BOR NOTITIE

Onderwerp **Mogelijke kosten van een wettelijk breed moratorium (WBM) in de schuldhulpverlening**

Datum 29 april 2011

Aanleiding
Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening (32 291) is besloten advies te vragen aan het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) over de kosten van het ingediende amendement van Sterk/Spekman (32 291, nr. 25) en het amendement Ulenbelt (32 291, nr. 11) met betrekking tot de invoering van een wettelijk breed moratorium (WBM) in het minnelijk traject. Naar aanleiding daarvan heeft het BOR voor de procedurevergadering van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) van 29 maart 2011 een notitie geschreven waarin is aangegeven wat het BOR in dit kader kan betekenen voor de commissie. Tijdens een extra procedurevergadering van 5 april is het BOR verzocht de aannames over de kosten van een wettelijk breed moratorium (WBM) in het minnelijk traject uit de verschillende onderzoeken/monitors op rij zetten en daarbij de verschillen tussen de aannames aan te geven. In de procedurevergadering van 26 april is de notitie besproken en is het BOR verzocht de notitie op enkele punten te verduidelijken. Bijgaand treft u de notitie inclusief de gevraagde verduidelijking aan.

Kader
In het amendement Sterk/Spekman wordt een WBM voorgesteld als ultimum remedium waarbij de rechtbank kan worden verzocht om een afkoelingsperiode af te kondigen, waarin onder bepaalde voorwaarden, elke bevoegdheid van de schuldeiser tot verhaal op de goederen van de schuldenaar en tot opeising van goederen die zich in de macht van de schuldenaar bevinden niet kan worden uitgeoefend, voor een periode van maximaal zes maanden. Er moet volgens het amendement eerst zijn voldaan aan nadere voorwaarden alvorens een moratoriumverzoek kan worden ingediend. Daarbij kan het verzoek alleen door de schuldhulpverlener worden ingediend.

In het amendement Ulenbelt wordt een WBM voorgesteld onder minder strikte voorwaarden. Zo kan het moratorium breder worden ingezet dan als ultimum remedium. Tevens is uit het amendement op te maken dat zowel de schuldhulpverlener als de schuldenaar een moratoriumverzoek kan indienen.

De schattingen over de consequenties van de ingediende amendementen lopen uiteen. In de Tweede Kamer is in het plenaire debat de verwachting uitgesproken dat het aantal moratoriaverzoeken hooguit 2.000 zal zijn op basis van het voorstel van Sterk/Spekman. De minister daarentegen schat op basis van onderzoek van Panteia (2010) dat het om 16.526 moratoriumverzoeken zal gaan. Ook over de kosten van een moratorium en de gedragseffecten zijn er verschillende schattingen.

In deze BOR-notitie worden (de verschillen tussen) de diverse schattingen over de gevolgen van de introductie van een WBM in het minnelijke traject weergegeven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op: het aantal moratoria, de kosten van een moratorium en de inverdieneffecten. Hierbij baseren wij ons op informatie van SZW (m.n. Kamerstuk 32 291, nr. 33 van 22 maart 2011), het tussenrapport 'Breed wettelijk moratorium minnelijke schuldhulpverlening: een onderzoek naar de wenselijkheid' van Panteia (2010), gemeente Amsterdam (brief 4 april 2011, parlisdocument 2011D18156) en informatie van de vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) (brief 12 april 2011,

parlisdocument 2011D19467). Daarnaast hebben wij gesprekken gevoerd met de NVVK en ambtenaren van de ministeries van SZW en V&J.

Conclusie

1. Op basis van gegevens van de NVVK en de gemeente Amsterdam verwacht het BOR dat voor het amendement Sterk/Spekman het aantal aanvragen voor een WBM in 2012 rond de 2.926 zal liggen (en maximaal 5.000 zal zijn). Voor het amendement Ulenbelt kan het aantal aanvragen in 2012 oplopen tot 16.526. Omdat onduidelijk is welke gedragseffecten er daadwerkelijk zullen optreden bij een WBM, kunnen wij niet aangeven welk aantal aannemelijk is voor latere jaren.
2. Het BOR verwacht dat de kosten van de rechtelijke macht (tenminste) € 1.560,- per moratorium zullen zijn. Daarnaast zullen de kosten van schuldhulpverlening bij de aanvraag van een WBM (ongeveer) € 800,- zijn. De totale (gemiddelde) kosten van het amendement Sterk/Spekman zullen dan ongeveer € 3,5 mln zijn (en maximaal € 6,7 mln), dit is exclusief de gemeentelijke kosten en kosten hoger beroep. De totale (gemiddelde) kosten van het amendement Ulenbelt zullen dan ongeveer € 35,5 mln zijn, dit is inclusief rechtsbijstand en kosten hoger beroep en exclusief de gemeentelijke kosten.
3. De inverdieneffecten als gevolg van de introductie van het WBM zijn onduidelijk en het BOR kan daar dan ook geen raming van geven.

NADERE TOELICHTING

1. Het aantal moratoria

De verschillende aantallen die in de beschikbare informatie worden genoemd, kunnen niet één op één met elkaar vergeleken worden. Zij hebben namelijk niet allemaal betrekking op dezelfde voorwaarden waaronder een moratorium kan worden aangevraagd. Zo gaan de staatssecretaris en de gemeente Amsterdam ervan uit dat op grond van het amendement Sterk/Spekman zowel het college van B&W (in de praktijk de schuldhulpverlener) als de schuldenaar een moratorium kan aanvragen[1], de NVVK laat de (mogelijke) aanvragen door schuldenaren buiten beschouwing.

Uitgaande van de veronderstelling dat zowel het college van B&W als de schuldenaar een moratorium kan aanvragen komt de staatssecretaris, op basis van jaarcijfers over 2009 van de NVVK[2] uit op een raming van 16.526 moratoriumverzoeken in 2012. De staatssecretaris gaat ervan uit dat:

1) de helft van de niet-succesvolle in behandeling genomen verzoeken leidt tot een moratoriaverzoek (11.219+2.244), gebaseerd op het onderzoek van Panteia[3] (2010);

2) van deze niet in behandeling genomen aanvragen voor schuldhulpverlening leidt 25% (3.063) tot een moratoriumverzoek door de schuldenaar, gebaseerd op de WSNP ervaringscijfers, welke iets zijn opgehoogd, omdat voor de WBM minder strenge eisen gelden dan de WSNP.

De staatssecretaris geeft aan dat het onduidelijk is of het amendement Sterk/Spekman, vanwege de nog te bepalen nadere voorwaarden, zal leiden tot minder aanvragen (en dus ook minder kosten) dan het amendement Ulenbelt. Omdat het volgens amendement

[1] Dit blijkt niet de juiste interpretatie. Na toelichting van een van de indieners van het amendement blijkt dat het amendement zo moet worden gelezen dat alleen een schuldhulpverlener een WBM kan aanvragen en *niet* een schuldenaar zelf. De tekst van het amendement is hierover niet geheel duidelijk en heeft ons inziens geleid tot een onjuiste interpretatie van de staatssecretaris en de NVVK.

[2] Het jaarverslag 2010 is nog niet beschikbaar.

[3] "Als bij 24% van de jaarlijkse aanmeldingen bij schuldhulpverlening tijd en rust wenselijk wordt geacht, betekent dit dat de rechter jaarlijks 13.000 zaken moet toetsen (uitgaande van 55.000 aanmeldingen in 2009)". Panteia, 2010, p.42.

Sterk/Spekman niet mogelijk zal zijn voor een schuldenaar om een WBM aan te vragen verwacht het BOR dat het amendement Sterk/Spekman zal leiden tot minder aanvragen dan het amendement Ulenbelt.

De NVVK gaat uit van een WBM, waarbij zij (mogelijke) aanvragen van schuldenaren buiten beschouwing laten. De gemeente Amsterdam gaat er vanuit dat veel schuldenaren niet in staat zijn om, zonder hulp van een schuldhulpverlener, een aanvraag voor een WBM in te dienen.

Onder voorwaarde dat alleen de schuldhulpverlener het brede moratorium kan aanvragen verwacht de NVVK dat er sprake zal zijn van 2.926 aanvragen. Dit grote verschil met de raming van de staatssecretaris komt met name door het feit dat de staatssecretaris aanneemt dat de helft van de niet-succesvolle in behandeling genomen verzoeken voor schuldhulpverlening tot een moratoriaverzoek zal leiden, omdat het een aanzuigende werking zal hebben voor schuldenaren. Daarbij wordt geen onderscheidt gemaakt tussen een aanvraag door de schuldhulpverlener (of het college van B&W) of de schuldenaar zelf. De NVVK gaat er echter vanuit dat alleen de schuldhulpverlener de aanvraag mag doen en dat het WBM een preventieve werking zal hebben. De schuldhulpverlener zal de schuldenaar niet steunen bij het aanvragen van een WBM als de schuldenaar niet meewerkt zoals overeengekomen. Alleen de gevallen waarin het traject mislukt door bijvoorbeeld een gelegd beslag, waarbij de schuldeiser tevergeefs is verzocht dit beslag te beëindigen, komen in aanmerking voor de aanvraag van een WBM. Dat percentage wordt door de NVVK geschat op maximaal 10% in plaats van 50%. Dit komt neer op 2.438 verzoeken in plaats van 11.219. Verder verwacht de NVVK dat er geen moratoria zullen worden aangevraagd op basis van de niet in behandeling genomen aanvragen, daar waar de staatssecretaris uitgaat van 25%.
Wel is de NVVK het eens met de aanname dat 20% van een traject eerder als niet succesvol wordt gezien als er een WBM geldt. Samen telt dat op tot 2.926.

De gemeente Amsterdam geeft aan dat de introductie van een WBM in Amsterdam, na doorlichting van het bestand, naar verwachting zal leiden tot maximaal 500 aanvragen per jaar. Geëxtrapoleerd naar de landelijke situatie zal het beroep op een breed moratorium naar verwachting ongeveer 5.000 per jaar zijn. Een (beperkt) aantal van deze aanvragen zullen aanvragen door schuldenaren zijn.

Het amendement Sterk/Spekman biedt slechts de mogelijkheid dat het college van B&W (in de praktijk de schuldhulpverlener) een moratorium kan aanvragen. Het BOR verwacht daarom dat het aantal aanvragen rond de 2.926 zal liggen en maximaal 5.000 zal zijn.
De staatssecretaris gaat uit van de mogelijkheid dat ook een schuldenaar een moratorium kan aanvragen en komt daardoor tot een hoger aantal moratoriumverzoeken. Echter, de 16.526 waar de staatssecretaris vanuit gaat lijkt aan de hoge kant, aangezien het amendement Sterk/Spekman geen ruimte laat voor het aanvragen van een WBM door een schuldenaar. Dat zal een preventieve werking kunnen hebben op de aanzuigende werking.

Overzicht aantallen

	SZW	NVVK	Gemeente Amsterdam
Aantal moratoriumverzoeken op basis van de niet in behandeling genomen verzoeken tot schuldhulpverlening	11.219 (50%)	2.348 (10%)	50% is veel te hoog omdat het onderbreken van een minnelijk traject door de schuldenaar een van de meest voorkomende oorzaken is van het niet slagen van een minnelijk traject
Een traject zal eerder als niet succesvol wordt gezien als er een WBM geldt	2.244 (20%)	488 (20%)	-
Aantal moratoriumverzoeken op basis van de niet in behandeling genomen aanvragen	3.063 (25%)	0 (0%)	enkele procenten
Totaal 2012	**16.526**	**2.926**	**5.000**

2. De kosten van een moratorium

In de brief van de staatssecretaris wordt aangegeven dat de kostprijs van één wettelijk moratorium € 1.560 is. Daarvan zou € 360 kosten betreffen van een uitgebreidere toets. Naar aanleiding van het gesprek met ambtenaren van SZW en V&J is duidelijk geworden dat de gemiddelde kosten van een moratorium in de WSNP (en van een noodmoratorium) € 1.560 zijn, ongeacht een uitgebreidere toets. Daarbovenop zullen nog meerkosten komen voor een uitgebreidere toets, omdat de vergelijking met een Wsnp-zaak - die een verstrekkende voorbereiding kent - niet helemaal opgaat. De staatssecretaris geeft verder aan dat naast de rechterlijke kosten nog rekening moet worden gehouden met € 71 voor griffierechten, € 880 voor gesubsidieerde rechtsbijstand en mogelijk kosten voor hoger beroep. Daarnaast zullen de gemeenten meerkosten hebben aangezien zij de verantwoordelijkheid dragen voor de bewindvoering van de duur van het WBM. De gemeentelijke kosten en private kosten zijn niet meegenomen in de berekeningen van de staatssecretaris.

De NVVK en de gemeente Amsterdam gaan uit van de bedragen die de staatssecretaris noemt voor de rechterlijke kosten. De gemeente Amsterdam geeft aan dat de kostprijs voor een WBM niet hoger zullen zijn dan de kostprijs van een noodmoratorium. De staatssecretaris gaat daar echter ook niet vanuit, nu duidelijk is dat € 1.560 gelijk is aan de kosten van een moratorium in de WSNP en van een noodmoratorium. De NVVK geeft aan dat zij geen kosten voor rechtsbijstand verwachten, omdat zij alleen uitgaan van aanvragen door de schuldhulpverlener.

De deskundigen verschillen van mening over de vraag of de vergelijking met een WSNP zaak opgaat. Zo stelt de NVVK dat bij een WBM de kosten lager kunnen uitvallen dan een toets bij een WSNP zaak omdat de criteria minder streng zijn: vraagstukken als goede trouw zouden, volgens de NVVK, geen rol moeten spelen. De gemeente Amsterdam stelt dat vanwege een minder verstrekkende voorbereiding de kostprijs van een WBM nagenoeg even hoog zal zijn als een aanvraag van een noodmoratorium (€ 1560,-). De staatssecretaris stelt dat vanwege een minder verstrekkende voorbereiding de kostprijs van een breed moratorium hoger zal zijn dan een aanvraag noodmoratorium. Omdat de aanvraag volgens amendement Sterk/Spekman niet kan worden gedaan door de schuldenaar zal het effect van een slechte voorbereiding beperkt zijn. Volgens het amendement Ulenbelt kan de aanvraag ook worden gedaan door de schuldenaar, wat mogelijk leidt tot extra kosten voor de rechtelijke macht door een gebrekkige voorbereiding door de schuldenaar.

Overzicht kosten WBM

	SZW	NVVK	Gemeente Amsterdam
Kostprijs (kostprijs WBM=kostprijs moratorium WSNP=kostprijs noodmoratorium)	€ 1.560	€ 1.560[4]	€ 1.560[5]
Gesubsidieerde rechtsbijstand	€ 880	0 (want aanvraag alleen door schuldhulpverlener)	niet meegenomen
Koster hoger beroep	€3.500	niet meegenomen	niet meegenomen
Gemeentelijke kosten	niet meegenomen	€ 800, maar financieren door schuldeiser	niet meegenomen
Private kosten	niet meegenomen	niet meegenomen	niet meegenomen
Totale kosten[6]	€ 35,5 mln	€ 3,5 mln	€ 6,7 mln

Op basis van deze gegevens verwacht het BOR dat de (gemiddelde) kosten van de rechtelijke macht bij een WBM (tenminste) € 1.560,- bedragen, exclusief de gemeentelijke kosten. De extra kosten van schuldhulpverlening voor het aanvragen van een WBM zijn volgens de NVVK (ongeveer) € 800,- (waarbij zij er overigens voor pleiten deze door de schuldeiser te laten betalen en daarom niet in de kosten mee te nemen).
De totale (gemiddelde) kosten van het amendement Sterk/Spekman zullen dan ongeveer € 3,5 mln zijn (en maximaal € 6,7 mln), dit is exclusief de gemeentelijke kosten en kosten hoger beroep. De totale (gemiddelde) kosten van het amendement Ulenbelt zullen dan ongeveer € 35,5 mln zijn, dit is inclusief rechtsbijstand en kosten hoger beroep en exclusief de gemeentelijke kosten.

3. Inverdieneffecten

De staatssecretaris gaat in zijn brief in op mogelijke inverdieneffecten voor de overheid. Deze zullen volgens de staatssecretaris (zeer) beperkt zijn en moeilijk kwantificeerbaar. Ook geeft de staatssecretaris aan dat er over de verwachte effecten verschil van mening bestaat. De staatssecretaris raamt het inverdieneffect (bijvoorbeeld besparing op bijzonder bijstand) op € 3 miljoen.
De NVVK geeft op basis van hun ervaring aan dat er inverdieneffecten zullen zijn voor schuldeisers, schuldhulpverlening en het gemeentelijk domein. De NVVK komt in totaal op een bedrag van € 1,8 miljoen, omdat zij uitgaan van veel minder aanvragen. De gemeente Amsterdam gaat in de brief niet in op inverdieneffecten.

Op dit moment is het nog onduidelijk welke effecten een WBM zal hebben. Uit de beschikbare onderzoeken blijkt dat de meningen over mogelijke effecten verdeeld zijn. Aanvullend onderzoek in de vorm van een WBM-pilot zou meer duidelijkheid kunnen geven. Uit de beschikbare informatie en de gesprekken concludeert het BOR dat het WBM geen (financiële) prikkel bevat voor schuldeisers en dat het WBM aan schuldeisers minder zekerheid biedt dan de WSNP. Mede hierdoor is het onzeker is of de voorspelde gedragseffecten zullen optreden. Het is dan ook niet te ramen of de introductie van het WBM zal resulteren in een sterke reductie van het aantal WSNP-trajecten.

[4] In de brief NVVK wordt nog uitgegaan van de €1.200, maar aangezien intussen bekend is dat de kosten €1.560 zijn ongeacht een uitgebreidere toets, gaan wij hier ook uit van €1.560.
[5] Zie voetnoot 3.
[6] Exclusief inverdieneffecten.