

Vergaderjaar 2009–2010

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 190

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2010

Staatssecretaris Klijnsma heeft uw Kamer bij brief van 15 december 2009¹ toegezegd onderzoek te laten doen naar de vraag of, en zo ja hoe een breed wettelijk moratorium in het kader van de minnelijke schuldhulpverlening vormgegeven kan worden. Thans is de eerste fase van dit onderzoek afgerond. Daarin stond de wenselijkheid van invoering van een dergelijk moratorium centraal. Mede namens de minister van Justitie stuur ik u hierbij dit tussenrapport.²

Aanleiding en opzet onderzoek

Aanleiding voor het onderzoek naar een wettelijk moratorium was de bevinding uit het onderzoek «Schulden? De gemeente helpt!»³ dat schuldhulpverlening effectiever kan. In dat verband werd ook geopperd dat een wettelijk moratorium dat crediteuren verplicht om tijdelijk hun invorderingsmaatregelen te staken, een mogelijkheid zou kunnen bieden om het minnelijke traject te bevorderen.

Hoewel het mogelijk is dat rechtsmaatregelen van schuldeisers om het verhaal van hun vordering te verzekeren, de schuldhulpverlening bemoeilijken, wil dit nog niet zeggen dat een wettelijk moratorium nuttig, nodig en wenselijk is om dit op te lossen. Het onderzoek beoogt daar duidelijkheid over te brengen. Het beoogt een kader te scheppen op grond waarvan de wenselijkheid van een wettelijk moratorium objectief kan worden vastgesteld en indien dit het geval is onder welke voorwaarden dat dan zou moeten geschieden. Teneinde een compleet beeld te krijgen van de aspecten die zijn verbonden aan een wettelijk moratorium is gesproken met vertegenwoordigers van de meest relevante partijen uit het veld van de schuldhulpverlening.

¹ Kamerstukken II 2009–10, 24 515, nr. 174.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

³ Hiemstra en De Vries, juli 2008.

De vraag naar nut en noodzaak van een breed wettelijk moratorium wordt in het tussenrapport onderzocht en beantwoord aan de hand van criteria die aan de «Aanwijzingen voor de regelgeving» zijn ontleend, te weten:

1. welke knelpunten zich voordoen in de schuldhulpverlening;
2. of zelfregulering deze knelpunten kan oplossen;
3. of invoering van een moratorium geschikt en doeltreffend is om deze knelpunten op te lossen;
4. of de te verwachte effecten opwegen tegen mogelijke neveneffecten
5. in hoeverre bij de belangrijkste betrokken partijen draagvlak bestaat voor het instrument.

Bevindingen en conclusies

In het voorliggend tussenrapport concluderen de onderzoekers, mede op basis van gesprekken met alle relevante organisaties dat invoering van een breed wettelijk moratorium niet wenselijk is. Dit berust op de volgende bevindingen ten aanzien van de genoemde criteria.

Ad 1. Knelpunten

Voor wat de knelpunten betreft richt het onderzoek zich primair op die waarvan partijen veronderstellen dat zij door invoering van een breed wettelijk moratorium worden opgelost. Vandaar dat de nadruk vooral ligt op het niet-meewerken van schuldeisers aan een minnelijk traject van schuldsanering en minder op het niet-meewerken van de schuldenaar. In het onderzoek worden drie (clusters van) knelpunten onderscheiden:

- toenemende schuldenlast en een toenemend aantal crediteuren;
- sterke positie van schuldeisers bij beslag of verrekening;
- schuldeisers hebben weinig vertrouwen in het minnelijke traject en geven de voorkeur aan wettelijke schuldsanering.

Ad 2. Zelfregulering

Op dit moment is er al sprake van zelfregulering op het terrein van de schuldhulpverlening in de vorm van convenanten die door (koepels van) schuldhulpverleners worden afgesloten met (koepels van) schuldeisers. Daarin kunnen ook afspraken zijn opgenomen over een periode waarin de schuldeiser zijn incassomaatregelen stopzet en de voorwaarden waaronder dit gebeurt.

Uit het onderzoek blijkt dat alle betrokken partijen menen dat deze convenanten goed werken. Convenanten kunnen het wederzijdse vertrouwen tussen (koepels van) schuldhulpverleners en (koepels van) schuldeisers bevorderen. Juist in het minnelijke schuldhulptraject dient dat vertrouwen centraal te staan: schuldeiser en schuldenaar zullen immers tot een bepaalde procedurele en/of inhoudelijke afspraak moeten komen. Nadeel van convenanten is wel dat ze niet dekkend zijn voor het geheel aan economische activiteiten en er dus altijd schuldeisers kunnen zijn die invorderingsmaatregelen treffen.

Een andere vorm van zelfregulering is het initiatief van de NVVK en KBvG (Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders) dat op dit moment in de vorm van een pilot wordt uitgevoerd door drie gerechtsdeurwaarderskantoren uit Friesland en de Kredietbank Nederland (vestiging Leeuwarden). Deze pilot is erop gericht te voorkomen dat schuldeisers onnodige buitengerechtelijke en gerechtelijke kosten maken en dat de schulden van een schuldenaar, die al een beroep heeft gedaan op schuldhulpverlening, niet onnodig hoog oplopen. Wederzijdse informatieverstrekking is in de schuldhulp een wezenlijk onderwerp, en

deze pilot is een hoopgevende ontwikkeling op dat punt, die door mij en de Minister van Justitie met belangstelling wordt gevolgd.

Ad 3. Effectiviteit

Gevraagd naar de effectiviteit van een breed wettelijk moratorium om de geïdentificeerde knelpunten op te lossen, blijken de meningen van verschillende partijen uiteen te lopen, afhankelijk van ieders invalshoek.

Ad 4. Neveneffecten

Met name vanuit de zijde van de (koepels van) schuldeisers, de rechterlijke macht, de Raad voor de Rechtsbijstand en de KBvG worden negatieve neveneffecten gezien, zoals:

- vermindering van de druk op de schuldenaar om zijn schulden snel af te lossen waardoor zijn motivatie om mee te werken afneemt;
- aanzuigende werking op schuldhulpverlening, omdat het vooruitzicht van een periode waarin incassomaatregelen worden gestaakt voor de schuldenaar aantrekkelijk is;
- vertraging in het schuldhulpverleningstraject (langere doorlooptijd); en
- een toenemende druk op de rechterlijke macht. Daarbij moet opgemerkt worden dat dit mede wordt bepaald door de uiteindelijke vormgeving van een moratorium.

Ad 5 Draagvlak

Geconstateerd wordt dat er maar een beperkt draagvlak is voor een wettelijk moratorium. Partijen hebben genuanceerde en uiteenlopende visies op invoering daarvan. Voorstanders zijn te vinden bij partijen die de sector schuldhulpverlening vertegenwoordigen, zoals de VNG, Divosa, de NVVK en de MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening. Bij anderen, zoals de rechterlijke macht, de Raad van de Rechtsbijstand, de KBvG, de (koepels van) schuldeisers is slechts beperkt of geen draagvlak aanwezig. Bij hun standpunt weegt mee dat er andere alternatieven en instrumenten denkbaar zijn om effectiviteit te vergroten.

Beschouwing en conclusie

In het rapport wordt op basis van de uitkomsten van het onderzoek de conclusie getrokken dat invoering van een breed wettelijk moratorium niet wenselijk is. Gegeven dat deze conclusie berust op een toetsing aan de criteria die ontleend zijn aan de «Aanwijzingen voor de regelgeving» moet de conclusie dan ook leiden tot de slotsom dat het niet wenselijk en ook niet nodig is om een wettelijk moratorium in te voeren. Er zijn weliswaar knelpunten in de schuldhulpverlening die opgelost moeten worden, maar het is niet waarschijnlijk dat een breed wettelijk moratorium tot meer oplossingen in het minnelijk traject zal leiden, terwijl de knelpunten zich beter door zelfregulering laten oplossen. De huidige convenanten functioneren goed en ook de pilot van de NVVK en KBvG biedt wellicht nieuwe mogelijkheden om problemen op te lossen. Het is niet goed mogelijk om effecten en neveneffecten tegen elkaar af te wegen, waar beide op verwachtingen berusten, maar feit is dat veel partijen negatieve effecten verwachten. Buiten de koepels van schuldhulpverleners is er dan ook weinig tot geen draagvlak voor een dergelijke maatregel. Tenslotte zullen ook de kosten en uitvoering een rol moeten spelen bij de afweging, hoewel deze geen onderwerp vormden van het onderzoek.

Een breed wettelijk moratorium maakt inbreuk op de rechten van schuldeisers terwijl er alternatieven zijn die bijdragen aan de effectiviteit van de minnelijke schuldhulpverlening en op meer draagvlak kunnen

rekenen. Om die reden meent het kabinet dat het niet wenselijk en niet noodzakelijk is om te komen tot invoering van een wettelijk moratorium. Tegelijk wil het kabinet, met het oog op de knelpunten die er zijn, inzetten op een verdergaande zelfregulering door de sector die er naar de verwachting toe zal leiden dat schuldeisers in meer gevallen dan tot nog toe een afkoelingsperiode bij de invordering in acht zullen nemen.

Uit het onderzoek blijkt dat er binnen de sector schuldhulpverlening nu al twee vormen van zelfregulering worden toegepast. Dit zijn convenanten waarvoor onder partijen een groot draagvlak is en de op dit moment lopende pilot van NVVK en KBvG. Wil schuldhulp succes hebben dan zullen schuldeisers, schuldhulpverleners en schuldenaren met zeker vertrouwen met elkaar om moeten kunnen gaan. Convenanten en zelfregulering bieden daar een betere basis voor, dan wettelijk dwangmaatregelen.

Onderkend wordt dat de convenanten niet alle economische activiteiten dekken. Een ander nadeel is dat niet alle schuldeisers incasseren via een deurwaarder omdat zij kunnen verrekenen. Wat dit laatste betreft gaat het echter met name om de Belastingdienst, UWV, de gemeenten en in de praktijk ook banken. Deze partijen zijn echter alle gebonden door geldende convenanten. Door een combinatie van werking van de geldende en mogelijk nog af te sluiten convenanten en een landelijke uitrol van de pilot van NVVK en KBvG worden alle schuldeisers van cliënten van de schuldhulpverlening met de gevolgen van zelfregulering geconfronteerd. Op die wijze zal naar verwachting in de meeste gevallen door schuldeisers bij de invordering een afkoelingsperiode in acht worden genomen.

Schuldeisers die aan een convenant gebonden zijn, nemen een afkoelingsperiode in acht indien aan de voorwaarden is voldaan. Bij de landelijke uitrol van de pilot zullen schuldeisers die niet aan een convenant zijn gebonden, op het moment dat zij gebruik willen maken van de diensten van een deurwaarder worden geconfronteerd met de vraag of het, gezien het feit dat de schuldenaar een beroep doet op de schuldhulpverlening, zinvol is extra buitengerechtelijke en gerechtelijke kosten te maken. Dit zal er naar verwachting toe leiden dat veel schuldeisers zullen besluiten deze extra kosten niet te maken en de uitkomsten van de minnelijke schuldhulpverlening af te wachten.

Daarnaast zal aanvaarding van het wetsvoorstel maximering incasso-kosten bijdragen aan de beperking van de buitengerechtelijke incasso-kosten.

Indien de sector zich inzet om tot de hiervoor beschreven zelfregulering te komen is het naar onze stellige overtuiging mogelijk om in veel gevallen de met een breed wettelijk moratorium beoogde afkoelingsperiode te bereiken. Een belangrijk voordeel van zelfregulering door de sector is dat partijen zelf afspraken maken en tot een evenwichtige afweging van belangen kunnen komen.

Om de sector te ondersteunen bij vormgeving bij de hiervoor beschreven wijze van zelfregulering zal de tweede fase van het onderzoek worden gewijd aan de mogelijke vormgeving van de beoogde zelfregulering. Indien daartoe de noodzaak blijkt en de sector bereid is om tot zelfregulering te komen is financiële ondersteuning bij de realisering van de noodzakelijke randvoorwaarden voor de wenselijke zelfregulering, bespreekbaar. Het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening biedt juist op dit moment een goed aanknopingspunt om een verdere stap te zetten. In het kader van de implementatie van het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening is het namelijk ook mogelijk gemeenten te

ondersteunen bij het doorvoeren van de werkwijze die voortvloeit uit de hiervoor geschetste zelfregulering.

Indien het stelsel van zelfregulering in een concreet geval geen oplossing biedt, zou de minnelijke schuldhulpverlening ook meer dan thans gebruik kunnen maken van het dwangakkoord en het minnelijk moratorium, zoals opgenomen de Wsnp. Het gebruik van deze rechtsmiddelen zal door de minister van Justitie worden gefaciliteerd door bestaande Wsnp-bewindvoerders, die daarvoor in aanmerking willen en kunnen komen, toe te staan hun expertise ook in te zetten bij de behandeling van verzoekschriften op basis van de artikelen 287a (dwangakkoord), 287b (minnelijk moratorium) en 287 lid 4 (voorlopige voorziening bij voorraad) Faillissementswet. Deze inzet kan plaatsvinden indien de Raad voor Rechtsbijstand daarvoor een toevoeging afgeeft op grond van de Wet op de Rechtsbijstand. Het voorgaande kan er aan bijdragen dat het minnelijke schuldhulptraject meer profijt zal ondervinden van het dwangakkoord (om onredelijke weigeringen van schuldeisers tegen te gaan) en het minnelijk moratorium (om noodsituaties tijdelijk te bevrozen).

Verder is bij het onderzoek gebleken dat het huidige wettelijke instrumentarium, waaronder het huidige moratorium op grond van artikel 287b van de Faillissementswet, ook aanknopingspunten kan bieden die bijdragen aan een oplossing voor schulden. Wij zullen de mogelijkheden daartoe bezien.

Om al deze redenen acht het kabinet het niet wenselijk en niet nodig om tot de invoering van een breed wettelijk moratorium te komen. Er zijn alternatieven die kunnen bijdragen aan de effectiviteit van de minnelijke schuldhulpverlening en die op meer draagvlak kunnen rekenen dan een wettelijk moratorium.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner