

Evaluatie breed moratorium

Eindrapport

Uitgebracht in opdracht van
het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Amersfoort, 30 januari 2023

Bureau Bartels in samenwerking met prof.mr. R.M. Wibier

Bureau Bartels B.V.
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Stationsplein 13A
3818 LE Amersfoort
T 033 – 479 20 20
info@brtls.nl
www.bureaubartels.nl



SAMENVATTING

Op 1 april 2017 is het breed moratorium van kracht geworden. Dit houdt in dat gemeenten bij de rechter onder bepaalde voorwaarden een verzoek kunnen indienen om schuldeisers tijdelijk (maximaal 6 maanden) te laten stoppen met incassoactiviteiten. Het is de bedoeling dat deze afkoelingsperiode gebruikt wordt om schuldstabilisatie en een daarmee samenhangende oplossing voor de schulden te regelen.

Nu het instrument vijf jaar in werking is, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Bureau Bartels gevraagd een evaluatie uit te voeren. De evaluatie richt zich op 3 thema's:

1. Doeltreffendheid
2. Aansluiting bij behoeften
3. Bouwstenen voor de toekomst

Doeltreffendheid

Sinds 1 april 2017 is het instrument slechts vier keer aangevraagd bij de rechter, waarvan één verzoek is goedgekeurd. De eerste drie aanvragen zijn afgewezen omdat ze niet voldeden aan formele eisen (bijvoorbeeld omdat bepaalde stukken ontbraken) of omdat de schuldhelpverlening onvoldoende kon aantonen waarom inzet van een breed moratorium absoluut noodzakelijk was. Het amendement dat ten grondslag ligt aan het breed moratorium spreekt namelijk over dit instrument als een *ultimum remedium*, een laatste redmiddel. Dit houdt in dat alle andere middelen en instrumenten om tot een regeling te komen geprobeerd zijn, maar niet succesvol waren voordat het breed moratorium ingezet kan worden.

In 2019 is de eerste (en laatste keer) een aanvraag voor een breed moratorium toegewezen. Rechtbank Rotterdam vond aangetoond dat het instrument in dit geval noodzakelijk was en dat de aanvragers aan alle voorwaarden voldeden.

Aansluiting bij behoeften

De evaluatie laat zien dat de huidige invulling van het breed moratorium niet goed aansluit bij de praktijk van mensen met problematische schulden en de wensen van het werkveld. De opzet van het instrument

is namelijk vrij streng door de voorwaarden die worden gesteld. Daardoor komen veel casussen niet in aanmerking voor een breed moratorium. Zodra een casus wel aan de voorwaarden voldoet, is een breed moratorium al niet meer nodig omdat stabilisatie of een regeling inmiddels is bereikt.

Ook specifieke kenmerken van het instrument, zoals het hanteren van de beslagvrije voet om rond te komen, zijn in de praktijk niet passend.

Maar dat behoefte is aan een dergelijk instrument staat niet ter discussie. De meeste respondenten geven aan dat zij graag gebruik zouden maken van een instrument dat schuldenrust biedt. De tijdsgeest is wat dat betreft anders dan toen het instrument werd ingevoerd. Er zijn daarom sindsdien verschillende initiatieven ontwikkeld om (vrijwillige) schuldenrust mogelijk te maken, zoals de Pauzeknop van Amsterdam, de Noodstopprocedure rondom de incasso van het CJIB, de Rode Knop van Den Haag, Eindhoven en het CJIB en Schuldenrust van de NVVK waarin de verschillende initiatieven samenkomen.

Desondanks is er ook behoefte aan een *wettelijk* instrument, zodat schuldeisers die niet meewerken aan vrijwillige initiatieven gedwongen kunnen worden om hun incassoactiviteiten tijdelijk te stoppen. De wens vanuit het werkveld is wel dat het instrument eenvoudig toepasbaar is.

Bouwstenen

Uit de evaluatie blijkt dat een instrument als het breed moratorium het beste kan aansluiten bij de Faillissementswet. In 2021 is daar de Wet Homologatie Onderhands Akkoord (WHOA) ondergebracht. De WHOA is een goede inspiratiebron voor de toekomst van het breed moratorium, omdat die bepalingen goed passen bij het doel van het breed moratorium. Het advies is dan ook om het breed moratorium zoveel mogelijk aan te passen naar het voorbeeld van de WHOA. Hierdoor worden de voorwaarden versoepeld, geüniformeerd en vereenvoudigd en sluit het instrument beter aan bij wensen uit het veld. Dit zou kunnen bijdragen aan een effectievere toepassing van het instrument.

1.	Inleiding	1
2.	Achtergrond en beleidstheorie	4
2.1	Achtergrond	4
2.2	Doel en verwachte opbrengsten	5
2.3	Beschrijving instrument	6
2.4	Beoogde werkzame bestandsdelen en randvoorwaarden	8
3.	Aanvraag en toepassing breed moratorium	10
3.1	Aantal aanvragen	10
3.2	Casusbeschrijvingen jurisprudentie	11
4.	Aansluiting bij behoeften	16
4.1	Geïntariseerde behoeften uit verdiepende gesprekken	16
4.2	Geïntariseerde behoeften uit digitale raadpleging gemeenten	17
5.	Vergelijkbare initiatieven	21
5.1	Pauzeknop	21
5.2	Noodstopprocedure	23
5.3	Rode Knop	24
5.4	Schuldenrust	25
5.5	Inzichten voor wettelijk instrument schuldenrust	25
6.	Toekomst	27
6.1	Draagvlak	27
6.2	Wensen voor aanpassingen	28
6.3	Suggestie voor herziening	28
7.	Conclusies en aanbeveling	32
	Literatuur	34

1. Inleiding

Vanuit het Rijk worden diverse initiatieven ingezet om schuldenproblematiek aan te pakken. Een goed voorbeeld hiervan is het zogenoemde breed moratorium dat vanaf 1 april 2017 van kracht is geworden. Het breed moratorium houdt in dat gemeenten de rechter kunnen verzoeken om schuldeisers tijdelijk hun bevoegdheden van incasso te ontnemen. Met deze 'incassostop' of 'uitstel van betaling' wordt beoogd schuldhulpverleners te ondersteunen in situaties waarbij de hulpverlening (ernstig) verstoord wordt door steeds nieuwe verhaals- of executiemaatregelen van schuldeisers. De bedoeling is dat schuldhulpverleners de afkoelingsperiode benutten om tot schuldstabilisatie en een daarmee samenhangende oplossing voor de schulden te komen.

In de Nota van Toelichting bij het Besluit breed moratorium is opgenomen dat dit instrument geëvalueerd zal worden. Met deze evaluatie wordt beoogd zicht te krijgen op de doeltreffendheid van het breed moratorium en lessen voor de toekomst die daaruit te leren zijn. Op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Bureau Bartels deze evaluatie uitgevoerd en dit rapport opgesteld.

Doelstelling en aanpak

De centrale doelstelling van deze evaluatie is om tot beantwoording van de volgende hoofdvraag te komen:

In welke mate is het breed moratorium in de praktijk doeltreffend gebleken en wat zijn belangrijke bouwstenen voor de toekomst?

In deze vraagstelling zijn drie samenhangende thema's te onderscheiden die in alle onderzoeksactiviteiten aan bod komen:

1. Aansluiting bij behoeften

Dit eerste thema gaat over de vraag in hoeverre een instrument als het breed moratorium in een behoefte voorziet bij (verschillende) partijen binnen het werkveld van schulden. Om dit te toetsen, wordt bijvoorbeeld gekeken naar de redenen die (gemeentelijke) hulpverleners hebben om wel of niet een breed moratorium aan te vragen, welke ervaringen door verschillende partijen zijn opgedaan met het breed moratorium, in welke mate andere (voorliggende) instrumenten – zoals vrijwillige afspraken over een tijdelijke incassostop of een smal moratorium opgelegd door de rechter – worden ingezet om uitstel van betaling te geven en in hoeverre (en in welke situaties) er nog steeds behoefte is aan een breed moratorium.

2. Doeltreffendheid

Voor het thema doeltreffendheid is het belangrijk om te kijken in hoeverre de (beleids)doelen van het breed moratorium in de praktijk worden gerealiseerd en in welke mate dit instrument dus doeltreffend is. Hierbij wordt in eerste instantie gekeken naar het beeld dat naar voren komt uit de jurisprudentie rondom het breed moratorium: welke afwegingen zijn gemaakt en waarom? Maar ook de ervaringen van partijen in het werkveld vertellen ons in hoeverre het breed moratorium slaagt in haar opzet.

3. Bouwstenen voor de toekomst

Ten slotte is er een belangrijke rol weggelegd voor bouwstenen voor de toekomst. Het breed moratorium is sinds de invoering namelijk nauwelijks ingezet door gemeenten, dus er is behoefte aan aanbevelingen voor de toekomst van het instrument. Het is van belang om te zien welke aanpassingen partijen uit het werkveld graag doorgevoerd zien in het breed moratorium en of deze aanpassingen haalbaar zijn.

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag en de bijbehorende deelvragen volgens de thema's, zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd (zie figuur 1.1 voor een overzicht).

Figuur 1.1 **Overzicht onderzoeksactiviteiten**

Deskresearch	Reconstructie beleidstheorie	Veldwerk	Analyse en rapportage
• Onderzoeken schriftelijke bronnen (beleidsdocumenten, jurisprudentie, etc.)	• Gesprekken beleidsmedewerkers relevante ministeries	• Verdiepende gesprekken vertegenwoordigers werkveld • Digitale raadpleging gemeenten • Raadpleging alternatieve initiatieven	• Analyseren gegevens • Uitwerken suggestie voor herziening • Rapporteren

Allereerst zijn door middel van deskresearch verschillende typen bronnen onderzocht, zoals relevante documenten van de rijksoverheid, jurisprudentie, relevante documenten vanuit gemeenten en andere partijen in het werkveld, informatie over de opzet en resultaten van andere initiatieven met een (vrijwillige) incassostop en eerder uitgevoerde onderzoeken en evaluaties die relevant zijn voor het breed moratorium.

Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van het ministerie van SZW en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Op basis hiervan is een reconstructie van de beleidstheorie gemaakt, die een goed overzicht geeft van de totstandkoming en werking van het instrument. Ook dient deze beleidstheorie als basis voor het toetsen van de doeltreffendheid van het instrument.

De volgende stap was het uitvoeren van veldwerk. Hiermee bedoelen we dat verschillende betrokkenen geraadpleegd zijn. Er zijn verdiepende videobel- en telefonische gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de NVVK (financiële hulpverleners), de Koninklijke Beroepsvereniging voor Gerechtsdeurwaarders (KBvG), diverse gemeenten (zowel aanvragers van een breed moratorium als ook niet-aanvragers) en met een insolventierechter. Daarnaast is onder gemeenten een digitale vragenlijst uitgezet. In totaal hebben 50 vertegenwoordigers van gemeenten deze vragenlijst (grotendeels) ingevuld. Ten slotte is er ook gesproken met betrokkenen van andere (vrijwillige) initiatieven voor incassopauzes om hun ervaringen op te tekenen en lessen te trekken voor het breed moratorium.

De informatie die met bovenstaande activiteiten is opgehaald, is geanalyseerd en uitgewerkt. Vervolgens heeft prof.mr. R.M. Wibier een aanbeveling gedaan voor de herziening van het breed moratorium. De resultaten van deze onderzoeksactiviteiten vormen samen deze rapportage.

Leeswijzer

Allereerst geeft hoofdstuk 2 de reconstructie van de beleidstheorie weer. Vervolgens behandelt hoofdstuk 3 de aanvraag en toepassing van het breed moratorium vanuit de jurisprudentie, waarmee inzicht wordt gegeven in de doeltreffendheid van het instrument. In hoofdstuk 4 ligt de focus op de aansluiting van het breed moratorium bij de behoeften van partijen en personen uit het werkveld. Vervolgens worden in hoofdstuk 5 vier alternatieve initiatieven rondom incassopauzes belicht. Het draagvlak en de wensen voor de toekomst van het breed moratorium komen aan bod in hoofdstuk 6. In dat hoofdstuk wordt ook gekeken naar wat er juridisch mogelijk is op dit vlak. Tenslotte bestaat hoofdstuk 7 uit conclusies en een aanbeveling.

Verklarende woordenlijst

Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB): Maatregel waarin regels van een bepaalde wet verder kunnen worden uitgewerkt, zodat niet alle details in de wet zelf geregeld hoeven te worden. Daarnaast is een AMvB makkelijker te wijzigen dan een wet omdat een AMvB enkel voor advies langs de Raad van State hoeft en niet langs de Tweede en Eerste Kamer.

Beslagvrije voet: Het minimumbedrag vanuit het inkomen van een schuldenaar dat hij of zij krijgt om basiskosten te betalen en in levensonderhoud te voorzien. Op dit bedrag mag geen beslag worden gelegd door schuldeisers. De hoogte van de beslagvrije voet is een bepaald percentage van het inkomen afhankelijk van de gezinssamenstelling en het inkomen van de schuldenaar. De beslagvrije voet mag in ieder geval niet hoger zijn dan 95% van het inkomen. Het inkomen dat bóven de beslagvrije voet valt, mag wel ingevorderd worden door schuldeisers.

Faillissementswet (Fw): Deze wet beschrijft de procedures die er zijn als een schuldenaar (een natuurlijk persoon of een onderneming) zijn of haar betalingsverplichtingen niet nakomt. Er worden in de wet vier procedures uitgewerkt: 1. Faillissement, 2. Surseance van betaling, 3. Schuldsanering voor natuurlijke personen en 4. de WHOA.

Insolventie: Afgeleid van Latijn voor: 'niet betalen'.

Smal moratorium: Sinds 1 januari 2008 kunnen gemeenten via dit instrument in noodsituaties (zoals een dreigende huisuitzetting, afsluiting van gas/water/licht of de opzegging van de zorgverzekering) incassoactiviteiten van betreffende schuldeiser tijdelijk stopzetten via de rechter.

Surseance: Uitstel van betaling.

Ultimum remedium: Latijn voor: 'laatste redmiddel'.

Vrij te laten bedrag (vtlb): Door middel van het vrij te laten bedrag wordt voor minnelijke en wettelijke schuldhelpverleningstrajecten berekend hoeveel een schuldenaar kan aflossen aan schuldeisers. De basis van het vtlb is de beslagvrije voet. Het totaalbedrag van noodzakelijke kosten die niet vanuit de beslagvrije voet kunnen worden betaald, worden bovenop de beslagvrije voet geteld om het vtlb vast te stellen. Het vtlb is daardoor hoger dan de beslagvrije voet.

Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs): Kaderwet sinds 1 juli 2012 waarin wordt gesteld dat gemeenten verplicht zijn om inwoners met schulden te helpen. De invulling is door gemeenten grotendeels zelf in te vullen.

Wet Homologatie Onderhands Akkoord (WHOA): Onderdeel van de Faillissementswet waarmee het eenvoudiger is om schulden van ondernemingen te herstructureren. Incassopauze is hier een onderdeel van.

Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp): Onderdeel van de Faillissementswet waarin schuldsanering van natuurlijke personen wordt geregeld. Na (in principe) drie jaar schuldsanering worden de overige schulden kwijtgescholden.

2. Achtergrond en beleidstheorie

In dit hoofdstuk worden de achtergrond en de beleidstheorie van het breed moratorium uiteengezet. Achtereenvolgens wordt uiteengezet wat de achtergrond is van het instrument (paragraaf 2.1), welk doel en welke verwachte opbrengsten van te voren zijn geformuleerd (paragraaf 2.2), hoe het instrument in praktische zin werkt (paragraaf 2.3) en wat de beoogde werkzame bestandsdelen zijn (paragraaf 2.4). We merken hierbij op dat deze reconstructie zich concentreert op aannames over het doel en de werking van het breed moratorium vóór de invoering hiervan. Kennis gebaseerd op ervaringen na de invoering van het instrument komt hier dus niet aan de orde.

2.1 Achtergrond

Binnen de schuldhulpverlening leeft al langere tijd de wens om schuldenaren een moment van rust te kunnen bieden. Een dergelijk 'pauzemoment' zou bevorderend kunnen werken voor het tot stand komen van schuldstabilisatie en het geeft de schuldenaar de tijd om op adem te komen in een stressvolle situatie. De discussies hierover zijn verder aangewakkerd nadat er meerdere eerste verkenningen zijn gedaan voor het verbeteren van het instrumentarium van de schuldhulpverlener, onder andere door een vorm van breed moratorium.¹ Rond deze tijd zijn ook in de Tweede Kamer stemmen opgegaan om een pauzemoment mogelijk te maken.

Hoewel er zowel in het werkveld als in de politiek draagvlak was voor een dergelijk instrument, is er in de Kamer lang gediscussieerd over hoe een eventueel pauzemoment eruit zou moeten zien en hoe de financiering hiervan geregeld moet worden. Zo is er op enig moment sprake geweest van het onderbrengen van het instrument in de Faillissementswet, maar dit kon vanwege het ontbreken van passende financiering geen doorgang vinden. Er zijn verschillende varianten besproken en afgekeurd, maar uiteindelijk is in juni 2011 het amendement van Tweede Kamerleden Sterk en Spekman aangenomen². Het amendement vraagt om binnen de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) ruimte te maken voor een breed moratorium. Er is gekozen voor een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) in plaats van een zelfstandige wet, omdat dit eenvoudiger te realiseren is (een AMvB hoeft immers enkel voor advies langs de Raad van State en niet langs de Tweede en Eerste Kamer) en omdat de kaderwet waarbinnen de AMvB een plek heeft gekregen (namelijk: de Wgs) al eerder gereed was dan de uitwerking van een breed moratorium.

Op basis van het amendement zijn vanuit het ministerie van SZW gesprekken gevoerd met verschillende partijen in het werkveld om kennis, ideeën en suggesties op te halen voor de inrichting van een breed moratorium. Ook het ministerie van JenV is intensief betrokken geweest, niet in de laatste plaats om de nodige juridische onderbouwing te garanderen.

In het amendement wordt een aantal aspecten van het instrument benoemd, die als leidraad hebben gediend bij de uitwerking. Bij de brede uitvraag in het werkveld werd bijvoorbeeld duidelijk dat een aantal partijen graag zou zien dat er een pauzeknop aan het begin van het schuldhulpverleningstraject zou komen. Het amendement stelt echter dat het instrument een *ultimum remedium* moet zijn: een laatste middel om in te zetten als alle andere instrumenten niet

¹ Zie bijvoorbeeld Hiemstra & De Vries, *Schulden? De gemeente helpt! Naar effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening* (2008) en Panteia, *Breed wettelijk moratorium minnelijke schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de wenselijkheid. Tussenrapport* (2010).

² Kamerstukken II 2010-2011, 32 291, nr. 25.

voldoende zijn. Tegelijkertijd gaf het amendement voor veel aspecten slechts op hoofdlijnen een richting aan, waardoor er nog het nodige uitgedacht en uitgezocht moest worden. Ook het financieringsvraagstuk van het breed moratorium heeft van tijd tot tijd een rol gespeeld in de vertraging van het ontstaan van het instrument: het is lang onduidelijk geweest hoe de kosten gedekt zouden worden.

Na een uitgebreide voorbereiding is het concept van het besluit in consultatie gegaan, waarbij relatief veel partijen uit het werkveld gereageerd hebben. De uitkomsten van deze consultatie zijn – waar van toepassing – verwerkt en op 1 april 2017 is het Besluit breed moratorium ingevoerd, bijna zes jaar na het amendement van Sterk en Spekman.

2.2 Doel en verwachte opbrengsten

Het breed moratorium kan volgens het amendement van Sterk en Spekman gezien worden als een uitbreiding van het reeds bestaande 'smal' moratorium. Sinds 1 januari 2008 kunnen gemeenten via dit smal moratorium in noodsituaties (zoals een dreigende huisuitzetting, afsluiting van gas/water/licht of de opzegging van de zorgverzekering) incassoactiviteiten van betreffende partijen tijdelijk laten stopzetten via de rechter³. Het amendement wijst op situaties waarin het smal moratorium (eventueel in combinatie met andere instrumenten) niet voldoende is om een goede schuldregeling tot stand te brengen. Hier worden in het amendement geen concrete voorbeelden van gegeven.

Het hoofddoel van het breed moratorium is het creëren van financiële stabilisatie, dat wil zeggen: het proces van schuldhulpverlening wordt niet (meer) gehinderd door incassoactiviteiten. Hindering van het proces betekent in dit geval dat er nieuwe schulden worden gemaakt door deze incassoactiviteiten. Dit komt voor op twee manieren:

- incassomaatregelen veroorzaken nieuwe bijbehorende kosten, en/of
- als betalingen, betalingsregelingen en loon- en bankbeslagen niet of onvoldoende rekening houden met de beslagvrije voet moet de schuldenaar nieuwe schulden maken om in levensonderhoud te voorzien.

Het breed moratorium geeft uitstel van iedere betaling, waardoor de situatie van de schuldenaar dusdanig stabiel kan worden dat er goed zicht komt op om het vervolgtraject, bij voorkeur een minnelijke (vrijwillige) regeling om de schulden op te lossen. Andere instrumenten zijn in zo'n geval niet voldoende gebleken om de situatie stabiel te krijgen. Zonder een breed moratorium kan de situatie steeds veranderen door nieuwe incassoactiviteiten, waardoor het gehele proces gefrustreerd wordt. Het breed moratorium wordt daarom beschouwd als een *ultimum remedium* om tot een stabiele situatie te komen. De stabiele situatie die door het breed moratorium tot stand wordt gebracht kan vervolgens leiden tot:

- afsluiting van het traject (als de schuldenaar zelfstandig de resterende betalingsverplichtingen kan voldoen), of
- een volgende stap in het verduurzamen van de stabiele situatie (extra hulp- of dienstverlening voor de schuldenaar).

Hoewel een breed moratorium dus de opmaat kan zijn tot een schuldregeling, is dit geen vastgesteld doel.⁴

³ Artikel 287b Faillissementswet.

⁴ Nota van Toelichting, 3.3.

Het hoofddoel van het breed moratorium (namelijk: financiële stabilisatie) werkt door in verschillende aanvullende opbrengsten die hier nauw mee samenhangen. Hoewel deze opbrengsten niet het hoofddoel zijn, worden ze wel als positieve neveneffecten beschouwd die de algehele situatie van de schuldenaar en/of schuldeiser ten goede komen. Samenvattend wordt verwacht dat het breed moratorium zal zorgen voor de volgende aanvullende opbrengsten:

Tabel 2.1 Verwachte positieve neveneffecten

Voor de schuldenaar
Minder stress (en daardoor betere mentale/fysieke gezondheid)
Meer overzicht in financiële situatie (en daardoor meer kans op werken richting financiële zelfredzaamheid)
Voor de schuldeiser(s)
Een hogere uitbetaling (omdat er minder geld gaat naar oplopende incassokosten)
Sneller zicht op aflossingsmogelijkheden (want geen opstapeling van ‘nutteloze’ incasso’s meer)

De twee aanvullende verwachte opbrengsten voor de schuldeisers zijn volgens de Nota van Toelichting belangrijke argumenten om het belang van het breed moratorium voor schuldeisers aan te tonen⁵.

2.3 Beschrijving instrument

Aanvragen voor een breed moratorium kunnen worden gedaan voor natuurlijke personen die zijn toegelaten tot schuldhulpverlening. De gemeente kan via de rechter een opschorting van incasso-activiteiten aanvragen van maximaal 6 maanden. In deze periode mogen er dus geen incasso-activiteiten worden uitgevoerd voor de schulden die ontstaan zijn tot de afkondiging van het moratorium. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een opschorting van de incassoactiviteiten: het breed moratorium in zichzelf scheldt geen schulden vrij en ontslaat de schuldenaar niet van een betalingsverplichting. In theorie kan ná de inzet van het breed moratorium teruggedaan worden naar de situatie van vóór de opschorting, al is het uiteraard de bedoeling dat de incassopauze gebruikt wordt om afspraken te maken. Officieel moet de opschorting worden aangevraagd door het college van burgermeester en wethouders (B&W) van een gemeente. In de praktijk wordt echter door de schuldhulpverlener bepaald of wordt overgegaan tot een aanvraag. De kosten van de aanvraag (griffiekosten) zijn volledig voor de aanvragende gemeente zelf en mogen niet bij de schuldenaar worden gelegd.

De gemeente mag enkel een aanvraag indienen voor een breed moratorium als het met andere instrumenten/middelen en het in samenspraak met de schuldeiser(s) niet gelukt is om tot een stabiele situatie te komen⁶. Ook moet duidelijk zijn dat het zonder de inzet van het breed moratorium niet mogelijk is om een stabiele situatie te bereiken (gezien het instrument een *ultimum remedium* is). Let wel, het gaat hierbij dus om het bedwingen van factoren die buiten de macht van de schuldenaar liggen. Als er factoren aan de kant van de schuldenaar aanwezig zijn die het traject hinderen (bijvoorbeeld verslavingsproblematiek), moeten deze worden aangepakt voordat een

⁵ Nota van Toelichting, 1.1 H

⁶ Mogelijke andere middelen zijn bijvoorbeeld een dwangakkoord, afspraken in convenanten, (tijdelijk) budgetbeheer en/of bewind.

breed moratorium aangevraagd kan worden. Het is aan het aanvragende college om de noodzaak van een breed moratorium aan te tonen bij de rechter⁷. Overigens kan er geen breed moratorium meer worden aangevraagd als er op dat moment ook al een aanvraag voor toelating tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) is ingediend (omdat het breed moratorium bedoeld is voorafgaand aan of tijdens de minnelijke fase van het traject)⁸.

Er zijn voorwaarden waaraan een schuldenaar moet voldoen voordat een breed moratorium aangevraagd kan worden:

- De schuldenaar is toegelaten tot schuldhulpverlening.
- De schuldenaar heeft een informatieplicht, wat inhoudt dat de schuldenaar de schuldhulpverlening naar vermogen alle informatie en/of documenten moet aanreiken die nodig zijn.
- Ook moet de schuldenaar onder volledig budgetbeheer komen te staan van de gemeente of – als de schuldenaar al in bewind zat – de bewindvoerder. Dit houdt in dat de rekeningen door de beheerder worden voldaan en de schuldenaar leefgeld uitgekeerd krijgt. Het ligt aan de situatie van de schuldenaar wat er gebeurt met het bedrag dat tijdens het breed moratorium wordt opgespaard (het inkomen dat bóven de beslagvrije voet valt). Dit kan bijvoorbeeld na afloop van het breed moratorium worden verdeeld onder de schuldeisers of kan ook worden opgenomen in een schuldregeling.
- Het is van belang dat de schuldenaar tijdens de looptijd van het breed moratorium geen nieuwe schulden maakt. Dit is ook ter bescherming van de belangen van de schuldeisers. Daarom moet de schuldenaar tijdens het breed moratorium wel de vaste lasten blijven betalen (bijvoorbeeld hypotheek/huur, gas/water/licht en verplichte verzekeringen). Ook bepaalde abonnementen (telefonie/tv en dergelijke) moeten worden doorbetaald, al zal de schuldhulpverlener moeten kijken welke van deze abonnementen stopgezet dan wel omgezet kunnen worden om kosten te besparen.
- De schuldenaar moet tijdens het breed moratorium 'naar vermogen baten verwerven voor de boedel'. Dit betekent dat de schuldenaar zich moet inzetten om een zo hoog mogelijk aflossing van de schulden mogelijk te maken. Het zal per situatie verschillen hoeveel van de schuldenaar verwacht mag worden.
- Een schuldenaar mag slechts één keer per tien jaar een breed moratorium toegewezen krijgen.

De volgende stukken moeten bij de aanvraag worden bijgevoegd⁹:

- 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;
- een overzicht van de in het beslagregister ingeschreven of anderszins bekende beslagen;
- een gemotiveerde verklaring van het college waaruit blijkt dat een afkoelingsperiode in dit geval noodzakelijk wordt geacht voor de schuldhulpverlening;
- een plan van aanpak waarin de schuldhulpverlener aangeeft welke stappen er gezet zullen worden en wat het verwachte tijdpad daarvan is en een machtiging van de schuldenaar tot beheer of – indien nodig – nadere afspraken met zijn/haar bewindvoerder;
- een door de schuldenaar ingevuld formulier waaruit zijn instemming met het moratorium en de bijbehorende verplichtingen blijkt. Het formulier is in samenspraak met de NVVK ontwikkeld.

⁷ Het college moet daarom ook de gewenste duur van het breed moratorium goed onderbouwen, zodat niet langer dan noodzakelijk gebruik gemaakt wordt van dit middel.

⁸ Nota van Toelichting, II.3.

⁹ Nota van Toelichting, II.2.

De rechter beoordeelt de aanvraag voor een breed moratorium op drie hoofdpunten, namelijk:

- de schuldenaar kan aan de verplichtingen rondom de schuldhulpverlening en het breed moratorium voldoen;
- het breed moratorium is noodzakelijk voor de schuldhulpverlening;
- het breed moratorium is in het belang van de gezamenlijke schuldeisers.

Het aanvragende college wordt opgeroepen door de rechtbank om de aanvraag te behandelen. Indien gewenst kan de rechter ook de schuldenaar, schuldeisers en het Openbaar Ministerie (OM) oproepen om hun toelichting op de zaak te geven. Als een aanvraag voor een breed moratorium wordt toegewezen, wordt het de dag na de uitspraak van kracht en duurt het moratorium maximaal 6 maanden. Het college kan een aanvraag doen voor vroegtijdige beëindiging, bijvoorbeeld als de situatie voldoende stabiel is of als de schuldenaar zich niet aan de voorwaarden houdt. Ook mogen schuldeisers een verzoek doen bij het college om een aanvraag in te dienen tot vroegtijdige beëindiging, maar het college is niet verplicht een dergelijk verzoek te honoreren. Als het breed moratorium is aangevraagd voor een periode korter dan 6 maanden, kan de rechter verlengen (6 maanden in totaal blijft echter altijd het maximum). Het college heeft de verplichting om de schuldeisers op de hoogte te stellen van het afgekondigde breed moratorium, zodat zij hun incasso-activiteiten kunnen staken.

2.4 Beoogde werkzame bestandsdelen en randvoorwaarden

De elementen in instrumenten die bijdragen aan de effectiviteit ervan, worden werkzame bestandsdelen genoemd. Het belangrijkste werkzame bestandsdeel van het breed moratorium is dat dit instrument een (tijdelijke) halt toeroept aan incassomaatregelen. Hierdoor worden geen zinloze incassoactiviteiten uitgevoerd die nieuwe kosten met zich meebrengen. Daarnaast is de verwachting dat dit bijdraagt aan het creëren van overzicht van de financiële situatie, waardoor er meer/sneller zicht komt op eventuele aflossingsmogelijkheden.

Om werkzame bestandsdelen (en daarmee het instrument zelf) succesvol te laten zijn, is het van belang dat aan de nodige randvoorwaarden wordt voldaan. In feite gaat het rondom het breed moratorium om de vraag welke vereisten nodig zijn om een succesvol uitstel van betaling tot stand te brengen. Deze randvoorwaarden zijn opgesteld op basis van alle informatie over doelen, verwachtingen en de uitvoering die hiervoor is behandeld en kunnen als volgt worden samengevat:

Tabel 2.2 Randvoorwaarden succesvolle inzet breed moratorium

Behoefte	
1	Er zijn situaties waarin een breed moratorium kan bevorderen dat er een stabiele financiële situatie ontstaat.
Uitvoering	
1	Schuldhelpverleners weten hoe zij een breed moratorium kunnen aanvragen en aan welke voorwaarden voldaan moet worden.
2	Er zijn situaties waarbij wordt voldaan aan de initiële voorwaarden om een breed moratorium aan te vragen.
3	Schuldhelpverleners kunnen alle benodigde stukken aanleveren bij de rechter.
4	Schuldhelpverleners kunnen onderbouwen waarom een breed moratorium noodzakelijk is.
5	Rechters weten op basis van welke afwegingen zij een aanvraag kunnen toewijzen of afwijzen.
6	Rechters kunnen een goede afweging maken om een aanvraag toe te wijzen of af te wijzen.
7	Schuldhelpverleners stellen schuldeisers meteen op de hoogte van het toegewezen breed moratorium.
8	Schuldeisers staken incassoactiviteiten zodra een breed moratorium is toegewezen.
9	Schuldhelpverleners zijn voldoende toegerust om een toewijzing van een breed moratorium correct uit te voeren.
10	De periode van maximaal 6 maanden is voldoende om de beoogde doelen te bereiken.

De ervaringen en meningen van de verschillende geraadpleegde respondenten die in het navolgende gedeelte van de evaluatie aan bod komen, laten zien in hoeverre aan deze randvoorwaarden is voldaan. Zo kan in beeld gebracht worden in hoeverre het breed moratorium doeltreffend is gebleken en welke aanpassingen er eventueel nodig en/of wenselijk zijn.

3. Aanvraag en toepassing breed moratorium

Dit hoofdstuk richt zich op de feitelijke aanvragen en de toepassing van het breed moratorium. In paragraaf 3.1 wordt een overzicht gegeven van het aantal aanvragen dat tot op heden is ingediend. Vervolgens komt in paragraaf 3.2 de aanwezige jurisprudentie aan bod door casusbeschrijvingen van de verschillende aanvragen. Zo wordt inzicht gegeven in de werking van het instrument in de praktijk en in de afwijzings- en toewijzingsgronden vanuit de rechtbanken. Hiermee wordt (een deel van) het vraagstuk over doeltreffendheid beantwoord.

De belangrijkste bronnen voor dit hoofdstuk zijn de uitspraken vanuit de rechtbanken. Aangezien (in verschillende mate) delen van deze uitspraken geanonimiseerd zijn, is het niet altijd mogelijk om in detail te treden. Aan (uitvoerders van schuldhulpverlening van) de gemeenten Amsterdam, Rheden en Rotterdam is gevraagd of zij toelichting op de zaken konden geven. Alle drie de gemeenten hebben echter aangegeven dat de personen die destijds bij de zaken betrokken waren, momenteel niet meer werkzaam zijn voor hun organisatie en/of dat er geen actieve kennis meer over deze zaken beschikbaar is. We hebben ook vijf (vertegenwoordigers van) schuldeisers die betrokken waren bij de zaken benaderd voor hun ervaringen. Geen van hen heeft echter ervaringen gedeeld, ofwel vanwege faillissement of bedrijfsbeëindiging van de betreffende partij, ofwel omdat zij niet in staat waren om te reageren.

3.1 Aantal aanvragen

Sinds de inwerkingtreding van het Besluit breed moratorium op 1 april 2017 zijn tot op heden vier aanvragen ingediend bij een rechtbank¹⁰. Van deze vier aanvragen is er één toegewezen door de rechter. In tabel 3.1 wordt een overzicht gegeven van de aanvragen voor een breed moratorium en de afwijzingen/toewijzing daarvan.

Tabel 3.1 **Aanvragen breed moratorium**

Datum uitspraak	Rechtbank	Aanvragende gemeente	Besluit rechtbank
08-05-2017	Rechtbank Amsterdam	Gemeente Amsterdam	Afgewezen
26-06-2017	Rechtbank Gelderland	Gemeente Rheden	Afgewezen
12-03-2018	Rechtbank Oost-Brabant	Onbekend (geanonimiseerd)	Afgewezen
19-07-2019	Rechtbank Rotterdam	Gemeente Rotterdam	Toegewezen

Dit aantal aanvragen is aanzienlijk lager dan vooraf door verschillende instanties berekende verwachtingen. Zo berekende het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) in 2011 op basis van destijds beschikbare informatie dat er (bij succesvolle invoering van het instrument volgens de motie) in 2012 2.926 aanvragen ingediend zouden worden¹¹. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op mogelijke redenen waarom het aantal aanvragen in vergelijking daarmee beduidend lager is uitgevallen. Het aantal aanvragen voor een breed moratorium is ook een stuk lager dan het aantal

¹⁰ In april 2021 heeft een inwoner van de gemeente Barendrecht een zaak aangespannen tegen de gemeente omdat de inwoner in 2018 een verzoek heeft ingediend bij de gemeente voor schulddienstverlening mét een aanvraag voor een breed moratorium. Het college B&W van Barendrecht weigerde dit echter, waarop de inwoner een zaak heeft aangespannen tegen de gemeente. Het college is in het gelijkgesteld door de rechtbank. Zie: Rb. Rotterdam 9 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:3491.

¹¹ BOR Notitie, *Mogelijke kosten van een wettelijk breed moratorium (WBM) in de Schuldhulpverlening*, 29 april 2011.

aanvragen voor een smal moratorium. Ter illustratie: in 2021 is 355 keer een smal moratorium aangevraagd, waarvan 254 zijn toegewezen door de rechter.¹²

3.2 Casusbeschrijvingen jurisprudentie

Zoals gezegd zijn er vier officiële verzoeken ingediend om een breed moratorium uit te spreken. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op deze jurisprudentie, waarbij eerst een beknopt overzicht van de context wordt gegeven. Vervolgens volgt een overzicht van de uitgangspunten vanuit de rechtbank en de uiteindelijke afwijzings- of toewijzingsgronden.

Casus rechtbank Amsterdam¹³

Datum uitspraak	Rechtbank	Aanvragende gemeente	Besluit rechtbank
08-05-2017	Rechtbank Amsterdam	Gemeente Amsterdam	Afgewezen

Gemeente Amsterdam heeft een breed moratorium aangevraagd voor een gehuwd stel met drie kinderen, waarvan twee meerderjarig. Zij hadden een schuldenlast van in totaal €178.561 verdeeld over circa zestig schuldeisers. Het echtpaar is op 17 juni 2016 toegelaten tot de schuldhulpverlening. Er zou een ontruiming van de woning plaatsvinden in maart/april 2017. Om deze ontruiming een halt toe te roepen heeft de gemeente een verzoek ingediend voor een smal moratorium (zoals bedoeld in art. 287b lid 1 van de Faillissementswet). Een maand later is door de gemeente besloten om het verzoek voor een smal moratorium aan te passen in een verzoek voor een breed moratorium, dat begin april 2017 in werking is getreden. De aanvrager voerde aan dat de incasso-activiteiten een stabiele situatie onmogelijk maakten. Overigens was de woning van de schuldenaren inmiddels ontruimd, waardoor deze aanvraagreden niet meer van toepassing was. Volgens de schuldenaren kwam de uithuiszetting omdat de huur niet kon worden betaald, aangezien de gerechtsdeurwaarder de beslagvrije voet onjuist had berekend. Een verzoek tot aanpassing van de beslagvrije voet was destijds nog niet verwerkt door de gerechtsdeurwaarder, omdat gegevens niet bijtijds waren aangeleverd door de schuldenaren.

De rechtbank heeft besloten om het verzoek tot een breed moratorium te verwerpen. Hiervoor zijn drie redenen. Allereerst voldeed de aanvraag niet aan de gestelde eisen, omdat meerdere stukken ontbraken, zoals een overzicht van de in het beslagregister ingeschreven of anderzijds bekende beslagen, een plan van aanpak waarin de schuldhulpverlener aangeeft welke stappen er gezet zullen worden en wat het verwachte tijdsplan daarvan is en een machtiging van beheer waarmee de schuldenaar onder budgetbeheer kan komen te staan. De rechtbank is van mening dat er door de schuldenaren en schuldhulpverlener niet genoeg moeite is gedaan om de lijst van bekende beslagen te verkrijgen.

Een andere reden voor de verwerping is dat het verzoek tot toelating in de Wsnp pas werd ingetrokken na het indienen van het verzoek tot een breed moratorium. Er was dus sprake van samenloop tussen deze twee verzoeken. Dit is volgens het Besluit breed moratorium niet mogelijk.

Ten slotte merkt de rechter op dat de noodzakelijkheid van een breed moratorium om financiële stabilisatie mogelijk te maken onvoldoende is aangetoond in deze zaak. De rechtbank vindt onvoldoende aangetoond dat alles in het werk is gesteld om in samenspraak met de schuldeisers

¹² L. Nickel, *Monitor Wsnp. Achttiende meting over het jaar 2021*, 2022.

¹³ Rb. Amsterdam 8 mei 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:3259.

tot een oplossing te komen. Hierdoor bestempelt de rechtbank dit verzoek niet als noodzakelijk, omdat andere opties niet volledig uitgeput of benut zijn. Naast dat er geen noodzakelijkheid aantoonbaar is en er procedurele fouten zijn gemaakt, merkt de rechtbank ook nog specifiek op dat een breed moratorium niet bedoeld is om de ontruiming van een woning te voorkomen.

Formele afwijzingsgronden:

- De aanvraag voldeed niet aan de formele eisen: meerdere stukken ontbraken bij de aanvraag en er is onvoldoende actie ondernomen om dit aan te vullen.
- Het verzoek voor een breed moratorium liep gelijktijdig met een verzoek tot Wsnp.
- De noodzakelijkheid van een breed moratorium ontbreekt. Er is namelijk onvoldoende gebruik gemaakt van andere opties buiten een breed moratorium.

Uitgangspunt rechtbank:

- Om noodzakelijkheid aan te kunnen nemen, moet voldoende gebruik zijn gemaakt van andere instrumenten.
- Het breed moratorium is niet bedoeld om ontruiming van een woning te voorkomen.

Casus rechtbank Gelderland¹⁴

Datum uitspraak	Rechtbank	Aanvragende gemeente	Besluit rechtbank
26-06-2017	Rechtbank Gelderland	Gemeente Rheden	Afgewezen

Het college B&W van de gemeente Rheden heeft op 9 juni 2017 een verzoekschrift voor een breed moratorium ingediend. De schuldenaar voor wie het verzoek is ingediend, heeft zich op 11 oktober 2016 aangemeld voor schuldhelpverlening bij de gemeente. De schuldenaar is toegelaten tot de schuldhelpverlening en is onder budgetbeheer geplaatst op 27 oktober 2016. Sinds 30 maart 2017 bevindt de schuldenaar zich in een stabiele financiële situatie. Samen met de gemeente heeft de schuldenaar een stabilisatieovereenkomst en een schuldregelingsovereenkomst opgesteld. Het college van de gemeente Rheden heeft in juni 2017 een verzoek voor een breed moratorium ingediend omdat de beslagleggingen zorgen voor destabilisatie. De getroffen schuldregeling dreigt hierdoor te mislukken. De gemeente Rheden vraagt in het verzoek om het vrij te laten bedrag (vtlb) als uitgangspunt te nemen, omdat zich onder de betalingsverplichtingen ook alimentatie en zakelijke reiskosten bevinden (en deze kosten worden niet meegewogen in de beslagvrije voet). De gemeente heeft ervoor gezorgd dat alle schulden in kaart zijn gebracht zodat aan de schuldeisers een minnelijke regeling kan worden voorgesteld. Verder beargumenteert de gemeente dat hoewel er vanwege tijdgebrek nog geen herberekening van de beslagvrije voet was aangevraagd, een herberekening in de praktijk nog steeds tot schulden zal leiden. Als laatste vermeldt het college dat er nog geen opschorting van de alimentatieplicht is aangevraagd, maar dat dit zal gebeuren nadat een minnelijke regeling tot stand is gekomen.

De rechtbank heeft het verzoek voor een breed moratorium in deze zaak afgewezen. De rechtbank geeft hiervoor twee redenen. Ten eerste stelt de rechtbank vast dat de schuldenaar nieuwe schulden zal maken tijdens de looptijd van een breed moratorium, omdat uitgegaan wordt van de beslagvrije voet (zoals de gemeente zelf ook al betoogde). Omdat de schuldenaar verplicht alimentatie moet betalen – en de beslagvrije voet hiervoor niet toereikend is – is het maken van

¹⁴ Rb. Gelderland 26 juni 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:3497.

nieuwe schulden onvermijdelijk. Het maken van nieuwe schulden gaat in tegen een van de voorwaarden van de afkoelingsperiode, namelijk de voorwaarde dat de schuldenaar *geen* nieuwe schulden maakt. De rechtbank geeft aan volgens de Nota van Toelichting bij het Besluit breed moratorium gebonden te zijn om niet het vtlb, maar de beslagvrije voet als uitgangspunt te nemen voor de duur van een breed moratorium.

Beslagvrije voet en vtlb

Het grootste verschil tussen de beslagvrije voet en het vtlb is dat er bij de berekening van het vtlb rekening gehouden wordt met meer factoren dan de berekening van de beslagvrije voet. Het kan zijn dat een schuldenaar kosten heeft die hoger zijn dan de hoogte van de beslagvrije voet, bijvoorbeeld omdat iemand in de vrije sector huurt of andere hoge kosten heeft. Enkel in uitzonderlijke situaties kan hier rekening mee gehouden worden bij de berekening van de beslagvrije voet. Het vtlb houdt hier wel rekening mee door het totaalbedrag van noodzakelijke kosten die niet vanuit de beslagvrije voet kunnen worden betaald, bovenop de beslagvrije voet te tellen. Het vtlb is daardoor hoger dan de beslagvrije voet.

Ten tweede is er volgens de rechtbank in deze zaak geen sprake van noodzakelijkheid voor een breed moratorium. De rechtbank voert aan dat er onvoldoende actie is ondernomen om de schuldensituatie van de schuldenaar te veranderen. Zo is volgens de rechtbank te weinig gedaan om de beslagvrije voet aan te passen en is er dus onvoldoende gebruik gemaakt van andere beschikbare instrumenten om de schulden aan te pakken. Daarnaast merkt de rechtbank op dat de gemeente onvoldoende heeft geprobeerd om schuldeisers te overtuigen om tot een andere oplossing te komen. Om deze redenen oordeelt de rechtbank dat de gemeente niet haar uiterste best heeft gedaan en kan een breed moratorium nog niet als noodzakelijk worden gezien.

Formele afwijzingsgronden:

- De schuldenaar zal tijdens de afkoelingsperiode nieuwe schulden maken. Dit is in strijd met de voorwaarde dat schulden tijdens de afkoelingsperiode niet mogen toenemen.
- De noodzakelijkheid voor de inzet van een breed moratorium mist. Er is namelijk onvoldoende gebruik gemaakt van andere beschikbare instrumenten om de schulden aan te pakken.

Uitgangspunt rechtbank:

- De schulden van schuldenaren mogen tijdens een breed moratorium niet toenemen.
- De beslagvrije voet dient tijdens een breed moratorium als uitgangspunt te worden genomen en niet het vtlb.

Casus rechtbank Oost-Brabant¹⁵

Datum uitspraak	Rechtbank	Aanvragende gemeente	Besluit rechtbank
12-03-2018	Rechtbank Oost-Brabant	Onbekend (geanonimiseerd)	Afgewezen

Een geanonimiseerde gemeente heeft op 5 februari 2018 een verzoek voor een breed moratorium ingediend voor een schuldenares die sinds februari 2017 door de gemeentelijke schuldhelpverlening

¹⁵ Rb. Oost-Brabant 12 maart 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:1250.

wordt geholpen. De schuldenares is destijds onder budgetbeheer geplaatst waarna zij een beheerrekening bij een bank opende. Omdat deze bank tevens een schuldeiser van mevrouw was, zou de bank over kunnen gaan tot verevening (oftewel, de bank kan schulden bij de ene rekening van de beheerrekening afhalen). Volgens het college van B&W van de geanonimiseerde gemeente kan deze verevening een instabiele situatie tot gevolg hebben, wat ook nadelig is voor schuldeisers. De gemeente heeft echter ervaring met zaken waarin de betreffende bank wel degelijk gebruik maakt van verevening. Daarom verzoekt de gemeente om een breed moratorium uit te spreken, zodat een afkoelingsperiode van zes maanden kan worden ingelast om financiële stabiliteit te kunnen bereiken. De bank stelt echter dat zij nog niet waren overgegaan tot verevening en dat er vanuit schuldenares of haar schuldhulpverlener niet over haar situatie gecommuniceerd is met de bank. Als dit wel was gebeurd, dan had de bank afspraken met mevrouw kunnen maken. Daarnaast heeft de bank aangegeven dat zij niet langer gebruik zal maken van haar recht van verevening, gezien zij nu met de situatie bekend van mevrouw is.

De rechtbank wijst het verzoek voor een breed moratorium af om de volgende reden. Een breed moratorium moet een noodzakelijke maatregel zijn. De rechtbank oordeelt dat de indiener niet voldoende heeft kunnen aantonen dat er geen andere optie meer is dan het *ultimum remedium*. De schuldhulpverlening heeft niet met de bank gecommuniceerd over het opschorten van invorderingen. Daarbij heeft de bank aangegeven dat zij niet zal overgaan tot verevening nu zij bekend is met de situatie van de schuldenares. Volgens de rechtbank is de noodzaak voor de afkoelingsperiode dan ook niet voldoende bewezen. Daarom wijst de rechtbank het verzoek af.

Formele afwijzingsgronden:

- De noodzakelijkheid van een breed moratorium is onvoldoende aangetoond. De schuldhulpverlening van de gemeente heeft de schuldeiser niet voldoende geprobeerd te bereiken om opschorting van vorderingen te bespreken en de schuldeiser gaat niet over op verevening.

Casus rechtbank Rotterdam¹⁶

Datum uitspraak	Rechtbank	Aanvragende gemeente	Besluit rechtbank
19-07-2019	Rechtbank Rotterdam	Gemeente Rotterdam	Toegewezen

Namens het college B&W van de gemeente Rotterdam heeft de Kredietbank Rotterdam (KBR) op 1 juli 2019 een verzoekschrift ingediend. Sinds deze datum zitten de schuldenaren in de gemeentelijke schuldhulpverlening. De KBR heeft een verzoek voor een breed moratorium ingediend omdat de beslagvrije voet onjuist berekend is door de gemachtigde deurwaarder. Ondanks herhaalde pogingen van de KBR om deze te corrigeren, zijn twee schuldeisers (en de gemachtigde deurwaarder) hier niet toe bereid. Het gevolg is dat nieuwe schulden ontstaan waardoor de financiële situatie van de schuldenaren niet te stabiliseren is. De schuldhulpverlener van KBR heeft alle schuldeisers gevraagd de hoogte van hun vorderingen door te geven en stelt dat de schuldenaren via budgetbeheer de lasten gedurende de afkoelingsperiode zouden kunnen dragen. De schuldeisers verzetten zich tegen een afkoelingsperiode. Zij benadrukken dat hun belang dient te worden gekozen boven het belang van de schuldenaren. Daarnaast stelt de gemachtigde deurwaarder dat de schuldeisers al sinds 2016 wachten op betaling van schulden

¹⁶ Rb. Rotterdam 19 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:5869.

(toegewezen door de rechtbank). Bovendien beweert de deurwaarder namens de schuldeisers dat de schuldenaren mensen hebben misleid en op het verkeerde spoor hebben gezet.

De rechtbank stelt dat aan twee voorwaarden moet worden voldaan om een breed moratorium toe te wijzen. Ten eerste moet aannemelijk zijn dat de schuldenaar de verplichtingen van een breed moratorium zal nakomen. Ten tweede moet de inzet van een breed moratorium noodzakelijk zijn. Wat betreft dit laatste, oordeelt de rechtbank dat dit inderdaad voldoende aannemelijk is gemaakt, omdat de schuldeisers weigeren mee te werken aan andere oplossingen. Verder oordeelt de rechtbank dat een breed moratorium in dit geval ook in het belang van de schuldeisers is.

Naast de aangetoonde noodzakelijkheid van een breed moratorium, is in dit geval ook aannemelijk dat de schuldenaren aan de gestelde verplichtingen kunnen voldoen. De KBR stelt namelijk dat zij geen omstandigheden ziet waaruit blijkt dat niet het geval zou zijn en de rechtbank gaat hier in mee. Om de KBR de gelegenheid te geven goede schuldhelpverlening tot stand te brengen, vindt de rechtbank dan ook dat een afkoelingsperiode van zes maanden proportioneel en noodzakelijk is.

De rechtbank verbindt een aantal voorwaarden aan het toekennen van dit breed moratorium. Ten eerste moeten de schuldenaren alle relevante informatie met betrekking tot de schuldhelpverlening verstrekken aan de gemeente. Daarbij moeten de schuldenaren meewerken aan de schuldhelpverlening en aan het beheer van hun inboedel en schulden door de schuldhelpverlener. Verder moeten de schuldenaren naar vermogen baten voor de boedel verwerven (zich inspannen om zoveel mogelijk af te kunnen lossen). Tot slot moeten zij lopende betalingsverplichtingen nakomen, zoals de betaling van huur of hypotheeklasten, en mogen zij geen nieuwe schulden maken tijdens de afkoelingsperiode. Onder deze voorwaarden is het verzoek voor een breed moratorium toegewezen.

Formele toewijzingsgronden:

- Het is voldoende aannemelijk gemaakt dat een breed moratorium noodzakelijk is.
- Tevens is een breed moratorium in het belang van de schuldeisers.
- De KBR heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat de schuldenaren aan de gestelde verplichtingen kunnen voldoen.

Uitgangspunt rechtbank:

- Om een breed moratorium toe te kunnen wijzen, moet voldoende aannemelijk zijn dat de schuldenaar de verplichtingen na zal komen.

4. Aansluiting bij behoeften

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de vraag in hoeverre het breed moratorium aansluit op de praktijk van schuldhulpverlening. Hierbij baseren we ons enerzijds op verdiepende gesprekken die zijn gevoerd met verschillende betrokkenen en belanghebbenden (paragraaf 4.1). Anderzijds wordt in paragraaf 4.2 aandacht besteed aan de uitkomsten van de digitale raadpleging van gemeenten. Deze paragrafen samen geven inzicht in hoeverre het huidige breed moratorium aansluit bij de behoeften van het werkveld.

4.1 Geïnterviewde behoeften uit verdiepende gesprekken

In de gesprekken wordt steeds aangegeven dat het huidige instrument niet goed tot zijn recht komt. Vóór de invoering van het instrument zijn in het werkveld de positieve gevolgen besproken en kort na de invoering is aandacht besteed aan het breed moratorium. Twee van de vier aanvragen zijn dan ook in de eerste maanden na inwerkingtreding ingediend. Vanuit het werkveld zijn informatieproducten gemaakt en verspreid over het breed moratorium. In de loop van de tijd is de aandacht voor het instrument verslapt, volgens enkele respondenten mede vanwege het lage succesgehalte van de eerste aanvragen. De beeldvorming over het breed moratorium als ineffectief en tijdrovend is zo ontstaan en vervolgens gebleven.

Er worden verschillende redenen aangedragen voor de mismatch tussen het instrument en de praktijk. De meest gehoorde opmerking is dat zodra de schuldhulpverlener alles op orde heeft om een aanvraag in te dienen, de inzet van het instrument al niet meer nodig is. Hiermee bedoelen de respondenten dat er door de rechtbank (op basis van de wetstekst) van de aanvragers wordt verlangd dat zij alle andere opties om tot een oplossing te komen hebben geprobeerd. Een situatie heeft dus al een bepaalde mate van stabiliteit nodig voordat men in aanmerking komt voor een breed moratorium. Terwijl schuldhulpverleners juist geholpen zouden zijn met een instrument dat bijdraagt aan overzicht en rust aan het begin van een traject, zodat eenvoudiger en sneller een goede regeling tot stand kan komen. Omdat het instrument sterk gestoeld is op het principe van *ultimum remedium* voorziet het in de huidige opzet niet in die behoefte.

Vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening is daarnaast meerdere malen ter sprake gekomen, dat tijdens de looptijd van het breed moratorium uitgaan van de beslagvrije voet (in plaats van het vtlb) praktisch gezien lastig is, omdat schuldenaren dikwijls niet rond kunnen komen van de beslagvrije voet (zie ook verklarend kader op pagina 13). In hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat dit in één zaak zelfs één van de redenen was voor de rechtbank om de aanvraag af te wijzen. Deze bepaling zorgt ervoor dat casussen niet in aanmerking komen voor een toewijzing (en heeft een afschrikkende werking richting schuldhulpverleners, zie paragraaf 4.2).

In de gesprekken is ook benoemd dat er tegenwoordig tussen schuldhulpverleners en schuldeisers over het algemeen goede relaties zijn. Dit komt onder andere omdat hier in voorgaande jaren (meer) actief op is ingezet, bijvoorbeeld in het kader van vroegsignalering. De noodzaak voor een instrument dat schuldeisers dwingt is daarom mogelijk minder aanwezig. Hierbij wordt echter meteen opgemerkt dat de meeste gesprekspartners notoire schuldeisers kunnen benoemen die níét goed meewerken aan (vrijwillige) initiatieven, zoals convenanten of informele afspraken. Daarnaast heeft hoofdstuk 3 ons laten zien dat er wel degelijk noodzaak kan zijn tot het dwingen van schuldeisers om mee te werken: voor Rechtbank Rotterdam was dit de voornaamste reden om

de aanvraag toe te wijzen. In hoofdstuk 6 wordt uitgebreider gesproken over de wens om schuldeisers (wettelijk) te kunnen dwingen. Overigens is ook benoemd dat enkel dreigen met een breed moratorium (soms) genoeg is om schuldeisers over de brug te laten komen.

“Ik had de hele aanvraag in een redelijk kort tijdsbestek opgezet. Het was erg veel werk, omdat er veel informatie moest worden verzameld. Toen de betreffende deurwaarder hoorde dat ik een breed moratorium wilde aanvragen, ging hij meteen akkoord. Alleen al het dreigen met een aanvraag bleek dus voldoende.” – Consulent Schuldhulpverlening

4.2 Geïnterviewde behoeften uit digitale raadpleging gemeenten

Zoals in de inleiding aangegeven, is onder gemeenten een digitale vragenlijst uitgezet om meer te weten te komen over de kennis en het niet-gebruik van het breed moratorium. In totaal hebben 50 vertegenwoordigers van gemeenten de moeite genomen om de vragenlijst (grotendeels) volledig in te vullen. Het gaat hierbij om respondenten in zowel uitvoerende als beleidsfuncties. Er worden 10 G40-gemeenten vertegenwoordigd. De overige deelnemers zijn werkzaam bij kleine(re) gemeenten. Hieronder worden enkele uitkomsten uit deze raadpleging weergegeven, waarbij we opmerken dat het aantal antwoorden (de zogeheten 'N') kan wisselen omdat deelnemers – afhankelijk van hun antwoorden op bepaalde vragen – niet verplicht waren op alle vragen antwoord te geven.

Bekendheid en potentieel gebruik

Het breed moratorium is een bekend instrument onder de respondenten van de digitale enquête: 43 van de 50 respondenten zeggen dit instrument te kennen. Nog eens 6 respondenten kennen het instrument van naam, maar zijn er inhoudelijk niet mee bekend. Slechts één respondent geeft aan het instrument in het geheel niet te kennen.

Van de 43 respondenten die bekend zijn met het breed moratorium heeft ongeveer een derde (namelijk 15 respondenten) wel eens overwogen om een aanvraag in te dienen voor een cliënt (of weet dat directe collega's binnen hun organisatie dat hebben gedaan). De overige 28 respondenten hebben dit niet overwogen (23 respondenten) of weten niet of dit voor collega's geldt (5 respondenten). In figuur 4.1 is dit overzicht gevisualiseerd.

Figuur 4.1 **Overzicht bekendheid en potentieel gebruik (N=50)**



Redenen overwegen aanvraag

Aan de 15 respondenten die hebben aangegeven wel een aanvraag overwogen te hebben, is gevraagd waaróm dit het geval was. In tabel 4.1 is een overzicht van de antwoorden weergegeven.

Tabel 4.1 **Redenen overwegen aanvraag (N=15)**

Reden	Aantal keer genoemd
Minder stress/stresspauze voor de cliënt	9
Meer kans op stabilisatie	8
We zagen geen andere mogelijkheid	4
Breed moratorium geldt voor alle schuldeisers	4
Drukmiddel richting schuldeisers	4
Versnellen proces	2

Uiteindelijk hebben deze respondenten toch besloten om géén gebruik te maken van het instrument. Uit verdere uitvraag blijkt dat in ongeveer driekwart van deze gevallen de cliënten (vermoedelijk) niet voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen (11 respondenten). Ook geeft iets minder dan de helft aan dat zij geen behoefte (meer) hadden aan een breed moratorium omdat ze het al op een andere manier konden oplossen (6 respondenten). Ten slotte noemen respondenten ook dat aanvragen voor een breed moratorium weinig kansrijk zijn (3 keer) en dat een aanvraag te lang zou duren (2 keer).

Redenen niet overwegen aanvraag

Van de 23 respondenten die niet hebben overwogen om een breed moratorium aan te vragen, geeft ruim de helft van de respondenten (namelijk 13) aan dat ze er (nog) geen behoefte aan hebben gehad, bijvoorbeeld omdat er betere alternatieven beschikbaar zijn. Een overzicht van de andere genoemde redenen staat weergegeven in tabel 4.2.

Tabel 4.2 Redenen niet overwegen aanvraag (N=23)

Reden	Aantal keer genoemd
Geen behoefte aan (er zijn betere alternatieven)	13
Situaties van cliënten voldoen niet aan de voorwaarden	7
De procedure is te ingewikkeld	6
Onduidelijk wat de voordelen zijn	5
Er moeten te veel gegevens aangereikt worden	4
De procedure duurt te lang	3
Geen kennis in huis over hoe een aanvraag gedaan moet worden	2
Liever geen escalatie in de relatie met schuldeisers	2
Door gebruik beslagvrije voet in plaats van VTLB is het instrument onbruikbaar	2

Ook hier geeft een relatief groot gedeelte van de respondenten aan (circa een derde) dat de situaties van cliënten niet voldoen aan de voorwaarden.

“In 2016 hebben wij ons uitgebreid voorbereid op het breed moratorium en uiteindelijk is maar in één of twee zaken overwogen om het in te zetten. Het breed moratorium is uiteindelijk niet ingezet omdat cliënten er niet voor in aanmerking kwamen.” - Kwaliteitsadviseur schuldhulpverlening

Gebruik alternatieve instrumenten

Aan alle respondenten is gevraagd of zij andere instrumenten en mogelijkheden gebruiken om (een vorm van) incassopauze op te zetten. Maar liefst 40 respondenten geven aan dat dit inderdaad het geval is. Uit de verdiepende uitvraag blijkt dat respondenten de volgende instrumenten het vaakst inzetten of terugzien in hun trajecten:

Figuur 4.2 Overzicht gebruik alternatieve instrumenten (N=48)



Binnen de ‘Anders’ optie geven 7 van de 15 respondenten aan dat er geen convenanten zijn gesloten, maar wel onofficiële vrijwillige afspraken met de schuldeisers zijn gemaakt (op basis van goede relaties).

De meesten respondenten die deze vraag hebben beantwoord, hebben toegelicht wat hun ervaring is met deze instrumenten. Van de 30 respondenten geven 27 aan dat de alternatieven over het algemeen effectief zijn. Er waren maar 2 respondenten die aangaven dat dit erg verschilt per casus en slechts 1 die de overige instrumenten als compleet ineffectief bestempelde. Vaak ging de

ervaring van effectiviteit hand in hand met een goede relatie met (het merendeel van de) schuldeisers. Bijna alle respondenten die een positieve toelichting heeft gegeven op de instrumenten, vermelden namelijk dat de samenwerking met de schuldeisers soepel verloopt.

“We hebben goede ervaringen met vrijwillige initiatieven, zeker met lokale partijen. Bepaalde deurwaarders en/of incassobureaus kunnen hierin wel lastig zijn. Dat zou de uitzondering op de regel zijn waarvoor dus wel een moratorium aangevraagd wordt.” – Projectleider sociaal domein

5. Vergelijkbare initiatieven

Deze evaluatie kijkt ook naar andere initiatieven rondom schuldenrust om deze als 'spiegel' mee te nemen in de rapportage. Hiervoor is gekozen om te zien welke lessen vanuit deze initiatieven kunnen worden opgedaan. Ook geeft dit inzicht in de eventuele behoefte die bestaat aan een instrument voor schuldenrust en welke ruimte er wellicht nog is voor een wettelijk instrument. We hebben ervoor gekozen om enkele concrete initiatieven uit te lichten die zich richten op incassopauzes. Uiteraard zijn in het werkveld meer voorbeelden van samenwerkingen en afspraken aanwezig dan hier behandeld kunnen worden.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de volgende instrumenten besproken: de Pauzeknop van Amsterdam, de Noodstopprocedure rondom de incasso van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Rode Knop van Den Haag, Eindhoven en het CJIB en Schuldenrust van de NVVK waarin de verschillende initiatieven samenkomen. Deze partijen wisten van elkaar dat zij allen bezig waren met de ontwikkeling van een instrument voor schuldenrust. Gezamenlijk hebben zij besloten elkaar niet in het vaarwater te zitten en juist actief met elkaar in verbinding te blijven. Hierdoor werken zij complementair aan elkaar. De ervaringen die de genoemde partijen de afgelopen jaren hebben opgedaan, geven een interessant perspectief voor het vormgeven van een landelijk (en mogelijk wettelijk) instrument van schuldenrust.

5.1 Pauzeknop

De opstart van de Pauzeknop

In 2020 ontstond bij de gemeente Amsterdam het idee om een periode van schuldenrust te bieden aan inwoners met schulden. Het college wilde extra inzetten op het zo vroeg mogelijk in beeld krijgen van Amsterdammers met geldproblemen en met hen in contact komen. Dit leidde onder andere tot het initiatief om inwoners al met lage schulden in aanmerking te laten komen voor schuldenrust. In maart 2020 werd een divers netwerk van onder andere overheidspartijen, vaste lasten partners en banken uitgenodigd voor een ambtswoninggesprek bij de burgemeester. Het doel van deze bijeenkomst was enerzijds het geven van een startschot voor een instrument voor schuldenrust en anderzijds het proeven van sentiment voor een dergelijk instrument bij betrokken partijen. De bijeenkomst leidde tot de lancering van het programma Schuldenrust. Onder het programma Schuldenrust vallen verschillende initiatieven om schulden te voorkomen, klein te houden en op te lossen. Hiervan is voor deze evaluatie de Pauzeknop het meest relevant. Daarom wordt in deze evaluatie enkel op dit onderdeel van de programma Schuldenrust de focus gelegd.

De werking van de Pauzeknop

Iemand komt in aanmerking voor de Pauzeknop wanneer de persoon in beeld komt bij de schuldhelpverlening of tijdens vroegsignalering. Schuldhelpverleners van de gemeente Amsterdam selecteren zelf inwoners voor deelname aan de Pauzeknop. Wanneer besloten wordt om voor een inwoner de Pauzeknop in te zetten, stuurt de hulpverlener per mail een verzoek tot medewerking aan de pauze naar alle op dat moment bekende schuldeisers. Deze pauze houdt in dat alle invorderings- en incassoactiviteiten op betalingsachterstanden worden stopgezet voor een periode van vier maanden. Als na deze vier maanden geen oplossing voor de schulden is gevonden, is er mogelijkheid tot vier maanden verlenging. Tijdens de pauzeperiode helpt de schuldhelpverlener de inwoner om de financiën op orde te krijgen. Lopende betalingen, zoals de huur, gaan wel door om te voorkomen dat schulden oplopen.

De pilot van de Pauzeknop

De eerste fase van de pilot Pauzeknop liep van december 2020 tot en met maart 2021. In deze periode is voor circa vijftig inwoners gebruik gemaakt van de Pauzeknop. Na deze eerste fase is de pilot geëvalueerd. Voor de pilot zijn afspraken gemaakt met buurtteams in de regio's noord-, zuid- en west-Amsterdam. Inwoners van deze regio's kwamen in aanmerking voor deelname aan de Pauzeknop. Verder werden geen voorwaarden gesteld. De gemeente Amsterdam wilde met de pilot juist ontdekken voor wie de Pauzeknop de meeste waarde heeft. Op voorhand was dit niet te bepalen en daarom werd niemand uitgesloten van deelname aan de pilot. De schuldhulpverleners hielden (geanonimiseerd) bij welke personen deelnamen aan de pilot en welke schuldeisers zij aanschreven. Zo kon de gemeente de pilot monitoren.

De bevindingen van de Pauzeknop

De gemeente Amsterdam heeft tijdens deze pilotperiode ervaringen van schuldeisers, hulpverleners en inwoners opgehaald. Hieruit kwam naar voren dat de deelnemende inwoners vrijwel allemaal positief waren en zich geholpen voelden. Hulpverleners zagen de relevantie van de Pauzeknop in, omdat het instrument zorgt voor rust en daarmee bijdraagt aan het sneller kunnen werken aan een oplossing. Tijdens de pilot bleek echter dat de Pauzeknop moeilijk uitvoerbaar was door onbekendheid bij schuldeisers. Schuldhulpverleners moesten daardoor voor iedere deelnemer zelf contact opnemen met de schuldeisers om medewerking te vragen en toelichting te geven over de Pauzeknop. Dit bleek te arbeidsintensief te zijn voor de hulpverleners. Het extra werk dat de Pauzeknop tijdens de pilot opleverde, woog voor hulpverleners dan ook niet op te tegen de opbrengsten. De Pauzeknop moet volgens hen pragmatischer zijn om een goede werking te hebben. Idealiter bestaat er bijvoorbeeld een knop waar de hulpverlener op kan drukken om een sein te geven aan de schuldeisers, waarna de periode van schuldenrust automatisch wordt ingezet. Tot slot bleek dat schuldeisers het instrument te lokaal vonden. Voor hen is het lastig om de Pauzeknop in te passen in reguliere incassoprocessen. Als er een landelijk instrument beschikbaar komt, kunnen schuldeisers in hun processen gemakkelijker rekening houden met de rustpauze. Enkel voor de gemeente Amsterdam is dit niet mogelijk.

Volgens de gesprekspartners uit de gemeente Amsterdam zijn er goede randvoorwaarden nodig voor een landelijke schuldpaauzeknop (dit kan zowel een vorm van breed moratorium zijn, als een ander soort instrument). De eerste randvoorwaarde is dat er een geautomatiseerd signaal moet kunnen worden afgegeven via het systeem van de hulpverlener en het systeem van de schuldeiser. Dit om de arbeidsintensiviteit voor de hulpverleners te verlagen. De tweede randvoorwaarde is dat schuldeisers bereid zijn om een pauze in te stellen voor betalingsachterstanden. Initiatiefnemers van de Pauzeknop geven tot slot aan dat idealiter landelijke afspraken worden gemaakt, waarbij er mogelijkheden bestaan voor *couleur locale*.



Inzicht voor wettelijk instrument:

- Het is voor schuldeisers lastig om per gemeente hun processen aan te passen. De kracht van een wettelijk instrument is dat het voor iedereen hetzelfde is. Het is voor vrijwillige initiatieven lastiger om dezelfde mate van uniformiteit te halen.

5.2 Noodstopprocedure

De opstart van de Noodstopprocedure

Naar aanleiding van een motie¹⁷ in de Tweede Kamer in 2019 zijn verschillende partijen aan de slag gegaan met het aanpakken van incassocumulatie door schulden bij overheidspartijen. Het CJIB heeft in samenwerking met het ministerie van SZW, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, de NVVK en de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Haarlem, Tilburg en Deventer de Noodstopprocedure ontwikkeld. Door middel van deze Noodstopprocedure worden betalingen van verkeersboetes en strafrechtelijke boetes en de verhogingen van deze boetes in het kader van de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften gepauzeerd om mensen met schulden meer ademruimte te geven. Tijdens de pauze kan men schuldhulpverlening krijgen om de schulden die zij hebben op orde te brengen. Dit moet voorkomen dat deze mensen nog dieper in de schulden komen. Op 1 april 2020 is de Noodstopprocedure ingevoerd.

De werking van de Noodstopprocedure

Als iemand een boete van het CJIB krijgt en deze door schulden niet kan betalen, dan kan deze persoon zich melden bij het CJIB met een verzoek tot uitstel van betaling. Het ingediende verzoek wordt door het CJIB beoordeeld. Een verzoek kan worden afgewezen als blijkt dat er geen sprake is van schulden of als de persoon in het verleden afspraken met het CJIB niet is nagekomen. Als het verzoek wordt gehonoreerd, start het CJIB een periode van schuldenrust. Deze periode duurt in eerste instantie vier maanden. Als de persoon zich tijdens deze vier maanden bij de gemeentelijke schuldhulp meldt, is een verlenging van maximaal acht maanden mogelijk. Deze verlening biedt mensen de kans om samen met een schuldhulpverlener de schulden te stabiliseren. Tijdens de periode van schuldenrust pauzeert het CJIB de inning van boetes en daarnaast legt zij geen nieuwe verhogingen op. Na de periode van schuldenrust wordt het openstaande bedrag – eventueel in termijnen – door de persoon afbetaald. Als de persoon de gemaakte afspraken niet nakomt, kan de noodstop vroegtijdig worden beëindigd. Dit is in lijn met de intentie dat de Noodstopprocedure enkel bedoeld is voor mensen die hun boetes wel willen betalen, maar dat niet kunnen. Daarnaast is de Noodstopprocedure primair bedoeld voor mensen die nog geen schuldhulp krijgen. Het idee hierachter is dat de Noodstopprocedure mensen aanspoort om hulp te vragen. Mensen die al wel schuldhulp ontvangen, kunnen in sommige gevallen uitstel van betaling voor maximaal acht maanden krijgen.

De bevindingen van de Noodstopprocedure

Hoewel de Noodstopprocedure nu ruim anderhalf jaar geleden is ingevoerd, zijn er nog weinig officiële resultaten bekend. Uit onze eigen digitale raadpleging blijkt dat een derde van de respondenten de Noodstopprocedure wel eens inzet voor een cliënt. Het gemak van de Noodstopprocedure is dat bestaande onderdelen in deze procedure beter aan elkaar gekoppeld zijn. Gemeenten bieden namelijk sowieso al schuldhulp en het CJIB treft normaliter ook al betalingsregelingen. Er wordt momenteel een evaluatie verwacht van het WODC dat de precieze uitkomsten van de Noodstopprocedure in kaart brengt.



Inzicht voor wettelijk instrument:

- Schuldenaren zijn gebaat bij een stop op incassocumulatie.
- De Noodstopprocedure kan laagdrempelig worden ingezet.

¹⁷ Kamerstukken II, 2018-2019, 24 515, nr. 469.

5.3 Rode Knop

De opstart van de Rode Knop

Naast de Noodstopprocedure, is het CJIB ook op andere manieren aan de slag gegaan om deze manier van maatschappelijk verantwoord incasseren verder te optimaliseren. Zo ontstond het idee van een Rode Knop bij het CJIB. Het CJIB wil met een Rode Knop niet-willers (mensen die wel kunnen betalen, maar wie het niet willen) en niet-kunners (mensen die wel willen betalen, maar het niet kunnen) van elkaar onderscheiden om zo maatwerk te kunnen leveren. Om dit te kunnen doen, is inzicht nodig in welk van de twee voorgenoemde categorieën een schuldenaar zich bevindt. Een mogelijke oplossing hiervoor is een blockchain. Toen er vanuit juridische hoek goedkeuring kwam voor dit plan, is het CJIB op zoek gegaan naar gemeenten om mee te werken aan een pilot om de technologie te testen. In 2019 heeft de gemeente Eindhoven zichzelf aangemeld en in datzelfde jaar heeft gemeente Eindhoven ook de gemeente Den Haag bij het initiatief betrokken.

De werking van de Rode Knop

Het indrukken van de Rode Knop betekent in feite dat de schuldeiser een signaal binnenkrijgt dat de schuldenaar is opgenomen in een ondersteuningstraject bij de gemeente. Hiermee laat de schuldenaar aan schuldeisers weten dat hij/zij bereid is om schulden weg te werken, maar dat tijd en hulp nodig is om met een goede oplossing te komen. Voor aangesloten schuldeisers is het signaal dat de gemeente afgeeft daar een betrouwbare bevestiging van. De schuldeisers zullen vervolgens de incassoactiviteiten tijdelijk opschorten. Tijdens deze periode van maximaal vier maanden worden geen betalingsherinneringen verstuurd en nemen schulden niet verder toe door bijkomende kosten zoals rente. Eventueel kan de periode van schuldenrust met maximaal acht maanden worden verlengd. Dit geeft de schuldenaar rust en ruimte om samen met een schuldhulpverlener een goede oplossing te bedenken om de financiële situatie op orde te brengen. Als tijdens het traject wordt opgemerkt dat een inwoner niet (meer) mee wil werken, dan kan het signaal dat is afgegeven weer worden ingetrokken. Om de periode van schuldenrust praktisch mogelijk te maken, wordt een (web)applicatie gebruikt. Via deze applicatie kunnen relevante gegevens worden gedeeld met het CJIB en/of andere schuldeisende partijen. De schuldeisende partij krijgt een melding dat zij de gegevens van de schuldenaar kunnen inzien. Daarnaast kunnen schuldeisers zelf ook in de applicatie op de Rode Knop drukken. Hiermee bevestigen zij dat schulden niet verder zullen oplopen door toedoen van hun incassoactiviteiten.

De pilot van de Rode Knop

Tijdens de pilot is gekeken hoe door middel van blockchain een signaal kan worden afgegeven richting schuldeisende partijen zodat op betrouwbare wijze aan hen wordt bevestigd dat een inwoner deelneemt aan een hulpverleningstraject bij de gemeente. In principe drukt de inwoner de knop in, maar door de blockchain is gegarandeerd dat het signaal betrouwbaar is, omdat de schuldhulpverlening hieraan gekoppeld is. Eindhoven was zelf al langere tijd bezig met het gebruik van MijnApp om burgers regie te geven over gegevens. In MijnApp kan de schuldenaar zelf kiezen met welke partijen hij/zij de gegevens binnen de applicatie al dan niet deelt. Daarnaast kan de schuldenaar in de applicatie zien hoe de partijen omgaan met de gegevens. Zo kan de schuldenaar (in het prototype van MijnApp) zien wanneer schuldeisers gegevens hebben ingekeken of gedeeld. Dit zorgt ervoor dat de schuldenaar zelf de regie houdt over de gegevens. Dit is een belangrijk aspect van de Rode Knop. Een inwoner van Eindhoven die betrokken is bij het initiatief geeft aan dat dit invloed heeft op het gevoel van eigenwaarde. Als iemand deze regie zelf niet wil of niet kan hebben, dan kan een hulpverlener de regie overnemen. De pilot kijkt ook naar de toegevoegde waarde die kan worden verwacht voor stakeholders als wordt gewerkt met een dergelijk signaal. In

het najaar van 2021 startte de praktijktoets in Eindhoven en Den Haag. Voor deze praktijktoetsen zijn dummy-data gebruikt, dus dat betekent dat het instrument nog niet ingezet is voor echte casussen.

De bevindingen van de Rode Knop

De gemeenten Eindhoven en Den Haag hebben samen met het CJIB de Rode Knop op kleinschalig niveau getest. De eerste resultaten hiervan zijn positief en er zijn relevante ervaringen en inzichten opgedaan met de pilot. De voornaamste bevinding van de pilot is dat inwoners en schuldhulpverleners de toegevoegde waarde van een instrument als de Rode Knop inzien. De opgedane bevindingen kunnen de partijen meenemen in de doorontwikkeling van de Rode Knop. Uit de pilot zijn de volgende punten van aandacht gededistilleerd, die belangrijk zijn voor deze doorontwikkeling. Ten eerste moet een snelle en duidelijke bevestiging worden afgegeven als de invordering is stopgezet. Ten tweede is een landelijke opschaling nodig. Tot slot is het van belang dat zoveel mogelijk schuldeisers meedoen aan de pauzerust om zo volledige schuldenrust te kunnen bieden.



Inzicht voor wettelijk instrument:

- Schuldeisers vinden het belangrijk om vanuit de gemeente een betrouwbaar signaal te krijgen dat de schuldenaar zich bij schuldhulpverlening heeft aangemeld. Schuldeisers moeten weten wat een dergelijk signaal 'waard' is.

5.4 Schuldenrust

Zoals uit voorgaande paragrafen blijkt, hebben de gemeenten Amsterdam, Eindhoven en Den Haag en het CJIB hetzelfde doel voor ogen. Zij willen namelijk allen een periode van schuldenrust bieden aan mensen die financieel het meest kwetsbaar zijn, zodat zij (samen met een hulpverlener) hun schulden op orde kunnen brengen. Daarnaast zijn er nog verschillende andere initiatieven en activiteiten die (kunnen) bijdragen aan het tijdelijk pauzeren van incassoactiviteiten. De NVVK is bezig met het in kaart brengen van deze initiatieven in het project Schuldenrust (gefinancierd door ministerie SZW). Zo wordt goed zichtbaar wat er allemaal al is en waar eventueel nog behoefte aan is. Zo is bijvoorbeeld gebleken dat schuldhulpverleners niet altijd goed weten welke mogelijkheden er zijn rondom het pauzeren van incassoactiviteiten. Daarom heeft de NVVK een overzicht gemaakt van deze mogelijkheden bij overheidsschuldeisers. Daarnaast is er een (interactieve) routekaart ontwikkeld waarop alle stappen van het schuldhulpverleningstraject met bijbehorende mogelijkheden voor schuldenrust vermeld staan. De bestaande instrumenten als VISH en de Kennisgeving zijn succesvol onder de aandacht gebracht. Het aantal aanmeldingen bij VISH is verviervoudigd.

In een volgende fase van het project, gestart in april 2022, is gekeken welke mogelijkheden er zijn om de bestaande initiatieven beter aan elkaar te verbinden of dat initiatieven opgeschaald of uitgebreid dienen te worden. In dit kader zijn inmiddels al verschillende bijeenkomsten gehouden voor schuldenaren, hulpverleners en schuldeisers. Ideeën en suggesties die zijn opgehaald voor mogelijkheden voor incassopauzes worden nu gebundeld tot een logische keten.

5.5 Inzichten voor wettelijk instrument schuldenrust

Er is blijkens deze vrijwillige initiatieven duidelijke behoefte aan incassopauzes. Niet alleen

gemeenten zijn hier mee bezig, maar ook aan de kant van schuldeisers is sociaal incasseren een steeds belangrijker onderwerp. Voor schuldenaren en schuldhulpverleners moet een schuldenrustinstrument zo eenvoudig mogelijk zijn en het liefst in te zetten op het moment dat de schulden nog niet dusdanig uit de hand zijn gelopen dat er geen mogelijkheid meer is om er zonder een wettelijke schuldsanering iets aan te doen. De administratieve lasten moeten hierbij idealiter beperkt worden. Aan de kant van schuldeisers is het belangrijk dat een incassopauze ook echt ergens toe leidt (het signaal moet iets waard zijn, namelijk zicht geven op een oplossing/hulp). Het is namelijk redelijk om te verwachten dat schuldeisers concrete effecten kunnen zien van het opschorten van hun recht op incasso. Ook moet het voor schuldeisers makkelijk gemaakt worden om mee te werken aan incassopauzes door middel van uniforme processen.

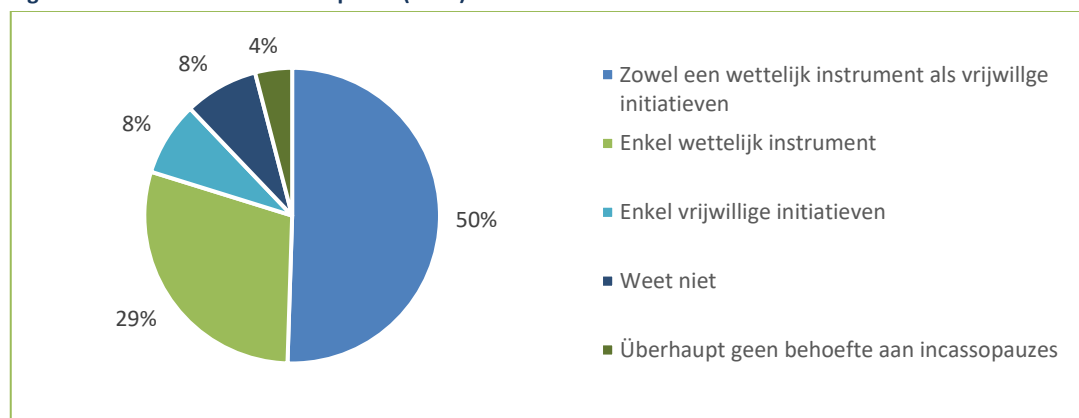
6. Toekomst

De voorgaande hoofdstukken hebben laten zien dat de huidige invulling van het breed moratorium niet goed aansluit bij de realiteit van mensen met problematische schulden en de wensen van het werkveld. Maar dat behoefte is aan een dergelijk instrument staat niet ter discussie. Deze evaluatie besteedt daarom ook aandacht aan de vraag hoe de toekomst van het breed moratorium eruit zou kunnen zien. Om hier een goed antwoord op te formuleren, wordt allereerst in paragraaf 6.1 inzicht gegeven in hoeverre er onder de respondenten van deze evaluatie draagvlak is voor een instrument. Vervolgens komen in paragraaf 6.2 de wensen van de verschillende typen respondenten aan bod. In paragraaf 6.3 wordt een aanbeveling gedaan voor de herziening van het breed moratorium.

6.1 Draagvlak

In hoofdstuk 4 is naar voren gekomen dat gemeentelijke schuldhulpverleners dikwijls gebruik maken van andere (vrijwillige) instrumenten om cliënten uitstel van betaling te geven. Dit is een eerste indicatie dat er behoefte is aan een instrument (al dan niet vrijwillig) voor een incassopauze of -moratorium. Daarnaast is aan de respondenten van de digitale enquête gevraagd of zij behoefte hebben aan een wettelijk incassopauze-instrument. Figuur 6.1 laat zien dat hier overwegend positief op gereageerd is: ruim driekwart van de respondenten zou graag een wettelijk instrument zien voor incassopauze (eventueel naast vrijwillige initiatieven).

Figuur 6.1 Behoeftte aan incassopauze (n=48)



Ook bij deze vraag was er de mogelijkheid om de antwoorden verder toe te lichten, waardoor we van ongeveer de helft van de respondenten weten wat hun beweegredenen zijn achter hun keuze. Uit deze toelichtingen blijkt dat het voor effectieve schuldhulpverlening nodig is om schuldeisers – die niet willen meewerken of het traject (actief) bemoeilijken – te kunnen dwingen een pas op de plaats te maken. Dit argument is ook in een groot deel van de verdiepende gesprekken aangevoerd.

“De meeste schuldeisers denken wel mee en willen graag een oplossing. Maar je hebt er hele eigenwijze tussen zitten en dan is het fijn dat je een wettelijke basis hebt waarbij je het kunt afdwingen.” - Beleidsmedewerker schulden

Hoewel het breed moratorium in theorie precies hiervoor is opgezet, blijkt het in de praktijk dus niet toereikend genoeg.

Daarnaast is meerdere malen aan bod gekomen dat een wettelijk instrument een zekere willekeur tegengaat. Niet alle gemeenten zetten op dezelfde wijze incassopauzes in en ook schuldeisers gaan er verschillend mee om. Een wettelijk instrument geeft op zijn minst een uniforme terugvaloptie als vrijwillige afspraken niet slagen.

6.2 Wensen voor aanpassingen

Afgezien van de behoefte aan een wettelijk instrument, merken veel respondenten op dat er ruimte voor verbetering is. Aan alle respondenten is daarom gevraagd wat hun wensen zijn rondom eventuele aanpassingen van het breed moratorium. De veelheid aan antwoorden en suggesties zijn samen te vatten in de volgende pijlers:

1. De procedure voor het aanvragen van het breed moratorium moet eenvoudiger (minder voorwaarden en minder papierwerk vooraf). Mogelijk zou de toetsing van de aanvraag ná (voorlopige) toekenning kunnen plaatsvinden.
2. Er moet tijdens het breed moratorium worden uitgegaan van het vtlb in plaats van de beslagvrije voet, omdat rondkomen van de beslagvrije voet in veel gevallen niet mogelijk is.
3. Het breed moratorium kan beter ondergebracht worden in de Faillissementswet omdat het instrument daar beter past. Eén consulent schuldhulpverlening merkte bijvoorbeeld op: “De Wgs gaat over de relatie tussen gemeente en burger/schuldenaar. Dit instrument [breed moratorium] gaat over de relatie tussen schuldenaar en schuldeiser, dus alleen al daarom past het niet in de Wgs”.
4. Liever uitbouwen dan wel aanpassen dan wel samenvoegen van huidige instrumenten/wetgeving, dan een nieuw instrument (met nieuwe wetgeving) ontwerpen.

6.3 Suggestie voor herziening

De voorgaande suggesties en wensen van respondenten zijn (in de meeste gevallen) niet gebaseerd op juridische kennis, maar vooral op welke wensen men idealiter gezien doorgevoerd zou zien worden. Prof.mr. R.M. Wibier heeft op basis van zijn kennis en expertise een suggestie voor herziening uitgewerkt, die gestoeld is op juridische haalbaarheid. In deze suggesties komen verschillende elementen terug die in de voorgaande hoofdstukken en paragrafen aan bod zijn gekomen.

Het breed moratorium is ooit ingevoerd als *ultimum remedium*. Dat heeft geleid tot de huidige (zeer) strenge opzet (wat betreft de voorwaarden die worden gesteld), maar heeft ook tot gevolg dat het instrument in zijn huidige vorm onbruikbaar lijkt. Tegelijkertijd laten de resultaten van deze evaluatie zien dat er in de praktijk wel degelijk behoefte bestaat aan een instrument dat de schuldenaar een betalingspauze geeft, bijvoorbeeld opdat de schuldensituatie in relatieve rust in kaart kan worden gebracht of een minnelijke regeling kan worden voorbereid. Aan deze wens zou tegemoet kunnen worden gekomen door het aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan voor toepassing van het brede moratorium te beperken. Vanuit het perspectief van de schuldenaar geldt: hoe minder voorwaarden hoe beter. Op zichzelf zou dat juridisch mogelijk zijn. In het meest extreme geval zou er geen enkele voorwaarde voor toepassing van het breed moratorium gesteld kunnen worden en zou de rechter op basis van een door de schuldenaar relatief eenvoudig in te vullen formulier de regeling van toepassing kunnen verklaren. Daarbij zou ook nog denkbaar zijn om de werking van het brede moratorium uit te breiden met een of meer in de huidige regeling

uitgezonderde schulden. Echter, een dergelijke oplossing houdt geen rekening met het perspectief van schuldeisers en zou om die reden alleen al onevenwichtig zijn en (vermoedelijk) politiek onhaalbaar.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat een breed moratorium op zichzelf geen oplossing is voor schuldenproblematiek. Het is op zijn best een hulpmiddel om door middel van een rustperiode een schuldenregeling of (dwang)akkoord mogelijk te maken. Het is om die reden eigenlijk onvermijdelijk om de problematiek in het bredere kader van de herstructurering van schulden te plaatsen, zoals dat is geregeld in de Faillissementswet. Een additioneel argument om dat te doen is dat daar inmiddels een omslag in het denken heeft plaatsgevonden als het om de herstructurering van schulden gaat, onder meer onder invloed van Europese regelgeving,¹⁸ maar ook op grond van andere maatschappelijke opvattingen over schuldenproblematiek. Het voornaamste resultaat van die nieuwe benadering is de Wet Homologatie Onderhands Akkoord (WHOA) die op 1 januari 2021 werd ingevoerd. Uit die wet kan worden afgeleid dat de maatschappelijke opvattingen rond schulden/schuldhelpverlening niet meer dezelfde zijn als ten tijde van de invoering van de huidige regeling breed moratorium¹⁹. De herstructurering van schulden door middel van een onderhands akkoord staat bij de WHOA voorop en tegelijkertijd is door de wetgever een afweging gemaakt tussen de belangen van schuldenaren enerzijds en die van schuldeisers anderzijds. Om die reden is de WHOA goed bruikbaar als inspiratiebron voor verbetering van het herstructureren van schulden van natuurlijke personen.

De WHOA biedt ondernemers de mogelijkheid om buiten een formele insolventieprocedure (surseance van betaling en faillissement) tot een herstructurering van schulden te komen. Binnen die WHOA bestaat de mogelijkheid van een adempauze voor de schuldenaar in de vorm van een afkoelingsperiode. De doelstelling van die afkoelingsperiode lijkt in ieder geval verwant aan de oorspronkelijke doelstellingen van het breed moratorium: het bieden van een adempauze om tot een (bij voorkeur) buitengerechtelijke schuldsanering te komen.

Onderstaande suggesties, die zich vooral richten op versoepeling en vereenvoudiging van de ingangsvoorwaarden en een betere aansluiting bij bestaande regelingen in de Faillissementswet, zouden kunnen bijdragen aan een instrument dat meer en effectiever kan worden toegepast.

1. Breng in de eerste plaats het breed moratorium onder in de Faillissementswet (Fw) en sluit daarbij zo veel als mogelijk aan bij de systematiek van die wet. Houd daarbij de WHOA als model voor het herstructureren van schulden in het achterhoofd. Ten tijde van de invoering van het Besluit breed moratorium bestond er nog geen herstructureringsprocedure buiten insolventie²⁰. Inmiddels bestaat die er wel in de vorm van de WHOA voor ondernemers. Deze is opgenomen in art. 369 t/m 387 van de Faillissementswet. De doelstelling van het breed moratorium en van de WHOA (het in relatieve rust vergemakkelijken van een schuldsanering buiten een formele insolventieprocedure om) lijken op belangrijke punten overeen te komen. Bovendien bevat de WHOA ook een afkoelingsperiode (art. 376 Fw.) gericht op het brengen van rust in het proces.

¹⁸ Zie op dit punt: <https://bobwessels.nl/blog/2023-01-doc2-naar-een-whoa-voor-particulieren/>.

¹⁹ Zie daarover nader R.M. Wibier, 'Waarom is het herstructureringsregime voor natuurlijke personen zoveel hardvochtiger dan voor ondernemingen?', *NJB* 2022/1074 en R.M. Wibier 'Betalen zul je!', *NJB* 2023/p. 21-25.

²⁰ De Faillissementswet kent de volgende insolventieprocedures: faillissement (voor natuurlijke personen en rechtspersonen) surseance (voor rechtspersonen en ondernemingen) en de WSNP (voor natuurlijke personen).

Het huidige breed moratorium sluit conceptueel en procedureel slecht aan bij de afkoelingsmaatregelen zoals die in de Faillissementswet zijn opgenomen, wat grotendeels verklaard kan worden uit de wens dat het moest gaan om een *ultimum remedium*. Er gelden bijvoorbeeld andere (veel strengere) criteria voor toelating en beëindiging, andere (veel strengere) vereisten voor aan te leveren documentatie, (deels) andere rechtsgevolgen, andere procedureregels, et cetera. Het onderzoek laat zien dat deze strengere vereisten vaak als belastend worden ervaren. In theorie zou het Besluit (dat nu in de Wgs is opgenomen) in overeenstemming kunnen worden gebracht met de regelingen uit de Faillissementswet, maar dat ligt wetstechnisch en wetsystematisch minder voor de hand²¹.

Er valt vanuit dat perspectief veel voor te zeggen om alle vormen van afkoeling/moratorium bijeen te brengen in de Faillissementswet. Zo is bovendien de afstemming met de WSNP (en het faillissement) waarschijnlijk het beste gewaarborgd. Ook het gegeven dat het brede moratorium geen doel op zich is, maar slechts een hulpmiddel om het grotere doel van een efficiënte schuldhulpverlening aan natuurlijke personen te ondersteunen, maakt dat het heel moeilijk is om het instrument geïsoleerd te benaderen. De suggesties hieronder sluiten aan bij dit gekozen uitgangspunt.

2. Maak het mogelijk dat de indiening van een verzoek tot toepassing naast de weg via het college van B&W ook plaats kan vinden door de schuldenaar (vgl. art. 287b Fw). Daarmee wordt aansluiting gezocht bij bestaande regelingen in de Faillissementswet. De huidige weg wordt als ingewikkeld en drempelverhogend ervaren in de praktijk.
3. Geef de Rechtbank daarbij de mogelijkheid *ex parte* te beslissen op het verzoek (dit betekent: belanghebbenden worden niet opgeroepen voor een zitting) met de mogelijkheid voor schuldeisers om achteraf opheffing te verzoeken (in afwijking van het huidige art. 4 lid 2 van het Besluit). De huidige regeling wordt als belastend ervaren en sluit niet aan bij de systematiek van de Faillissementswet. De huidige regeling van tussentijdse beëindiging (art. 8 van het Besluit) wijkt daarnaast ook sterk af van de systematiek van de Faillissementswet en werkt mogelijk ook complicerend.
4. Sluit voor wat betreft het criterium voor toewijzing aan bij de vereisten die in art. 376 lid 4 Fw. zijn opgenomen voor een afkoelingsperiode in het kader van de WHOA. Dat kan bijvoorbeeld door het volgende criterium te hanteren. Het verzoek wordt toegewezen indien het:
 - i. noodzakelijk is in het kader van de schuldhulpverlening²², en
 - ii. 'schuldeisers, beslagleggers, en aanvragers van het faillissement niet wezenlijk in hun belangen worden geschaad'.

Dit criterium komt dan in plaats van de (strengere) vereisten die nu gelden op basis van art. 5 van het Besluit. De eis van over te leggen documenten zoals beschreven in art. 4 lid 3 van het Besluit zou daarmee komen te vervallen. Zo kan een moratorium bijdragen aan een minnelijke regeling – zoals onder de WHOA een afkoelingsperiode kan bijdragen aan de totstandkoming van een onderhands akkoord – en komt het moratorium niet pas in beeld nadat de schuldenaar

²¹ Juridisch maakt het op zichzelf geen verschil of de suggesties zouden worden geïmplementeerd via wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en het Besluit of dat de regeling wordt opgenomen in de Faillissementswet. Echter, de Faillissementswet is wel de logischere plaats om een moratorium/afkoelingsperiode in te regelen.

²² Vgl. art. 5 lid 2 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, waarbij de rechter voor het 'noodzakelijkheidsvereiste' kan aansluiten bij de rechtspraak onder de WHOA.

op eigen kracht al een heel eind is gekomen dankzij de schuldhulpverlening. Het is aannemelijk dat de doelstelling van het brengen van rust dan ook eenvoudiger kan worden gehaald.

5. Sluit voor wat betreft de termijn van de afkoelingsperiode ook aan bij de WHOA (vier maanden met verlengingsmogelijkheid, art. 376 lid 5 Fw) en verkort de 10-jaarstermijn uit art. 5 lid 2 onder a. van het Besluit. De reden is een betere aansluiting bij het systeem van de Faillissementswet. De huidige 10-jaarstermijn lijkt arbitrair.
6. Sluit ook voor wat betreft de gevolgen van de afkoelingsperiode zo veel als mogelijk aan bij de afkoelingsperiode onder de WHOA (art. 376 lid 2 Fw.), zodat de regeling ook wat dat betreft beter aansluit bij het wettelijke systeem. Daarbij zou expliciet vermeld kunnen worden dat het Faillissement van de schuldenaar niet kan worden aangevraagd gedurende de looptijd van de afkoelingsperiode. Uit de evaluatie blijkt dat aanknoping bij de beslagvrije voet in het kader van de verplichting 'naar vermogen baten voor de boedel te verwerven' (art. 6 onder c. van het Besluit) soms als problematisch wordt ervaren, omdat leven van de beslagvrije voet lastig is. Voor een echte 'schuldenpauze' zal de schuldenaar over voldoende middelen moeten kunnen beschikken om in het normale levensonderhoud te voorzien.²³

Doorvoeren van deze wijzigingen zou betekenen dat art. 5 van de Wgs en het daarop gebaseerde Besluit zouden komen te vervallen. Daarvoor in de plaats zou een regeling in de Faillissementswet komen met minder vereisten die beter aansluiten bij het wettelijke systeem aldaar. Nogmaals, er zijn op zichzelf geen juridische bezwaren om de hier gegeven suggesties voor verbetering in de Wgs zelf op te nemen, maar er zijn wetssystematische gronden om te kiezen voor de Faillissementswet. De herinrichting van het instrument kan ook aangegrepen worden om het instrument (opnieuw) onder de aandacht te brengen in het werkveld. Bijvoorbeeld door het uitwerken van instructies voor schuldhulpverleners.

Tegelijkertijd kunnen er ook andere maatregelen genomen worden om schuldhulpverlening aan natuurlijke personen te verbeteren en meer te laten aansluiten op de schuldhulpverlening voor ondernemers (met name de WHOA). Het brede moratorium is zoals gezegd geen doel op zich, maar slechts een hulpmiddel om tot een oplossing te komen voor een problematische schuldenlast en kan om die reden ook moeilijk los worden gezien van instrumenten die daarop specifiek zijn gericht. Daarbij kan gedacht worden aan:

- i. het vervallen van schulden nadat een faillissementsprocedure is doorlopen
- ii. het vereenvoudigen van de toegang tot en
- iii. het versoepelen van de vereisten voor een schone lei onder de WSNP;²⁴
- iv. het vereenvoudigen van de mogelijkheden door middel van een onderhands (dwang)akkoord tot een schuldsanering te komen, zoals onder de WHOA..

Tegen het treffen van dergelijke maatregelen bestaan geen onoverkomelijke juridische bezwaren. Zij vormen de achtergrond waartegen het brede moratorium wordt toegepast als hulpmiddel om de doelstellingen van dergelijke maatregelen. Zij vallen echter buiten de scope van deze evaluatie.²⁵

²³ Ook dit punt heeft een bredere strekking dan het brede moratorium omdat het in wezen gaat over de vraag naar de hoogte van de beslagvrije voet.

²⁴ Ook het verkorten van de doorlooptijd onder de WSNP kan als een dergelijke maatregel worden gezien.

²⁵ Zie daarover nader R.M. Wibier, 'Waarom is het herstructureringsregime voor natuurlijke personen zoveel hardvochtiger dan voor ondernemingen?', *NJB* 2022/1074 en R.M. Wibier 'Betalen zul je!', *NJB* 2023/p. 21-25.

7. Conclusies en aanbeveling

In dit laatste hoofdstuk formuleren we conclusies op basis van alle voorgaande beschreven informatie. Vervolgens geven we een aanbeveling die hier het beste bij aansluit.

Het doel van het in april 2017 ingestelde breed moratorium is het creëren van financiële stabilisatie tijdens een schuldhelpverleningstraject door het tegengaan van de destabiliserende werking van incassocumulatie. Deze evaluatie richt zich op de vraag in welke mate het instrument in de praktijk doeltreffend is gebleken en wat belangrijke bouwstenen voor de toekomst zijn. In hoofdstuk 2 (Achtergrond en beleidstheorie) is uiteengezet welke randvoorwaarden goed ingevuld moeten worden om te zorgen voor een succesvolle inzet van het breed moratorium. Op basis van deze evaluatie concluderen we dat aan de volgende randvoorwaarden wel of niet wordt voldaan:

1. *Er zijn casussen waarin een breed moratorium (mogelijk) kan bevorderen dat er een stabiele financiële situatie ontstaat.*

Ja. Respondenten hebben aangegeven dat zij graag gebruik willen maken van een instrument als het breed moratorium (een incassopauze) voor het bevorderen van een stabiele financiële situatie. Hierbij merken we wel op dat de huidige vorm van het breed moratorium niet goed aansluit op de wensen van de respondenten.

2. *Schuldhelpverleners weten hoe zij een breed moratorium kunnen aanvragen en aan welke voorwaarden voldaan moet worden.*

Ja. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie lijken hierover geen onduidelijkheden te bestaan bij schuldhelpverleners.

3. *Er zijn casussen waarbij wordt voldaan aan de initiële voorwaarden om een breed moratorium aan te vragen.*

Nauwelijks. De huidige voorwaarden voor een breed moratorium zijn vrij streng (bijvoorbeeld alle andere opties uitgeput) en/of praktisch lastig uitvoerbaar (bijvoorbeeld tijdens looptijd rondkomen van beslagvrije voet). Tot nu toe zijn er maar vier aanvragen ingediend, waarvan slechts één is toegewezen.

4. *Schuldhelpverleners kunnen alle benodigde stukken aanleveren bij de rechter.*

Ja. In slechts één van de vier casussen lukten het de schuldhelpverleners niet om alle benodigde stukken aan te leveren. De casus in kwestie speelde zeer recent na invoering van het instrument en vormde de eerste aanvraag. Respondenten benadrukken wel dat zij de administratieve last zwaar vinden.

5. *Schuldhelpverleners kunnen onderbouwen waarom een breed moratorium noodzakelijk is.*

Ja. Rondom alle vier de aanvragen hebben de betreffende schuldhelpverleners kunnen onderbouwen waarom zij een aanvraag hebben ingediend.

6. *Rechters weten op basis van welke afwegingen zij een aanvraag kunnen toewijzen of afwijzen.*

Ja. Uit de jurisprudentie blijkt dat rechters hier goed zicht op hebben.

7. *Rechtters kunnen een goede afweging maken om een aanvraag toe te wijzen of af te wijzen.*

Ja. Uit de jurisprudentie blijkt dat rechtters goed in staat zijn om een afweging te maken.

8. *Schuldhelpverleners stellen schuldeisers meteen op de hoogte van het toegewezen breed moratorium.*

Onbekend. Aangezien er maar één toewijzing is geweest en hierover geen details bekend zijn, is dit niet te beoordelen.

9. *Schuldeisers staken incassoactiviteiten zodra een breed moratorium is toegewezen.*

Onbekend. Aangezien er maar één toewijzing is geweest en hierover geen details bekend zijn, is dit niet te beoordelen.

10. *Schuldhelpverleners zijn voldoende toegerust om een toewijzing van een breed moratorium correct uit te voeren.*

Onbekend. Aangezien er maar één toewijzing is geweest en hierover geen details bekend zijn, is dit niet te beoordelen.

11. *De periode van maximaal 6 maanden is voldoende om de beoogde doelen te bereiken.*

Onbekend. Aangezien er maar één toewijzing is geweest en hierover geen details bekend zijn, is dit niet te beoordelen.

Het beoordelen van deze randvoorwaarden onderstreept nogmaals dat er wel degelijke behoefte is aan een instrument als het breed moratorium, maar dat de huidige vorm nadrukkelijk niet aansluit bij de (wensen van de) praktijk. De opzet van het breed moratorium is in grote mate beïnvloedt door het principe dat het een *ultimum remedium* moet zijn, omdat de onderliggende motie van Sterk en Spekman hier om vraagt. Dit sluit echter niet goed aan bij de wensen vanuit het veld. Daar komt bij dat sinds de motie over het instrument de houding ten opzichte van schulden en schuldhelpverlening veranderd is. Er wordt nu anders gedacht over hoe schuldhelpverlening eruit zou moeten zien en welke instrumenten daarvoor idealiter nodig zijn. De huidige invulling van het breed moratorium staat de doeltreffendheid daarom in de weg. Tegelijkertijd heeft de evaluatie ook duidelijk naar voren gebracht dat het idee van incassopauze als wenselijk wordt ervaren door een groot deel van het werkveld.

Er zijn grofweg drie scenario's denkbaar rondom de toekomst van het breed moratorium. Het eerste scenario houdt in dat er geen aanpassing wordt gedaan. Hiermee blijft het huidige instrument van kracht en hoewel dit instrument niemand kwaad doet, zal het ook niet bijdragen aan effectievere schuldhelpverlening. Het tweede scenario behelst het doorvoeren van enkele kleine veranderingen in het instrument, zoals bijvoorbeeld het verminderen van een aantal voorwaarden. Ook hiermee is het niet waarschijnlijk dat er een goed werkend instrument ontstaat waardoor schuldhelpverlening effectiever uitgevoerd kan worden. Zolang wordt vastgehouden aan het *ultimum remedium* aspect zal het instrument lastig toepasbaar blijven. Het derde scenario is uitgewerkt door prof. mr. R.M. Wibier, namelijk het herstructureren van het huidige besluit op basis van de WHOA (zie paragraaf 6.3). Hierdoor worden de voorwaarden versoepeld en vereenvoudigd en sluit het instrument beter aan bij bestaande regelingen in de Faillissementswet. Dit zou kunnen bijdragen aan een effectievere toepassing van het instrument. We bevelen daarom scenario drie aan als beste manier om het breed moratorium doeltreffend te krijgen.

Literatuur

BOR Notitie (29 april 2011)

Mogelijke kosten van een wettelijk breed moratorium (WBM) in de Schuldhelpverlening.

Hiemstra & De Vries (2008)

Schulden? De gemeente helpt! Naar effectieve gemeentelijke schuldhelpverlening.

Nickel, L. (2022)

Monitor Wsnp. Achttiende meting over het jaar 2021

Panteia (2010)

Breed wettelijk moratorium minnelijke schuldhelpverlening. Een onderzoek naar de wenselijkheid. Tussenrapport.

Rechtbank Amsterdam (8 mei 2017)

ECLI:NL:RBAMS:2017:3259.

Rechtbank Gelderland (26 juni 2017)

ECLI:NL:RBGEL:2017:3497.

Rechtbank Oost-Brabant (12 maart 2018)

ECLI:NL:RBOBR:2018:1250.

Rechtbank Rotterdam (19 juli 2019)

ECLI:NL:RBROT:2019:5869.

Rechtbank Rotterdam (9 april 2021)

ECLI:NL:RBROT:2021:3491

Wibier, R.M. (2022)

'Waarom is het herstructureringsregime voor natuurlijke personen zoveel hardvochtiger dan voor ondernemingen?', NJB 2022/1074.

Wibier, R.M. (2023)

'Betalen zul je!', NJB 2023/p. 21-25.