



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot invoering van een afkoelingsperiode voor natuurlijke personen ter stabilisering van hun financiële situatie alsmede tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 5 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Besluit breed moratorium)

Nader Rapport

2 maart 2017

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot invoering van een afkoelingsperiode voor natuurlijke personen ter stabilisering van hun financiële situatie alsmede tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 5 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Besluit breed moratorium)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 oktober 2016, nr. 2016001800, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 23 december 2016, nr. W12.16.0339/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) geeft in overweging om, wegens vermeende strijdigheid van onderdelen van het ontwerpbesluit met hogere regelgeving, eerst enkele wetten te wijzigen, alvorens dit besluit wordt vastgesteld. Tegelijk laat het advies echter de nodige ruimte om het ontwerpbesluit zelf dusdanig te wijzigen, dat het ook zonder voorafgaande wetswijziging in werking kan treden. Deze ruimte wordt op de hierna aangegeven wijze benut.

1. Inleiding

Hetgeen onder de inleiding door de Afdeling is opgemerkt wordt onderschreven.

2. Strijd met wetten in formele zin

De Afdeling leidt uit paragraaf 3.2 van de toelichting af dat de regering zou menen dat artikel 5 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) een grondslag zou bieden om bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) van een wet in formele zin af te wijken. Dit staat echter niet op deze wijze in de toelichting, noch is dit beoogd. Om misverstanden te vermijden, is de toelichting op dit punt aangepast.

De Afdeling wijst verder op het waarborgkarakter van, met name, het Burgerlijk Wetboek (BW), het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) en de Faillissementswet, en leidt daaruit af dat afwijkingen daarvan in beginsel een regeling bij wet verdienen.

Deze opvatting wordt gedeeld, maar tevens valt er op te wijzen dat artikel 5 Wgs op een andere systematiek berust, t.w. regeling van het breed moratorium als zodanig in het eerste lid, en nadere invulling daarvan bij algemene maatregel van bestuur op grond van het tweede en derde lid. Om recht te doen aan het gevoel van de Afdeling is dit ontwerpbesluit bovendien inhoudelijk beperkt tot een functioneel minimum.

De Afdeling adresseert concreet, in deze volgorde, de artikelen 8, tweede lid, 10, 7, eerste lid, en 5 van het ontwerpbesluit. Dienaangaande zij het volgende opgemerkt.

Artikel 8 van het ontwerpbesluit regelt de gevolgen van een breed moratorium voor leveranciers van nutsvoorzieningen, verhuurders en hypotheekverstrekkers alsmede voor verzekeraars. De Afdeling merkt hierover op dat dit voorschrift niet een nadere voorwaarde voor het afkondigen van de afkoelingsperiode betreft en inbreuk maakt op de rechten die een wederpartij op grond van de Boeken 6 en 7 van het Burgerlijk Wetboek heeft.

Dit heeft geleid tot heroverweging van de voorgestelde regeling. De essentie ervan is om te verzekeren dat de schuldenaar zich verzekerd weet van een aantal essentiële diensten en levensbehoeften wanneer hij daarvoor gedurende het moratorium gewoon betaalt. Dit ligt bij nadere beschouwing in



hoofdzaak al besloten in artikel 4, onderdeel e, van het besluit, waarin is bepaald dat de schuldenaar gedurende het moratorium zijn betalingsverplichtingen uit de genoemde verbintenissen na moet komen. In die nakoming van de betalingsverplichting ligt ook een aanspraak op voortgezette levering door de wederpartij besloten. Van de schuldhulpverlener mag worden verwacht dat hij voor aanvraag van een moratorium een situatie creëert waarbinnen de levering door bovengenoemde partijen bij reguliere betaling gedurende de afkoelingsperiode is veilig gesteld. Zo bezien volstaat de regeling van artikel 4, onderdeel e, van het besluit. Daarom is artikel 8, tweede lid, geschrapt, onder gelijktijdige herformulering van artikel 4, onderdeel e, van het besluit.

Artikel 10 van het ontwerpbesluit voorziet, samengevat, in een bijzondere regeling voor het geval een verjaringstermijn tijdens of kort na afloop van het breed moratorium zou aflopen. De Afdeling geeft in overweging deze bepaling te schrappen, omdat die niet zou stroken met de in het Burgerlijk Wetboek geregelde verjaringstermijnen. Die suggestie is overgenomen. Volledigheidshalve is in paragraaf 3.5 van de toelichting verduidelijkt dat een schuldeiser te allen tijde de verjaring kan stuiten op de in de artikelen 3:316 e.v. BW bepaalde wijze.

Voorts merkt de Afdeling op dat artikel 7, eerste lid, van het ontwerpbesluit, in afwijking van artikel 279 Rv, bepaalt dat de rechter niet alleen de verzoeker, maar ook de schuldenaar zelf moet oproepen. Deze incongruentie is opgeheven door artikel 7, eerste lid, van dit besluit aldus te herformuleren dat wordt voorzien in een bevoegdheid van de rechter om de schuldenaar op te roepen. De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

De Afdeling merkt, ten slotte, op dat de in artikel 5 van het ontwerpbesluit voorziene regeling bij samenloop van een verzoek tot afkondiging van een breed moratorium en een faillissementsaanvraag niet gedragen wordt door de grondslag in de delegerende wet, omdat artikel 5 zou voorzien in een in de Faillissementswet niet voorziene opschorting van de faillissementsprocedure. In reactie hierop wordt benadrukt dat artikel 5 van het besluit daartoe niet strekt. Het is geen opschortingsregeling, maar een voorziening voor volgtijdelijkheid bij samenloop, opdat de rechter tot een voor zowel de schuldenaar als schuldeisers adequate belangenafweging kan komen. Daarbij past het dat eerst wordt bezien of er concreet uitzicht bestaat op een succesvolle afronding van het breed moratorium. Is dat zo, dan kan het verzoek daartoe worden toegewezen, onder gelijktijdige afwijzing of aanhouding van de faillissementsaanvraag. In het omgekeerde geval wordt het verzoek om een breed moratorium afgewezen, waarna de rechter toekomt aan de behandeling van de faillissementsaanvraag. De toelichting is in deze zin verduidelijkt.

3. Afkoelingsperiode

De Afdeling merkt op dat uit de tekst van artikel 5 Wgs, 'niet volstrekt duidelijk' kan worden afgeleid welke gevolgen het afkondigen van een afkoelingsperiode heeft, en beveelt aan deze te verduidelijken. Gelet op de wethistorie wordt artikel 5, eerste lid, Wgs, voldoende duidelijk geacht om operationeel te kunnen zijn. De Afdeling betwist dit ook niet. De wettekst zelf bepaalt dat de afkondiging van een afkoelingsperiode leidt tot het niet kunnen uitoefenen van '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.' De toelichting preciseert dat hierin in ieder geval ligt besloten de opschorting van (het leggen van) beslag, executoriale verkoop en verrekening (Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. 49, blz. 2).

De Afdeling vraagt verder, onder verwijzing naar de schuldsaneringsregeling (artikel 284 e.v. Fw) en het beschermingsbewind (artikel 1:431 BW), naar de meerwaarde van het breed moratorium. Met het breed moratorium krijgt de schuldhulpverlener een instrument voor het geval dat een of meerdere schuldeisers de schuldhulpverlening ernstig (dreigen te) belemmeren. Bijgevoegd schematisch overzicht geeft verkort weer welke instrumenten een schuldhulpverlener in welke fase van het hulpverleningsproces op dit moment ter beschikking staan. Daarbij mag, voordat een verzoek tot afkondiging van een breed moratorium wordt gedaan, van de schuldhulpverlener worden verwacht dat hij – als de fase waarin het hulpverleningsproces zich bevindt dit toelaat – van de beschreven instrumenten gebruik maakt.

De meerwaarde van het breed moratorium is met name gelegen in situaties van schulden- en incassocumulatie in de fase die aan een wettelijke schuldsanering voorafgaat. Situaties waarin de schuldenaar binnen een korte periode te maken krijgt met verschillende incassoactiviteiten die hem financieel destabiliseren, zonder dat overleg met de schuldeiser voldoende soelaas biedt. Situaties waarbij binnen de huidige praktijk bijna alle energie van de schuldhulpverlener uitgaat naar het voor de korte termijn in stand houden of opnieuw creëren van financiële stabiliteit en het realiseren van een financiële stabiliteit voor de langere termijn wordt gehinderd. Daarnaast kan het moratorium in de fase van toeleiding naar een schuldregeling ook een meerwaarde hebben wanneer een of meerdere schuldeisers – ondanks dat zij er expliciet op zijn gewezen dat op een schuldregeling wordt ingezet – alsnog kiest onderscheidenlijk kiezen voor de inzet van incasso-instrumenten. De inzet van deze



incasso-instrumenten frustreert dan het ingezette traject, nu de aan het voorstel tot schuldregelen ten grondslag liggende reservering voor de gezamenlijke schuldeisers, door de ingezette incasso verloren gaat. De meerwaarde, zoals hierboven beschreven, is ook geëxpliciteerd in paragraaf 1.1, onderdeel f, van de toelichting.

Met betrekking tot het als bijlage opgenomen schema zij nog opgemerkt dat naast de hier genoemde instrumenten ook een onderbewindstelling zoals door de Afdeling aangehaald de financiële stabiliteit van een schuldenaar kan bevorderen. Als het gaat om de stabiliteit bevorderende instrumenten zijn ook binnen de schuldhulpverlening zelf nog verschillende instrumenten te noemen. In de bijlage gaat het echter specifiek om de instrumenten die kunnen worden ingezet als incasso-activiteiten de schuldhulpverlening frustreren en daartoe behoort de onderbewindstelling niet. Daarom is het beschermingsbewind niet in het bijgevoegde overzicht opgenomen.

4. Digitaal beslagregister

In artikel 2, derde lid, onderdeel b, van het ontwerpbesluit is bepaald dat het verzoek tot afkondiging van een breed moratorium vergezeld moet gaan van een overzicht van de in het Digitaal Beslagregister ingeschreven beslagen. De Afdeling merkt terecht op dat dit register vooralsnog geen volledige informatie over gelegde beslagen bevat, mede omdat een regeling voor de opname van beslagen van overheidsinstanties op zijn vroegst in 2019 wordt verwacht.

De opmerking van de Afdeling, inhoudende dat daarom vooralsnog aanvullende informatie over beslagen nodig zal zijn, is overgenomen. Daartoe zijn artikel 2, derde lid, onderdeel b, en de bijbehorende toelichting in die zin aangepast dat bij de indiening van een verzoek tot afkondiging van een breed moratorium een overzicht moet worden gevoegd van de in dit beslagregister ingeschreven 'of anderszins bekende' beslagen.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om nog enkele technische en redactionele aanpassingen door te voeren en de beoogde datum van inwerkingtreding op de eerste dag van de maand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het besluit is geplaatst te bepalen. Daarmee wordt recht gedaan aan het verzoek van de VNG, Divosa en de Branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren om zo spoedig mogelijk tot invoering van het besluit te komen.

Ik moge U hierbij, in overeenstemming met de Minister van Veiligheid en Justitie, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma.*



Advies Raad van State

No. W12.16.0339/III
's-Gravenhage, 23 december 2016

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 17 oktober 2016, no.2016001800, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot invoering van een afkoelingsperiode voor natuurlijke personen ter stabilisering van hun financiële situatie alsmede tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 5 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Besluit breed moratorium), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit regelt de inwerkingtreding van artikel 5 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), waarin het zogenoemde 'breed moratorium' wordt geregeld en geeft enkele uitvoeringsvoorschriften voor dat artikel.

De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat enkele onderdelen van het ontwerpbesluit in strijd zijn met bepalingen in wetten in formele zin. Eerst zullen die wetten gewijzigd moeten worden, alvorens uitvoeringsregelgeving wordt vastgesteld. In verband daarmee adviseert zij het besluit niet vast te stellen dan nadat daarmee rekening is gehouden.

1. Inleiding

Met het breed moratorium wordt voorzien in een afkoelingsperiode van maximaal zes maanden, waarin schuldeisers de bevoegdheden tot verhaal op de goederen van de schuldenaar en tot opeising van goederen in de macht van de schuldenaar niet mogen uitoefenen. Het moratorium dient noodzakelijk te zijn voor de schuldhulpverlening. Het dient aan de rechtbank te worden verzocht (artikel 5, eerste en tweede lid, Wgs). Het breed moratorium is bij amendement in de Wgs gevoegd.¹

Artikel 5, tweede lid, Wgs regelt ook dat een afkoelingsperiode slechts wordt afgekondigd indien is voldaan aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde nadere voorwaarden. Het derde lid regelt dat bij algemene maatregel van bestuur verplichtingen kunnen worden aangewezen die door de schuldenaar tijdens de afkoelingsperiode in acht moeten worden genomen. Het ontwerpbesluit geeft uitvoering aan de genoemde delegatiebepalingen.

2. Strijd met wetten in formele zin

De Afdeling merkt op dat artikel 5, tweede en derde lid, Wgs weliswaar de mogelijkheid geeft om nadere regels en voorwaarden te stellen over het afkondigen van de afkoelingsperiode en over de verplichtingen waaraan de schuldenaar zich heeft te houden, maar dat hiermee niet de mogelijkheid is gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) regels te stellen over de gevolgen van het afkondigen van de afkoelingsperiode (zoals het introduceren van nieuwe verplichtingen voor schuldeisers). Daar komt bij dat de delegatiebepaling het ook niet mogelijk maakt om af te wijken van wettelijke bepalingen.

Anders dan gesteld in paragraaf 3.2. van de toelichting biedt artikel 5 Wgs geen grondslag om bij amvb van een wet in formele zin af te wijken. De tekst noch de toelichting op artikel 5, tweede lid, Wgs bieden aanknopingspunten tot die afwijking.

De Afdeling wijst er in dit verband op, dat de Wgs een bijzondere regeling biedt ten opzichte van de algemene regels in het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Faillissementswet. De regeling inzake schuldsanering natuurlijke personen, die in de artikelen 284 van de Faillissementswet is geregeld, kent eveneens een moratorium, waarbij de gevolgen daarvan voor bepaalde schuldeisers wettelijk zijn geregeld in afwijking van de algemene regels. Achtergrond daarvan is dat de pariteit van schuldeisers en de verhouding schuldeisers-schuldenaren essentieel zijn voor het goed functioneren van een samenleving. Gelet op het waarborgkarakter van die wetgeving ligt het in de rede om, als een afwijking daarvan wordt voorzien, zoals bij het breed moratorium, dat in beginsel bij wet te doen, zoals dat ook bij de schuldsanering natuurlijke personen is gebeurd. Dat is in de onderhavige regeling, die vergelijkbaar is met de regeling inzake het moratorium bij de schuldsanering, echter niet gebeurd.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. 49.



Concreet wijst de Afdeling op de volgende onderdelen van het ontwerpbesluit.

Artikel 8, tweede lid, regelt dat een wederpartij de levering van gas, water, elektriciteit en verwarming, verzekeringen, huur en dergelijke niet kan opschorten tijdens de afkoelingsperiode wegens het door de schuldenaar niet nakomen van een schuld die is ontstaan voorafgaand aan de afkoelingsperiode. Dit voorschrift betreft niet een nadere voorwaarde voor het afkondigen van de afkoelingsperiode, maar regelt een gevolg van het afkondigen ervan, en doet bovendien afbreuk aan de rechten die een wederpartij op grond van de Boeken 6 en 7 van het Burgerlijk Wetboek heeft.²

Artikel 10 regelt dat – kort gezegd – verjaringstermijnen betreffende rechtsvorderingen die zouden verlopen tijdens de afkoelingsperiode of binnen een periode van zes maanden na die periode, doorlopen tot zes maanden na afloop van de afkoelingsperiode. Deze bepaling betreft niet een nadere voorwaarde voor het afkondigen van de afkoelingsperiode, maar regelt een gevolg van het afkondigen ervan, en strookt niet met de in het Burgerlijk Wetboek geregelde verjaringstermijnen.³ Deze bepalingen missen derhalve een wettelijke grondslag en dienen te worden geschrapt.

Verder wijst de Afdeling erop, dat artikel 7, eerste lid, (oproeping van partijen), voorziet in de verplichting voor de rechter om niet alleen de verzoeker (zoals geregeld in artikel 279 Rv) maar ook de schuldenaar op te roepen.

Artikel 5 van het ontwerpbesluit regelt dat bij samenloop tussen de behandeling van een verzoek tot afkondiging van een afkoelingsperiode en een verzoek tot faillietverklaring, eerst het verzoek tot afkondiging van een afkoelingsperiode wordt behandeld. Dat betekent dat de faillissementsprocedure dient te worden opgeschort. De Afdeling wijst erop dat de Faillissementswet niet in een dergelijke opschorting voorziet.

Voor deze bepalingen geldt, dat, nu deze bepalingen afwijkingen bevatten van bepalingen in Rv en de Faillissementswet, dat alleen toelaatbaar is indien de delegerende wet daarvoor een voldoende specifieke grondslag biedt. Dat is in casu niet het geval.

De Afdeling adviseert deze onderdelen van het ontwerpbesluit te schrappen en eerst wetswijziging te entameren alvorens een algemene maatregel van bestuur vast te stellen.

3. Afkoelingsperiode

Het afkondigen van de afkoelingsperiode, bedoeld in de Wgs, heeft tot gevolg dat 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 niet kan worden uitgeoefend. Daarbij merkt de Afdeling op, dat uit de wettekst van artikel 5 Wgs, niet volstrekt duidelijk kan worden afgeleid welke gevolgen het afkondigen van de afkoelingsperiode heeft.⁴ Een uitgewerkte regeling zoals die bij de schuldsaneringsregeling bestaat (artikelen 299 e.v. van de Faillissementswet) ontbreekt. Het verdient aanbeveling deze onduidelijkheden weg te nemen.

Voorts merkt de Afdeling op dat de regeling een beperktere strekking heeft dan bijvoorbeeld de schuldsaneringsregeling (artikelen 284.e.v. van de Faillissementswet), waaraan schuldeisers worden gedwongen mee te werken, en waarin wettelijk een moratorium van maximaal zes maanden bij wijze van voorlopige voorziening kan worden afgekondigd (artikel 287b van de Faillissementswet). Bij dat moratorium kunnen de nodige maatregelen worden getroffen om te bewerkstelligen dat in die periode bedreigende situaties, zoals woningontuiming, afsluiten van gas, water en licht en dergelijke, worden voorkomen. Schuldeisers kunnen worden verplicht aan dergelijke voorzieningen mee te werken.

Daarnaast kan worden gewezen op de regeling voor het beschermingsbewind (artikel 431 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek), dat onder andere kan worden uitgesproken in geval van verkwisting of het hebben van problematische schulden. Deze regeling kent wel een bewindvoerder, maar geen

² In het bijzonder kan worden gewezen op de opschortings- en ontbindingsmogelijkheden in de artikelen 262 en 265 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Daarnaast kan worden gewezen op enkele bijzondere bepalingen, zoals die inzake huur (artikel 724 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek) en verzekering (artikel 934 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek). Daarbij is tevens van belang de verhouding met Verordening (EU) nr. 655/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van een procedure betreffende het Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om de grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken (PB 2014, L 189, blz. 59).

³ Zie in het bijzonder de artikelen 306 e.v. van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

⁴ Volgens de wettekst zelf heeft de afkoelingsperiode betrekking op verhaal en opeising van goederen. De toelichting op de wettekst spreekt echter in ruimere zin over opschorting van [het leggen van] beslag, executoriale verkoop en verrekening (Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. 49, blz. 2). Niet gespecificeerd is voor welke vormen van beslag opschorting een passend middel is gedurende de afkoelingsperiode.



mogelijkheden bevat om schuldeisers te dwingen mee te werken aan een oplossing van schuldproblemen.⁵

De beperkte betekenis van de voorgestelde regeling roept de vraag op wat de meerwaarde ervan is ten opzichte van de bestaande regelingen inzake de schuldsanering en het beschermingsbewind. Indien uitbreiding wenselijk wordt geacht (waarvoor, zoals hiervoor in punt 2 aan de orde is geweest, wetswijziging nodig is), bijvoorbeeld om – zoals ook bij de schuldsaneringsregeling het geval is – te bewerkstelligen dat tijdens de afkoelingsperiode bedreigende situaties, zoals woningontruiming, afsluiten van gas, water en licht en dergelijke, worden voorkomen, is daarnaast de vraag wat de afkoelingsregeling nog onderscheidt van de reeds bestaande regelingen.

De Afdeling adviseert de hiervoor genoemde onduidelijkheden over het bereik van de afkoelingsperiode weg te nemen en de meerwaarde van de afkoelingsperiode ten opzichte van bestaande regelingen dragend te motiveren.

4. Digitaal beslagregister

Artikel 2, derde lid, onder b, van het ontwerpbesluit schrijft voor dat bij het verzoek bij de rechtbank een overzicht van de in het Digitaal beslagregister ingeschreven beslagen moet worden gevoegd. De Afdeling merkt op dat het Digitaal beslagregister vooralsnog geen volledige informatie over gelegde beslagen bevat. In het bijzonder beslagen van overheidsinstanties, zoals de belastingdeurwaarder, zijn in dit register niet opgenomen. Het voornemen daartoe bestaat, maar een regeling wordt op zijn vroegst in 2019 verwacht. Dit betekent dat vooralsnog aanvullende informatie over beslagen nodig zal zijn.

De Afdeling adviseert in artikel 2, derde lid, van het ontwerpbesluit met het voorgaande rekening te houden.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

⁵ Het beschermingsbewind is mede gericht op stabilisering van de situatie van de schuldenaar (Kamerstukken II 2011/12, 33 054, nr. 3, paragraaf 3, onder a).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van tot invoering van een afkoelingsperiode voor natuurlijke personen ter stabilisering van hun financiële situatie alsmede tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 5 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (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 10 oktober 2016, nr. 2016-0000219055, gedaan in overeenstemming met Onze Minister van Veiligheid en Justitie;

Gelet op de artikelen 5, tweede en derde lid, en 13 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening;

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

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van [[geen datum invullen]], uitgebracht in overeenstemming met Onze Minister van Veiligheid en Justitie,

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *schuldenaar*: natuurlijke persoon die door het college is toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening;
- b. *schuldhulpverlener*: degene die namens het college de schuldenaar ondersteunt in het kader van de gemeentelijke schuldhulpverlening;
- c. *boedel*: goederen van de schuldenaar ten tijde van de uitspraak tot instelling van een afkoelingsperiode, alsmede 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, de afkondiging van een afkoelingsperiode worden verzocht, als bedoeld in artikel 5, eerste lid, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.
2. Het verzoek voor een afkoelingsperiode wordt gedaan door het college bij de rechtbank van de woonplaats van de schuldenaar. Op het verloop van de procedure zijn de artikelen 278 tot en met 291 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing.
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 alsmede een machtiging tot beheer of, in voorkomend geval, nadere afspraken met de bewindvoerder, en
 - e. een door de schuldenaar ingevuld formulier waarin hij verklaart mee te werken aan de schuldhulpverlening en dat hij zich zal houden aan de bijbehorende verplichtingen.
4. Indiening van het verzoek behoeft niet door een advocaat te geschieden.
5. Een model van het formulier, bedoeld in het derde lid, onderdeel e, wordt bekendgemaakt 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;
 - 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 met inachtneming van artikel 2, eerste lid.

Artikel 4

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

- a. op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling doen van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op de op hem van toepassing zijnde schuldhulpverlening;
- b. medewerking te verlenen aan de schuldhulpverlening;
- c. naar vermogen baten voor de boedel te verwerven;
- d. mee te werken aan het beheer van zijn boedel en schulden door de schuldhulpverlener;
- e. zijn betalingsverplichtingen uit de in artikel 8, tweede lid, bedoelde verbintenissen na te komen, en
- f. geen nieuwe schulden aan te gaan.

Artikel 5

Indien een verzoek tot faillietverklaring en een verzoek tot afkondiging van een afkoelingsperiode als bedoeld in artikel 2 gelijktijdig bij de rechtbank aanhangig zijn, wordt eerst laatstgenoemd verzoek behandeld.

Artikel 6

1. Het college is gehouden de rechtbank te verzoeken om tussentijdse beëindiging van de afkoelingsperiode 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 machtiging aan de schuldhulpverlener tot beheer van de boedel van de schuldenaar is ingetrokken of handelingen zijn of worden verricht waardoor een of meerdere schuldeisers worden benadeeld;
 - c. de schuldenaar wordt geacht weer aan al zijn betalingsverplichtingen te kunnen voldoen;
 - d. het met de afkoelingsperiode samenhangende schuldhulpverleningstraject is of wordt beëindigd;
 - e. de schuldenaar in ernstige mate of herhaaldelijk tekortschiet in de nakoming van een van de in artikel 4, onderdelen a tot en met d dan wel f, genoemde verplichtingen;
 - f. 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. In overige gevallen kan het college de rechtbank verzoeken om tussentijdse beëindiging van de afkoelingsperiode.
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.
4. De afkoelingsperiode eindigt van rechtswege met het overlijden van de schuldenaar.

Artikel 7

1. In het geval van een verzoek als bedoeld in de artikelen 2 en 6 worden de schuldenaar en het college opgeroepen. De rechtbank kan schuldeisers en het Openbaar Ministerie oproepen om gehoord te worden.
2. De rechtbank beslist onverwijld op het verzoek. De afkoelingsperiode gaat in op de dag volgende op de dag van de uitspraak.
3. De griffier doet van de beschikking tot vaststelling of tussentijdse beëindiging van een afkoelings-



periode en het tijdstip daarvan, alsmede in het eerste geval het tijdstip waarop deze zal eindigen, onmiddellijk aankondiging in de Staatscourant. Het college informeert terstond de bekende schuldeisers, bedoeld in artikel 2, derde lid, onderdeel a.

Artikel 8

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 strekkende executies opgeschort.
2. Gedurende de afkoelingsperiode kan een wederpartij de nakoming van een verbintenis tot het geregeld leveren van gas, water, elektriciteit en verwarming, een verbintenis tot verzekering van zorgkosten, opstal, wettelijke aansprakelijkheid en motorrijtuigen, alsmede een verbintenis tot betaling van huur of hypotheeklasten jegens de schuldenaar niet opschorten wegens het door de schuldenaar niet nakomen van een verbintenis tot betaling van een geldsom die is ontstaan voorafgaand aan de afkoelingsperiode.

Artikel 9

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

Artikel 10

Indien 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 11

Dit besluit en artikel 5 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening treden in werking met ingang van 1 januari 2017 of, als plaatsing in het Staatsblad nadien plaatsvindt, met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Artikel 12

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,



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 verhaal en executie, kan daar – mits de schuldenaar zich van zijn kant houdt aan bepaalde voorwaarden – een bijdrage aan leveren. Artikel 5, eerste lid, Wgs onderstreept dat 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. De na inzet van de afkoelingsperiode ontstane situatie kan vervolgens een eindpunt zijn, maar ook een opmaat vormen voor andere dienst- en hulpverlening. Eindpunt daar waar de schuldenaar na stabilisatie weer volledig zelfstandig in staat is zijn (tijdens het breed moratorium overeengekomen) betalingsverplichtingen na te komen. En een opmaat daar waar de ontstane stabiliteit juist door de inzet van extra dienst- of hulpverlening kan worden verduurzaamd. Omdat dit besluit mede ziet op enkele civiel- en procesrechtelijke aspecten van het breed moratorium (artikelen 2, 5 en 7), is het tot stand gekomen in overeenstemming met de Minister van Veiligheid en Justitie.

1.1 Achtergronden en aanleiding

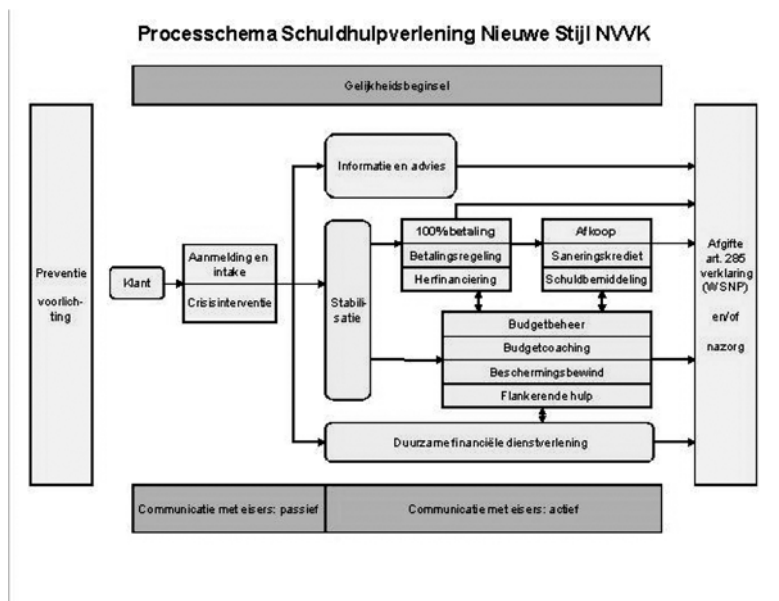
a. Wettelijke verankering van het breed moratorium

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 nemen¹. 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. 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.

Bijgevoegd processchema van de branche vereniging (NVVK) biedt een beeld van de verschillende beschikbare instrumenten binnen de schuldhulpverlening. Daarbij zij opgemerkt dat de verschillende processtappen weer nader zijn geconcretiseerd in aparte modules.²

¹ Het idee van een breed moratorium gaat terug op het onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt! – Naar effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening' (2008).

² De verschillende modules zijn te vinden op: <http://www.nvvk.eu/schuldhulpverlening/modules>.



b. Ontwikkelingen in de schuldhulpverlening

De wetsgeschiedenis plaatst het breed moratorium nadrukkelijk binnen het schuldregelen zelf (Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. 49, blz. 2). Binnen de huidige schuldhulpverlening vormt het schuldregelen slechts een van de instrumenten om personen met schulden te ondersteunen. Het instrumentarium van de schuldhulpverlener is gedurende de afgelopen jaren beduidend verbreed. Deze verbreding hangt samen met de sinds 2008 ingezette focusverschuiving waarbij niet het schuldenvrij maken van de schuldenaar via veelal een schuldregeling, maar het creëren van een financieel stabiele situatie steeds meer het hoofddoel van de schuldhulpverlening vormt. 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.³ 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 kampt met problematische schulden een brug te ver. Het creëren van een financieel stabiele situatie is dan het hoogst haalbare, en voor betrokkene 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 bredere dienstverlening met als belangrijkste doel 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 erop 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

³ Zie het onderzoek 'Onoplosbare schuldsituaties' van N. Jungmann, E. Lems, F. Vogelpoel, G. van Beek en P. Wesdorp (2014). Vgl. <http://schuldenenincasso.nl/CmsData/publicaties/Rapporten/2014/2014%20HU%20Onoplosbare%20schuldsituaties%20DEF.pdf>.



zijn financiële situatie en het uiteindelijk oplossen van zijn schulden werkt.

d. Stabilisatie van de financiële situatie

Veel schuldenaren komen pas in beeld bij de schuldhulpverlening als de schuldsituatie is geëscaleerd en het creëren van een financieel stabiele situatie een te groot beroep doet op de zelfredzaamheid van de schuldenaar. 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 gevolgd, 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 rechter worden verzocht om de weigerachtige schuldeiser te dwingen medewerking te verlenen aan een schuldregeling (artikel 287a Fw). Speelt dit niet of wijst de rechter dit verzoek tot een zogenaamd 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 (ZIN). In deze convenanten is opgenomen dat deze instanties, in de tijd dat getracht wordt een minnelijke schuldregeling op te stellen, een verhaals- en executiepauze inlassen. 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, zorgverzekeerbaar 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 allen 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. Wanneer een gemeente op de Vish is aangesloten heeft dit in de praktijk tot gevolg dat het overgrote deel van de schuldeisers die gebruik maken van een gerechtsdeurwaarder zich gedurende het schuldhulpverleningstraject onthoudt van incassomaatregelen.

f. Doel van het breed moratorium

Het breed moratorium strekt ertoe om onder bepaalde voorwaarden een verhaals- en executiepauze 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 en – gezien de betalingsonmacht van de schuldenaar – onnodige incassokosten ofwel het starten 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 Vish 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. Financiële stabiliteit kan zijn uiteindelijke vorm vinden in met de verschillende schuldeisers getroffen betaalafspraken, afspraken over het opschorten 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.

g. Breed moratorium: ultimum remedium

Het breed moratorium is een ultimum remedium (Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. 49, blz. 2). 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 het schuldenveroorzakend gedrag eerst onder controle moeten zijn gebracht voordat deze persoon voor een breed moratorium in aanmerking komt.

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 gemeentelijke 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 gemeentelijke 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. 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.

De afkoelingsperiode raakt ook de rechten van schuldeisers. Hun bevoegdheden tot verhaal en executie worden bij inzet van een breed moratorium tijdelijk opgeschort (artikel 5, eerste lid, Wgs en artikel 8, eerste lid, van dit besluit). Ook zij zijn 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 Rechtvaardiging voor overheidsinterventie

Er is kritisch gekeken of overheidsinterventie via een afkoelingsperiode gerechtvaardigd is. Dit besluit ziet op situaties waarin een of meerdere schuldeisers, ondanks dat zij bekend (kunnen) zijn met het feit dat de schuldenaar is toegelaten tot de schuldhulpverlening, 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 Reikwijdte breed moratorium

De voorziene afkoelingsperiode houdt in dat schuldeisers zich dienen te onthouden van verhaal en executie. 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 tot betaling van vaste lasten, zoals de huur voor de komende maanden, maandtermijnen van gas, water en licht, maar ook de gebruikelijke aansprakelijkheidsverzekeringen door. Voorwaarde voor toelating tot het breed moratorium is dat de schuldenaar deze vaste lasten tijdens de afkoelingsperiode daadwerkelijk zal betalen, opdat wordt voorkomen dat er tijdens de afkoelingsperiode ter zake nieuwe schulden ontstaan. Ook zal aan de toepassing van een breed moratorium de voorwaarde worden verbonden dat het budget van de schuldenaar door of – als het budget al wordt beheerd vanwege een lopende onderbewindstelling – mede namens 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.

2.2 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. Het is aan het college om, al dan niet met bescheiden, de noodzaak van de afkondiging van een moratorium aan te tonen.

2.3 Duur van het breed moratorium

Het moratorium gaat in op de dag volgend op de afkondiging per gerechtelijke uitspraak. 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 of overlijden, 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 worden gedaan. Schuldeisers kunnen, als zij hiertoe gegronde redenen hebben, wel een verzoek bij het college indienen om een tussentijdse beëindigingsprocedure 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 breed 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.

2.4 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, blz. 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 zij hun schulden niet meer zullen kunnen betalen of die verkeren in een toestand dat zij al 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, blz. 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 beëindigingsverzoek bij de rechter in te dienen.

Budgetbeheer is een zeer gebruikelijk instrument binnen de gemeentelijke schuldhulpverlening. De koppeling van een breed moratorium aan verplicht budgetbeheer brengt dan ook geen nieuwe risico's met zich mee. Daarnaast is de schuldenaar verplicht om de schuldhulpverlener tijdig te informeren over feiten of omstandigheden die van invloed zijn op het schuldhulpverleningstraject, om zijn medewerking te verlenen aan dit traject en om naar vermogen baten voor de boedel te verwerven. Schendt de schuldenaar deze verplichtingen, ook dan moet het college een tussentijds verzoek tot beëindiging indienen.

3. Consultatie

3.1 Algemeen

Een voorontwerp is in mei 2016 via internet in consultatie gegaan. Naast de nodige individuele reacties zijn commentaren ontvangen van de volgende koepels en bedrijven: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), de Raad voor de rechtspraak (RvdR), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Belastingdienst, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Nederlandse Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK), de Landelijke Cliëntenraad (LCR), de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), het Bureau WSNP van de Raad voor Rechtsbijstand, het Verbond van Verzekeraars, VNO-NCW/MKB Nederland, Netbeheer Nederland, zorgverzekeraar CZ, de Vereniging van drinkwaterbedrijven in Nederland (Vewin), de Federatie Opvang, de Beroepsvereniging Bewindvoerders WSNP (BBW), de Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso-ondernemingen (NVI), de Stichting Lezen en Schrijven, LOSR/Sociaal Werk Nederland (SWN), Deurwaarders Belangen Nu (DBNU), de Landelijke Vereniging Lokale Belastingen (LVLB), het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO), het Zorginstituut Nederland (ZIN), BFB Groningen, Jong Bewind Beuningen, Kuver Support Veghel, Mijnbudgetcoach.nl, Woningstichting Het Grootslag (Wervershoof), Woningstichting St. Joseph (Weert), Advocatenkantoor Moerdijk, Bosveld Incasso en Gerechtsdeurwaarders, de Gerechtsdeurwaardster en Beschermingsbewind Centraal Nederland B.V.

De consultatie leverde een breed palet aan reacties op. Deze verscheidenheid betrof, enerzijds, met name het belang van een eenvoudigere toegankelijkheid en inzet van het breed moratorium (o.a. de NVVK, de VNG en Divosa) en, anderzijds, tot juist een striktere toepassing en een sterkere positie van schuldeisers (m.n. de KBvG, de NVB en VNO-NCW/MKB Nederland).

Naar aanleiding van de consultatie is het ontwerpbesluit op een aantal in het oog springende punten gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen betreffen:

- a. in artikel 2, tweede lid, is op suggestie van de RvdR verduidelijkt dat op de behandeling van het verzoek de artikelen 278 en verder Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) van toepassing zijn;
- b. opgenomen is dat met het plan van aanpak moet worden overgelegd een machtiging tot beheer of, in voorkomend geval, nadere afspraken met de bewindvoerder (artikel 2, derde lid);
- c. verduidelijkt is dat de schuldenaar gedurende het moratorium geen nieuwe schulden mag maken (artikel 4, onderdeel f);
- d. op suggestie van de NVVK is verduidelijkt dat het moratorium van rechtswege eindigt met het overlijden van de schuldenaar (artikel 6, vierde lid);
- e. opgenomen is dat de rechter, alvorens over te gaan tot een verzoek tot instelling van een moratorium, ook het Openbaar Ministerie kan horen, om te voorkomen dat een schuldenaar te kwader trouw een moratorium tracht te verkrijgen (artikel 7, eerste lid);
- f. op suggestie van onder meer het UWV, de SVB, de VNG, het CJIB en het LBIO is opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders de bekende schuldeisers terstond informeert over de afkondiging en de tussentijdse beëindiging van een moratorium, opdat verzekerd is dat zij zo gauw mogelijk bekend zijn met het begin en het (tussentijdse) einde van een moratorium (artikel 7, vierde lid);
- g. In artikel 8 van het ontwerpbesluit was een beslissing van de rechter inzake een verzoek om een breed moratorium uitgesloten van hoger beroep en cassatie. De RvdR heeft er terecht op gewezen dat een besluit als dit geen afbreuk kan doen aan de mogelijkheden van hoger beroep en cassatie; artikel 8 is daarom vervallen;
- h. omdat de rechtsgevolgen van de afkondiging van een breed moratorium al genoegzaam blijken uit artikel 5, eerste lid, Wgs en de bijbehorende wetsgeschiedenis, is – met uitzondering van het retentierecht – uiteindelijk afgezien van nadere regeling bij dit besluit (artikel 9; vgl. ook hierna par. 3.5.);

- i. het opschrift, de aanhef en artikel 11 zijn zodanig aangepast dat mede wordt voorzien in de inwerkingtreding van artikel 5 Wgs.

Uit de ontvangen reacties komt verder een aantal aandachtspunten naar voren dat hierna in algemene zin wordt besproken, te weten: de reikwijdte van dit besluit (par. 3.2), de positionering van het breed moratorium in het schuldhulpverleningstraject (par. 3.3), de procedure en inrichting van het breed moratorium (par. 3.4), de gevolgen van de afkondiging van een breed moratorium (par. 3.5) en de beëindiging van het moratorium (par. 3.6). Daarentoe is het volgende opgemerkt.

3.2 Reikwijdte besluit

Dit besluit is gebaseerd op artikel 5, leden 2 en 3, Wgs. De Raad voor de rechtspraak heeft in de consultatie aangevoerd dat het besluit op een aantal onderdelen verder zou gaan dan is toegestaan op basis van deze delegatiegrondslagen. Zoals hierna in het artikelsgewijze deel wordt aangegeven, hebben de opmerkingen van de Raad in sommige opzichten geleid tot aanpassing van het besluit. De beperkte reikwijdte die de Raad toekent aan artikel 5, tweede lid, Wgs wordt echter niet gedeeld. De Raad leest artikel 5, tweede lid, Wgs aldus dat bij besluit 'nadere voorwaarden aan een afkoelingsperiode' kunnen worden gesteld. De formulering van artikel 5, tweede lid, Wgs is echter veel ruimer. Er is in algemene zin sprake van 'nadere voorwaarden', die – bij gebreke aan enige clausulering – zowel van formele als van materiële aard kunnen zijn. Zij kunnen inderdaad betrekking hebben op de afkoelingsperiode zelf, maar ook op de afkondiging, de noodzakelijkheid, de beëindiging, de wijze van verzoeken en de gronden van toe- of afwijzing ('wordt afgekondigd ... indien is voldaan aan nadere voorwaarden'). Nog duidelijker blijkt uit de wetsgeschiedenis dat bij algemene maatregel van bestuur nadere voorwaarden 'zullen' worden gesteld 'waaraan moet worden voldaan om een afkoelingsperiode te kunnen uitspreken.' (Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. 49, blz. 2). Bezien in samenhang met artikel 5, derde lid, Wgs, dat de grondslag vormt om bij besluit nadere verplichtingen aan de schuldenaar op te leggen, acht de regering de met dit besluit beoogde maatregelen voldoende gedragen door artikel 5 Wgs.

De Raad merkt nog in algemene zin op dat een eventuele inperking van de rechten en vrijheden van schuldeisers bij wet in formele zin zou moeten worden geregeld. Artikel 5, eerste lid, Wgs, dat met dit besluit in werking treedt, voorziet daar zelf al in. Daarin ligt tevens de verenigbaarheid met artikel 107 Grondwet besloten, omdat de Wgs een 'afzonderlijke wet' in de zin van die bepaling is en delegatie daarin niet als zodanig wordt uitgesloten.

3.3 Positionering breed moratorium in het schuldhulpverleningstraject

Met name de VNG, Divosa, de NVVK, de Federatie Opvang, het Bureau WSNP, de LCR, de Raad voor de rechtspraak, Deurwaarders Belangen Nu en het Uitvoeringspanel gemeenten hebben vragen gesteld over de positionering van het breed moratorium in het schuldhulpverleningstraject. De NVVK pleit voor het inzetten van een standaard breed moratorium aan het begin van ieder schuldhulpverleningstraject, op een zo eenvoudig mogelijke wijze. Ook het Uitvoeringspanel gemeenten heeft een voorkeur voor een moratorium aan het begin van het proces. Het breed moratorium is een uiterste middel, dat is bedoeld voor situaties waarin andere instrumenten geen of onvoldoende soelaas bieden. Het door de NVVK gewenste standaard breed moratorium zou hieraan afbreuk doen.

Vanuit de optiek van uiterste middel dat eerst ingezet kan worden als andere instrumenten geen soelaas bieden past het ook niet om, zoals de KBvG voorstelt, een maximale termijn voor te schrijven, na de start van een schuldhulpverleningstraject, waarbinnen het college een verzoek tot een moratorium moet indienen. Het is aan het college om te bepalen of, en zo ja wanneer een verzoek voor een afkoelingsperiode opportuun is ('maatwerk').

Zowel de Raad voor de Rechtspraak als de LCR verzoeken om onafhankelijk toezicht op het gebruik van het breed moratorium, alsmede om de introductie van specifieke kwaliteitseisen. Met de Wgs zijn gemeenten verantwoordelijk gemaakt voor de schuldhulpverlening. De gemeenteraad is verplicht aan te geven in het plan dat zij moet opstellen welke maatregelen de raad en het college nemen om de kwaliteit van de uitvoering van gemeentelijke schuldhulpverlening te borgen (artikel 2, vierde lid, onderdeel b, Wgs). Het college voert het plan uit en de raad controleert het college. In deze constellatie past het niet om ten aanzien van een specifiek instrument een andere vorm van toezicht te introduceren of specifieke kwaliteitseisen te stellen.

Het doel van het breed moratorium is om de schuldenaar en de schuldhulpverlener de nodige rust te geven om in samenspraak met de schuldeisers de nodige stappen te zetten om tot een financieel stabiele situatie te komen. Het moratorium is, anders dan door de VNG en Divosa verondersteld, niet beperkt tot die gevallen waarin enkel een schuldregeling aan de orde kan zijn. Vereist is ook niet dat er per definitie al sprake is van financiële stabiliteit, zoals in de inbreng van Uitvoeringspanel gemeenten wordt verondersteld. Het college zal alle individuele omstandigheden en aspecten moeten afwegen om te zien of het moratorium het meest geschikte middel is. Het is wel noodzakelijk dat de schuldenaar is toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. Dat vloeit direct voort uit artikel 5 Wgs.



Voor mensen die (nog) niet tot de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn toegelaten, behoort een moratorium niet tot de mogelijkheden. Het verzoek van de VNG en Divosa tot verruiming van de reikwijdte van het breed moratorium kan daarom niet worden gehonoreerd. Het breed moratorium strekt ertoe om een financieel stabiele situatie te creëren, daar waar de financiële instabiliteit het gevolg is van een opeenstapeling van incasso-activiteiten. Is deze instabiliteit in hoge mate het gevolg van bijvoorbeeld in de persoon gelegen factoren (zoals verslavingsproblematiek), dan zal het schuldenveroorzakend gedrag, bijvoorbeeld door flankerende hulpverlening of onder bewindstelling, eerst onder controle moeten zijn gebracht, omdat anders het risico reëel blijft dat de schuldenaar ook tijdens een afkoelingsperiode nieuwe schulden maakt. Dit impliceert – zoals de Federatie Opvang ook opmerkt – dat het breed moratorium vaak niet direct het meest aangewezen middel is als er een zwaardere problematiek speelt. Van strijd met het VN-gehandicaptenverdrag, zoals de LCR stelt, is geen sprake. Het breed moratorium staat ook open voor personen waarbij in de persoon gelegen factoren de oorzaak zijn van de schuldenproblematiek. Van belang is dan wel dat het schuldenveroorzakende gedrag, bijvoorbeeld via een onderbewindstelling, onder controle is. Verschillende partijen hebben aandacht gevraagd voor de samenloop van het moratorium met andere voorzieningen, zoals een WSNP-verzoek en het ‘smal’ moratorium als bedoeld in artikel 287b van de Faillissementswet (Fw). In reactie op vragen van o.a. het Bureau WNSP, Gerechtsdeurwaardster, de NVVK en de RvdR zij opgemerkt dat een breed moratorium slechts kan worden afgekondigd als dit – aldus artikel 5, tweede lid, Wgs – voor de schuldhulpverlening ‘noodzakelijk’ is. De uiteindelijke inzet van een breed moratorium is om een situatie te creëren waarin de schuldenaar weer zelfstandig en verantwoord zijn schulden kan aflossen. Het moratorium kan de voorfase vormen voor een verder schuldregelingstraject, als na de afkoelingsperiode moet worden geconstateerd dat geen duurzaam stabiele financiële situatie kan ontstaan zonder dat schulden gedeeltelijk worden kwijtgescholden, maar beoogt dit uitdrukkelijk niet. Daarbij mag van de schuldhulpverlener worden verwacht dat hij de afkoelingsperiode gebruikt om juist de in artikel 287b Fw genoemde situaties te voorkomen. In die zin ligt een direct na een breed moratorium ingezet smal moratorium niet in de rede.

3.4 Breed moratorium: procedure en inrichting

3.4.1 Procedure

Met name door het Bureau WSNP, de BBW, vanuit de kring van beschermingsbewindvoerders en door de KBvG is opgemerkt dat de mogelijkheid tot het aanvragen en tussentijds beëindigen van een breed moratorium niet exclusief aan het college zou moeten toekomen, maar ook aan anderen, zoals schuldeisers, advocaten, curatoren, bewindvoerders, notarissen of gecertificeerde dan wel door de NVVK geauditeerde schuldhulpverleningsorganisaties. Hoewel op zich begrip bestaat voor deze wens, is deze niet gehonoreerd omdat artikel 5, eerste lid, Wgs hier een exclusieve taak voor het college weggelegd ziet. Dit betekent tevens dat beschermingsbewindvoerders niet bevoegd zijn om een verzoek tot een moratorium bij de rechter in te dienen, zo zij opgemerkt in reactie op een vraag van de Raad voor de rechtspraak.

Om dezelfde reden is het niet mogelijk om, zoals geopperd door de NVVK, het moratorium standaard zes maanden te laten duren. Artikel 5, eerste lid, Wgs spreekt hier over ‘een periode van maximaal zes maanden’, en laat daarmee de mogelijkheid open dat een breed moratorium voor een kortere periode wordt afgekondigd. Daarin komt de proportionaliteitsgedachte naar voren. Het zou onevenredig zijn om van crediteuren per definitie altijd zes maanden medewerking te verlangen, als een moratorium van kortere duur kan volstaan. Het is inderdaad, zoals de NVVK impliceert, aan het verzoekende college om aan te geven wat de noodzakelijke duur van het moratorium zou moeten zijn. Bij de evaluatie van artikel 5 Wgs en dit besluit, die besloten ligt in artikel 12 Wgs zal, zoals geopperd door de gemeente Den Haag, ook de vraag worden betrokken of een periode van zes maanden voldoende is om de met het moratorium beoogde doelen te bereiken.

Door onder meer de BBW is gepleit voor opname van een verplichting voor het college om de bekende schuldeisers te melden dat ten behoeve van iemand een verzoek tot instelling van een breed moratorium is gedaan. Die suggestie is niet overgenomen, omdat dit het gerede risico meebrengt dat de invorderingsactiviteiten kort voor de afkondiging van een moratorium maximaal worden geïntensiveerd. Dat zou onnodig ten koste van de schuldenaar gaan en haaks staan op de specifieke bedoeling van het breed moratorium, namelijk een tijdelijke verhaals- en executiepauze. Om dezelfde reden is ook de suggestie van de SVB niet opgevolgd om een (aanpassings)periode te introduceren tussen afkondiging en ingangsdatum van een breed moratorium.

Ook van registratie van het breed moratorium in het beslag- of insolventieregister, zoals bepleit door de NVB, het LBIO, het CJIB, de KBvG en DBNU, is afgezien, omdat het breed moratorium niets met een faillissement te maken heeft en evenmin een beslag is of daartoe kan leiden. Uiteraard bestaat begrip voor de wens om goed kennis te kunnen nemen van de afkondiging van een moratorium. Daartoe hebben vooral het UWV, het CJIB, de SVB en het LBIO geopperd dat het goed zou zijn om de schuldhulpverlener te verplichten om de hem bekende schuldeisers te informeren over de afkondiging van een breed moratorium. Die suggestie is overgenomen in artikel 7, derde lid, van het besluit. Daarnaast worden derden geïnformeerd via de bekendmaking in de Staatscourant.



Voor de indiening van het verzoek tot afkondiging van een breed moratorium en voor een eventueel (verplicht) verzoek tot tussentijdse beëindiging zijn ingevolge de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) griffierechten verschuldigd. Omdat gemeenten uitdrukkelijk hebben verzocht om de invoering van het breed moratorium als nieuw schuldhulpverleningsinstrument en dit ook tot een effectievere schuldhulpverlening zal leiden, bestaat er – zo zij in reactie op de inbreng van de VNG, het NVVK, het LBO en het uitvoeringspanel gemeenten opgemerkt – geen reden daarvan af te zien, noch om gemeenten daarvoor budgettair te compenseren. Het feit dat gemeenten in casu griffiekosten verschuldigd zijn, voorkomt bovendien dat het breed moratorium (te) lichtvaardig wordt ingezet. Deze griffierechten komen, zo zij in reactie op de inbreng van VNO-NCW opgemerkt, voor eigen rekening van de gemeenten, en geven de gemeenten geen verhaalsmogelijkheid op de boedel van de schuldenaar. De Wgbz en dit besluit bieden daarvoor geen grondslag.

3.4.2 Inrichting

Tijdens de afkoelingsperiode moet de schuldenaar meewerken aan het beheer van de boedel en schulden door de schuldhulpverlening. De NVVK en de LOSR hebben gevraagd of budgetbeheer ook verplicht is als de schuldenaar reeds onder bewind is gesteld. Ook vanuit de zijde van beschermingsbewindvoerders is hier aandacht voor gevraagd, omdat er bij beschermingsbewind al beheer van het inkomen en vermogen van de schuldenaar plaatsvindt. De beschermingsbewindvoerder is echter niet per definitie de schuldhulpverlener. In voorkomende gevallen moeten de beschermingsbewindvoerder en de schuldhulpverlener hierover afspraken maken en die vastleggen in het plan van aanpak (zie artikel 2, derde lid, onderdeel d). Beschermingsbewind is een instrument dat de gemeentelijke schuldhulpverlening ter beschikking staat. Het instrument kan ook in combinatie met andere dienstverlening worden ingezet. De gemeentelijke schuldhulpverlening moet voor de schuldenaar passende dienstverlening aanbieden ('maatwerk'), zo zij opgemerkt in reactie op de inbreng van de Raad voor de Rechtspraak.

Verschillende partijen vinden het wenselijk om in plaats van verplicht budgetbeheer te kiezen voor een verplichte onderbewindstelling. Binnen de voorgestelde regeling kan de schuldenaar daar waar zijn situatie hierom vraagt onder bewind worden gesteld en voorziet het beschermingsbewind in het voor het breed moratorium noodzakelijke beheer. Structurele inzet van dit middel is echter te zwaar.

Anderzijds vragen zowel de belangen van de schuldeisers als de belangen van hen die de schuldenaar maandelijks van gas, water, licht en woongenot voorzien enige vorm van beheer. Daarmee verdraagt zich niet de wens van de NVVK om in bepaalde gevallen af te kunnen zien van budgetbeheer.

De NVVK en het Bureau WSNP adviseren om tijdens het breed moratorium niet de beslagvrije voet als uitgangspunt te nemen voor de afdracht aan de schuldeisers, maar het 'vrij te laten bedrag' waarmee in minnelijke en wettelijke schuldregeling wordt gewerkt. Ook de RvdR heeft in de consultatie gevraagd waarom aansluiting is gezocht bij de beslagvrije voet en niet bij het vrij te laten bedrag. Het vrij te laten bedrag (VTLB) is een afgeleide van de beslagvrije voet met enkele extra ophogingsmogelijkheden. Het breed moratorium is er niet op gericht om te komen tot een schuldregeling, maar juist tot reële (duurzame) betaalaafspraken tussen schuldenaar en zijn verschillende schuldeisers. Het hanteren van het VTLB tijdens de afkoelingsperiode zou inhouden dat de schuldenaar in deze periode naar alle waarschijnlijkheid een ruimer budget heeft dan na beëindiging van het breed moratorium, wanneer hij weer is aangewezen op de beslagvrije voet. Dat zou het onwenselijke effect hebben dat hij na de afkoelingsperiode zich moet aanpassen aan een lager bestedingsniveau, wat het risico op nieuwe schulden en daarmee ook nieuwe financiële instabiliteit aanzienlijk verhoogt.

Verschillende organisaties (Netbeheer Nederland, de NVB en VNO-NCW) hebben de suggestie gedaan om het moratorium te beperken tot schulden die te goeder trouw zijn gemaakt. Ook hier speelt dat het breed moratorium niet is gericht op het (gedeeltelijk) kwijtschelden van schulden, wat in het geval van te kwader trouw aangegane schulden onwenselijk is. Daarbij speelt ook dat het onderscheid tussen te goeder trouw en niet te goeder trouw aangegane schulden een zware subjectieve component kent, wat een eenduidige uitvoering bemoeilijkt. Een en ander laat onverlet dat het college iemand die (waarschijnlijk) fraude heeft gepleegd, na individuele afweging, de toegang tot de schuldhulpverlening kan weigeren, waardoor ook het breed moratorium niet voor hem beschikbaar is.

Benadrukt wordt nog dat het college een moratorium voor een ieder die is toegelaten tot de schuldhulpverlening kan verzoeken als dat noodzakelijk is voor de schuldhulpverlening. Het college zal daarbij steeds de vraag moeten beantwoorden of een verhaal- en executiepauze in de specifieke situatie van de schuldenaar van meerwaarde is, mede gelet op de belangen van crediteuren. Als iemand zijn lopende verplichtingen niet vanuit de voor hem geldende beslagvrije voet kan voldoen, bestaat het gerede risico dat hij tijdens de afkoelingsperiode vrij snel nieuwe schulden zal maken. Een moratorium is dan niet het aangewezen middel.

3.5 Consequenties instelling breed moratorium

Door met name VNO-NCW en de SVB is de vraag aan de orde gesteld in welke mate een breed moratorium al dan niet raakt aan gelegde (conservatoire) beslagen en pandrechten (VNO-NCW). Daarnaast is door de Belastingdienst, de NVB, DBNU en het UWV aandacht gevraagd voor de



consequenties van het breed moratorium voor de verrekening van vorderingen. Naar aanleiding hiervan zij, ook in meer algemene zin, het volgende opgemerkt.

Over de gevolgen van een afgekondigd breed moratorium bepaalt artikel 5, eerste lid, Wgs dat gedurende maximaal zes maanden niet kan worden uitgeoefend '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'. Dit betekent, aldus de toelichting, 'dat beslag, executoriale verkoop en verrekening worden opgeschort' (Kamerstukken 2010/11, 32 291, nr. 49, blz. 2). Daarmee wordt verduidelijkt dat de afkondiging van een breed moratorium niet leidt tot opheffing van de betalingsverplichtingen van de schuldenaar noch tot enig verlies van bevoegdheden van crediteuren. Zakelijke zekerheidsrechten, zoals pand, hypotheek en retentierechten, gaan niet teloor, en gelegde beslagen vervallen niet. Slechts de uitoefening, bijvoorbeeld via executoriale verkoop, wordt tijdelijk opgeschort. Dat geldt, gelet op de wetsgeschiedenis, ook voor standaardverrekeningen die op een bankrekening plaatsvinden. De NVB heeft aangegeven dat de hieraan wellicht verbonden complicaties kunnen worden ondervangen door het gebruik van specifieke leefgeldrekeningen. Dat is nu in de schuldhulpverlening overigens al goed gebruik.

Van de zijde van het UWV en het SVB is verder aandacht gevraagd voor de bestaande praktijk om eventuele (extra) inkomsten in mindering te brengen op de nog te verstrekken uitkeringen. Met deze correcties wordt recht gedaan aan de eigenlijke aanspraken van een schuldenaar op een uitkering, en wordt in feite voorkomen dat deze zich – via een hogere uitkering dan waarop daadwerkelijk aanspraak bestaat – onrechtmatig verrijkt. De klassieke verrekening van over en weer bestaande vorderingen is hierbij niet aan de orde. Om die reden raakt het moratorium deze vormen van uitkeringscorrectie niet.

Gelet hierop liggen de gevolgen van de afkondiging van een breed moratorium voldoende en duidelijk besloten in artikel 5, eerste lid, Wgs. Daarom is uiteindelijk afgezien van een nadere regeling in dit besluit en is het aanvankelijk voorgestelde artikel 11 vervallen, behoudens de regeling ten aanzien van het retentierecht.

Artikel 5 van de Wgs strekt zich uit tot elke bevoegdheid tot verhaal. Aan het pleidooi van de NVB om een moratorium alleen uit te spreken ten aanzien van een bepaalde groep schuldeisers kan derhalve geen gehoor worden gegeven.

De Belastingdienst en de KBvG hebben gevraagd hoe vrijwillige betalingsregelingen zich verhouden tot het breed moratorium. De afkoelingsperiode strekt zich ook uit tot vrijwillig getroffen betalingsregelingen. Zij zijn blijkens artikel 5 Wgs niet uitgezonderd van het moratorium, terwijl voorts van de schuldenaar niet kan worden verlangd dat hij deze betalingsregelingen gestand doet vanuit de hem resterende beslagvrije voet.

In reactie op de inbreng van de SVB zij opgemerkt dat dit eveneens geldt als een zorgverzekeraar een betalingsregeling is overeengekomen met een schuldenaar (verzekeringnemer), die vanwege een betalingsachterstand te maken had met het bestuursrechtelijk premieregime. Van het bestuursrechtelijk premieregime is sprake indien een schuldenaar met een betalingsachterstand van een premieschuld ter hoogte van zes of meer maandpremies door de zorgverzekeraar is aangemeld bij Zorginstituut Nederland. De (bestuursrechtelijke) premie die wordt gehanteerd is gelijk aan 125% van de gemiddelde nominale premie. Sinds juli 2016 bestaat voor de schuldenaar de mogelijkheid om via een betalingsregeling met betrekking tot zijn premieachterstand uit het bestuursrechtelijk premieregime te stromen. Komt hij de afspraken rond deze betalingsregeling niet na, dan kan hij weer teruggezet worden in dit regime. Het is aan de zorgverzekeraar om te bepalen of het feit dat een moratorium mede lopende betalingsregelingen omvat, reden is om de schuldenaar opnieuw voor het bestuursrechtelijk regime aan te melden. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Zorgverzekeraars Nederland verzocht om hiervan geen gebruik te maken, juist omdat het moratorium beoogt tot duurzame financiële stabiliteit te komen, als gevolg waarvan de schuldenaar ook zijn afspraken met de zorgverzekeraar gestand kan doen. Wel blijft de schuldenaar tijdens de afkoelingsperiode verplicht om zijn lopende verzekering tegen zorgkosten te betalen (artikel 8, tweede lid).

Het LBIO vraagt aandacht voor de kinderalimentatieplichten van alimentatieplichtigen. De gevolgen van een moratorium strekken zich ook uit tot alimentatieplichten. Hiervoor is geen uitzondering gemaakt. Overigens, en daar wijst het LBIO ook op, is een inkomen ter hoogte van de beslagvrije voet niet toereikend om kinder- en/of partneralimentatie te blijven voldoen. De schuldenaar kan weliswaar een nihilstelling voor zijn verplichtingen vragen, maar hiermee is enige tijd gemoeid. Deze aspecten zal het college bij zijn overweging om een breed moratorium aan te vragen betrekken.

Vewin vraagt om te regelen dat de maximale opschortingstermijn voor partijen die al een convenant hebben gesloten dat voorziet in een vrijwillige opschortingsperiode, niet langer kan zijn dan voor partijen die geen convenant hebben. Gelet op de grote diversiteit aan convenantafspraken ligt het meer in de rede om de verhouding met het breed moratorium in convenanten te regelen. Maatwerk kan dan het devies zijn.

3.6 Beëindiging breed moratorium

De (tussentijdse) beëindiging van de afkoelingsperiode betekent dat het moratorium vervalt en dat verhaals- en executiemaatregelen kunnen worden hervat. In feite herleven van rechtswege, zoals de



SVB terecht heeft opgemerkt, de rechtsverhoudingen die bestonden voordat het moratorium werd afgekondigd, tenzij – zo zij daaraan toegevoegd – tijdens de afkoelingsperiode nieuwe betaalaafspraken zijn gemaakt.

Het doel van een afkoelingsperiode is financiële stabiliteit. Die kan bijvoorbeeld vorm krijgen via met de verschillende schuldeisers getroffen (nieuwe) betaalaafspraken of afspraken over de tijdelijke opschorting van de incasso totdat de schuldenaar over (meer) afloscapaciteit beschikt. Het kan echter ook betekenen dat het ingezette beheer nog enige tijd zal worden voortgezet om het ontstaan van nieuwe schulden te voorkomen. Daarbij kan de ontstane financiële stabiliteit een beginpunt vormen voor verdere dienst- en hulpverlening, als die nodig mocht zijn om tot een voor de schuldenaar hanteerbare situatie te komen. Anders dan het LCR in de consultatie heeft geopperd, kan niet tijdens de afkoelingsperiode via de rechter een betalingsregeling worden afgedwongen. Door VNO/NCW is aangevoerd dat het tijdens het breed moratorium mogelijk zou moeten zijn betalingen aan de schuldeisers te doen plaatsvinden pro rata aan hun claim. Artikel 5 Wgs en dit besluit verplichten daar niet toe, maar verzetten zich evenmin tegen (tussentijdse) pro-rata-betalingen.

4. Financiële en uitvoeringstechnische aspecten

Over de mogelijke financiële en uitvoeringstechnische implicaties zijn achtereenvolgens geraadpleegd: de SVB, het UWV, de Belastingdienst, de Inspectie van SZW en het Uitvoeringspanel, waaraan onder meer gemeenten deelnemen. Daarnaast is concreet advies verkregen van de NVVK, het CJIB en de Raad voor de rechtspraak.

De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden door de geraadpleegde partijen positief ingeschat. Hierbij is wel een aantal kanttekeningen gemaakt. De VNG en Divosa staan positief tegenover de invoering van het breed moratorium, maar uiten hun zorg over de in hun optiek ingewikkelde procedure en de mogelijke uitvoeringslasten. Deze zorg wordt gedeeld door gemeenten die in het kader van het Uitvoeringspanel op het besluit hebben gereageerd.

Kritische kanttekeningen bij het nut en de noodzaak van een breed moratorium worden geplaatst door de KBvG, die verwacht dat de invoering van het moratorium geen oplossing zal bieden voor knelpunten in het minnelijke schuldhulpverleningstraject. Oplossingen hiervoor moeten, aldus de KBvG, mede in de professionalisering van de schuldhulpverlening worden gezocht. De schuldhulpverlening – zo laat de evaluatie van de Wgs ook zien⁴ – is gebaat bij een verdere professionaliseringslag. De noodzaak van een breed moratorium staat daar echter los van. Wel zal, mede om de door gemeenten geuite zorgen weg te nemen, voorafgaand aan de inwerkingtreding de nodige informatie inzake gebruik en proces rond het breed moratorium door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beschikbaar worden gesteld, om een effectief en correct gebruik te bevorderen.

De haalbaarheid van inwerkingtreding van dit besluit per 1 januari 2017 wordt door de meeste partijen positief beoordeeld. Voor de Belastingdienst, het UWV en de SVB geldt dat zij al bestaande mogelijkheden voor afkoelingsperiodes kennen, waardoor de impact beperkt is. Gelet op het relatief bescheiden aantal verwachte gevallen geeft men de voorkeur aan handmatige verwerking boven dure ict-aanpassingen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wil met deze partijen in gesprek blijven over de uitvoeringstechnische aspecten om eventuele knelpunten voortvarend te kunnen ondervangen.

De SVB acht het ontwerpbesluit op zich uitvoerbaar en handhaafbaar. Uitgaande van handmatige afhandeling raamt de SVB de eenmalige geringe uitvoeringskosten in 2016 en structurele uitvoeringskosten vanaf 2017 op ca. € 100.000 per jaar. Deze kosten worden gedekt door de jaarlijkse bijdragen die de SVB uit de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ontvangt. Het UWV raamt de totale incidentele kosten op ca. € 100.000. De totale structurele kosten bedragen volgens het UWV ca. € 70.000. De Belastingdienst raamt de incidentele kosten voor de aanpassing van de werkprocessen en systeemontwikkeling op ca. € 40.000 en geringe structurele kosten voor de uitvoering van het breed moratorium. Deze kosten zullen binnen het budget van de Belastingdienst worden gedekt.

De Raad voor de rechtspraak heeft de totale werklastconsequenties begroot op structureel ca. € 2,5 miljoen.⁵ Kosten die het ministerie van Veiligheid en Justitie maakt voor uitvoering van het breed moratorium, waaronder met name de kosten voor de rechtspraak, worden volledig gecompenseerd uit de begroting van het Ministerie van SZW door overheveling naar het ministerie van Veiligheid en Justitie van een budget van structureel € 3,2 miljoen.

Het NVVK en het Bureau WSNP van de Raad voor de rechtspraak hebben gepleit voor een (niet gespecificeerde) financiële compensatie van gemeenten, vrijstelling van het griffierecht of verhaal van de kosten van het breed moratorium op de boedel. Deze suggestie is niet overgenomen. Het instrument van het breed moratorium wordt mede op uitdrukkelijk verzoek van gemeenten ingevoerd. Het is

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 509, nr. 1.

⁵ De Raad gaat hierbij uit van 5.600 aanvragen op jaarbasis, waarvan er 4.700 zullen leiden tot een uitspraak en 900 tot een intrekking. Daarnaast verwacht de Raad 500 tussentijdse beëindigingen. Anderzijds voorziet zij een daling in het aantal verzoeken voor een smal moratorium.



bovendien een discretionaire bevoegdheid van gemeenten om dit instrument in het kader van de schuldhulpverlening al dan niet in te zetten. Daarbij past dat zij zelf voorzieningen treffen voor de uitvoering van dit besluit.

5. Regeldruk

De administratieve lasten (het voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid) en de inhoudelijke nalevingskosten (de kosten voor het kunnen voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving) vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het kabinet streeft ernaar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen.

Bij de voorbereiding van dit besluit is nagegaan of sprake is van regeldrukeffecten. De administratieve gevolgen van dit besluit liggen met name bij gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor het indienen van een verzoek voor een breed moratorium bij de rechtbank.

Van burgers vraagt het breed moratorium het ondertekenen van een modelformulier waarmee de schuldenaar onder andere aangeeft in te kunnen stemmen met het moratorium en de verplichtingen die daaruit voor hem voortvloeien. Dit formulier wordt geïncorporeerd in het Plan van Aanpak dat binnen het schuldhulpverleningstraject gebruikelijk is.

Voor werkgevers zijn regeldrukeffecten aan de orde indien een breed moratorium wordt uitgesproken voor werknemers op wiens loon loonbeslag is gelegd. De werkgever dient het loon dat boven de beslagvrije voet uitkomt in deze gevallen niet uit te betalen aan de schuldeiser, maar uit te keren aan de budgetbeheerder van de werknemer.

Gelet op het relatief bescheiden aantal verwachte gevallen en de marginale administratieve lasten die hieruit voortvloeien, is geen kwantificering en berekening van administratieve lasten uitgevoerd.

II Artikelsgewijs

Artikel 1

De begrippen 'college' en 'schuldhulpverlening' zijn al gedefinieerd in artikel 1 Wgs, dat tevens geldt voor alle op de Wgs berustende bepalingen, zoals dit besluit. Hierin ligt besloten dat het om 'gemeentelijke' schuldhulpverlening moet gaan. Terecht heeft de SVB in de consultatie opgemerkt dat het niet de bedoeling kan zijn dat het breed moratorium ook kan worden ingezet in private schuldhulpverleningstrajecten buiten de gemeente om.

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, Fw.

Artikel 2

Artikel 2 betreft de indiening van een verzoek tot afkondiging van een afkoelingsperiode door het college van burgemeester en wethouders. De gekozen procedure en de daarop betrekking hebbende formuleringen in dit besluit sluiten aan op de nieuwe wetgeving in het kader van het Programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (Stb. 2016, 288–294).

Eerste lid

Een verzoek om een afkoelingsperiode kan worden gedaan als sprake is van toelating tot de gemeentelijke schuldhulpverlening wegens problematische schulden en, aldus artikel 5, tweede lid, Wgs, de inzet van een moratorium noodzakelijk is in het kader van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Er is sprake van toelating tot de gemeentelijke schuldhulpverlening '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' (artikel 1 Wgs). Deze laatste criteria worden via artikel 2, eerste lid, in dit besluit geïncorporeerd. Op die wijze wordt een goede aansluiting tussen schuldhulpverlening en moratorium verzekerd. Het feit dat deze omschrijving ook wordt gehanteerd in artikel 284, eerste lid, Fw doet hieraan, anders dan de RvdR kennelijk meent, niet af.

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 al bepaald dat een afkoelingsperiode voor een maximale termijn van zes maanden kan worden afgekondigd.



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, blz. 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 en verder BW en artikel 4:98 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), tijdens het moratorium doorlopen. Dwanginvordering dienaangaande is echter, ingevolge artikel 5, eerste lid, Wgs en artikel 8, eerste lid, van dit besluit, tijdens het breed moratorium niet mogelijk.

Tweede lid

Op het verloop van de procedure zijn de artikelen 278–291 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering inzake de verzoekprocedure van toepassing. Op suggestie van de RvdR is dit expliciet in artikel 2, tweede lid, opgenomen. Een breed moratorium heeft tot doel de schuldhulpverlening te ondersteunen, daar waar de geboden hulpverlening ernstig wordt bemoeilijkt door nieuwe of dreigende verhaals- of executiemaatregelen gedurende het schuldhulpverleningstraject. Het is dan ook niet de schuldenaar zelf, maar uitsluitend het college, als uitvoerder van de schuldhulpverlening, dat een verzoek bij de rechtbank van de woonplaats van de schuldenaar kan indienen. Het college kan, zo zij opgemerkt in reactie op een vraag van de NVVK en de VNG/Divosa, de uitoefening van deze bevoegdheid desgewenst mandateren. Daarbij wordt een bevoegdheid niet onherroepelijk overgedragen, en blijft het college eindverantwoordelijk.

De schuldhulpverlener moet moeite hebben gedaan om schuldeisers te overtuigen hun invorderingsmaatregelen 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. Wel moet het college in het verzoek aangeven wat de beoogde looptijd van het moratorium is. Dat ligt besloten in het feit dat een moratorium 'noodzakelijk' is in het kader van de schuldhulpverlening (artikel 5, tweede lid, Wgs).

De NVVK alsmede VNG/Divosa hebben in de consultatie gevraagd naar de status van de beslissing van het college om geen verzoek tot een breed moratorium in te dienen. Wanneer een schuldenaar of schuldeiser het college vraagt om een verzoek voor afkondiging van een afkoelingsperiode bij de rechter in te dienen en het college ziet daarvan af, dan vormt dit geen voor bezwaar en beroep vatbaar besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht omdat het niet op rechtsgevolgen is gericht.

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 tijdspad daarvan is, alsmede een machtiging van de schuldenaar tot beheer of, in voorkomend geval, nadere afspraken met diens bewindvoerder, en
- e. een door de schuldenaar ingevuld formulier waaruit zijn instemming met het moratorium en de bijbehorende verplichtingen blijkt.

De onder a en b genoemde stukken betreffen gegevens die eveneens noodzakelijk zijn om te worden toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. Op suggestie van de RvdR is verduidelijkt dat ook de machtiging tot beheer moet worden overlegd, en is de rol van de bewindvoerder geëxpliciteerd (onderdeel d). Overigens staat dit besluit niet in de weg aan de goede suggestie van de Stichting Lezen en Schrijven om in het geval van laaggeletterde schuldenaars het werken aan basisvaardigheden in het plan van aanpak op te nemen.

In het derde lid van artikel 2 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.

VNO/NCW en het NVI hebben gevraagd naar de betekenis van het criterium 'noodzakelijk' voor de schuldhulpverlening. Hiermee wordt bedoeld dat alle andere (wettelijke) mogelijkheden al zijn bekeken en dat is gebleken dat alleen een breed moratorium ervoor kan zorgen dat er stabiliteit ontstaat die de schuldhulpverlener nodig heeft om een (tussen)balans op te maken. Het is aan het college om de noodzakelijkheid in het verzoekschrift aan te tonen (Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. 49).

Vierde lid

Om de procedure laagdrempelig te houden, behoeft het verzoek niet door een advocaat te worden ingediend. Dit leidt er tevens toe dat, ingevolge artikel 280 Rv, de artikelen 80 en 81 Rv inzake bijstand en vertegenwoordiging van overeenkomstige toepassing zijn. Deze artikelen bepalen dat in zaken waarin partijen in persoon kunnen procederen, zij zich kunnen laten bijstaan of zich door een gemachtigde kunnen laten vertegenwoordigen.

Vijfde lid

Er is voorzien in de opstelling van een modelformulier waarmee 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, de NVVK en de LCR worden ontwikkeld en door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 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 afwijzingsgronden. 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 was aanvankelijk de bedoeling om een moratorium per schuldenaar 'slechts eenmaal' in te zetten (Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. 49, blz. 2). De RvdR heeft terecht opgemerkt dat er vaker behoefte kan zijn aan een afkoelingsperiode. De VNG en Divosa hebben een termijn van 5 jaar geopperd. In reactie hierop zij opgemerkt dat het breed moratorium, evenals de schuldsaneringsprocedure, een bijzondere gelegenheid voor de schuldenaar vormt om zijn situatie te stabiliseren. 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. Met de nu voorgestelde termijn van tien jaar is, mede gelet ook op het belang van schuldeisers, een passend evenwicht bereikt tussen 'eenmaal' en de mogelijke behoefte aan een vakere afkondiging. De NVVK heeft in de consultatie nog aandacht gevraagd voor het belang van een hardheidsclausule. Er is aansluiting gezocht bij de WSNP-regelgeving, die ten aanzien van de 10-jaars termijn niet voorziet in een hardheidsclausule.

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. In reactie op een vraag van de RvdR naar het waarom hiervan zij opgemerkt



dat het breed moratorium juist tot doel heeft om een schuldsanering te voorkomen. Is voorafgaand aan het verzoek tot een breed moratorium, een verzoek tot toepassing van de schuldsaneringsregeling gedaan, dan is het stadium van een minnelijk schuldhulpverleningstraject gepasseerd en prevaleert de schuldsanering.

Voor de volledigheid wordt daarbij 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 inroepen 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.

Hetzelfde geldt voor de samenloop met een verzoek voor een bevel tot een gedwongen schuldregeling (dwangakkoord) op grond van artikel 287a Fw. Ook dat rechtsmiddel veronderstelt dat de verzoeker een verzoek tot toepassing van de schuldsaneringsregeling heeft ingediend (zie het eerste lid).

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 beheervormen zoals die binnen de schuldhulpverlening bekend zijn onder de noemer Duurzame Financiële Dienstverlening (DFD) en beschermingsbewind. Bij deze vormen van beheer ontbreekt echter een door de rechter ingestelde afkoelingsperiode, terwijl deze noodzakelijk kan zijn voor de schuldenaar om in een stabiele financiële situatie te komen. Ook in die gevallen kan het college een verzoek tot het instellen van een afkoelingsperiode indienen.

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. 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. Daarvoor hoeft het college dan geen afzonderlijk verzoek in te dienen.

In het ter consultatie aangeboden besluit was een vierde lid opgenomen. In dit vierde lid werd bepaald dat na beëindiging van een afkoelingsperiode niet ambtshalve een toelating tot de WSNP kan worden uitgesproken. De RvdR heeft terecht opgemerkt dat een faillissement alleen ambtshalve kan worden uitgesproken indien de wet dat uitdrukkelijk bepaalt en dat dit ook geldt voor de WSNP. Daarom is afgezien van de aanvankelijk voorgestelde regeling.

Artikel 4

Voor de schuldenaar gelden gedurende de afkoelingsperiode verschillende verplichtingen. Het uitgangspunt daarbij is dat van de schuldenaar een positieve en actieve bijdrage wordt verwacht aan het welslagen van de beoogde financiële stabilisatie.

Allereerst kent artikel 4, onderdeel a een algemene inlichtingenplicht, naar analogie van artikel 6 Wgs. Ten tweede moet de schuldenaar medewerking verlenen aan het ingezette schuldhulpverleningstraject. Beide 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. De suggestie van de RvdR om de notie 'naar vermogen' te preciseren is niet gevolgd. De casuïstiek in deze is grenzeloos, terwijl nadere precisering afbreuk zou doen aan de ook aan de RvdR onderschreven maatwerkgedachte en onnodig zou kunnen uitstralen naar de afweging in het individuele geval die zowel het verzoekende college als de rechtbank moeten maken.



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 is bepaald dat de schuldenaar in staat moet zijn om gedurende de afkoelingsperiode zijn vaste woon- en energielasten alsmede premies voor gebruikelijke verzekeringen te voldoen. Het gaat hier in feite om eerste levensbehoeften, te weten de levering van gas, water, elektriciteit, verwarming evenals verzekeringen inzake zorgkosten, opstal, wettelijke aansprakelijkheid en motorrijtuigen, alsmede huur- en hypotheeklasten (zie artikel 8, tweede lid). 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. Deze vaste lasten zullen, zoals de RvdR terecht heeft opgemerkt, uit de beheerde gelden worden voldaan. Ten slotte is in onderdeel f verduidelijkt dat de schuldenaar gedurende het moratorium geen nieuwe schulden mag aangaan. Het belang hiervan is onderstreept in de stukkenwisseling met de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2011/12, 32 291, C, blz. 5).

De RvdR heeft gevraagd waarom het afgeven van een machtiging in artikel 4 niet als verplichting is genoemd. De verplichting daartoe ligt al besloten in het gewijzigde artikel 2, derde lid, onderdeel d: het college kan slechts een verzoek bij de rechtbank tot instelling van een afkoelingsperiode indienen als er een machtiging tot beheer is afgegeven.

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 goedkoper abonnement of een toestel op prepaid basis.

Voorwaarde voor het breed moratorium is dat aannemelijk is dat betrokkene zich aan de verplichtingen van het moratorium zal houden. Het ligt uiteraard in de rede dat contra-indicaties op dit vlak, zoals bewust trainerend gedrag in de voorfase, zullen worden meegenomen in de weging of betrokkene zich wel aan de verplichtingen zal gaan houden.

Artikel 5

De RvdR heeft in de consultatie aandacht gevraagd voor de concordantie tussen een faillissement en het breed moratorium. Naar aanleiding daarvan is artikel 5 aldus vereenvoudigd dat het alleen regelt dat, als een verzoek tot faillietverklaring en een verzoek tot afkondiging van een afkoelingsperiode gelijktijdig aanhangig zijn, eerst het verzoek tot afkondiging van een breed moratorium wordt behandeld.

Artikel 6

Artikel 6 voorziet in tussentijdse beëindigingmogelijkheden nadat een afkoelingsperiode is afgekondigd. Een tussentijdse beëindiging van de afkoelingsperiode betekent dat het moratorium vervalt en dat invorderings- en executiemaatregelen kunnen worden hervat.

Eerste lid

Het college moet op grond van in het eerste lid limitatief bepaalde gevallen de tussentijdse beëindiging van de afkoelingsperiode verzoeken. De NVVK en de KBvG hebben gevraagd wie hierop toeziet. Het staat de schuldeisers en de schuldenaar vrij het college hieromtrent aan te spreken, zo nodig in rechte op grond van onrechtmatige daad.

Het eerste lid, onderdelen a en b, betreft kwade trouw bij of obstructie bij het aanvragen van en tijdens een afkoelingsperiode. Beide staan haaks op de verplichting van de schuldenaar tot adequate (te weten tijdige, juiste en volledige) informatieverstrekking 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 de goederen intrekt 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 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 breed moratorium beoogde doel, te weten financiële stabiliteit, uitzichtloos is, of als een verzoek tot toelating tot de wettelijke schuldsanering wordt gehonoreerd. In beide omstandigheden zou voortzetting van de afkoelingsperiode zinledig zijn en is het college verplicht een tussentijds beëindigingsverzoek in te dienen.

Op grond van het eerste lid, onderdeel e, moet het college om tussentijdse beëindiging van de afkoelingsperiode verzoeken als de schuldenaar in ernstige mate tekortschiet in de nakoming van een van de in artikel 4, onderdelen a tot en met d alsmede f, genoemde verplichtingen. Dat is bijvoorbeeld het geval als de schuldenaar nieuwe schulden aangaat.

Op grond van het eerste lid, onderdeel f, 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 ten minste één maand. Dit betreft betalingsverplichtingen inzake de in artikel 8, tweede lid, bedoelde verbintenissen tot het geregeld leveren van gas, water, elektriciteit en verwarming, tot verzekering van zorgkosten, opstal, wettelijke aansprakelijkheid en motorrijtuigen alsmede tot huur en hypotheek. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de door de Vereniging van waterbedrijven in Nederland in de consultatie geopperde wens dat in geval van niet-betaling van nieuwe termijnen het moratorium wordt beëindigd.

Tweede lid

Artikel 6, tweede lid, voorziet in de bevoegdheid van het college om de rechtbank een tussentijdse beëindiging te verzoeken in overige gevallen. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn 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 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.

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, eerste lid, onderdeel c). 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, derde lid, 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, nu de afkoelingsperiode vooral in zijn belang wordt toegepast en slechts eens in de tien jaar kan worden ingezet.

Vierde lid

De NVVK heeft gevraagd of het breed moratorium van rechtswege eindigt bij het overlijden van de schuldenaar. Dit is het geval en is in het vierde lid zo verduidelijkt. Het breed moratorium is immers geen instrument om (onverdeelde) nalatenschappen financieel te stabiliseren.

Artikel 7

Artikel 7 voorziet in enkele procedurele bepalingen.



Eerste lid

Het eerste lid benadrukt dat in het geval van een verzoek als bedoeld in de artikelen 2 en 6 in ieder geval de schuldenaar en het college zullen worden opgeroepen door de rechtbank. Mocht de rechter aanleiding zien om een of meer schuldeisers te horen, dan kunnen ook zij daartoe worden opgeroepen. Daaraan is na de consultatie de mogelijkheid toegevoegd om ook het OM te kunnen horen, om te voorkomen dat een schuldenaar te kwader trouw op een moratorium aanstuurt, waarbij niet zozeer financiële stabilisatie, maar veeleer ontslag uit gijzeling wordt beoogd. Hiermee kan zonedig ook het mogelijke strafvorderlijke belang van doorgaande tenuitvoerlegging worden betrokken in de rechterlijke beslissing over een afkoelingsperiode.

De RvdR heeft op het punt van het horen van belanghebbenden aandacht gevraagd voor de verhouding tussen artikel 279 Rv en artikel 7, eerste lid. Artikel 7, eerste lid, voorziet in een bevoegdheid van de rechtbank om belanghebbenden op te roepen. Welbeschouwd is deze materieel equivalent aan de bevoegdheid die artikel 279 Rv de rechter toekent. In beide gevallen is het de rechter die bepaalt wie tot de kring van op te roepen belanghebbenden behoort (Hoge Raad 4 maart 1988, NJ 1989/628) en is het, met inachtneming van de eisen van behoorlijke rechtspleging, aan het beleid van de rechter overgelaten of hij een belanghebbende wel of niet zal doen oproepen (HR 10 september 1993, NJ 1993/777). Anders dan de RvdR, ziet de regering geen spanning tussen het onderhavige artikel 7 en artikel 279 Rv.

Tweede lid

Omdat een snelle uitspraak van de rechtbank van groot belang is voor het college, betrokkene en de schuldeisers, moet de rechtbank 'onverwijld' beslissen op verzoeken om een afkoelingsperiode of om een tussentijdse beëindiging daarvan. Verduidelijkt is dat de afkoelingsperiode op de dag volgend op de dag van de uitspraak ingaat.

Derde lid

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. In de consultatie is over de kenbaarheid van de afkondiging en de (tussentijdse) beëindiging van het breed moratorium door met name het UWV, de SVB, het CJIB, en het LBIO aangegeven dat het wenselijk is om het college te verplichten de bekende crediteuren terstond over de afkondiging en de tussentijdse beëindiging van een moratorium te informeren. Artikel 7, derde lid, is in die zin aangepast. Het is vervolgens aan de verschillende schuldeisers om onverwijld gevolg te geven aan de ingezette verhaalen en incassopauze.

Artikel 8

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 8 nader geconcretiseerd.

Eerste lid

Gedurende de afkoelingsperiode kan de schuldenaar niet tot betaling van zijn schulden worden genoodzaakt en worden alle tot verhaal van die schulden aangevangen executies geschorst. Hierin wordt, ter precisering van artikel 5, eerste lid, Wgs, verduidelijkt dat dit geldt voor schulden 'ontstaan voor afkondiging van de afkoelingsperiode'. Tijdens het moratorium mogen geen nieuwe schulden worden gemaakt (artikel 4, onderdeel f), op straffe van beëindiging van het moratorium (artikel 6, eerste lid, onderdeel e).

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, opstal, wettelijke aansprakelijkheid en motorrijtuigen, evenals huur en aan een eigen woning verbonden hypotheeklasten. Het Verbond van Verzekeraars heeft gevraagd of wordt bedoeld op zowel de wettelijke aansprakelijkheidsverzekering particulieren alsook op de wettelijke aansprakelijkheid motorrijtuigen. Dat is inderdaad het geval en blijkt uit het gebruik van het woord 'en' in artikel 8, tweede lid. Dit betekent, enerzijds, dat de schuldenaar gedurende de afkoelingsperiode verplicht is tot betaling van vorderingen ter zake die



ontstaan tijdens de afkoelingsperiode (zie artikel 4 onderdeel e) en, anderzijds, dat de schuldenaar de levering van gas, water, elektriciteit, verwarming en woongenot 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 woonruimte, gas, licht, water, of de gebruikelijke verzekeringen zou komen te zitten. Bovendien heeft de afkoelingsperiode juist betrekking op schulden die al waren ontstaan. Het bepaalde in artikel 8, tweede lid, vrijwaart de schuldenaar van dergelijke risico's. Anders dan de RvdR meent, wordt hiermee geen afbreuk gedaan aan de positie van de hypotheekhouder als separatist in faillissement (artikel 57 Fw). Bij de inzet van een breed moratorium is immers geen sprake van een faillissement.

Netbeheer Nederland heeft in de consultatie terecht opgemerkt dat het besluit geen afbreuk kan doen aan de wettelijke status van de netbeheerder op grond van de Elektriciteitswet en de Gaswet. Als een energiecontract voor bepaalde duur vóór de afkondiging van een afkoelingsperiode afloopt, of als een energieleverancier dan een leveringsovereenkomst heeft beëindigd of opgezegd, kan de netbeheerder de betreffende aansluiting deactiveren.

Artikel 9

In artikel 5, eerste lid, Wgs ligt besloten dat een breed moratorium niet leidt tot het verlies van zakelijke zekerheidsrechten, maar dat slechts verhaal en executie worden opgeschort. In artikel 9 wordt verduidelijkt dat ook een retentierecht niet verloren gaat (zie de artikelen 3:290 en verder BW).

Artikel 10

Artikel 10 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 11 en 12

Deze artikelen regelen de inwerkingtreding en de citeertitel. Voorzien is een inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2017 of zo spoedig mogelijk daarna. Daarmee wordt afgeweken van de gebruikelijke minimuminvoeringstermijn van drie maanden (Aanwijzing 174.3). Dat wordt gerechtvaardigd door het feit dat ruim van te voren bekend was dat het streven is om het breed moratorium per 1 januari 2017 in te voeren, het feit dat de met de uitvoering belaste gemeenten zelf op invoering hebben aangedrongen en de omstandigheid dat er geen reden is om personen in financiële problemen de bescherming van een breed moratorium langer te ontzeggen. In artikel 11 is tevens voorzien in gelijktijdige inwerkingtreding van artikel 5 Wgs.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



Bijlage bij het nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot invoering van een afkoelingsperiode voor natuurlijke personen ter stabilisering van hun financiële situatie alsmede tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 5 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Besluit breed moratorium)

Voorfase	Stabilisatietraject	Toeleiden naar schuldregeling	Verzoek WSNP
	<p>Smal moratorium (artikel 287b Fw) – Een smal moratorium ziet op de mogelijkheid om bij een dreigende uithuiszetting, afsluiting van gas, water of licht dan wel beëindiging van de zorgverzekering, jegens de desbetreffende schuldeiser een afkoelingsperiode af te roepen. Het verzoek dient altijd samen te gaan met een WSNP-verzoek.</p> <p>Convenanten – De NVVK heeft voor haar leden met verschillende schuldeisers convenantafspraken. De afspraken verschillen. In hoofdlijnen komen deze convenantafspraken erop neer dat de schuldeiser na binnenkomst van de stabilisatie overeenkomst in afwachting van een schuldregeling maximaal 8 maanden zich onthoudt van incasso-activiteiten. Vergelijkbaar handelen is voor de Belastingdienst vastgelegd in de Leidraad Invordering 2008.</p>	<p>Dwangakkoord (artikel 287a Fw) – Een dwangakkoord kan worden ingezet indien het niet slagen van een minnelijke regeling het gevolg is van de weigerachtige houding van een of enkele schuldeisers. Het verzoek dient altijd samen te gaan met een WSNP-verzoek.</p>	<p>Voorlopige voorziening in het kader van de WSNP (artikel 287, vierde lid, Fw) – De voorlopige voorziening kan onder meer worden aangevraagd indien een van de schuldeisers door zijn handelen een WSNP-verzoek frustreert.</p> <p>Verzoek om WSNP – schuldenaar heeft minnelijk traject zonder succes doorlopen en heeft een gereede kans om toegelaten te worden tot de WSNP.</p>
<p>Contact met de schuldeiser – In situaties dat incasso-activiteiten van een of meerdere schuldeisers de financiële situatie van de schuldenaar destabiliseren zal altijd eerst bezien moeten worden in hoeverre de schuldeiser door inzicht te geven in de financiële situatie van betrokkene, bereid is zijn activiteiten op te schorten.</p> <p>Enkelvoudige escalatie – In situaties waarbij een van de schuldeisers de financiële situatie door zijn handelen destabiliseert, zonder dat contact met deze schuldeiser voldoende soelaas biedt, kan gebruik worden gemaakt van de alsdan beschikbare instrumenten (bezuurschriftprocedure/executieschil/verzoek tot toepassing beslagvrije voet met terugwerkende kracht).</p>			