, gemeenten eerder zullen beslissen dat de schuldhulpverlening niet succesvol is. Daartoe is het

aantal aanvragen moratorium in het geval schuldhulpverlening niet succesvol is opgehoogd met 20%.

Ad 8:

Op grond van het amendement van de SP en het amendement van het CDA/PvdA kunnen de schuldenaar en het college van B & W een moratorium aanvragen. Ook de schuldenaar kan dus zelf besluiten een moratorium aan te vragen, omdat hij vindt dat het noodzakelijk is voor zijn of haar schuldhulpverlening. Een aanvraag hoeft dus niet de instemming te hebben van de schuldhulpverlener. De formulering van de amendementen impliceert dat een schuldenaar ook als zijn aanvraag om schuldhulpverlening door de gemeente niet in behandeling wordt genomen, een aanvraag kan indienen voor een moratorium. In dat geval zal een schuldenaar immers zelf zijn schulden moeten oplossen en heeft hij de mogelijkheid om private schuldhulpverlening in te schakelen. Voor deze schuldenaren geldt dat zij geen mogelijkheid hebben tot instroom in de Wsnp. De gemeente zal immers in deze gevallen geen Wsnp-verklaring afgeven¹. Gezien het vorenstaande is verondersteld dat in 25% van de gevallen waarin een aanvraag schuldhulpverlening niet in behandeling wordt genomen, toch een moratorium wordt aangevraagd. De nadere voorwaarden die op grond van het amendement CDA/PvdA bij AMvB aan het moratorium verbonden worden, zouden dit nog kunnen inperken.

In tegenstelling tot het huidige Wsnp-traject², waar strenge toegangseisen gelden, is er bij het voorgestelde moratorium in de huidige amendementen geen selectie aan de poort. Daarom wordt verondersteld dat het om een aanzienlijk aantal aanvragen zal gaan.

Volgens het amendement van de SP kan een breed wettelijk moratorium door en voor alle schuldenaren³ worden aangevraagd. In het amendement van het CDA en de PvdA moet voor de gewenste afkoelingsperiode worden voldaan aan nadere voorwaarden. Het moratorium zou daardoor gericht en selectiever worden ingezet. De toelichting op het amendement geeft richting aan de invulling van de nadere voorwaarden. In welke mate dit uiteindelijk tot beperktere aanvraag van het moratorium leidt is lastig in te schatten. Beperking van het aantal schuldeisers (door daaraan voorwaarden te verbinden) leidt niet per definitie tot minder aanvragen van een moratorium. Een schuldenaar heeft gemiddeld 17 schuldeisers. Het maakt voor de gerechtelijke kosten niet zo veel uit op hoeveel schuldeisers een zaak betrekking heeft. De rechter zal toch de aanvraag op alle merites moeten beoordelen, en de schuldeisers moeten oproepen en horen. Een van de vragen daarbij is op welke schuldeisers het gevraagde moratorium betrekking heeft. Een andere vraag is of het moratorium noodzakelijk is voor schuldhulpverlening, dat wil zeggen of het waarschijnlijk is dat tijdens een afkoelingsperiode van enkele weken of maanden een minnelijke schuldregeling zal kunnen worden getroffen. Als die kans gering of afwezig is dan heeft een afkoelingsperiode weinig of geen zin en kan beter direct worden aangestuurd op een Wsnp of een andere voorziening zoals een aanvraag beschermingsbewind. Dit is een lastige toets voor de rechter omdat hij een toekomstinschatting moet maken op basis van een dossier omtrent het vermoedelijke verloop van het verdere traject.

Beoogd doel van de stellers van het amendement voor een breed wettelijk moratorium is een afkoelingsperiode te creëren waarin schuldeisers gedwongen worden tijdelijk geen invorderingsmaatregel te nemen. Het verplicht schuldeisers niet om na afloop van het moratorium ook mee te werken aan een minnelijke schuldregeling. Een breed wettelijk moratorium wijkt sterk af van het reeds bestaande dwangakkoord en het noodmoratorium zoals opgenomen in de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Met een dwangakkoord dwingt de rechter een of meer schuldeisers die onredelijk weigeren aan een minnelijke schuldregeling mee te werken alsnog in te stemmen met het aangeboden akkoord. Het noodmoratorium dient er toe een dreigende situatie in het minnelijke traject af te wenden om een minnelijke schuldregeling dan wel een aanvraag voor het wettelijke traject mogelijk te maken. In artikel 287b van de Faillissementswet zijn de

¹ Daarvoor is voorafgaand minnelijk traject noodzakelijk.

² Hieronder worden zowel het noodmoratorium, dwangakkoord en het wettelijke traject zelf begrepen.

³ Gedacht kan worden aan personen die hun alimentatieverplichtingen niet nakomen, gokverslaafden en stelselmatige wanbetalers.

bedreigende situaties benoemd. Het gaat daarbij, in tegenstelling tot een breed wettelijk moratorium, om een scherp omlijnd, zeer beperkt aantal situaties. Er zijn ook voorwaarden aan verbonden. Er is ten eerste een verslagleggingsplicht jegens de rechter over de resultaten die de schuldhulp wist te boeken over de periode van het noodmoratorium (dat maximaal 6 maanden duren kan. Ten tweede: het noodmoratorium geldt slechts indien, en zolang de schuldenaar de lopende verplichtingen uit de rechtsverhouding waarop het moratorium betrekking heeft, nakomt. Met andere woorden: de schuldenaar dient in het noodmoratorium ook van zijn kant de zaken op orde te houden wil hij aanspraak kunnen blijven maken op de afkoelingsperiode. Deze wederkerigheid ontbreekt in de (toelichting op de) amendementen. Ten derde: de rechter moet juist en volledig worden voorgelicht door middel van uitgebreide documentatie, wil men het verzoek mogen indienen. Dat past bij het verstrekkende karakter van het verzoek. De amendementen kennen die verplichte voorlichting (bijvoorbeeld door middel van een modelverklaring en een concept-schuldsaneringsverzoek, zoals is geregeld bij de artikelen 287a en 287b Fw) in het geheel niet. Dat kost uiteraard tijd en geld, maar zonder een zorgvuldige voorbereiding is een en ander een groot risico voor de uitvoering. Gezien deze verschillen tussen de instrumenten, ligt het niet voor de hand om het geraamde aantal breed wettelijke moratoria te baseren op het aantal Wsnp-moratoria⁴.

Kostenraming breed wettelijk moratorium

Onderstaande tabel bevat een kostenraming van het breed wettelijk moratorium.

Onderbouwing kosten wettelijk moratorium	2009	2011	2012	2013
Aantal moratoriumverzoeken			16.526	16.526
1. Kostprijs rechterlijke macht Wsnp € 1200			1.200	1.200
2. Aanpassing ivm uitgebreidere toets moratorium ogv Raad voor de Rechtspraak			360	360
Kostprijs wettelijk moratorium			1.560	1.560
Kosten moratoria tegen kostprijs Wsnp (€ 1.200) excl. die voortkomen uit de niet door gemeenten in behandeling genomen verzoeken SHV (13.463) (in mln €)			16,2	16,2
Meerkosten moratoria voor niet door gemeenten in behandeling genomen aanvragen (3.063 tegen kostprijs €1.200) (in mln €)			3,7	3,7
Meerkosten moratoria voor uitgebreidere toets ogv Raad vd Rechtspraak excl. de 25% van de niet in behandeling genomen aanvragen SHV (13.463) (in mln €)			4,8	4,8
Meerkosten moratoria voor niet door gemeenten in behandeling genomen aanvragen (3.063) en verschil in kostprijs Raad voor de Rechtspraak			1,1	1,1

⁴ Dit geldt voor het aantal van 834 moratoria dat Mevrouw Sterk (CDA) heeft genoemd (Monitor Wsnp, zesde meting).

(€360)				
Kosten, alle aanvragen moratorium (16.526) tegen kostprijs Raad voor de Rechtspraak (€ 1.560) (in mln. €)			25,8	25,8
3. Kosten rechtsbijstand; 70% van de moratoriumverzoekers ontvangt gesubsidieerde rechtsbijstand (toevoegingen) tegen € 880 (in mln. €)			10,2	10,2
4. 25% van de moratoriumverzoeken wordt afgewezen en 5% daarvan gaat in hoger beroep; kostprijs hoger beroep is € 3.500. (in mln. €)			0,7	0,7
5. Inverdieneffect Wsnp; Succesvolle moratoria komen niet in Wsnp (10% van 75% van 16.625); kostprijs € 2916 (Wsnp + bewindvoering + rechtsbijstand) (in mln. €)			-3,6	-3,6
6. Griffierechten			-1,2	-1,2
Totaal kosten incl. alle aanvragen tegen kostprijs Raad voor de rechtspraak en incl. hoger beroep en rechtsbijstand en inverdieneffecten Wsnp en excl. gemeentelijk domein. (in mln. €)			31,9	31,9
7. Inverdieneffect in gemeentelijk domein vanwege succes door moratorium; algemene en bijzondere bijstand incl. uitvoeringskosten (in mln. €)			-3,0	-3,0
Totaal kosten incl. alle aanvragen tegen kostprijs Raad voor de rechtspraak en incl. hoger beroep en rechtsbijstand en inverdieneffecten Wsnp en gemeentelijk domein. (in mln. €)			28,9	28,9

Ad 1:

In de toelichting op beide amendementen is aangegeven dat het breed wettelijk moratorium als uitbreiding van het moratorium in de Wsnp kan worden gezien. Daarom is voor het bepalen van een geraamde kostprijs, in eerste instantie gekeken naar de kosten van de rechterlijke bemoeienis voor een Wsnp-zaak. Deze kosten bedragen € 1.200.

Ad 2:

Overigens heeft de Raad voor de Rechtspraak aangegeven dat de vergelijking met een Wsnp-zaak niet helemaal opgaat. Het verzoek om afkondiging van een breed wettelijk moratorium heeft meer het karakter van een voorlopige voorziening. Enige haast is immers geboden, het kent geen strenge toegangseisen en kent een minder verstrekkende voorbereiding voordat de zaak bij de

rechtbank aanhangig wordt gemaakt. De kostprijs van een voorlopige voorziening bedraagt €1.560. Het gaat hier om een integrale kostprijs voor een zaak in eerste aanleg.

Ad 3:

Naast de kosten voor rechterlijke bemoeienis, moet ook nog rekening worden gehouden met de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand (dit bedraagt per zaak € 880). Die zijn dus niet begrepen in het bedrag van € 1.200 (of in het bedrag van € 1.560). In een Wsnp-zaak wordt een bewindvoerder door de rechter aangesteld. Deze bewindvoerder controleert of de schuldenaar zijn verplichtingen tijdens de regeling nakomt. Hij is geen hulpverlener maar heeft een onafhankelijke functie als toezichthouder. De bewindvoerder brengt verslag uit aan de rechtbank en houdt contact met schuldeisers en behartigt hun belangen. Aangenomen is dat er geen bewindvoerder wordt aangesteld voor de duur van een breed wettelijk moratorium. Dat betekent dat deze taak bij de gemeente zelf belegd zou moeten worden. De kosten hiervan zijn niet in de berekening in de tabel meegenomen. Hoger beroep door een schuldeiser betekent nogmaals rechtsbijstandskosten, hetgeen niet ondenkbaar is omdat het nu eenmaal een forse inbreuk is op de rechten van een schuldeiser, of omgekeerd zal bij een afwijzing door de rechter van een verzoek om een brede incassoschorsing de schuldenaar wellicht in hoger beroep zijn zaak nogmaals willen bepleiten: nogmaals rechtsbijstandskosten dus. Verondersteld is dat dit is begrepen in het bedrag van €10,2 miljoen.

Ad 4:

In de raming van € 1.200 is ook geen rekening gehouden met de kosten van de mogelijkheid van hoger beroep. Zowel de schuldenaar of schuldhelpverlener als de schuldeisers hebben de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen tegen de uitspraak van de rechtbank. Gezien de tijdspanne en de kosten die daarmee gemoeid zijn, lijkt het ons niet aannemelijk dat er (veel) schuldeisers in hoger beroep zullen gaan⁵. Onze verwachting is dat de schuldenaren zeer beperkt van deze mogelijkheid gebruik zullen maken. In de bovenstaande tabel is aangegeven dat verwacht wordt dat in 5% van de afwijzingen de schuldenaar hoger beroep zal instellen. De gemiddelde prijs voor een zaak in tweede aanleg bedraagt € 3.500 en ook dat is exclusief de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Tot slot wil ik opmerken dat uitsluitend gekeken is naar de kosten voor de rechterlijke macht en niet naar de (extra) kosten voor de gemeentelijke schuldhelpverlening indien zij een moratorium aanvragen. Niet bezien is de vraag of rechterlijke macht voldoende capaciteit heeft om de verzoeken (in redelijke termijn) in behandeling te nemen.

Ad 5:

De inverdieneffecten Wsnp worden bepaald door het (succes)percentage van schuldenaren die door toekenning van een breed wettelijk moratorium niet in de Wsnp terechtkomen. Wij verwachten dat een tijdelijke gedwongen incassostop de bereidheid van schuldeisers om mee te werken aan een minnelijke schuldregeling ook negatief kan beïnvloeden.

Eenzijds kan het amendement van het CDA/PvdA een stimulans vormen om door het sluiten van convenanten het minnelijke traject te privilegiëren, anderzijds kan de mogelijkheid van de incassostop voor een verharding van de opstelling van schuldeisers zorgen en dat zal ook kunnen leiden tot een toename van het aantal Wsnp-aanvragen. Over de verwachte effecten bestaat verschil van mening. Wij verwachten dat de inverdieneffecten op de Wsnp (zeer) beperkt zullen zijn⁶.

Ad 6:

⁵ Een mogelijkheid is nog wel dat schuldeisers gezamenlijk beroep instellen om jurisprudentie uit te lokken.

⁶ Uit de Monitor Wsnp, zesde meting blijkt dat er in 2009 12.719 aanvragen Wsnp zijn gedaan. In 2009 zijn 1.671 Wsnp-verzoeken door de rechter afgewezen.

Voorts zullen voor verzoeken om een breed minnelijk moratorium bij de rechter griffierechten moeten worden betaald. Op dit moment bedragen de griffierechten voor de categorie min- en onvermogenden €71,- per zaak. Momenteel wordt het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten voorbereid. Ook op grond van deze wet wordt voorzien in een gereduceerd tarief voor min- en onvermogenden⁷.

Ad 7: Inverdieneffecten gemeenten:

Als een breed wettelijk moratorium succesvol is in de zin dat er een minnelijke schuldregeling tot stand komt die anders niet tot stand zou zijn gekomen, kan zich een besparing op andere (gemeentelijke) terreinen voordoen (zoals bijzondere bijstand, omdat bijvoorbeeld door minder huisuitzettingen er geen nieuwe woningen hoeven te worden ingericht of dat mensen geen beroep hoeven te doen op algemene bijstand). Deze effecten zijn moeilijk kwantificeerbaar. Wij verwachten dat de effecten beperkt zullen zijn en ramen hiervoor tentatief € 3 miljoen.

⁷ Dus zal er zeer waarschijnlijk in de gevallen waar het hier om gaat geen sprake zijn van kostendekkende griffierechten.