

Uitstel van executie?

Over de werking van het moratorium in de praktijk bij de gemeente Zwolle

Auteur:	Sabine Raab
Studentnummer:	334758
Onderwijsinstelling:	Saxion Hogeschool
Opdrachtgever:	Gemeente Zwolle
Datum:	27 juni 2016

Uitstel van executie?

Over de werking van het moratorium in de praktijk bij de gemeente Zwolle

Auteur	Sabine Raab
Studentnummer	334758
Opleiding	Sociaal Juridische Dienstverlening
Onderwijsinstelling	Saxion Hogeschool Deventer
Praktijkcoach	mr. J.A. Pitstra
Opdrachtgever	Gemeente Zwolle
Afdeling	Schulddienstverlening
Schoolcoach	mr. I.M. Brandwacht-Kampman
Tweede lezer	mr. A.M.H.T. Hoogland

Voorwoord

Ter afsluiting van de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening heb ik een onderzoek verricht. Voor u ligt het resultaat.

Voor de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening heb ik gedurende tien maanden stage gelopen bij de gemeente Zwolle, team Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Tijdens mijn stage ben ik erachter gekomen dat een minnelijke schuldregeling niet altijd wordt bereikt of afgerond binnen de gestelde termijn van het moratorium. Hoe komt dit? En wordt hiermee daadwerkelijk een bedreigende situatie voorkomen of is het uitstel van executie? Ik vond het interessant om uit te zoeken welke factoren hierop van invloed zijn.

Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de hulp van de volgende personen, naar wie mijn dank uitgaat: mijn praktijkcoaches mr. J.A. Pitstra en mr. J. Dirkzwager-Hofmann, die mij tijdens het afstuderen hebben begeleid en ondersteund en mij altijd tijdig hebben voorzien van de nodige feedback en tips. Daarnaast bedank ik mijn schoolcoach, mr. I.M. Brandwacht-Kampman, voor de goede begeleiding en de nodige feedback. Ook de tweede lezer, mr. A.M.H.T. Hoogland, bedank ik voor haar feedback op mijn onderzoek. Ik bedank ook de medewerkers van de gemeente Zwolle op de afdeling Schulddienstverlening. Tot slot dank ik de externe partijen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

Sabine Raab

Deventer, 27 juni 2016

Samenvatting

Voor u ligt de scriptie 'Uitstel van executie? Over de werking van het moratorium in de praktijk bij de gemeente Zwolle'. Samen met de opdrachtgever, de gemeente Zwolle, is het probleem geconstateerd dat een minnelijke schuldregeling niet altijd wordt bereikt of afgerond binnen de gestelde termijn van het moratorium. De doelstelling van dit onderzoek is dat de gemeente Zwolle inzicht krijgt in hoeveel zaken binnen de gestelde termijn van het moratorium een minnelijke schuldregeling wordt bereikt dan wel wordt afgerond en hiermee een bedreigende situatie wordt voorkomen alsmede in de factoren die hierop van invloed zijn. De probleemstelling luidt als volgt: *In hoeverre wordt in de praktijk bij de gemeente Zwolle in de periode van 2011 tot en met 2015 een minnelijke schuldregeling bereikt dan wel afgerond binnen de gestelde termijn van het moratorium en hiermee een bedreigende situatie voorkomen en welke factoren zijn hierop van invloed?* De onderzoeksvraag is beantwoord op basis van dossieronderzoek en semigestructureerde interviews. Voor dit onderzoek zijn vijf medewerkers van de gemeente Zwolle, afdeling Schuldienstverlening geïnterviewd. Daarnaast zijn vier woningcorporaties geïnterviewd. Tot slot heeft een interview plaatsgevonden met de Rechtbank Overijssel.

Bij een aanzienlijk deel van de moratoriumverzoeken lukt het niet om binnen de gestelde termijn van het moratorium een minnelijke schuldregeling te bereiken dan wel af te ronden. In de zaken waarin dit niet lukte, meldde meestal de schuldenaar zich kort voor de ontruiming. Het minnelijk traject moest in deze gevallen nog gestart worden of was pas zeer recent gestart. Daarnaast is gebleken dat het in de praktijk niet haalbaar is om binnen de gestelde termijn van zes maanden een minnelijke schuldregeling te bereiken dan wel af te ronden, omdat in de praktijk blijkt dat de termijn van het stabilisatietraject en het 120dagenmodel niet worden gered. Bij de zaken waarin het wel was gelukt om binnen de gestelde termijn van het moratorium een minnelijk schuldregeling te bereiken of af te ronden, had de schuldenaar zich reeds gemeld en was het stabilisatietraject aangevangen.

De lopende huur werd niet tijdig en volledig betaald, de schuldenaar kwam zijn afspraken niet na of men ontving geen reactie van de schuldhulpverlenende instantie over de voortgang van het traject, waren factoren voor de woningcorporaties om wederom een ontruiming aan te zeggen. Dit gebeurde voornamelijk in zaken waarin na verloop van het moratorium nog geen schuldregeling was opgestart of een schuldregeling niet tijdig was bereikt of afgerond binnen de gestelde termijn van het moratorium.

De drie belangrijkste aanbevelingen zijn dat de gemeente Zwolle het huidige werkproces moet aanpassen om de termijn van het moratorium optimaal te kunnen bewaken. Hierbij moet de gemeente Zwolle rekening houden met systeemtechnische beperkingen. De gemeente Zwolle kan bijvoorbeeld een persoon aanwijzen die het moratorium bewaakt. Voor de hand ligt dat dit de kwaliteitsmedewerker/senior medewerker is. De bewaker kan tijdens het wekelijkse overleg de moratoriumzaken bespreken. Daarnaast is het belangrijk dat het sociale wijkteam schuldenaren vroegtijdig signaleert. De schuldenaar moet in beeld zijn en sneller richting schuldhulpverlening doorverwezen worden. De laatste aanbeveling luidt dat de gemeente Zwolle de partijen waartegen het moratorium zich richt om de drie weken van een update moet voorzien. Dit om te voorkomen dat men na verloop van de termijn wederom een ontruiming of afsluiting aanzegt.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Figuren- en tabellenlijst	6
Lijst met afkortingen.....	7
Begrippenlijst	8
1. Inleiding.....	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Probleemstelling en doelstelling.....	13
1.3 Onderzoeksvragen	13
1.4 Afbakening begrippen.....	13
1.5 Leeswijzer.....	14
2. Juridisch kader	14
2.1 Minnelijk traject	14
2.2 De Wsnp.....	20
2.3 Het moratorium (ex artikel 287b Fw)	23
3. Theoretisch kader	29
3.1 Inleiding.....	29
3.2 Factoren die van invloed zijn op het doorlopen van een minnelijke schuldregeling	29
3.3 Kritiek in de literatuur over het toepassen van het moratorium in de praktijk	31
4. Methodologische verantwoording	32
4.1 Inleiding.....	32
4.2 Dossieronderzoek	32
4.3 Semigestructureerde interviews.....	35
5. Resultaten	36
5.1 Onderzoeksvraag een	36
5.2 Onderzoeksvraag twee	39
5.3 Onderzoeksvraag drie	40
5.4 Onderzoeksvraag vier	46
5.5 Onderzoeksvraag vijf.....	49
5.6 Onderzoeksvraag zes	51

6. Conclusie en aanbevelingen	53
6.1 Inleiding.....	53
6.2 Conclusie onderzoeksvragen	53
6.3 Probleemstelling	55
6.4 Conclusie in breder perspectief	56
6.5 Aanbevelingen	57
6.6 Suggestie vervolgonderzoek	59
Literatuurlijst.....	61
BIJLAGEN	65
Bijlage 1: Werkproces moratorium.....	65
Bijlage 2: Topiclijst medewerkers afdeling schulddienstverlening	67
Bijlage 3: Itemlijst Dossieronderzoek.....	68
Bijlage 4: Topiclijst Woningcorporatie	72
Bijlage 5: Topiclijst Rechtbank Overijssel.....	73

Figuren- en tabellenlijst

Tabellen

Tabel 1: Overzicht: in welke fase bevindt het dossier zich bij toekenning moratorium?	42
Tabel 2: Overzicht: in welke fase bevindt het dossier zich bij verval moratorium?	42
Tabel 3: Overzicht incassomaatregelen	43
Tabel 4: Soort financiële ondersteuning aanwezig bij toekenning moratorium	44
Tabel 5: Overzicht overige hulpverlening bij toekenning moratorium.....	44
Tabel 6: Overzicht houden aan gemaakte afspraken plan van aanpak en contracten.....	45
Tabel 7: Overzicht: in welke fase bevindt het dossier zich bij toekenning moratorium?.....	47
Tabel 8: Overzicht incassomaatregelen	48
Tabel 9: Overzicht beslagvrije voet correct berekend en toegepast	48
Tabel 10: Overzicht overige hulpverlening bij toekenning moratorium.....	49

Figuren

Figuur 1: Aanleiding aanvraag moratorium	37
Figuur 2: Resultaat aanvraag moratorium.....	38
Figuur 3: Schuldregeling al dan niet binnen de gestelde termijn van het moratorium afgerond	38
Figuur 4: Aanzegging na verloop termijn moratorium	50

Lijst met afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BER	Tijdschrift Beslag en Executie in de Rechtspraktijk
BW	Burgerlijk wetboek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
College van B&W	College van burgemeesters en wethouders
DFD	Duurzame Financiële Dienstverlening
Fw	Faillissementswet
HIP	Tijdschrift Huurrecht in Praktijk
Hof	Gerechtshof
HR	Hoge Raad der Nederlanden
MvT	Memorie van Toelichting
NVVK	Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet
Rb	Rechtbank
Recofa	Rechters-commissarissen in faillissementen
T&C	Tekst en Commentaar
TvS	Tijdschrift voor Schuldsanering
UWV	Uitvoeringsinstituut van werknemersverzekeringen
Wgs	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
Wsnp	Wet schuldsanering natuurlijke personen

Begrippenlijst

Convenant

Overeenkomst tussen de NVVK en een schuldeisende partij of koepel waarin onderlinge samenwerkingsafspraken worden gemaakt. De afspraken beogen steeds de financiële positie van de klant te stabiliseren en een minnelijke schuldregeling te bevorderen.¹

Dwangakkoord

Het dwangmiddel kan worden ingezet om schuldeisers die ten onrechte weigeren mee te werken aan een minnelijke schuldregeling te kunnen dwingen tot medewerking.²

Minnelijke schuldregeling

Een minnelijke schuldregeling wordt ook wel buitengerechtelijke schuldregeling, dus zonder tussenkomst van de rechter, genoemd. De schuldhulpverlener doet in opdracht van de schuldenaar een voorstel aan de schuldeisers. Indien alle schuldeisers instemmen met het voorstel komt een minnelijke schuldregeling tot stand.³ Een minnelijke schuldregeling is een getroffen schuldregeling met kwijtschelding.

Minnelijk traject

Indien een buitengerechtelijke schuldregeling tot stand is gekomen, duurt dit traject 36 maanden. Gedurende deze maanden wordt jaarlijks, afhankelijk of er sprake is van een saneringskrediet of schuldbemiddeling, een bedrag betaald aan alle schuldeisers. Na deze termijn worden schuldeisers gevraagd om 'finale kwijting' te verlenen voor het resterende bedrag.⁴

Moratorium

Dit dwangmiddel kan worden ingezet als er sprake is van een bedreigende situatie zoals ontruiming, afsluiting van gas/elektra en water of opzegging of ontbinding van de zorgverzekering. Bij het moratorium wordt gedurende maximaal zes maanden de ontruiming, afsluiting of ontbinding of opzegging opgeschort, zodat men gedurende deze periode kan bekijken of het treffen van een minnelijke schuldregeling kans van slagen heeft.⁵

NVVK

De NVVK is een branchevereniging die staat voor het tegengaan van financiële misverstanden in het sociaal domein. Leden van deze branchevereniging bieden een sociaal alternatief om schulden beheersbaar te maken, op te lossen en te voorkomen. Zij hanteren hierbij gedragscodes.⁶

Recofa

¹ Artikel 9 Gedragscode Schuldhulpverlening

² Kamerstukken II 2004/05, 29 942, 3, p. 3. (MvT)

³ Artikel 17 Gedragscode Schuldhulpverlening

⁴ Artikel 17 Gedragscode Schuldhulpverlening

⁵ Art. 287b lid 2 Fw

⁶ <http://www.nvbk.eu/schuldhulpverlening/nvbk>

Landelijk overlegorgaan van de rechters-commissarissen in faillissementen en surseances van betaling. Het VTLB (Vrij Te Laten Bedrag) wordt in de minnelijke schuldregeling berekend volgens de Recofa-rekenmethode.⁷

Voorlopige voorziening

Dit dwangmiddel kan worden ingezet ter overbrugging van de periode tussen de indiening van en de beslissing op het verzoekschrift tot toepassing van de Wsnp. Dit dwangmiddel kan worden toegepast indien er sprake is van bijvoorbeeld een dreigende huisuitzetting, afsluiting van gas/elektra en water, openbare verkoop van goederen of om een faillissement te voorkomen.⁸

⁷ Artikel 9 Gedragscode schuldhulpverlening

⁸ Kamerstukken I 2006/07, 29942, C, p. 4.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het aantal huishoudens met schuldenproblematiek neemt toe in Nederland, zo heeft een op de vijf huishoudens te maken met risicovolle schulden of problematische schulden.⁹ In 2014 steeg het aantal aanvragen en kreeg de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) ruim 92.000 aanmeldingen voor schuldhulpverlening.¹⁰ Voor het eerst in jaren lijkt het aantal aanmeldingen zich te stabiliseren. Het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening in 2015 is niet gestegen. Daarbij moet een kanttekening worden geplaatst dat het goed mogelijk is dat het aantal is toegenomen, omdat een grote groep zich meldt bij de wijkteams en niet direct bij schuldhulpverlening.¹¹ De schuldenproblematiek is daarmee niet afgenomen, de NVVK ziet de omvang van de schulden sterk toenemen. Tevens hebben schuldenaren vaker ondersteuning nodig om de financiële situatie in evenwicht te brengen.¹²

Daarnaast lijkt het aantal aanvragen voor de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp) te suggereren dat er sprake is van een daling van het aantal huishouden met schuldenproblematiek.¹³ Dit kan verklaard worden doordat men pas een beroep kan doen op de Wsnp indien er geen reële verwachtingen zijn dat een minnelijke schuldregeling tot stand komt. Daarbij neemt het aantal huishoudens met problematische schulden dat geen professionele schuldhulpverlening ontvangt toe. De drempel voor huishoudens om hulp te zoeken voor hun schulden lijkt nog te hoog, schuldenproblematiek daarentegen kost de maatschappij veel geld.¹⁴ Zo blijkt dat als een problematische schuldsituatie binnen een huishouden niet wordt opgelost, dit de maatschappij ruim 100.000 euro kost.¹⁵

Ook op persoonlijk niveau zijn schulden ongewenst. Zo kunnen schulden leiden tot stress en een negatieve uitwerking hebben op schoolprestaties bij kinderen, re-integratietrajecten en het oplossen van psychosociale problematiek.¹⁶ De inzet van schuldhulpverlening loont. Elke euro die wordt geïnvesteerd in schuldhulpverlening verdient zich gemiddeld twee tot drie keer terug doordat wordt bespaard op kosten voor uitkeringen, re-integratietrajecten en huisuitzettingen.¹⁷ Voor huishoudens met problematische schulden is een schuldregeling met kwijtschelding doorgaans de enige manier om binnen een afzienbare termijn van hun schulden af te komen.¹⁸

In 1997 slaagden 17.000 minnelijke schuldregelingen, in 2005 daalde dit aantal naar 3500. Deze daling had de wetgever met de invoering van de Wsnp in 1998 niet beoogd. In 2001 is de Wsnp geëvalueerd en bleek de wet niet naar behoren te functioneren.¹⁹ Hierom vond in 2008 een herziening van de Wsnp plaats. Tijdens deze herziening zijn drie dwangmiddelen geïntroduceerd. Uit

⁹ Westhof, De Ruig & Kerckhaert 2015, p. 15.

¹⁰ NVVK 2015

¹¹ NVVK 2016

¹² NVVK 2016

¹³ Peters, Combrink-Kuiters & Verkleij 2016, p. 11.

¹⁴ Westhof, de Ruig & Kerckhaert 2015

¹⁵ Madern 2014

¹⁶ Jungmann & van Iperen 2011

¹⁷ Van Geuns & Jungmann 2011

¹⁸ Jungmann & Kruis 2014, p. 6.

¹⁹ Kamerstukken II 2006/07, 29 942, 35, p. 3.

de Memorie van Toelichting (MvT) blijkt dat deze drie dwangmiddelen ervoor moeten zorgen dat het minnelijke traject wordt versterkt. Hierdoor zou de Wsnp functioneren zoals de wetgever dat beoogde: als stok achter de deur.²⁰ Deze dwangmiddelen betreffen de voorlopige voorzieningen en het dwangakkoord.

Het dwangakkoord, opgenomen in artikel 287a van de Faillissementswet, wordt ook wel de gedwongen schuldregeling genoemd. Het dwangmiddel is bedoeld om schuldeisers die ten onrechte weigeren mee te werken aan een minnelijke schuldregeling te kunnen dwingen tot medewerking.²¹ Het tweede dwangmiddel, de voorlopige voorziening, staat in artikel 287 lid 4 van de Faillissementswet en is bedoeld ter overbrugging van de periode tussen de indiening van en de beslissing over het verzoekschrift tot toepassing van de Wsnp. Dit dwangmiddel kan worden toegepast indien er sprake is van een dreigende huisuitzetting, afsluiting van gas/elektra en water, openbare verkoop van goederen of om een faillissement te voorkomen.²²

Tot slot kan met het derde dwangmiddel, de voorlopige voorziening uit artikel 287b van de Faillissementswet, een bedreigende situatie worden voorkomen. Onder een bedreigende situatie wordt verstaan: een dreigende huisuitzetting, beëindiging van de levering of opzegging van gas, elektra of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering.²³ Dit derde dwangmiddel wordt ook wel aangeduid met de term moratorium.

In 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) geïntroduceerd. Deze wet heeft als doel de zorgplicht van gemeenten vast te stellen op het gebied van schuldhulpverlening aan inwoners. Daarmee krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid over de vormgeving van de toegang tot integrale schuldhulpverlening aan inwoners. In de Wgs is een breed wettelijk moratorium opgenomen (art. 5 Wgs), dat naar verwachting per 1 januari 2017 in werking treedt. Het breed wettelijk moratorium kan ingezet worden bij bedreigende situaties zoals vermeld in artikel 287b van de Faillissementswet, maar ook wanneer er sprake is van loonbeslag, executie of verrekening. Dit breed wettelijk moratorium kan afgegeven worden voor de duur van zes maanden.²⁴ Tot aan de inwerkingtreding van het breed wettelijke moratorium (art. 5 Wgs) wordt gewerkt met het smalle moratorium (art. 287b Fw).

In dit onderzoek staat artikel 287b Faillissementswet centraal, waarin het smalle moratorium wordt gedefinieerd. Het aantal landelijke verzoeken voor een moratorium stijgt sinds 2012 jaarlijks. In 2014 zijn 1.559 verzoeken ingediend.²⁵ Een moratorium kan op verzoek van de schuldenaar, of op verzoek van het college van burgemeesters en wethouders (college van B&W) ten behoeve van de schuldenaar, worden uitgesproken door de rechtbank.²⁶ Het doel van een moratorium is het voorkomen van een bedreigende situatie en de schuldenaar zodoende in staat te stellen om een minnelijke schuldregeling te kunnen voortzetten. Zo kan de schuldenaar een regeling bereiken en afronden met zijn schuldeisers.²⁷ De voorwaarde voor de toekenning van een moratorium is dat de lopende termijnen huur, energie en water en/of premie zorgverzekering worden voldaan en dat

²⁰ Kamerstukken II 2004/05, 29 942, 3, p. 3. (MvT)

²¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 942, 3, p. 3. (MvT)

²² Kamerstukken I 2006/07, 29942, C, p. 4.

²³ Art. 287b lid 2 Fw

²⁴ Kamerstukken II 2015/16 34 450, 3, p. 1. en <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/nieuws/2016/05/24/adempauze-om-uit-de-schulden-te-komen>

²⁵ Peters, Combrink-Kuiters & Verkleij 2015

²⁶ Art. 287b lid 1 Fw

²⁷ Kamerstukken II 2006/07 29 942, 26, p. 1.

voldoende aannemelijk wordt gemaakt dat deze termijnen in ieder geval gedurende de termijn van het moratorium kunnen worden betaald.²⁸

Wanneer sprake is van een bedreigende situatie zoals een woningontzuiming of afsluiting van gas, elektra en/of water, kan deze dreiging door een moratorium tijdelijk worden opgeheven. Een moratorium kan worden toegekend voor de duur van maximaal zes maanden.²⁹ De maximumtermijn kan in de praktijk te kort zijn als bijvoorbeeld het minnelijk traject langer duurt of niet binnen deze termijn op het Wsnp-verzoek is beslist. Na het verstrijken van deze termijn zou wel een voorlopige voorziening kunnen worden ingediend.³⁰ Een verlenging van de maximale termijn van zes maanden is niet toegestaan. Als uitgangspunt geldt dat slechts eenmaal (maximaal zes maanden) een inbreuk kan worden gemaakt op de rechten van schuldeisers om de mogelijkheid te bieden een minnelijke schuldregeling te laten slagen. Er kan een tweede moratorium worden toegekend, maar daar dienen eisen aan te worden gesteld. Schuldenaar moet aannemelijk maken dat hij zich gedurende het eerder gegeven moratorium zich voldoende heeft ingespannen om een minnelijke schuldregeling tot stand te laten komen. Er moeten gewijzigde omstandigheden zijn waaruit blijkt dat een minnelijke schuldregeling nu wel kans van slagen heeft. In het algemeen hanteert men daarbij als uitgangspunt dat tussen het verlopen van het vorige moratorium en het ingediende moratorium enige tijd moet zijn verstreken.³¹

Zo hebben in 2011 twee Wsnp-bewindvoerders, werkzaam voor de gemeente Zwolle, deelgenomen aan een pilot betreffende de inzet van Wsnp-bewindvoerders voor de uitvoering van de procedures betreffende de drie dwangmiddelen. De gemeente Zwolle heeft van 2011 tot en met 2015, 55 schuldhelpverleningaanvragen in behandeling of in behandeling gehad waarin sprake is of was van een moratorium dat via de Wsnp-bewindvoerders is gelopen. De gemeente Zwolle gaat echter ook over schulddienstverlening voor diverse deelgemeenten, te weten Oldebroek (tot 1 januari 2016), Heerde, Hattem en Nunspeet. Deze deelgemeenten vallen onder het arrondissement van de Rechtbank Gelderland. Een aantal moratoriumverzoeken werden ingediend bij het arrondissement van de Rechtbank Gelderland.

De Wsnp-bewindvoerders van de gemeente Zwolle hebben aangegeven de indruk te hebben dat de afdeling Schulddienstverlening in een aanzienlijk deel van deze 55 moratoriumverzoeken er niet in slaagt dan wel geslaagd is om een minnelijke schuldregeling te bereiken of af te ronden binnen de gestelde termijn van het moratorium. Uiterlijk vier weken voor afloop van het moratorium dient verslag te worden uitgebracht aan de rechtbank over de stand van zaken met betrekking tot het minnelijk traject. Dit wordt in de gemeente Zwolle gedaan door de Wsnp-bewindvoerders. Het viel deze bewindvoerders op dat zij in moratoriumzaken regelmatig moeten rapporteren dat het minnelijk traject nog niet doorlopen is en dat niet duidelijk is of een minnelijke regeling tot stand kan komen of dat de schuldenaar een beroep op de Wsnp moet doen. In dergelijke gevallen bestaat weer een risico op een bedreigende situatie: woningontzuiming en afsluiting van gas, elektra en/of water is weer mogelijk, zonder dat dit door een nieuw moratorium kan worden voorkomen. Dit kan verdere uitvoering van een minnelijke schuldregeling belemmeren.

Bovenstaande leidt tot de vraag in hoeveel zaken er binnen de termijn van het moratorium een minnelijke schuldregeling wordt bereikt of afgerond, waardoor een bedreigende situatie wordt voorkomen, en welke factoren hierop van invloed zijn.

²⁸ Art. 287b lid 4 Fw

²⁹ Art. 287b lid 5 Fw

³⁰ Engberts 2015, p. 172.

³¹ Engberts 2015, p. 172

1.2 Probleemstelling en doelstelling

Samen met de opdrachtgever, de gemeente Zwolle, is het probleem geconstateerd dat een minnelijke schuldregeling niet altijd wordt bereikt of afgerond binnen de gestelde termijn van het moratorium. Hierbij dient te worden gelet op of een bedreigende situatie is voorkomen of dat het uitstel van executie bleek. De probleemstelling luidt als volgt: *In hoeverre wordt in de praktijk bij de gemeente Zwolle in de periode van 2011 tot en met 2015 een minnelijke schuldregeling bereikt dan wel afgerond binnen de gestelde termijn van het moratorium en hiermee een bedreigende situatie voorkomen en welke factoren zijn hierop van invloed?*

De doelstelling van dit onderzoek is dat de gemeente Zwolle inzicht krijgt in hoeveel zaken binnen de gestelde termijn van het moratorium een minnelijke schuldregeling wordt bereikt dan wel wordt afgerond en hiermee een bedreigende situatie wordt voorkomen alsmede in de factoren die hierop van invloed zijn. Hierbij wordt ook inzichtelijk gemaakt hoe externe partijen de inzet van het moratorium door de gemeente Zwolle ervaren, waarna aanbevelingen worden gedaan voor de gemeente Zwolle.

1.3 Onderzoeksvragen

De probleemstelling wordt beantwoord met behulp van de volgende onderzoeksvragen.

- 1. Wat is de aanleiding geweest voor het aanvragen van een moratorium en in welke uitkomst heeft dit geresulteerd?*
- 2. Hoe ziet het werkproces voor het doorlopen van een minnelijke schuldregeling na toekenning van het moratorium bij de gemeente Zwolle eruit?*
- 3. Welke factoren zijn van invloed op het niet volledig afronden van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium bij de gemeente Zwolle?*
- 4. Welke factoren zijn van invloed op het volledig afronden van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium bij de gemeente Zwolle?*
- 5. In hoeveel gevallen wordt na verloop van de termijn van het moratorium alsnog een ontruiming dan wel afsluiting of ontbinding aangezegd?*
- 6. Hoe ervaren externe partijen de inzet van het moratorium in de praktijk bij de gemeente Zwolle?*

1.4 Afbakening begrippen

De volgende begrippen dienen te worden afgebakend.

Gemeente Zwolle: Met de gemeente Zwolle wordt bedoeld: de gemeente Zwolle, afdeling Schulddienstverlening. Deze afdeling draagt zorg voor de procedure voor zowel het moratorium als het doorlopen van een minnelijke schuldsaneringsregeling. Echter, de uitvoering van moratoriumprocedures ligt bij de bewindvoerders Wsnp en het ondersteunend personeel van het Team Wsnp.

Sinds 2012 is de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (Wgs) in werking getreden. Hierdoor is het college van B & W verantwoordelijk voor de invulling van de schuldhulpverlening. Het college van B

& W dient dan ook beleidsregels vast te stellen waarin staat in welke omstandigheden een inwoner kan worden toegelaten tot de schuldhulpverlening.³²

Een minnelijke schuldregeling bereikt dan wel afgerond binnen de gestelde termijn van het moratorium: Een minnelijke schuldregeling wordt bereikt doordat alle schuldeisers akkoord zijn gegaan met het gedane voorstel tegen finale kwijting door de schuldhulpverlenende instantie. Tevens kan een minnelijke schuldregeling worden bereikt door de inzet van het dwangakkoord.³³ Gedurende het doorlopen van een minnelijke schuldregeling kan duidelijk worden dat een minnelijke schuldregeling geen kans van slagen heeft, bijvoorbeeld omdat een groot deel van de schuldeisers weigert mee te werken of omdat er andere belemmeringen zijn om een minnelijke schuldregeling voort te zetten.

In dergelijke gevallen wordt een Wsnp-verzoek ingediend en wordt door de schuldhulpverlenende instantie een verklaring opgesteld. Deze verklaring is een belangrijke schakel tussen het wettelijke en minnelijk traject. Na afgifte van deze verklaring is de minnelijke schuldregeling afgerond.³⁴ Met de gestelde termijn van het moratorium wordt bedoeld: de termijn die de rechtbank geeft om de schuldenaar in staat te stellen een minnelijke schuldregeling te treffen met zijn schuldeisers. Een moratorium kan worden afgegeven voor de duur van maximaal zes maanden.³⁵

Factoren: Met factoren wordt bedoeld: factoren die van invloed kunnen zijn op het tijdig afhandelen van een minnelijke schuldregeling binnen de gestelde termijn van het moratorium. Factoren die van invloed kunnen zijn op het doorlopen van een minnelijke schuldregeling zijn: lange doorloop- en wachttijden en de motivatie, vaardigheden en het gedrag van de schuldenaar.³⁶

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt eerst het juridisch kader weergegeven. Daarna wordt in hoofdstuk drie het theoretisch kader uiteengezet, waarna in het vierde hoofdstuk de methodologische verantwoording wordt beschreven. Vervolgens worden in hoofdstuk vijf de resultaten per onderzoeksvraag weergegeven. In hoofdstuk zes worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

2. Juridisch kader

Het juridisch kader bestaat uit drie paragrafen. Allereerst zal in paragraaf een het minnelijk traject worden beschreven, omdat in de praktijk eerst moet worden geprobeerd om het minnelijk traject te doorlopen voordat een beroep kan worden gedaan op de Wsnp. In paragraaf twee zal nader worden ingegaan op de Wsnp. Tot slot wordt in de derde paragraaf het moratorium beschreven. Tevens wordt in deze laatste paragraaf een koppeling gemaakt tussen de twee bovengenoemde trajecten en het moratorium.

2.1 Minnelijk traject

In deze paragraaf wordt het minnelijk traject besproken. In subparagraaf een zal worden ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van gemeentelijke kredietbanken, dat inzicht zal geven in de aanleiding

³² Kamerstukken II 2009/10, 32 291, 3, p. 7. (MvT)

³³ NVVK 2015, p. 5.

³⁴ Jungmann & Kruis 2014, p. 24.

³⁵ Art. 287b lid 5 Fw

³⁶ Jungmann & Kruis 2014

van het ontstaan van gemeentelijke kredietbanken. Daarna wordt in subparagraaf twee het wettelijk kader van het minnelijk traject geschetst, waarna in de derde subparagraaf de werkwijze van de NVVK wordt gepresenteerd. Vervolgens wordt in subparagraaf vier de duur van het minnelijk traject weergegeven. In subparagraaf vijf wordt de beëindiging van het minnelijk traject besproken.

2.1.1 Ontstaansgeschiedenis gemeentelijke kredietbanken

Gemeentelijke kredietbanken ontstonden al ruim voor de Tweede Wereldoorlog om woeker tegen te gaan. Deze kredietbanken verstrekten sociale leningen. Schuldhelpverlening behoorde aanvankelijk niet tot het reguliere takenpakket van kredietbanken. Dit gebeurde pas in de jaren zeventig, mede door de introductie van de persoonlijke lening in 1958. Hierdoor nam het gebruik van consumptief krediet sterk toe, met een stijging van het aantal huishoudens met overkreditering tot gevolg. Huishoudens met financiële problemen deden veelal een beroep op de kredietbank. In 1979 is de Gedragscode Schuldregeling opgesteld, waarin de voorwaarden voor een minnelijk schuldhelpverleningsvoorstel staan.³⁷

2.1.2 Wettelijk kader

2.1.2.1 De overeenkomst

Bemiddelingsovereenkomst

Een overeenkomst wordt gesloten op het moment dat men overgaat tot het regelen van de schulden van de schuldenaar. Dit is de schuldbemiddelingsovereenkomst.³⁸ Deze schuldbemiddelingsovereenkomst is een bijzondere vorm van een overeenkomst van opdracht, waarbij twee partijen afspreken dat de ene partij de opdracht uitvoert (schuldhelpverlenende instantie) voor de andere partij (schuldenaar).³⁹ De schuldhelpverlenende instantie is aangesteld als tussenpersoon om een of meerdere overeenkomsten te sluiten.⁴⁰

Meerpartijenovereenkomst

Een schuldenaar kan zijn schuldeisers een buiten de wet geregelde onderhandse of minnelijke schuldregeling aanbieden. Indien dit aanbod door de schuldeisers vrijwillig wordt aanvaard, komt een meerpartijenovereenkomst tot stand. Bij de totstandkoming van een minnelijke schuldregeling gelden de gewone regels van het verbintenissenrecht: in beginsel staat het een schuldeiser vrij om het door de schuldenaar aangeboden voorstel, dat inhoudt dat slechts een deel van de vordering wordt betaald en het restant wordt kwijtescholden, te weigeren.⁴¹

2.1.2.2 Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs)

De Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs) is op 1 juli 2012 in werking getreden. Met deze wet zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor schuldhelpverlening. Het doel van de wet is een effectievere gemeentelijke schuldhelpverlening.⁴²

³⁷ Segaar 1982

³⁸ Art. 7:425 BW

³⁹ Art. 7:400 BW

⁴⁰ Art. 3:40 BW

⁴¹ HR 14 december 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BY0966

⁴² Kamerstukken II 2009/10, 32 291,3, p. 5.

2.1.2.3 Algemene wet bestuursrecht

De termijnen die omschreven staan in de Awb zijn van toepassing op schuldhulpverlening. Zo dient de schuldhulpverlenende instantie binnen acht weken een beslissing te nemen over de toelating tot schuldhulpverlening.

2.1.2.4 Relatie tot het dwangakkoord

Het door de schuldenaar aangeboden voorstel hoeft niet altijd vrijblijvend te zijn. Door de herziening van de Wsnp is het sinds 1 januari 2008 mogelijk om een schuldeiser die ten onrechte weigert mee te werken middels een dwangakkoord mee te laten werken aan een minnelijke schuldregeling.⁴³

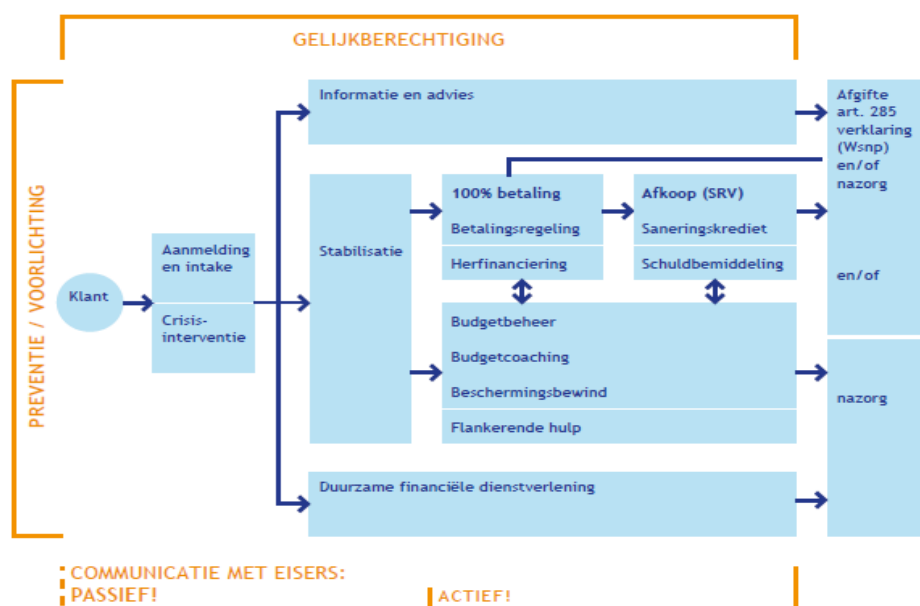
2.1.2.5 Relatie tot de Wsnp

Met de invoering van de Wsnp beoogde de wetgever de bevordering van het minnelijk traject tussen schuldenaar en schuldeiser. De Wsnp fungeert als laatste redmiddel.⁴⁴

2.1.3 Werkwijze NVVK

2.1.3.1 Processchema

Hieronder wordt het schema weergegeven van het inhoudelijke proces dat NVVK-leden hanteren.



Bron: NVVK 2014

Het proces is op te delen in twee fasen. In fase 1 wordt het probleem van de schuldenaar geïnventariseerd. Tot deze fasen behoren de aanmeld- en intakefase, crisisinterventie, stabilisatiefase en eventueel Duurzame Financiële Dienstverlening (DFD). In fase 2 wordt een oplossing gezocht voor de schuldenproblematiek. Bij een schuldregeling bemiddelt de

⁴³ Kamerstukken II 2004/05, 29 942, 3, p. 17.

⁴⁴ Kamerstukken II 1992/93, 22 969, 3, p. 6.

schuldhulpverlenende instantie tussen schuldenaar en schuldeisers. Dit kan door een saneringskrediet of door een schuldbemiddeling.⁴⁵

2.1.3.2 Fase 1: Aanmelding en intake

Indien een schuldenaar in aanmerking wil komen voor schuldhulpverlening moet hij zich aanmelden bij de schuldhulpverlenende instantie. Daar wordt de hulpvraag van de cliënt geregistreerd. De informatie die wordt verzameld tijdens de aanmelding is van belang voor het intakegesprek en de crisisinterventie (zie paragraaf 2.1.3.3). Wanneer de schuldenaar zich heeft aangemeld bij de schuldhulpverlenende instantie vindt het intakegesprek binnen vier weken plaats (art. 4 lid 1 Wgs).

Bij het intakegesprek wordt de zelfredzaamheid van de cliënt getoetst. Ook wordt zijn hulpvraag vastgesteld en een plan van aanpak opgesteld. De situatie van de schuldenaar wordt vervolgens geïnterviewd en geanalyseerd. Daarna wordt een advies opgesteld. Na het intakegesprek wordt gekeken welke instrumenten kunnen worden ingezet om de schulden af te betalen of te stabiliseren.

⁴⁶

2.1.3.3 Fase 1: Crisisinterventie

Tijdens de crisisinterventie wordt de crisis afgewend. De schuldenaar wordt schuldhulpverlening aangeboden. Indien er sprake is van een bedreigende situatie, vindt het intakegesprek binnen drie werkdagen plaats.⁴⁷

2.1.3.4 Fase 1: Stabilisatie

Voorafgaand aan het stabilisatietraject wordt een stabilisatieovereenkomst getekend door de schuldenaar. In de stabilisatiefase moeten inkomsten en uitgaven met elkaar in verhouding worden gebracht is het van belang dat inkomsten en uitgaven in verhouding staan met elkaar. Gedurende het stabilisatietraject moet rust worden gecreëerd voor de schuldenaar, zodat kan worden ingezet op gedragsverandering. Hiervoor kunnen diverse hulpmiddelen worden ingezet: budgetcoaching om schuldenaren te leren om op een zelfstandig en op een verantwoorde manier om te gaan met geld, budgetbeheer om inkomsten en uitgaven van schuldenaren te beheren en in evenwicht te houden, beschermingsbewind voor schuldenaren die niet in staat zijn hun eigen financiën te regelen en flankerende hulp op het gebied van zorg en gezondheid. Het stabilisatietraject duurt maximaal vier maanden.⁴⁸

2.1.3.5 Fase 1: Duurzame Financiële Dienstverlening (DFD)

DFD is een instrument om inkomsten en uitgaven in evenwicht te brengen. Dit instrument wordt ingezet vanwege problematische schulden of psychosociale problemen die nog niet duurzaam kunnen worden opgelost.

De schuldenaar wordt niet in staat geacht tot een succesvolle schuldregeling als er bijvoorbeeld sprake is van psychosociale problemen en aannemelijk is dat ze niet in staat zijn om het schuldhulpverleningstraject met goed gevolg te doorlopen of een niet-regelbare schuld bijvoorbeeld een niet saneerbare CJIB-vordering. Indien het budget van de schuldenaar het toelaat, kunnen wel betalingsafspraken worden gemaakt met schuldeisers. Het instrument DFD kent geen

⁴⁵ NVVK 2010, p. 15.

⁴⁶ NVVK 2015, p. 9.

⁴⁷ NVVK 2015, p. 9.

⁴⁸ NVVK 2015, p. 10.

maximale looptijd. Minimaal twee keer per jaar wordt beoordeeld of de inzet van instrument nog noodzakelijk is.⁴⁹

2.1.3.6 Fase 2: Schuldregeling

Als de inkomsten en de uitgaven zijn gestabiliseerd, kan worden overgegaan tot een betalingsregeling, herfinanciering of een schuldregeling. Een betalingsregeling of herfinanciering is zelden mogelijk omdat deze uitgaat van honderd procent betaling aan de schuldeisers. Bij schuldenaren met problematisch schulden is bijna altijd sprake van het treffen van een schuldregeling.

Het doel van een schuldregeling is het bereiken van een minnelijke schuldregeling. Een schuldregeling bestaat uit twee submodules; het saneringskrediet en de schuldbemiddeling.

Saneringskrediet

Een saneringskrediet houdt in dat de schuldenlast wordt afgekocht in ruil voor finale kwijting. Dit gebeurt op basis van betaling van een bepaald percentage van de totale schuldenlast. De gemeente verstrekt saneringskredieten.

Schuldbemiddeling

Een schuldbemiddeling houdt in dat de schuldenaar en zijn schuldeisers afspreken dat een deel van de totale schuldenlast wordt terugbetaald en het restant na drie jaar wordt kwijtgescholden. Dit gebeurt in termijnen en naar draagkracht van de schuldenaar. Bij schuldbemiddeling wordt een prognose gemaakt van het bedrag dat moet worden terugbetaald. De financiële situatie van de schuldenaar wordt periodiek (minimaal eens per jaar) beoordeeld, waarna de prognose van het bedrag kan worden aangepast.

Het proces van de schuldregeling verloopt als volgt.

Ad 1: Schuldregelingsovereenkomst

Voorafgaand aan de schuldregeling wordt een schuldregelingsovereenkomst ondertekend door de schuldenaar. Hierin worden onder andere wederzijdse verplichtingen vastgelegd, zoals de belofte zich voldoende in te spannen om gemaakte afspraken na te komen. De schuldenaar is verplicht om tussentijds, op verzoek van de schuldhulpverlenende instantie, zijn inkomen, vermogen en vaste lasten volledig op te geven. De schuldenaar dient hier schriftelijke bewijsstukken van te overleggen aan de schuldhulpverlenende instantie.

Ad 2: Verzoek opgave saldo openstaande vorderingen

Nadat de schuldregelingsovereenkomst is ondertekend, verzoekt de schuldhulpverlenende instantie de schuldeisers een opgave te maken van het saldo van openstaande vorderingen.

Ad 3: Opstellen en akkoordverklaring overzicht van saldo openstaande vorderingen

⁴⁹ NVVK 2015, p. 10.

De schuldhulpverlenende instantie maakt een overzicht van alle schuldeisers en het openstaande saldo van de vorderingen. Dit overzicht dient de schuldhulpverlenende instantie voor te leggen aan de schuldenaar, waarna deze tekent voor akkoord.

Ad 4: Definitieve keuze voor schuldbemiddeling of saneringskrediet

De schuldhulpverlenende instantie maakt op basis van het plan van aanpak en het overzicht van de openstaande vorderingen de keuze tussen het aanbieden van schuldbemiddeling of een saneringskrediet.

Ad 5: Betalingsvoorstel

De schuldhulpverlenende instantie moet op grond van artikel 3:277 BW een betalingsvoorstel maken voor elke schuldeiser. Het voorstel aan de schuldeisers dient evenredig te zijn aan hun vordering.

Ad 6: Akkoord met schuldeisers over voorstel

De schuldhulpverlenende instantie bemiddelt met de schuldeisers om tot overeenstemming te komen over het aangeboden voorstel. Indien sprake is van een of meerdere schuldeisers die niet instemmen met het aangeboden voorstel, wordt een dwangakkoord overwogen.

2.1.3.7 120 dagenrichtlijn

Er wordt door de NVVK een richtlijn gehanteerd om binnen 120 dagen een schuldregeling tot stand te brengen. Binnen deze 120 dagen moeten de schulden zijn geïnventariseerd en de afloscapaciteit van de schuldenaar zijn berekend. Daarnaast moet een voorstel aan de schuldenaar worden gedaan, vergezeld van het verzoek akkoord te gaan met het aangeboden voorstel.⁵⁰

2.1.3.8 Convenanten⁵¹

Voor alle convenanten geldt dat de incasso gedurende de termijn van 120 dagen, die staat voor het treffen van een minnelijke schuldregeling, wordt opgeschort. In enkele gevallen zijn afspraken gemaakt over het opschorten van de incassoprocedure gedurende de stabilisatiefase.

Dit zijn de landelijke convenanten die momenteel van kracht zijn:

- *Nutssector*: Energie Nederland, Liander, NS en Vewin (alle drinkwaterbedrijven)
- *Overheidssector*: CAK, CJIB, DUO, UWV, SVB en Gemeente- en Waterschapsbelastingorganisaties
- *Zorgsector*: Zorginstituut Nederland
- *Telecomsector*: UPC en Ziggo
- *Financiële sector*: ING-, SNS-, ABN Amro- en Rabobank
- *Deurwaarders en incassosector*: KBVG⁵²
- *Detailhandel*: Thuiswinkel.org

⁵⁰ Artikel 14 Gedragscode Schuldhulpverlening

⁵¹ <http://www.nvbk.eu/schuldhulpverlening/Convenanten>

⁵² Koninklijke beroepsorganisatie en Gerechtsdeurwaarders, enkel voor gerechtsdeurwaarders die bij deze beroepsorganisatie zijn aangesloten.

2.1.4 Duur minnelijk traject

Een schuldregeling kent een looptijd van 36 maanden. De afloscapaciteit van de schuldenaar wordt berekend over 36 maanden. De aflostermijn gaat lopen vanaf het ondertekenen van de schuldregelingsovereenkomst. Na deze termijn wordt schuldeisers gevraagd om finale kwijting te verlenen voor het resterende bedrag.

2.1.5 Beëindiging minnelijke schuldregeling

Tussentijdse beëindiging

De overeenkomst kan tussentijds worden opgezegd. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer schuldeisers niet akkoord gaan met een minnelijke schuldregeling, wanneer de schuldenaar komt te overlijden of wanneer hij zich niet houdt aan de voorwaarden die zijn opgenomen in de overeenkomst.⁵³

Reguliere beëindiging

Een minnelijke schuldregeling kan worden beëindigd door het verstrijken van de termijn van maximaal 36 maanden.⁵⁴

2.2 De Wsnp

In deze paragraaf wordt de Wsnp besproken. In subparagraaf een zal worden ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de Wsnp, dat inzicht zal geven in de aanleiding van het ontstaan van de Wsnp. Daarna wordt in subparagraaf twee de doelstelling van de Wsnp geschetst, waarna wordt in de derde subparagraaf de procedure van de Wsnp uiteengezet. Vervolgens wordt in subparagraaf vier de werking van de Wsnp weergegeven. Daarnaast wordt in subparagraaf vijf de looptijd van de Wsnp besproken. In subparagraaf zes worden de verplichtingen van de Wsnp geschetst. Tot slot wordt in subparagraaf zeven de beëindiging van de toepassing van de Wsnp toegelicht.

2.2.1 Ontstaansgeschiedenis

In het Nederlandse recht staat het beginsel dat schuldenaren die een verbintenis zijn aangegaan de verplichting hebben deze verbintenis na te komen. De nakoming van deze verbintenis kan worden afdwongen door schuldeisers. Schuldeisers kunnen hun vordering verhalen op alle goederen van de schuldenaar, tenzij de wet of overeenkomst anders bepaalt (art. 3:276 BW). Deze rechtsvordering verjaart na twintig jaar (art. 3:306 BW). Een schuldeiser kan op eenvoudige wijze een verjaring verlengen door hem te stuiten (art. 3:316 BW). In de praktijk houdt dit in dat een schuldenaar levenslang aan zijn schulden kan vastzitten. In de loop der jaren zijn meerdere voorstellen gedaan om deze levenslange aansprakelijkheid onder bepaalde omstandigheden op te heffen. Dit heeft geleid tot de invoering van de Wsnp in 1998.⁵⁵ De Wsnp is opgenomen in het insolventierecht, want gedurende de Wsnp wordt overgegaan tot beslaglegging en executie van het vermogen van de schuldenaar.⁵⁶ De Wsnp behoort hiermee tot het executierecht.⁵⁷

2.2.2 Doelstellingen van de Wsnp

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Wsnp drie doelstellingen heeft.

⁵³ Artikel 17 Gedragscode Schuldhulpverlening

⁵⁴ Artikel 17 Gedragscode Schuldhulpverlening

⁵⁵ Kamerstukken II 1992/93, 22 969, 3, p. 1.

⁵⁶ Engberts 2015, p. 1.

⁵⁷ Molengraaff 1898, p. 39.

Ten eerste moet met de wet worden voorkomen dat een schuldenaar levenslang door zijn schuldeisers kan worden achtervolgd, zodat de schuldenaar weer met een schone lei kan beginnen. Ten tweede moet de wet ervoor zorgen dat het treffen van een minnelijke schuldregeling wordt bevorderd. Dit doet men door het wettelijk traject voor schuldeisers financieel onaantrekkelijk te maken. De Wsnp dient te fungeren als ‘stok achter de deur’.

Ten derde moet de wet het aantal faillissementen onder natuurlijke personen terugdringen. Zo wordt een schuldenaar van wie zijn schuldeisers een faillissementsaanvraag hebben ingediend de mogelijkheid geboden om de toepassing van de Wsnp te verzoeken.⁵⁸

2.2.3 De procedure

2.2.3.1 Het verzoek

Als een schuldenaar wil worden toegelaten tot de Wsnp moet hij een verzoekschrift indienen bij de rechtbank waar op dat moment zijn woon- of verblijfplaats is. De schuldenaar dient aan te tonen dat hij niet kan voortgaan met het afbetalen van zijn schulden of dat hij al is gestopt met afbetalen.⁵⁹ Ook het college van B&W kan een verzoek indienen tot het van toepassing laten verklaren van de Wsnp.⁶⁰

Voorafgaand aan het verzoek tot de toepassing van de Wsnp is het doorlopen van een minnelijke schuldsaneringsregeling vereist. Bij een verzoek tot het van toepassing laten verklaren van de Wsnp dient de schuldenaar een verklaring te overleggen van het college van B&W van zijn woonplaats dat er geen mogelijkheid is om tot een minnelijke schuldregeling te komen. Deze verklaring wordt een 285-verklaring genoemd en wordt afgegeven door een gemeente of een daarvoor gemandateerde instelling. In de wet worden geen sancties of beroepsmogelijkheden geboden indien de schuldhelpverlenende instantie weigert een verklaring af te geven.⁶¹

Een 285-verklaring is relevant voor de ontvankelijkheidsvraag van het Wsnp-verzoek. De vraag is of de schuldenaar zijn best heeft gedaan om middels een minnelijke schuldregeling te komen tot een regeling van zijn schulden met zijn schuldeisers. De minnelijke schuldregeling dient te zijn uitgeput voordat men een beroep kan doen op de Wsnp.⁶² Er wordt echter niet nader omschreven in hoeverre een poging moet zijn ondernomen om een minnelijke schuldregeling te treffen.⁶³

Er kan uit jurisprudentie worden afgeleid dat op zijn minst een voorstel moet zijn gedaan aan alle schuldeisers⁶⁴ en niet te snel mag worden aangenomen dat een minnelijke schuldregeling geen kans van slagen heeft.⁶⁵

2.2.3.2 De toelatingscriteria

In de wet zijn drie toelatingscriteria voor de Wsnp omschreven.⁶⁶ De schuldenaar moet kunnen aantonen dat hij niet kan voortgaan met het betalen van zijn schulden, vanaf vijf jaar voorafgaand

⁵⁸ Kamerstukken II 1992/93, 22 969, 3, p. 6.

⁵⁹ Van der Winkel & Marsman 2008, p. 13.

⁶⁰ Noordam 2008, p. 16.

⁶¹ Combrink-Kuiters & Peters 2011, p. 6.

⁶² Kamerstukken II 2005/06, 29 942, 7, p. 18 en p. 28.

⁶³ Combrink-Kuiters & Peters 2011, p. 13.

⁶⁴ Hof 's-Hertogenbosch 1 december 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:5031

⁶⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 17 maart 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:2231

aan het verzoek te goeder trouw is geweest en dat hij de verplichtingen uit de Wsnp voldoende nakomt en zich inspant om voldoende baten voor de boedel te verwerven.

De wet kent ook afwijzingsgronden.⁶⁷ De rechter wijst het verzoek af indien de schuldenaar kan voortgaan met het betalen van zijn schulden, er een gegronde vrees bestaat dat de schuldenaar gaat proberen zijn schuldeisers te benadelen of indien hij de verplichtingen uit de Wsnp niet voldoende nakomt.

De rechtbank kan het verzoek ook afwijzen indien de schuldenaar minder dan tien jaar voorafgaand aan het verzoek in staat van faillissement verkeerde, de schuldsaneringsregeling op hem van toepassing is geweest of indien het aannemelijk is dat hij bij het ontstaan van zijn schulden niet te goeder trouw is geweest.

Tot slot is er een hardheidsclausule opgenomen in de wet.⁶⁸ De hardheidsclausule zorgt ervoor dat schuldenaren onder bepaalde omstandigheden alsnog kunnen worden toegelaten tot de Wsnp. In dergelijke gevallen dient de schuldenaar aan te tonen dat hij de omstandigheden die hebben geleid tot het ontstaan of onbetaald laten van de schulden onder controle heeft.⁶⁹

2.2.4 Werking van de Wsnp

Indien de rechter het verzoek tot toepassing van de Wsnp honoreert, worden een rechter-commissaris en een bewindvoerder benoemd. De rechter-commissaris houdt toezicht op de bewindvoerder. De bewindvoerder houdt toezicht op de schuldenaar.

Bij het van toepassing verklaren van de Wsnp wordt een wettelijk moratorium uitgesproken. Dit houdt in dat met het uitspreken van de Wsnp de schuldeisers hun rechten van vorderingen niet meer mogen uitoefenen. Enkel de vorderingen die op de schuldenaar te verhalen zijn ten tijde van de uitspraak vallen onder het bereik van de regeling.⁷⁰ Vorderingen die zijn ontstaan na deze uitspraak vallen alleen onder het toepassingsbereik indien zij ontstaan zijn uit hoofde van ontbinding of vernietiging van een voor de uitspraak met de schuldenaar gesloten overeenkomst.⁷¹

2.2.5 Looptijd van de Wsnp

De looptijd van de Wsnp is in beginsel drie jaar. De termijn kan eventueel door de rechter worden verlengd tot maximaal vijf jaar (art. 349a lid 1 Fw). In uitzonderlijke gevallen kan een schuldenaar in aanmerking komen voor een verkorte looptijd van de Wsnp. Er dient te worden aangetoond dat de schuldenaar nog maar gedeeltelijk aan zijn verplichtingen kan voldoen, maar dat dit niet voldoende baten oplevert voor de boedel en dat voortzetting van de Wsnp niet gerechtvaardigd is.⁷²

2.2.6 Verplichtingen van de schuldenaar tijdens de Wsnp

Tijdens de Wsnp moet de schuldenaar diverse verplichtingen nakomen. Uit de wetgeschiedenis, wet en jurisprudentie kunnen de volgende verplichtingen worden afgeleid.

⁶⁶ Art. 288 lid 1 Fw

⁶⁷ Art. 288 lid 2 Fw.

⁶⁸ Art. 288 lid 3 Fw.

⁶⁹ Van Buchem-Spapens & Pouw 2008, p. 135

⁷⁰ Art. 299 lid 1 Fw

⁷¹ Art. 299 lid 1 onder e Fw

⁷² Kamerstukken II 2005/05, 29 942, 3, p. 36

1. De informatie- en inspanningsplicht;
2. Goederen die tot de boedel behoren af te staan aan de bewindvoerder. Er geldt een verbod om deze goederen te verkopen;
3. De afdrachtplicht (alle inkomsten die aan de boedel toekomen af te staan);
4. De verplichting om de lopende betalingsverplichtingen, waarbij de sanering niet werkt, te voldoen en het niet laten ontstaan van nieuwe schulden;
5. De inspanningsverplichting: de schuldenaar moet zich voldoende inspannen om zoveel mogelijk inkomen en afloscapaciteit te genereren;⁷³
6. De arbeids- en sollicitatieverplichting, om zo voldoende inkomen te genereren voor de boedel.⁷⁴

2.2.7 Beëindiging toepassing Wsnp

Tussentijdse beëindiging toepassing Wsnp

In artikel 350 lid 3 onder a tot en met g van de Faillissementswet worden gronden genoemd waarop de toepassing van de Wsnp tussentijds kan worden beëindigd. De eerste twee gronden zijn positief geformuleerd en zien erop toe dat de verzoeker zijn vorderingen inmiddels heeft voldaan of de betaling weer kan hervatten. De overige gronden zijn negatief geformuleerd en zien toe op de schuldenaar die zich niet naar behoren gedraagt.

Beëindiging toepassing Wsnp afloop termijn

Na het verstrijken van de termijn doet de rechtbank een uitspraak. Daarbij wordt de vraag betrokken of de schuldenaar toerekenbaar tekort is geschoten in de nakoming van een of meer uit de schuldsanering voortvloeiende verplichtingen en zo ja, of dit aan de schuldenaar kan worden toegerekend. In dergelijke gevallen kan de rechtbank een tekortkoming, gezien haar bijzondere aard of geringe betekenis, buiten beschouwing laten.⁷⁵

2.3 Het moratorium (ex artikel 287b Fw)

In deze paragraaf wordt het moratorium besproken. In subparagraaf een zal worden ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van het moratorium, dat inzicht zal geven in de aanleiding van het ontstaan van het moratorium. Daarna wordt in subparagraaf twee het doel van het moratorium geschetst, waarna in de derde subparagraaf de procedure van het moratorium uiteengezet wordt. Vervolgens wordt in subparagraaf vier de beoordelingscriteria van het moratorium weergegeven. Daarnaast wordt in subparagraaf vijf toegelicht wat er gebeurt als het moratorium is toegekend. In subparagraaf zes het verval van het moratorium besproken.

2.3.1 Ontstaansgeschiedenis

Het minnelijke schuldsaneringstraject kwam in 1998 onder druk te staan door de invoering van de wettelijke schuldsaneringsregeling.⁷⁶ In 2001 is de in 1998 ingevoerde Wsnp geëvalueerd. Uit de evaluatie bleek dat de wet niet functioneerde zoals de wetgever dat destijds voor ogen had. Zo bleek het wettelijk traject te complex en weigerden meer schuldeisers medewerking aan een minnelijke schuldsaneringsregeling. Zo waren er in 1997 nog 17.000 geslaagde minnelijke schuldsanerings-

⁷³ Noordam 2008, p. 69.

⁷⁴ Artikel 3.5. Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen

⁷⁵ Art. 354 Fw

⁷⁶ Jungmann 2006, p. 166.

regelingen, in 2005 waren dat er 3500. Deze daling van het aantal geslaagde minnelijke schuldsaneringsregelingen had de wetgever met de invoering van de Wsnp niet beoogd.⁷⁷

Een van de redenen voor het mislukken van een minnelijke schuldsaneringsregeling was dat schuldeisers beslag legden op het inkomen van de schuldenaar en dreigden met uithuiszetting. Hierdoor werd het doen van een aanbod door de schuldenaar aan zijn schuldeisers gefrustreerd of onmogelijk gemaakt. Bij de behandeling van het wetsvoorstel werd dit onderkend.⁷⁸

Een aantal Tweede Kamerleden heeft in 2006 een amendement op dit wetsvoorstel ingediend. Het amendement heeft betrekking op het afgeven van een moratorium voorafgaand aan de behandeling van het verzoek tot een gedwongen schuldregeling.⁷⁹ In 2008 is het moratorium opgenomen in ex artikel 287b van de Faillissementswet.

2.3.2 Doel van het moratorium

Het hoofddoel van het moratorium is het voorkomen van een bedreigende situatie door dreiging van executie en het bereiken van een adempauze om de schuldenaar in staat te stellen een minnelijk traject voort te zetten.⁸⁰

In de toelichting op het amendement worden nog enkele doelstellingen weergegeven:

Met deze regeling kunnen bedreigende situaties worden voorkomen. Daarnaast vergroot het de kans van slagen van een buitengerechtelijk traject; schuldeisers hebben in deze situatie extra stimulans om een buitengerechtelijk akkoord te aanvaarden. Met dit amendement wordt het buitengerechtelijk traject versterkt. Tijdens de maximaal zes maanden voorlopige voorziening kan de goede trouw van verzoeker meer gefundeerd kunnen blijken, waardoor de rechter beter kan beslissen over het dwangakkoord of de toelating tot de schuldsaneringsregeling.⁸¹

2.3.3 Procedure

2.3.3.1 Het verzoek

Een moratorium kan worden aangevraagd, voorafgaand aan de behandeling van het verzoek tot een gedwongen schuldregeling zoals neergelegd in artikel 287a van de Faillissementswet, indien er sprake is van een bedreigende situatie. Onder een bedreigende situatie wordt verstaan: een gedwongen woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit en/of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekeringsovereenkomst.⁸² Het moratorium kan op verzoek van de schuldenaar of het college van B&W ten behoeve van de schuldenaar worden uitgesproken door de rechtbank.

⁷⁷ Kamerstukken II 2006/07, 29 942, 35, p. 3.

⁷⁸ Kamerstukken II 2006/07, 29 942, 35, p. 21.

⁷⁹ Kamerstukken II 2006/07, 29 942, 23

⁸⁰ Kamerstukken I 2006/07, 29 942, C, p. 5.

⁸¹ Kamerstukken II 2006/07, 29 942, 26

⁸² Kamerstukken II 2008/09, 31 736, 3, p. 2. (MvT). Een bedreigende situatie in de vorm van opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekeringsovereenkomst is reeds achterhaald. Sinds 1 september 2009 moet iedereen voor zijn eigen zorgverzekering betalen, ook wanbetalers.

Aan het indienen van een moratorium worden twee eisen gesteld. Ten eerste moet de schuldenaar een Wsnp-verzoek indienen. De schuldenaar dient er zorg voor te dragen dat alle gegevens bedoeld in artikel 285 lid 1 van de Faillissementswet, met uitzondering van de verklaring ex artikel 285 lid 1 onder f, worden overlegd aan de rechter.⁸³ Bij het ontbreken van deze gegevens wordt doorgaans door de rechtbank een maand uitstel verleend, waarna het verzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard.⁸⁴

Ten tweede moet een moratoriumverzoek worden gekoppeld aan een verzoek tot het opleggen van een gedwongen schuldregeling. Echter kan uit de discussie met de Tweede Kamer worden afgeleid dat deze verplichte koppeling er niet is.⁸⁵

2.3.3.2 Oproep

Bij de behandeling van het moratorium worden zowel de schuldenaar als de schuldeiser(s) tegen wie het verzoek zicht richt opgeroepen. De rechter hoort deze partijen tijdens de zitting.⁸⁶

2.3.3.3 Mondelinge behandeling

Een verzoek tot het toepassen van een moratorium wordt regelmatig op zeer korte termijn voor de geplande ontruiming of afsluiting van gas, elektriciteit en water ingediend. Uit de jurisprudentie blijkt dat een aantal rechtbanken, waaronder die in Overijssel, het verzoek regelmatig zonder zitting voor een bepaalde duur toewijst, waarna alsnog een inhoudelijke behandeling ter zitting plaatsvindt.⁸⁷

2.3.3.4 Duur voorziening

Het moratorium kan voor de duur van maximaal zes maanden worden uitgesproken. Uit de wetsgeschiedenis kan niet worden afgeleid waarop de duur van deze voorziening betrekking heeft. Als het moratorium voor een kortere termijn dan zes maanden is toegewezen, kan het moratorium worden verlengd tot maximaal zes maanden.⁸⁸

In bepaalde gevallen kan de maximale termijn van zes maanden te kort zijn, bijvoorbeeld als het afronden van een minnelijke schuldsaneringsregeling langer duurt of niet binnen deze termijn een Wsnp-verzoek is ingediend dan wel over een Wsnp-verzoek is beslist. Een verlenging van het moratorium na de maximale duur van zes maanden wordt niet toegestaan.⁸⁹

Voor het aanvragen van een tweede moratorium gelden eisen. Als uitgangspunt dient dat slechts eenmaal (maximaal zes maanden) inbreuk mag worden gemaakt op de rechten van schuldeisers om te bezien of een minnelijk schuldsaneringsregeling kans van slagen heeft. In het algemeen geldt dat tussen het vorige verlopen moratorium en het huidige ingediende moratorium enige tijd moet zijn

⁸³ Art. 3.2.4.5 Procesreglement insolventiezaken

⁸⁴ Art. 287b lid 3 jo art. 287a lid 2 jo art. 287a lid 2 Fw.

⁸⁵ Kamerstukken I 2006/07, 29 942, C, p. 5.

⁸⁶ Art. 3.2.4.6 Procesreglement insolventiezaken

⁸⁷ Rb. Overijssel 12 september 2013, ECLI:NL:RBOVE:2013:2796

⁸⁸ Rb. Utrecht 9 december 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BU8308

⁸⁹ Rb. Groningen 6 juli 2010, ECLI:NL:RBGRO:2010:BN6296

verstrekken.⁹⁰ Na het verstrijken van de termijn van het moratorium kan wel een voorlopige voorziening ex artikel 287 lid 4 van de Faillissementswet worden ingediend.⁹¹

2.3.3.5 Het vonnis

Het uitspreken van het moratorium houdt dit in dat artikel 304 of 305 van de Faillissementswet van toepassing wordt verklaard. Artikel 304 houdt een verbod in om een overeenkomst tot levering van gas, elektriciteit en water op te schorten. Artikel 305 van de Faillissementswet is een verbod op de tenuitvoerlegging van een vonnis tot ontruiming van de huurwoning.

De toepassing van het moratorium in de praktijk houdt in dat men, gedurende de termijn van de voorziening, niet kan overgaan tot opschorting van gas, elektriciteit of water, de tenuitvoerlegging van een ontruimingsvonnis of tot ontbinding of opzegging van de zorgovereenkomst op grond van eerdere wanbetaling.

2.3.3.6 Rechtsmiddelen

Er is geen hoger beroep mogelijk tegen een beslissing op het moratoriumverzoek. Dit aspect blijkt door de wetgever over het hoofd te zijn gezien.⁹²

2.3.4 Beoordelingscriteria

2.3.4.1 Wetsgeschiedenis

Het in de wet neergelegde moratorium kent geen beoordelingscriterium. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de rechter het verzoek mag toetsen aan de toelatingsvereisten van artikel 288 van de Faillissementswet. De rechter mag het eventueel ontbreken van de goede trouw ten aanzien van het ontstaan en/of onbetaald laten van de schulden in de periode van vijf jaar voor indiening van het verzoek mee laten wegen.⁹³

Tevens kan uit de wetsgeschiedenis worden afgeleid dat de intentie van de schuldenaar om tot een schuldregeling te komen voldoende is voor toewijzing van een moratoriumverzoek.⁹⁴ Echter, Lankhorst geeft aan dat de wettelijke criteria voor de beoordeling van het moratoriumverzoek niet duidelijk zijn.⁹⁵ In ieder geval moet duidelijk zijn dat er sprake is van een bedreigende situatie. Volgens Noordam geeft de wettekst weinig ruimte aan de rechter om het moratoriumverzoek af te wijzen.⁹⁶

2.3.4.2 Jurisprudentie

De jurisprudentie geeft een beeld hoe rechtbanken oordelen over het moratoriumverzoek.

In alle uitspraken geldt de voorwaarde die is neergelegd in artikel 304 of 305: de schuldenaar dient de lopende termijnen waarop het moratorium betrekking heeft te voldoen. Deze termijnen dienen voldoende te zijn gewaarborgd gedurende de termijn van het moratorium.⁹⁷

⁹⁰ Engberts 2015, p. 172.

⁹¹ Hof 's-Hertogenbosch 9 november 2010, ECLI:NL:GHSHE:2010:BO4337

⁹² Kamerstukken II 2006/07, 22 942, 33

⁹³ Handelingen I 2006/07, 30, p. 959.

⁹⁴ Handelingen II 2006/07, 18.

⁹⁵ Rb. Midden-Nederland 27 augustus 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:3537, TvS 2014

⁹⁶ Noordam 2008, p. 286.

⁹⁷ Rb. Rotterdam 18 maart 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:2549

Tevens blijkt uit de jurisprudentie dat er sprake moet zijn van een stabiele inkomenssituatie, zodat spoedig een minnelijk traject kan worden opgestart. Enkele rechtbanken zijn van mening dat een moratorium niet bedoeld is voor de stabilisatiefase.⁹⁸ Daarentegen wordt in andere jurisprudentie aangegeven dat een stabilisatieproces soms noodzakelijk kan zijn om de verzoeker in staat te stellen een minnelijke schuldregeling te kunnen treffen met zijn schuldeisers.⁹⁹

Beoordelingscriteria, verdeeld in drie groepen¹⁰⁰

1. Belangen van de verzoeker dienen zwaarder te wegen dan die van de schuldeiser

In de jurisprudentie speelt regelmatig de duur van de huurachterstand en de hardnekkigheid van de wanbetaling een rol. Zo werd de voorziening geweigerd in een zaak waarin sprake was van een huurachterstand van zestien jaar en waarin al dertien keer een ontruiming was aangezegd afgewezen.¹⁰¹

Het moratorium werd tevens afgewezen in een zaak waarin de schuldenaar de verplichting tot het betalen van de huur ruim anderhalf jaar niet was nagekomen. De verhuurder had in deze zaak pogingen ondernomen om met de schuldenaar tot een minnelijke regeling te komen. Daarnaast speelde het inkomen waarover de schuldenaar beschikte een rol.¹⁰²

2. In beginsel wordt het moratorium toegewezen, tenzij zwaarwegende belangen van schuldeisers zich daartegen verzetten

In een aantal uitspraken wordt nagegaan of het doorlopen van een minnelijke schuldregeling op voorhand kansloos is.¹⁰³ De vraag is echter of de schuldenaar belang heeft bij het toekennen van het moratorium. In de jurisprudentie wordt, onder bijzondere omstandigheden, het doorlopen van een minnelijke schuldregeling bij voorbaat kansloos geacht. Zo werd in een zaak, waarin een energieleverancier enkel akkoord wilde gaan met een betalingsregeling van €100,- per maand, onvoldoende duidelijk dat een minnelijk traject bij voorbaat kansloos was.¹⁰⁴ In een andere zaak werd aangehaald dat een moratorium een zwaar middel is en niet lichtvaardig kan worden toegewezen. Er dient ten minste enig vertrouwen te zijn dat een minnelijke regeling een redelijke kans van slagen heeft.¹⁰⁵

3. De intentie van de schuldenaar om te komen tot een minnelijke schuldregeling is voldoende voor toewijzing van het moratorium

Dit beoordelingscriterium kan worden afgeleid uit uitspraken van staatssecretaris Weekers bij de totstandkoming van het moratorium. In een zaak werd het moratorium afgewezen omdat de verzoeker niet had aangetoond daadwerkelijk een minnelijke schuldregeling tot stand te willen brengen. Hij gebruikte de bijzondere bijstand, die was verstrekt voor het betalen van de

⁹⁸ Rb. Den Haag 24 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:5826

⁹⁹ Rb. Utrecht 18 november 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BU6185

¹⁰⁰ Engberts 2015, p. 162.

¹⁰¹ Rb. Groningen 2 september 2009, ECLI:NL:RBGRO:2009:BJ7417

¹⁰² Rb. Haarlem 18 september 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BX8922

¹⁰³ Rb. Utrecht 9 december 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BU8308

¹⁰⁴ Rb. Groningen 28 februari 2008, ECLI:NL:RBGRO:2008:BC6630

¹⁰⁵ Rb. Amsterdam 10 januari 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV1455

huurachterstand, voor andere doeleinden.¹⁰⁶ In een andere zaak was de schuldenaar niet gemotiveerd om zijn schulden af te lossen.¹⁰⁷

2.3.5 Na het vonnis

De schuldhelpverlenende instantie die het minnelijke traject uitvoert moet uiterlijk vier weken voor het aflopen van het moratorium verslag uitbrengen aan de rechtbank. In de tekst en het commentaar van het artikel 287b van de Faillissementswet wordt weergegeven dat men minimaal twee weken voor afloop van het moratorium verslag moet uitbrengen.¹⁰⁸ Enkel een gemeentelijke kredietbank of een andere door de Wet op het consumentkrediet aangewezen persoon of instelling mag een dergelijk verslag uitbrengen.¹⁰⁹

Het doel van het verslag is dat aan de rechtbank kenbaar wordt gemaakt of gedurende de termijn van het moratorium een minnelijke schuldregeling is geslaagd en of eerder ingediende verzoeken worden gehandhaafd of ingetrokken. In dit geval bedoelt men het aangehouden Wsnp-verzoek dat gelijktijdig met het moratoriumverzoek is ingediend. In de praktijk blijken deze verslagen een belangrijke rol te spelen bij rechtbanken.¹¹⁰ Uit het verslag kan bijvoorbeeld de goede trouw van de schuldenaar blijken.¹¹¹

2.3.6 Verval moratorium

Door het verloop van de termijn van maximaal zes maanden komt het moratorium te vervallen. Ook het intrekken van een verzoek om toelating tot de schuldsaneringsregel laat het moratorium vervallen. Alle rechten gelden weer indien het moratorium komt te vervallen door verloop van tijd dan wel doordat er geen (dwang-)akkoord is bereikt of de rechtbank de schuldsaneringsregeling niet uitspreekt. Daarnaast geldt dat het moratorium slechts geldt indien de schuldenaar de (maandelijkse) lopende termijnen, waarop het moratorium betrekking heeft, voldoet.¹¹² Een schuldeiser kan niet tussentijds om opheffing vragen bij de insolventierechter.¹¹³

In de praktijk wordt het Wsnp-verzoek ingetrokken wanneer een minnelijke schuldsaneringsregeling tot stand is gekomen of een minnelijke schuldsaneringsregeling nog niet is afgerond binnen de gestelde termijn van het moratorium. Bij een verzoek tot toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling moet de schuldenaar een verklaring af leggen van het college van B&W dat een minnelijke schuldregeling geen kans van slagen heeft. Indien deze verklaring ontbreekt of niet duidelijk is dat een minnelijke schuldregeling geen kans van slagen heeft, wordt het verzoek niet-ontvankelijk verklaard.¹¹⁴

In dergelijke gevallen kan geen voorlopige voorzieningen worden aangevraagd. Een voorlopige voorziening kan enkel worden ingediend als een bedreigende situatie zich voordoet tussen het

¹⁰⁶ Rb. Utrecht 15 juli 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BR2221

¹⁰⁷ Rb. Midden-Nederland 27 augustus 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:3537

¹⁰⁸ Engberts, in: *T&C Faillissementswet*, commentaar op artikel 287b Fw, aant. 6 (online, laatst bijgewerkt tot 20 december 2015).

¹⁰⁹ 3.2.4.7. Procesreglement insolventiezaken

¹¹⁰ Engberts 2015, p. 160.

¹¹¹ Van der Winkel & Marsman 2011, p. 34.

¹¹² Art. 1.5. Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen

¹¹³ Engberts, in: *T&C Faillissementswet*, commentaar op artikel 287b Fw, aant. 6 (online, laatst bijgewerkt tot 20 december 2015).

¹¹⁴ Hof 's-Hertogenbosch 24 april 2012, ECLI:NL:GHSHE:2012:BW3818, zie ro. 3.7.1.

indienen van het verzoek en de beslissing op het Wsnp-verzoek.¹¹⁵ Tevens is het indienen van een verzoekschrift voor een gedwongen schuldregeling in dergelijke gevallen nog niet aan de orde wanneer men nog geen voorstel heeft gedaan of geen reactie heeft op het gedane voorstel.

3. Theoretisch kader

3.1 Inleiding

In het kader van de probleemstelling wordt de theorie besproken die bekend is over de factoren die van invloed zijn op het doorlopen van een minnelijke schuldregeling. Daarna wordt nader ingegaan op de kritiek in de literatuur over het toepassen van het moratorium in de praktijk.

3.2 Factoren die van invloed zijn op het doorlopen van een minnelijke schuldregeling

Bij het doorlopen van een minnelijke schuldregeling zijn diverse partijen betrokken: een schuldhelpverlenende instantie, schuldeisers, ketenpartners¹¹⁶, de schuldenaar en de rechtbank. Van deze partijen af hangt of in de praktijk binnen een afzienbare termijn een geslaagde minnelijke schuldregeling tot stand kan komen. In de praktijk blijkt een minnelijke schuldregeling veel tijd in beslag te nemen. Hieronder worden factoren omschreven die van invloed zijn op het op korte termijn bereiken of afronden van een minnelijke schuldregeling.

3.2.1 Stabilisatiefase

Voor het op korte termijn doorlopen van een minnelijke schuldregeling is het van belang dat de termijn die de NVVK hanteert voor de stabilisatiefase niet wordt overschreden. Deze termijn behelst maximaal vier maanden. In de praktijk blijkt dat in negentig procent van de aanvragen schuldhelpverlening, waarbij is gebleken dat stabilisatie noodzakelijk is, de termijn van vier maanden wordt overschreden.¹¹⁷

Bij overschrijding wordt dit doorgaans Duurzame Financiële Dienstverlening (DFD) genoemd. Dit ziet met name bij schuldenaren die zich in een uitzichtloze situatie bevinden en voor wie er geen andere oplossing is dan de situatie te stabiliseren.¹¹⁸ In dergelijke situaties is of zijn:

- *De toeslagen niet op orde of niet correct aangevraagd.*
- *De beslagvrije voet niet correct berekend en toegepast.* Er wordt in de praktijk steeds minder rekening gehouden met de beslagvrije voet. Dit komt met name door de bijzondere bevoegdheid van de overheid om toeslagen te verrekenen.¹¹⁹ Een 'harde beslagvrije voet' ontbreekt.¹²⁰

¹¹⁵ Kamerstukken I 2006/07, 29 942, C, p. 4.

¹¹⁶ Onder ketenpartners wordt verstaan: sociaal raadslieden, maatschappelijke dienstverlening, GGZ, verslavingszorg, woningcorporaties, voedselbanken en vrijwilligersorganisaties.

¹¹⁷ Combrink-Kuiters & Peters 2011, p. 22.

¹¹⁸ Jungmann & Kruis 2014, p. 57.

¹¹⁹ Kerckhaert & de Ruig 2010, p. 14.

¹²⁰ Moerman & Van den Berg, *BER* 2012, p. 13-17.

- *Inkomsten en uitgaven zijn niet op elkaar afgestemd.* Dit geldt met name voor mensen met wisselende inkomsten. Een minnelijke schuldregeling kan pas worden getroffen wanneer meer duidelijkheid is over het minimale inkomen dat per maand binnenkomt.¹²¹
- *Informatieverschaffing schuldenaar.* Niet elke schuldenaar heeft zijn administratie op orde of is vaardig genoeg om te begrijpen welke formulieren de schuldhulpverlener nodig heeft. Het risico bestaat dat de aanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard bij het niet of niet tijdig inleveren van de gevraagde stukken.¹²²

3.2.2 Schuldregeling

3.2.2.1 120-dagenrichtlijn

Het 120-dagenmodel speelt ook een rol bij het binnen een afzienbare termijn treffen van een minnelijke schuldregeling. In de praktijk blijkt dat de 120 dagen, vastgesteld door de NVVK om met alle schuldeisers een regeling te treffen, niet altijd wordt gehaald.¹²³ Dit komt onder andere doordat schuldenaren steeds meer crediteuren hebben. Doorgaans nemen crediteuren de tijd om te reageren op informatieverzoeken en voorstellen van de schuldhulpverlenende instantie. Dit vergroot het risico op langere doorlooptijden.¹²⁴

3.2.2.3 Inzet minnelijke middelen¹²⁵

Crediteuren, zowel deurwaarders als (overheids-)crediteuren, geven aan dat zij vaker met minnelijke middelen te maken krijgen binnen gemeenten waarin de doorlooptermijnen lang zijn. In dergelijke gevallen lopen convenanten af en kan men incassomaatregelen weer opstarten.

Schuldhulpverleners geven aan dat dit een belangrijke oorzaak is voor de inzet van minnelijke middelen. Crediteuren geven aan dat als de schuldhulpverlening vaker binnen de termijnen zou werken, zij minder een beroep hoeven te doen op de minnelijke middelen. Rechtersters constateren dit ook.¹²⁶ Door enkele rechters wordt aangegeven dat zij twijfels hebben over de juridische kennis van schuldhulpverleners tijdens een minnelijk traject.¹²⁷

3.2.3 Motivatie, vaardigheden en gedrag schuldenaar

De mate waarin een schuldenaar met succes zijn schuldensituatie oplost, hangt mede af van het gedrag van de schuldenaar.¹²⁸ Bij het intakegesprek wordt gescreend op motivatie en vaardigheden.¹²⁹ Dit doet men door middel van het screeninginstrument Mesis.¹³⁰

Over het algemeen hebben schuldenaren met psychosociale problemen moeite om het gevraagde gedrag te vertonen. Veelvoorkomende gedragsoorzaken voor onoplosbare schulden zijn het gevoel hebben een slachtoffer te zijn en onvoldoende bereid zijn concessies te doen. Daarnaast worden

¹²¹ Jungmann & Kruis 2014, p. 45.

¹²² Jungmann & Kruis 2014, p. 44.

¹²³ Combrink-Kuiters & Peters 2011, p. 22.

¹²⁴ Jungmann & Kruis 2014, p. 13.

¹²⁵ Voorlopige voorzieningen en het dwangakkoord

¹²⁶ Jungmann & Kruis 2014, p. 53.

¹²⁷ Jungmann 2012

¹²⁸ Schut 2010, p. 14.

¹²⁹ Stavenuiter & Holland 2014, p. 35.

¹³⁰ Een wetenschappelijk gevalideerd screeninginstrument

afspraken niet nagekomen. Tevens kunnen lange doorloop- en wachttijden ten kosten gaan van de motivatie van de schuldenaar.¹³¹

3.3 Kritiek in de literatuur over het toepassen van het moratorium in de praktijk

In de literatuur en politiek is men kritisch over het toepassen van het moratorium in de praktijk.

Inzet moratorium gedurende het stabilisatietraject

In de praktijk blijkt dat de schuldenaar zich vaak kort voor de aangekondigde ontruiming meldt bij een schuldhulpverlenende instantie. In deze situaties is nog geen sprake van een gestart minnelijk traject, omdat de schuldenaar vrijwel direct na de aanmelding een verzoek indient voor een moratorium. De heer Lankhorst is van mening dat het moratorium anders uitstel wordt van een eventuele executie, in plaats van dat het middel daadwerkelijk zorgt voor de totstandkoming van een minnelijke schuldregeling.¹³² Dit denkt Lankhorst met name omdat in een bepaalde zaak na het verlenen van het moratorium zes maanden geen actie was ondernomen, omdat het inkomen niet stabiel was en er geen budgetbeheer was gestart.¹³³

De heer Engbert is van mening dat een moratoriumverzoek kan worden toegewezen, ook al is er slechts sprake van stabilisatie van de schulden. Hij veronderstelt dat een woningontruiming of afsluiting tijdens het stabilisatietraject het minnelijk traject kan frustreren. Men meldt zich vaak zeer kort voor de ontruiming of afsluiting. Het minnelijk traject is in deze fase nog niet opgestart en moet eerst een inventarisatie plaatsvinden in de vorm van een stabilisatietraject.¹³⁴ Dat een schuldenaar hierdoor de bestaande wachttijden voor schuldhulpverlening omzeilt, doet voor hem niets af aan het feit dat het noodzakelijk is om na inventarisatie te starten met een minnelijke schuldregeling. Daarnaast kan een afsluiting of ontruiming in hoge mate het minnelijk traject frustreren. In deze situatie geldt de verwachting dat men aan de lopende verplichtingen kan voldoen.¹³⁵ Ondanks deze kritiek blijkt dat in de praktijk behoefte bestaat aan het treffen van een moratorium, getuige het aantal stijgende moratoriumverzoeken sinds 2008.¹³⁶

Overige kritiek

Den Hartog en Rutten denken dat men met het moratorium versneld toegang kan krijgen tot het minnelijk traject. Dit geldt met name voor de niet-saneringsrijpe schuldenaar.¹³⁷ De inzet van het moratorium heeft volgens Schreur en Jungmann niets te maken met de reden waarom schuldeisers weigeren in te stemmen met een minnelijke schuldregeling.¹³⁸ Volgens Engberts wordt het minnelijk traject juist belemmerd door beslagleggingen en wordt dit door de inzet van het moratorium niet anders.¹³⁹

¹³¹ Jungmann & van Geuns 2012, p. 5.

¹³² Engberts 2015, p. 175.

¹³³ Lankhorst, *TvS 2010*, p. 320.

¹³⁴ Rb. Arnhem 17 januari 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BP1045, *TvS 2011*, 331.

¹³⁵ Engberts 2015, p. 175.

¹³⁶ Brief aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 24 april 2014 aan de Eerste Kamer. (kenmerk: 497266, p. 5). www.rijksoverheid.nl

¹³⁷ Den Hartog & Rutten, *TvS 2008*, p. 10.

¹³⁸ Schreur & Jungmann, *TvS 2008*, p. 6.

¹³⁹ Engberts, *TvS 2007*, p. 4. en *Kamerstukken II*, 29 942, C, p. 79.

In de praktijk kan een spanningsveld ontstaan tussen het huurrecht en het insolventierecht. Dit kan zich voordoen indien een schuldenaar in een vroeg stadium, waarin de schulden nog niet in kaart zijn gebracht en aangevangen moet worden met een minnelijke schuldregeling, een moratorium aanvraagt. In dit vroege stadium heeft een huurder veel ruimte om misbruik te maken van deze mogelijkheden en kan hij hierdoor extra huurbescherming krijgen.¹⁴⁰

4. Methodologische verantwoording

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op welke onderzoeksmethoden zijn gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. In het onderzoek is gebruikgemaakt van de methode dossieronderzoek en semigestructureerde interviews. Allereerst zal worden besproken welke onderzoeksvragen door middel van dossieronderzoek zijn beantwoord, waarna besproken wordt welke onderzoeksvragen worden beantwoord met de methode semigestructureerde interviews. Per onderzoeksmethode wordt de betrouwbaarheid en validiteit beschreven.

4.2 Dossieronderzoek

Voor de uitwerking van dit onderzoek is gekozen voor de methode dossieronderzoek. Er is gekozen voor deze methode zodat kan worden nagegaan in hoeverre een minnelijke schuldregeling is afgerond binnen de gestelde termijn van het moratorium en of hiermee een bedreigende situatie is voorkomen. Daarnaast blijkt uit het dossieronderzoek welke factoren van invloed zijn gebleken voor het tijdig of niet tijdig afhandelen van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium. Voor dit onderzoek zijn 53 dossiers onderzocht.

In onderzoeksvraag een, twee, drie, vier en vijf is gebruikgemaakt van dossieronderzoek. Hieronder zal nader worden ingegaan op de wijze waarop deze onderzoeksvragen zijn beantwoord.

Onderzoeksvraag een: *Wat is de aanleiding geweest voor het aanvragen van een moratorium en in welke uitkomst heeft dit geresulteerd?*

Allereerst wordt in kaart gebracht wat de aanleiding is geweest voor het aanvragen van een moratorium. Hierbij is gebruikgemaakt van de drie bedreigende situaties: een dreigende huisuitzetting, beëindiging van de levering of opzegging van gas, elektra of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering. De uitkomst is gepresenteerd in een cirkeldiagram. Daarbij is in de resultaten weergegeven tegen welke partijen het moratorium zich richtte. Tevens is weergegeven bij welke rechtbank de meeste moratoriumverzoeken werden ingediend.

Daarnaast is in het onderzoek nagegaan in welke uitkomst de aanvraag voor een moratorium heeft geresulteerd. De dossiers zijn geselecteerd door middel van de afdoeningswijzen die voor een moratoriumverzoek bestaan, namelijk toekenning, afwijzing, intrekking of niet-ontvankelijkverklaring.¹⁴¹ De uitkomst is gepresenteerd in een cirkeldiagram.

¹⁴⁰ De Vries & Knaff, *HIP 2015*, p. 22-28.

¹⁴¹ Peters, Combrink-Kuiters & Verkleij 2015, p. 42.

Tot slot is een selectie gemaakt in de dossiers waarin het moratorium is toegekend. Daarin is gepresenteerd in welke fase het dossier zich bevond bij verloop van de termijn van het moratorium. De dossiers zijn geselecteerd op de volgende criteria:

- Nog geen minnelijke schuldregeling gestart;
- Wel een minnelijke schuldregeling gestart, maar nog niet bereikt dan wel afgerond;
- Minnelijke schuldregeling is bereikt;
- Minnelijke schuldregeling is afgerond, Wsnp-verzoek wordt in behandeling genomen.

De uitkomst is gepresenteerd in een cirkeldiagram.

Onderzoeksvraag twee: *Hoe ziet het werkproces voor het doorlopen van een minnelijke schuldregeling na toekenning van het moratorium bij de gemeente Zwolle eruit?*

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag twee is gebruikgemaakt van interne documentatie, waarin het werkproces voor het doorlopen van een minnelijke schuldregeling na toekenning van het moratorium bij de gemeente Zwolle wordt beschreven.

Onderzoeksvraag drie: *Welke factoren zijn van invloed op het niet volledig afronden van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium bij de gemeente Zwolle?*

In onderzoeksvraag een is een selectie gemaakt in de dossiers waarin het moratorium is toegekend. Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag drie is gebruikgemaakt van de dossiers waarin nog geen schuldregeling is gestart of wel was gestart, maar waarin nog geen schuldregeling was bereikt dan wel afgerond. Om na te gaan welke factoren van invloed zijn op het niet volledig afronden van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium is gebruikgemaakt van een itemlijst.¹⁴² Bij het opstellen van de itemlijst is gebruikgemaakt van het juridisch- en theoretisch kader. De uitkomst is gepresenteerd in tabellen.

Onderzoeksvraag vier: *Welke factoren zijn van invloed op het volledig afronden van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium bij de gemeente Zwolle?*

In onderzoeksvraag een is een selectie gemaakt in de dossiers waarin het moratorium is toegekend. Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag vier is gebruikgemaakt van de dossiers waarin een minnelijke schuldregeling is bereikt of een minnelijke schuldregeling is afgerond binnen de gestelde termijn van het moratorium. Om na te gaan welke factoren van invloed zijn op het volledig afronden van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium is gebruikgemaakt van een itemlijst.¹⁴³ Bij het opstellen van de itemlijst is gebruikgemaakt van het juridisch- en theoretisch kader. De uitkomst is gepresenteerd in tabellen.

Onderzoeksvraag vijf: *In hoeveel gevallen wordt na verloop van de termijn van het moratorium alsnog een ontruiming dan wel afsluiting of ontbinding aangezegd?*

In onderzoeksvraag een is een selectie gemaakt in de dossiers waarin het moratorium is toegekend. Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag vijf is gebruikgemaakt van de dossiers waarin nog geen schuldregeling is gestart of wel was gestart, maar waarin nog geen schuldregeling was bereikt

¹⁴² Van Schaaijk, p. 153.

¹⁴³ Van Schaaijk, p. 153.

dan wel afgerond. In deze onderzoeksvraag is nagegaan of in de niet tijdig afgeronde dossiers een bedreigende situatie is voorkomen of dat het uitstel van executie bleek. De uitkomst is gepresenteerd in een cirkeldiagram.

Onderzoeksvraag zes: *Hoe ervaren externe partijen de inzet van het moratorium in de praktijk bij de gemeente Zwolle?*

In onderzoeksvraag een is duidelijk geworden tegen welke vier partijen het moratorium zich het meeste richtte binnen de gemeente Zwolle, met deze partijen zijn interviews afgenomen om onderzoeksvraag zes te beantwoorden. Daarnaast is met de Rechtbank Overijssel een interview afgenomen.

4.2.1 Betrouwbaarheid

Dit onderzoek wordt betrouwbaar geacht wanneer het vrij is van toevallige fouten. Ook moet het onderzoek herhaalbaar zijn.¹⁴⁴ Door in het onderzoek gebruik te maken van een triangulatie van dossieronderzoek en semigestructureerde interviews wordt gecontroleerd of het verkregen resultaat correct is door gebruik te maken van een andere onderzoeksmethode. Hierdoor is de betrouwbaarheid hoog.¹⁴⁵

Alle dossiers waarin een moratoriumverzoek heeft plaatsgevonden in de periode van 2011 tot en met 2015 zijn meegenomen in de uitwerking van het onderzoek.¹⁴⁶ Door een selectie te maken in de dossiers is de analyse diverse malen herhaald. Hierdoor is de betrouwbaarheid hoog.¹⁴⁷

Aan dossieronderzoek zitten enige beperkingen. Dit is ook gebleken bij de uitvoering van het dossieronderzoek. De ene schuldhulpverlener registreert elke actie in het dossier, terwijl de andere schuldhulpverlener dit zelden of nooit doet. Hierdoor hebben zich tijdens het uitvoeren van het onderzoek enkele belemmeringen voorgedaan. Bij enkele dossiers konden bepaalde aspecten niet worden nagegaan aangezien deze niet of niet correct waren vermeld in het dossier. De beperkingen in het dossieronderzoek zijn opgevangen door het houden van semigestructureerde interviews.

Gedurende het dossieronderzoek is enkel gebruikgemaakt van interne documentatie over de beschrijving van het werkproces die men gedurende de uitwerking van het onderzoek gebruikt. Hoe het werkproces er exact uitzag in de periode 2011 tot en met 2015, kan niet meer worden achterhaald.

4.2.2 Validiteit

Bij het dossieronderzoek is een selectie gemaakt in het aantal te onderzoeken dossiers. Verzoeken die niet werden toegekend zijn in de beantwoording van de overige onderzoeksvragen niet meegenomen.

Bij de uitvoering van het dossieronderzoek is gebruikgemaakt van een itemlijst, waarin variabelen zijn opgenomen die zijn voortgevloeid uit het theoretisch kader. Hierin zijn de te onderzoeken factoren adequaat geoperationaliseerd en eenduidig gedefinieerd. In het theoretisch kader worden

¹⁴⁴ Verhoeven 2011, p. 194.

¹⁴⁵ Verhoeven 2011, p. 195.

¹⁴⁶ Verhoeven 2011, p. 194.

¹⁴⁷ Verhoeven 2011, p. 319.

factoren benoemd die van invloed kunnen zijn op het doorlopen van een minnelijke schuldregeling. Door deze factoren op te nemen in de itemlijst is de validiteit van dit onderzoek hoog.¹⁴⁸

4.3 Semigestructureerde interviews

In dit onderzoek zijn semigestructureerde interviews afgenomen met vijf medewerkers van de afdeling schulddienstverlening. Daarnaast zijn vier interviews gehouden met afgevaardigden van de woningcorporaties waartegen de meeste moratoria gericht waren. Daarnaast is een afgevaardigde van de Rechtbank Overijssel geïnterviewd.

Tijdens het interview met vijf medewerkers van de afdeling schulddienstverlening is ingegaan op het werkproces dat de gemeente Zwolle hanteert voor het doorlopen van een minnelijke schuldregeling. Daarnaast is in het interview ingegaan op de factoren die van invloed kunnen zijn op het doorlopen van een minnelijke schuldregeling. De interviews met de medewerkers van de afdeling schulddienstverlening zijn gebruikt om onderzoeksvraag twee, drie en vier te beantwoorden. Bij de afname van de interviews is gebruikgemaakt van een topiclijst. Aan de hand van deze topiclijst zijn de interviews gecodeerd.

Daarnaast zijn semigestructureerde interviews afgenomen met vijf externe partijen. De interviews met deze externe partijen zijn gebruikt om antwoord te geven op onderzoeksvraag zes: *Hoe ervaren externe partijen de inzet van het moratorium in de praktijk bij de gemeente Zwolle?* Bij de afname van deze interviews is eveneens gebruikgemaakt van een topiclijst. Tijdens de interviews met deze partijen is besproken welke ervaringen zij hebben met de inzet van het moratorium bij de gemeente Zwolle.

4.3.1 Betrouwbaarheid

Voor de betrouwbaarheid van het onderzoek is het van belang dat toevallige fouten worden voorkomen. Door het opstellen van een topiclijst is rekening gehouden met het uitgangspunt van de probleemstelling. Hierdoor is de betrouwbaarheid van het onderzoek hoog.¹⁴⁹ De interviews zijn opgenomen door middel van een videorecorder en zijn hierna letterlijk uitgewerkt. Door tijdens het interview door te vragen en samen te vatten zijn eventuele verkeerde interpretaties zoveel mogelijk voorkomen. Tijdens het interview heeft de geïnterviewde gebruik kunnen maken van eigen inbreng.

In het onderzoek zijn vijf medewerkers van de afdeling schulddienstverlening geïnterviewd die sinds 2011 onafgebroken werkzaam zijn bij de gemeente Zwolle. Zij zijn derhalve goed op de hoogte van de werkwijze op de afdeling schulddienstverlening, hetgeen de betrouwbaarheid van dit onderzoek vergroot. Doordat zij goed op de hoogte zijn van de werkwijze op de afdeling schulddienstverlening kan dit hebben gezorgd voor een gekleurd beeld.

Aanvankelijk was het de bedoeling de partijen die gedurende de periode 2011 tot en met 2015 het meest betrokken waren bij de moratoriumverzoeken te interviewen. Maar waterschapbedrijf Vitens wilde niet meewerken en dus is ervoor gekozen om een extra woningcorporatie te interviewen. Het niet meewerken van Vitens kan de betrouwbaarheid van dit onderzoek verlagen. Dit is geprobeerd te ondervangen door een extra woningcorporatie te interviewen omdat de meeste moratoria zich richten tot een woningcorporatie.

¹⁴⁸ Verhoeven 2011, p. 199.

¹⁴⁹ Verhoeven 2011, p. 180.

Bij de Rechtbank Overijssel was het de bedoeling de senior gerechtssecretaris te interviewen. Wegens ziekte moest zij het interview echter afzeggen. Het is onmogelijk te zeggen of hierdoor de betrouwbaarheid van het onderzoek is aangetast, want het is onmogelijk te weten wat zij in het interview gezegd zou hebben. Er is een andere gerechtssecretaris van de Rechtbank Overijssel geïnterviewd.

In 2013 is de Rechtbank Overijssel, arrondissement Almelo en Zwolle, gefuseerd. Daarnaast zijn enkele verzoeken ingediend bij de Rechtbank Gelderland. De meeste moratoriumaanvragen in de periode van 2011 tot en met 2015 zijn ingediend bij de Rechtbank Overijssel, hetgeen de betrouwbaarheid van dit onderzoek vergroot.

Herhaling van het onderzoek door het afnemen van interviews is nooit volledig mogelijk aangezien tijdens het interview de belevingen van de personen centraal staan.¹⁵⁰

4.3.2 Validiteit

De mate waarin het onderzoek vrij is van systematische meetfouten hangt af van de geldigheid en zuiverheid van het onderzoek.¹⁵¹ De afgenomen semigestructureerde interviews zijn dan ook gedeeltelijk valide. De antwoorden van de geïnterviewde kunnen door verschillende omstandigheden worden beïnvloed. Men kan bijvoorbeeld sociaal wenselijke antwoorden geven. Dit is beperkt gebleven doordat een topiclijst is samengesteld en gedurende het interview is doorgevraagd en is samengevat om verkeerde interpretaties te voorkomen.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord. Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden zijn zes onderzoeksvragen opgesteld. Voor elke onderzoeksvraag is een paragraaf opgesteld, met een inleiding en de beantwoording van de onderzoeksvraag.

5.1 Onderzoeksvraag een

Onderzoeksvraag een luidt als volgt: *Wat is de aanleiding geweest voor het aanvragen van een moratorium en in welke uitkomst heeft dit geresulteerd?*

5.1.1 Inleiding

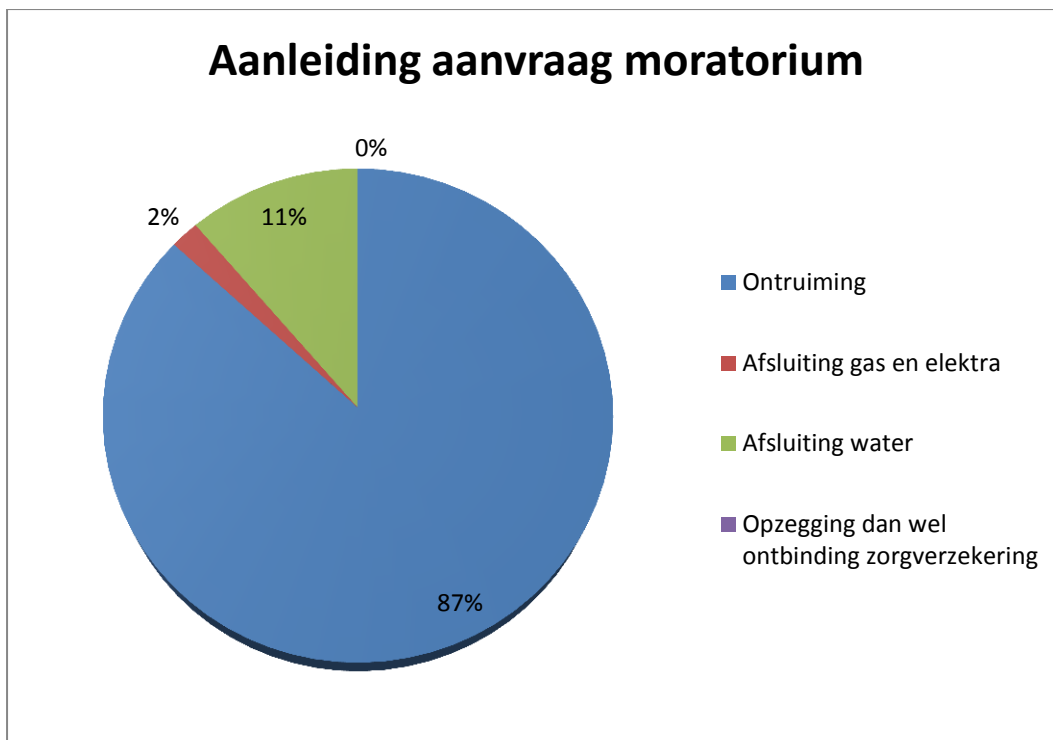
Er is geanalyseerd welke bedreigende situatie aanleiding is geweest om voor een moratoriumaanvraag. Vervolgens is geanalyseerd tot welk resultaat de moratoriumaanvraag heeft geleid. Hiervoor is gebruikgemaakt van de methode dossieronderzoek. Er is gebruikgemaakt van 53 dossiers.

5.1.2 Aanleiding aanvraag moratorium

In figuur 1 staat wat de aanleiding is voor de moratoriumaanvraag bij de gemeente Zwolle.

¹⁵⁰ Verhoeven 2011, p. 148.

¹⁵¹ Verhoeven 2011, p. 320.



Figuur 1: Aanleiding aanvraag moratorium

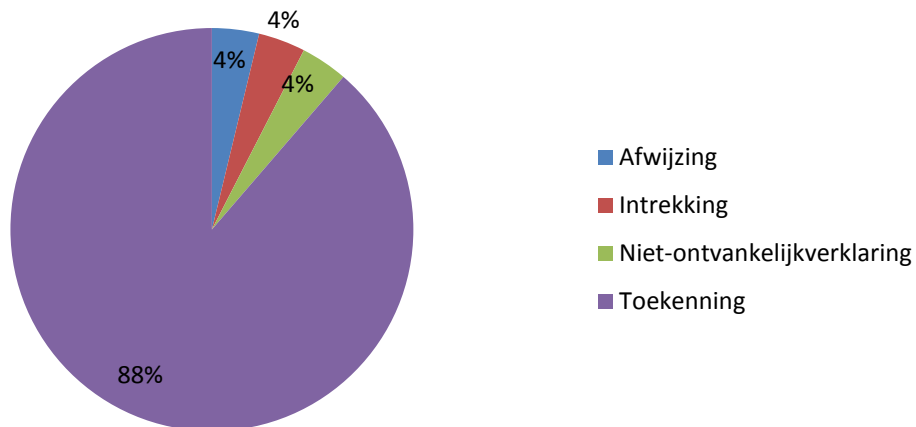
Figuur 1 laat het volgende zien: in 46 (87%) van de 53 moratoriumverzoeken was een ontruiming de aanleiding voor een moratoriumaanvraag, in 6 (11%) van de 53 moratoriumverzoeken ging het om een verzoek tot opschorting van waterafsluiting en in 1 (2%) van de 53 moratoriumverzoeken ging het om opschorting van gas- en elektra-afsluiting. Een moratoriumaanvraag vanwege opzegging of ontbinding van de zorgverzekering is achterhaald. Bij de gemeente Zwolle heeft een dergelijk verzoek niet plaatsgevonden.

Bij de moratoriumverzoeken voor het opschorten van een ontruimingsvonnis ging het in de meeste gevallen om sociale woningbouwverenigingen. Zo richtte het moratorium zich in 10 (19%) van de 53 moratoriumverzoeken tot Stichting Wetland Wonen, in 6 (11%) van de 53 moratoriumverzoeken richtte het zich tot Woningcorporatie De Woonplaats en Woningstichting SWZ en in vijf gevallen tot Stichting Deltawonen. De overige 8 (15%) van de 53 moratoriumverzoeken betroffen eveneens een sociale woningbouwvereniging. In de overige 11 (20%) van de 53 moratoriumverzoeken ging het om een particuliere verhuurder. In 1 (2%) van de 53 moratoriumverzoeken betrof de aanvraag een opschorting van gas- en elektra-afsluiting gericht tot energiebedrijf Enexis. In 6 (11%) van de 53 moratoriumverzoeken had het verzoek betrekking op waterbedrijf Vitens.

5.1.3 Geresulteerte uitkomst aanvraag moratorium

Figuur 2 laat het resultaat van moratoriumaanvragen bij de gemeente Zwolle zien.

Resultaat aanvraag moratorium

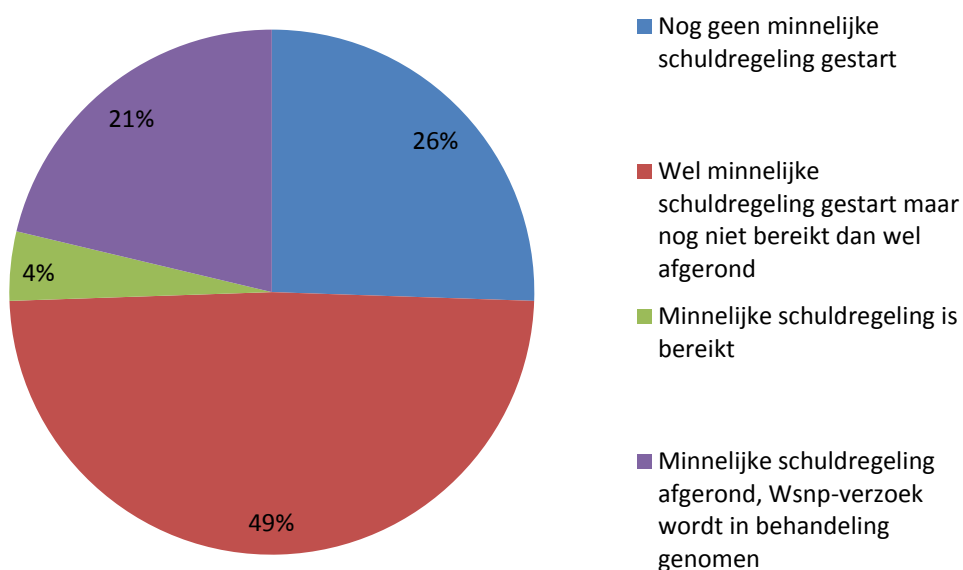


Figuur 2: Geresulteerte uitkomst aanvraag moratorium

In 47 (88%) van de 53 moratoriumverzoeken werd de aanvraag toegekend. In 6 (12%) van de 53 moratoriumverzoeken werd de aanvraag afgewezen, ingetrokken of niet-ontvankelijk verklaard.

De meeste aanvragen, 47 (88%) van de 53 moratoriumverzoeken, werden ingediend bij de Rechtbank Overijssel. In 6 (12%) van de 53 moratoriumaanvragen werd het verzoek ingediend bij de Rechtbank Gelderland. De zaken waarin het moratorium werd afgewezen, ingetrokken of niet-ontvankelijk werd verklaard betroffen verzoeken aan de Rechtbank Overijssel.

Bereiken of afronden van een minnelijke schuldregeling binnen de termijn van het moratorium



Figuur 3: Schuldregeling al dan niet binnen de gestelde termijn van het moratorium afgerond

Figuur 3 laat zien dat in 35 (75%) van de 47 moratoriumverzoeken het niet lukte om binnen de gestelde termijn van het moratorium een minnelijke schuldregeling te bereiken dan wel af te ronden. Zo werd in 23 (49%) van de 47 moratoriumverzoeken wel een minnelijke schuldregeling gestart, maar niet bereikt of afgerond binnen de gestelde termijn van het moratorium. In 12 (26%) van de 47 moratoriumverzoeken was na het einde van de termijn van het moratorium nog geen minnelijke schuldregeling gestart. Een minnelijke schuldregeling werd in 10 (21%) van de 47 moratoriumverzoeken afgerond binnen de gestelde termijn van het moratorium. Deze gevallen resulteerden niet in een geslaagde minnelijke schuldregeling. Het Wsnp-verzoek werd in behandeling genomen. Tot slot werden er in 2 (4%) van de 47 moratoriumverzoeken een minnelijke schuldregeling bereikt binnen de gestelde termijn van het moratorium.

5.2 Onderzoeksvraag twee

De tweede onderzoeksvraag luidt als volgt: *Hoe ziet het werkproces voor het doorlopen van een minnelijke schuldregeling na toekenning van het moratorium bij de gemeente Zwolle eruit?*

5.2.1 Inleiding

Er is geanalyseerd hoe het werkproces voor het doorlopen van een minnelijke schuldregeling na toekenning van het moratorium bij de gemeente Zwolle eruit ziet. Het werkproces dat de gemeente Zwolle gebruikt wordt nader uitgewerkt. Tevens zijn vijf medewerkers geïnterviewd over het werkproces. Voor deze onderzoeksvraag is interne documentatie en bijgevoegde topiclijst gebruikt.¹⁵²

5.2.2 Werkproces bij toekenning moratorium

Indien wordt besloten tot een voorlopige voorziening¹⁵³ wordt door een schuldregelaar een verzoekschrift Wsnp en bijbehorende verklaring opgesteld. De cliënt wordt vervolgens opgeroepen om het verzoekschrift Wsnp met bijbehorende verklaring te komen ondertekenen. Indien sprake is van onderbewindstelling moet de beschermingsbewindvoerder ook tekenen. De bewindvoerder Wsnp dient het verzoekschrift (art. 287b Fw) dan in bij de rechtbank. De bewindvoerder Wsnp geeft de datum van toekenning of afwijzing door aan de budgetconsulent. In de aantekeningen kan worden vermeld wat de einddatum is van het moratorium. Deze tekst dient te worden weergegeven aan het begin van de aantekeningen. Deze aantekening dient ook bovenaan te blijven staan. Zodra de rechtbank een uitspraak heeft gedaan, wordt de uitspraak aangeleverd bij de collega die de voorlopige voorziening heeft aangevraagd.

In de periode waarin het moratorium van kracht is dient de voortgang van de schuldregeling te worden bewaakt. Dit moet worden afgestemd tussen budgetconsulent en/of schuldregelaar. Uiterlijk vijf maanden na toekenning van het moratorium dient de bewindvoerder Wsnp te worden geïnformeerd over de stand van zaken van de minnelijke schuldregeling. De bewindvoerder Wsnp brengt hierover verslag uit aan de rechtbank.

¹⁵² Bijlage 2

¹⁵³ Met voorlopige voorziening wordt in het werkproces bedoeld zowel de inzet van een moratorium (art. 287b Fw) en ook de inzet van een voorlopige voorziening (art. 287 lid 4 Fw).

Indien de dreiging is opgelost kan men verder met een minnelijke schuldregeling. Zo niet, dan kan een moratorium worden opgevolgd door een voorlopige voorziening voor de duur van twee maanden.¹⁵⁴

5.2.5 Interviews

Als schuldhelpverlener, budgetbeheerder en schuldregelaar krijgt men te maken met de inzet van het moratorium. De senior schuldhelpverlener en kwaliteitscontroleur komen bij toeval in aanraking met de inzet van het moratorium.

Uit de afgenomen interviews blijkt dat het systeem, waarmee het werkproces wordt doorlopen, niet bijdraagt aan de bewaking van het moratorium in de praktijk. Het merendeel van de geïnterviewde geeft aan dat hierdoor het bewaken van het moratorium soms wordt vergeten.

Alle geïnterviewden denken wisselend over welk team het moratorium in de praktijk dient te bewaken. De schuldhelpverlener geeft aan dat de budgetbeheerder hiervoor moet zorgen. De budgetbeheerder en senior schuldhelpverlener geven aan dat team Wsnp ook een rol heeft bij het bewaken van de termijn van het moratorium.

De dossiers waarin een moratorium is toegekend zijn door het huidige systeem niet goed in beeld. Dit komt met name doordat team schuldregeling en team budgetbeheer geen eigen caseload meer hebben. De indruk bestaat volgens enkele geïnterviewden dat men zich hierdoor minder verantwoordelijk voelt voor het dossier. Er wordt onderling niet gecommuniceerd over de overdracht van een dossier. Daarnaast wordt door drie geïnterviewde aangegeven dat er beter zou moeten worden samengewerkt om de termijn van het moratorium te bewaken.

5.3 Onderzoeksvraag drie

Onderzoeksvraag drie luidt als volgt: *Welke factoren zijn van invloed op het niet volledig afronden van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium bij de gemeente Zwolle?*

5.3.1 Inleiding

Er is geanalyseerd welke factoren van invloed zijn op het niet volledig afronden van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium. Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is gebruikgemaakt van 35 dossiers die door middel van de itemlijst zijn geanalyseerd.¹⁵⁵ De itemlijst is samengesteld met behulp van het juridisch en theoretisch kader. De volgorde van de itemlijst is aangehouden bij de uitwerking van de analyse. Tevens zijn interviews afgenomen met vijf medewerkers van de gemeente Zwolle, afdeling schulddienstverlening, waarbij gebruikgemaakt is van een topiclijst.¹⁵⁶

5.3.2 Moratorium

5.3.2.1 Voorlopige toekenning moratorium

In 31 (89%) van de 35 moratoriumverzoeken wordt het verzoek alleen op grond van de ingediende stukken voorlopig toegekend. Zoals reeds is weergegeven in het juridisch kader, wijst de rechtbank Overijssel het verzoek eerst voorlopig toe waarna een inhoudelijke behandeling plaatsvindt waarbij

¹⁵⁴ Bijlage 1

¹⁵⁵ Bijlage 3

¹⁵⁶ Bijlage 7

partijen worden gehoord. Uit de praktijk blijkt dat bij de Rechtbank Overijssel ruim een maand na de voorlopige toekenning een inhoudelijke behandeling plaatsvindt.

Zo wordt in 4 (11%) van de 35 moratoriumverzoeken het verzoek niet voorlopig toegekend. Dit betroffen zaken die waren ingediend bij de Rechtbank Gelderland.

5.3.2.2 Duur toekenning moratorium

In 34 (97%) van de 35 moratoriumverzoeken wordt het moratorium voor de maximale duur van zes maanden toegekend. In 1 (3%) van de 35 moratoriumverzoeken wordt het moratorium door de Rechtbank Gelderland voor de duur van drie maanden toegekend.

5.3.2.3 Verlenging van het moratorium

Het moratorium wordt in 34 (97%) van de 35 moratoriumverzoeken niet verlengd. Dit komt mede doordat in deze zaken het moratorium is toegekend voor de maximale duur van zes maanden. In de zaak van de Rechtbank Gelderland wordt het verlengd voor de duur van maximaal drie maanden, omdat men binnen de eerste drie maanden nog geen minnelijke schuldregeling heeft kunnen bereiken dan wel afronden.

5.3.2.4 Vroegtijdige beëindiging van het moratorium

Er is sprake van een vroegtijdige beëindiging in 7 (20%) van de 35 moratoriumverzoeken. In 4 (12 %) van de 35 moratoriumverzoeken blijkt de situatie van de cliënt niet stabiel genoeg te zijn of blijkt de huur niet op tijd en/of volledig te zijn voldaan. In 3 (8 %) van de 35 moratoriumverzoeken wordt schulddienstverlening tussentijds beëindigd of wordt de aanvraag afgewezen vanwege niet tijdig aangeleverde stukken en het nakomen van de informatieplicht.

In 28 (80%) van de 35 moratoriumverzoeken is geen sprake van een vroegtijdige beëindiging van het moratorium.

5.3.2.5 In welke fase bevindt het dossier zich bij toekenning van het moratorium?

Bij de gemeente Zwolle melden schuldenaar zich in 21 (60 %) van de 35 moratoriumverzoeken kort voor de ontruiming aan bij schulddienstverlening. In deze gevallen heeft er nog geen intakegesprek plaatsgevonden en zijn er alleen gegevens bekend zoals is weergegeven op het aanvraagformulier schulddienstverlening.

In 3 (8%) dossiers was een intakegesprek ingepland of geweest. Daarnaast bevinden 9 (26%) dossiers zich bij toekenning van het moratorium in de stabilisatiefase. In 2 (6%) dossiers is bij toekenning van het moratorium gestart met een minnelijke schuldregeling.

	Aantal	Percentage
Fase 1: aanmelding/crisisinterventie	21	60 %
Fase 1: intake	3	8 %
Fase 1: stabilisatiefase	9	26 %
Fase 2: schuldregelingsovereenkomst ondertekenen	0	0 %
Fase 2: inventarisatie schulden (saldo-opgave)	2	6 %
Fase 2: overzicht schuldenlast	0	0 %

ondertekenen		
Fase 2: voorstel schuldregeling zijn verstuurd	0	0 %
Fase 2: akkoord met schuldeisers over voorstel	0	0 %
Totaal	35	100 %

Tabel 1: Overzicht: in welke fase het dossier zich bevindt bij toekenning moratorium?

5.3.2.6 In welke fase bevindt het dossier zich bij verval van het moratorium?

Bij verval van het moratorium bevinden 13 (37%) van de 35 moratoriumverzoeken zich in de inventarisatiefase van de schulden.

In 5 (14%) van de 35 moratoriumverzoeken is er bij verval van het moratorium een voorstel gedaan aan de schuldeisers. Ten tijde van het verval van het moratorium is in 4 (11 %) van de 35 moratoriumverzoeken nog geen schuldregeling gestart. In deze gevallen bevindt het dossier zich in de stabilisatiefase. De inventarisatie van de schulden is in 3 (9%) van de 35 moratoriumaanvragen afgerond. De schuldenaar wordt verzocht het schuldenoverzicht te ondertekenen om de schuldregeling voort te kunnen zetten.

	Aantal	Percentage
Fase 1: aanmelding/crisisinterventie	0	0 %
Fase 1: intake	0	0 %
Fase 1: stabilisatiefase	4	11 %
Fase 2: schuldregelingsovereenkomst ondertekenen	1	3 %
Fase 2: inventarisatie schulden (saldo-opgave)	13	37 %
Fase 2: overzicht schuldenlast ondertekenen	3	9 %
Fase 2: voorstel schuldregeling zijn verstuurd	5	14 %
Fase 2: akkoord met schuldeisers over voorstel	0	0 %
Wsnp-verzoek wordt in behandeling genomen	0	0 %
Dwangakkoord is ingediend	0	0 %
N.v.t.	9	26 %
Totaal	35	100 %

Tabel 2: Overzicht: in welke fase het dossier zich bevindt bij verval moratorium?

5.3.3 Beslag en incassomaatregelen

5.3.3.1 Incassomaatregelen en beslagen duur van het moratorium

De belangrijkste incassomaatregel in dossiers die niet tijdig zijn afgerond binnen de gestelde termijn van het moratorium is beslag op het inkomen. In 25 (45%) dossiers wordt enkel beslag gelegd op inkomen. In 11 (19%) van de 35 dossiers was er sprake van een combinatie van beslag op het inkomen en de toeslagen. In 7 (12%) dossiers was geen sprake van dergelijke incassomaatregelen of kon niet worden nagegaan of hiervan sprake is.

	Aantal	Percentage
Beslag op huurtoeslag	6	11 %
Beslag op zorgtoeslag	11	19 %
Beslag op kinderopvangtoeslag	1	2 %
Beslag op kindgebondenbudget	1	2 %
Beslag op alleenstaande ouderkorting	1	2%
Beslag op uitkering/inkomen	25	45 %
Beslag op inboedel	2	3 %
Bankbeslag	1	2 %
Dreigende afsluiting	1	2 %
Dreigende ontruiming	0	0 %
N.v.t.	7	12 %
Totaal	56	100 %

Tabel 3: Overzicht incassomaatregelen

5.3.3.2 Beslagvrije voet correct berekend en toegepast

In 19 (53%) van de 35 moratoriumverzoeken is de beslagvrije voet niet correct berekend en toegepast. In een tien dossiers moet herhaaldelijk gevraagd worden om de beslagvrije voet aan te passen. Zo wordt niet altijd tijdig actie ondernomen door een schuldhelpverlener, budgetbeheerder of schuldregelaar om ervoor te zorgen dat de beslagvrije voet wordt aangepast. Daarnaast wordt het corrigeren van de beslagvrije voet niet altijd voldoende bewaakt, nadat het verzoek tot aanpassing is verstuurd.

De beslagvrije voet wordt in 4 (12%) van de 35 moratoriumverzoeken correct toegepast en berekend. In 4 (11%) van de 35 moratoriumverzoeken is deze niet van toepassing, omdat er geen beslag ligt. Er kan in 8 (24 %) van de 56 gevallen kan niet worden nagegaan of de beslagvrije voet correct wordt berekend en toegepast.

5.3.3.3 Inkomen op orde¹⁵⁷

Bij 11% van de 35 dossiers is het inkomen niet op orde, bij 80% van de 35 dossiers wel. Bij 9% valt niet na te gaan of het inkomen op orde is.

5.3.3.4 Aantal schuldeisers

Het gemiddelde aantal schuldeisers in een dossier waarin het moratorium van toepassing is verklaard is 23. De mediaan is 19.

5.3.4 Hulpverlening

5.3.4.1 Soort ondersteuning om financiële situatie te stabiliseren bij toekenning moratorium

In 22 (63%) van de 35 dossiers is bij toekenning van het moratorium geen ondersteuning aanwezig om de financiële situatie te stabiliseren. Bij toekenning van het moratorium is in 6 (17%) dossiers sprake van een beschermingsbewindvoerder. In deze gevallen is het beschermingsbewind tot een maand voor de toekenning van het moratorium uitgesproken. In 5 (14%) dossiers is onlangs

¹⁵⁷ Bedoeld wordt of alle toeslagen en voorzieningen zijn aangevraagd zodat men niet onder het bestaansminimum leeft

budgetbeheer opgestart. Er is in 2 (6%) dossiers sprake van een curator bij toekenning van het moratorium. In een zaak is de ondercuratelestelling tegelijk uitgesproken met de toekenning van het moratorium.

	Aantal	Percentage
Budgetbeheer	5	14 %
Beschermingsbewind	6	17 %
Curatele	2	6 %
Geen	22	63 %
Totaal	35	100 %

Tabel 4: Soort financiële ondersteuning aanwezig bij toekenning moratorium

5.3.4.2 Overige hulpverlening bij toekenning moratorium

Overige hulpverlening bij toekenning van het moratorium is in 30% van de dossiers gebaseerd op ambulante begeleiding voor psychosociale problemen zoals verslavingsproblematiek.

In 20% van de gevallen is de instantie Sociale Raadslieden betrokken. Zij verzorgen met name de aanvraag voor schulddienstverlening en eventueel het aanpassen van de beslagvrije voet. Bij toekenning van het moratorium is in 4 (9 %) gevallen sprake van een vrijwilligersorganisatie die hulpverlening biedt. Schuldenaren hebben in 14% van de gevallen een maatschappelijk werker. Bij 23% is geen sprake van overige hulpverlening.

	Aantal	Percentage
Maatschappelijk werk	6	14 %
Sociale raadslieden	9	20 %
Vrijwilligersorganisatie	4	9 %
Netwerk cliënt	2	4 %
Juridisch loket	0	0 %
Anders namelijk,.....	13	30 %
Geen	10	23 %
Totaal	44	100 %

Tabel 5: Overzicht overige hulpverlening bij toekenning moratorium

5.3.4.3 Hulpverlening is gedurende de toekenning van het moratorium ingezet

Gedurende de toekenning van het moratorium wordt in 29 (55%) dossiers het product budgetbeheer ingezet. Dit komt mede doordat men zich kort voor de ontruiming meldt en het moratorium wordt toegekend voordat budgetbeheer daadwerkelijk is opgestart.

In 6 (11%) dossiers wordt de schuldenaar ten tijde van het moratorium onder bewind gesteld. Voorafgaand aan de onderbewindstelling is budgetbeheer ingezet om de lopende termijnen met betrekking tot het moratorium te waarborgen. De schuldenaar is in 1 (2%) dossier ten tijde van het moratorium onder curatele gesteld. Overige hulpverlening met betrekking tot maatschappelijk werk en de inzet van een vrijwilligersorganisatie worden voornamelijk ingezet op grond van het plan van aanpak dat kort na de toekenning is geschreven. In 7 (13%) dossiers wordt gedurende de termijn van het moratorium geen nadere hulpverlening ingezet.

5.3.5 Motivatie en vaardigheden schuldenaar

5.3.5.1 Psychosociale problematiek

Bij 19 (54%) dossiers is een vorm van psychosociale problematiek aanwezig. In 11 (32%) dossiers valt niet na te gaan of er sprake is van psychosociale problematiek.

5.3.5.2 Levert tijdig relevante stukken en informatie aan

Het aanleveren van relevante stukken en informatie wordt in 21 (60 %) dossiers niet tijdig gedaan. In 17 van deze dossiers is sprake van psychosociale problematiek. De mate waarin een schuldenaar met succes zijn schuldensituatie oplost, hangt af van het gedrag van de schuldenaar.¹⁵⁸

5.3.5.3 Houdt zich aan gemaakt afspraken uit plan van aanpak en contracten

De schuldenaar houdt zich in 23 (66%) van de 35 moratoriumverzoeken niet aan de afspraken uit het plan van aanpak, de stabilisatieovereenkomst of de schuldregelingsovereenkomst. In 11 dossiers is er sprake van een onstabiel inkomen. Dit komt met name door wisselende inkomsten. In 8 gevallen is de huur niet tijdig of volledig voldaan. Dit komt met name doordat het inkomen niet stabiel is en het budgetplan regelmatig niet kan worden uitgevoerd.

In 12 gevallen worden de afspraken uit het plan van aanpak niet nagekomen. Men levert bijvoorbeeld niet tijdig de relevante informatie en gegevens aan of spant zich niet voldoende in om een schuldregeling tot stand te laten komen. In 11 (31%) van de 35 moratoriumverzoeken houdt men zich wel aan de gemaakte afspraken uit het plan van aanpak, de stabilisatieovereenkomst en/of de schuldregelingsovereenkomst.

	Aantal	Percentage
Ja	11	31 %
Nee	23	66 %
Valt niet na te gaan	1	3 %
Totaal	35	100 %

Tabel 6: Overzicht houden aan gemaakte afspraken plan van aanpak en contracten

5.3.6 Interviews

Uit de afgenomen interviews blijkt dat de volgende factoren kunnen bijdragen aan het niet tijdig afronden van een minnelijke schuldregeling.

De ervaring in de praktijk is dat men zich kort voor ontruiming of afsluiting meldt. In deze gevallen heeft het intakegesprek nog niet plaatsgevonden en is budgetbeheer nog niet opgestart. Daarnaast liggen er vaak meerdere vonnissen of is er beslag gelegd. In deze situaties is het in de praktijk niet haalbaar om binnen de termijn van zes maanden een minnelijke schuldregeling te bereiken of af te ronden.

Indien er beslag op het inkomen ligt, duurt dit in de praktijk even voordat de beslagvrije voet correct is berekend en wordt toegepast. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat zij zien dat schuldeisers niet altijd tijdig en actief reageren op verzoeken voor een saldo-opgave of voorstel. Geïnterviewden geven aan dat het dus van belang is dat de termijn goed wordt bewaakt.

¹⁵⁸ Schut 2010, p. 14.

Tevens geven geïnterviewden aan dat schuldenaars vaak niet tijdig reageren. Hierdoor bestaat het risico op langere doorlooptijden. In de praktijk wordt eveneens weinig tot niet gecommuniceerd over dossiers waarin sprake is van een moratoriumverzoek. Hierdoor kan geen schuldregeling worden opgestart en worden de doorlooptijden vertraagd. Tegen de tijd dat een schuldregeling kan worden opgestart zijn alle stukken verouderd en dienen deze opnieuw opgevraagd te worden bij de schuldenaar.

Bijna alle geïnterviewden kunnen het procesverloop van het moratorium van begin tot eind correct schetsen. Twee geïnterviewden kunnen niet exact het proces van het moratorium beschrijven. Daarnaast geeft een geïnterviewde aan dat het moratorium kan worden verlengd indien de maximale termijn van het moratorium verloopt.

5.4 Onderzoeksvraag vier

De vierde onderzoeksvraag is: *Welke factoren zijn van invloed op het volledig afronden van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium bij de gemeente Zwolle?*

5.4.1 Inleiding

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is geanalyseerd welke factoren van invloed zijn op het volledig afronden van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium. Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is gebruikgemaakt van twaalf dossiers die door middel van de itemlijst zijn geanalyseerd.¹⁵⁹ De itemlijst is samengesteld met behulp van het juridisch en theoretisch kader. Tevens zijn interviews afgenomen met vijf medewerkers van de afdeling schulddienstverlening van de gemeente Zwolle, met behulp van de topiclijst.¹⁶⁰ De volgorde van de itemlijst en topiclijst zijn aangehouden bij de uitwerking van de analyse.

5.4.2 Moratorium

5.4.2.1 Voorlopige toekenning moratorium

In 9 (75%) van de 12 moratoriumverzoeken wordt de aanvraag voor het moratorium voorlopig toegekend. Hierna vindt een inhoudelijke behandeling plaats waarbij partijen worden opgeroepen om te worden gehoord. In 3 (25%) verzoeken wordt het moratorium inhoudelijk behandeld en vindt geen voorlopige toekenning plaats. In 1 geval is de inhoudelijke behandeling ingetrokken en verzocht een beslissing te nemen op het Wsnp-verzoek.

5.4.2.2 Duur toekenning moratorium

In 12 (100%) van de moratoriumverzoeken is het verzoek voor de maximale duur van zes maanden uitgesproken.

5.4.2.3 Verlenging van het moratorium

Het moratorium is in geen enkel geval verlengd.

5.4.2.4 Vroegtijdige beëindiging van het moratorium

Er is geen sprake van een vroegtijdige beëindiging van het moratorium.

¹⁵⁹ Bijlage 8

¹⁶⁰ Bijlage 7

5.4.2.5 In welke fase bevindt het dossier zich bij toekenning moratorium?

In 7 (59%) van de 12 moratoriumverzoeken bevindt het moratorium zich bij toekenning in de stabilisatiefase. Daarnaast zijn in 2 (17%) van de 12 moratoriumverzoeken voorstellen gedaan aan de schuldeisers. In 1 (8%) van de 12 moratoriumverzoeken is gestart met het inventariseren van de schuldeisers. Daarnaast is in 1 (8%) moratoriumverzoek het schuldenoverzicht ondertekend. In een geval bevindt het moratorium zich bij aanvang in de aanmeldfase.

	Aantal	Percentage
Fase 1: aanmelding/crisisinterventie	1	8 %
Fase 1: intake	0	0 %
Fase 1: stabilisatiefase	7	59 %
Fase 2: schuldregelingsovereenkomst ondertekenen	0	0 %
Fase 2: inventarisatie schulden (saldo-opgave)	1	8 %
Fase 2: overzicht schuldenlast ondertekenen	1	8 %
Fase 2: voorstel schuldregeling zijn verstuurd	2	17 %
Fase 2: akkoord met schuldeisers over voorstel	0	0 %
Wsnv-verzoek wordt in behandeling genomen	0	0 %
Dwangakkoord is ingediend	0	0 %
N.v.t.	0	0 %
Totaal	12	100 %

Tabel 7: Overzicht in welke fase het dossier zich bevindt bij toekenning moratorium?

5.4.2.6 In welke fase bevindt het dossier zich bij verval van het moratorium

In 10 (83%) dossiers is bij verval van het moratorium het Wsnv-verzoek ingediend of verzocht aan de rechtbank het verzoek in behandeling te nemen. Daarnaast is in 2 (17%) dossiers het minnelijk traject geslaagd bij verval van het moratorium.

5.4.3 Beslag en incassomaatregelen

5.4.3.1 Incassomaatregelen en beslagen duur moratorium

De meest voorkomende incassomaatregel in de dossiers die tijdig zijn afgehandeld binnen de gestelde termijn van het moratorium is beslag op het inkomen (38%). In 5 (31%) moratoriumverzoeken is geen sprake van incassomaatregelen. Zo wordt in 3 (19%) moratoriumverzoeken beslag gelegd op de zorgtoeslag. In 1 (6%) moratoriumverzoek is sprake van een dreigende afsluiting.

	Aantal	Percentage
Beslag op huurtoeslag	0	0 %
Beslag op zorgtoeslag	3	19 %
Beslag op kinderopvangtoeslag	0	0 %
Beslag op	0	0 %

kindgebondenbudget		
Beslag op alleenstaande ouderkorting	0	0 %
Beslag op uitkering/inkomen	6	38 %
Beslag op inboedel	1	6 %
Bankbeslag	0	0 %
Dreigende afsluiting	1	6 %
Dreigende ontruiming	0	0 %
N.v.t.	5	31 %
Totaal	16	100 %

Tabel 8: Overzicht incassomaatregelen

5.4.3.2 Beslagvrije voet correct berekend en toegepast

In 4 (34%) moratoriumverzoeken wordt de beslagvrije voet niet correct berekend. Uit het dossier blijkt dat dit op korte termijn is aangepast door de beslaglegger. Daarnaast wordt in 3 (24%) moratoriumverzoeken de beslagvrije voet correct berekend en toegepast. In 4 (34%) moratoriumverzoeken ligt geen beslag op het inkomen. Tot slot valt in 1 (8%) moratoriumverzoek niet na te gaan of de beslagvrije voet correct wordt berekend.

	Aantal	Percentage
Ja	3	24 %
Nee	4	34 %
N.v.t	4	34 %
Valt niet na te gaan	1	8 %
Totaal	12	100 %

Tabel 9: Overzicht beslagvrije voet correct berekend en toegepast

5.4.3.3 Inkomen op orde¹⁶¹

In de dossiers die tijdig zijn afgerond is in alle gevallen het inkomen op orde.

5.4.3.4 Aantal schuldeisers

Het gemiddelde aantal schuldeisers in een dossier waarin het moratorium van toepassing is verklaard is 24. De mediaan is 19.

5.4.4 Hulpverlening

5.4.4.1 Soort ondersteuning om financiële situatie te stabiliseren bij toekenning moratorium

Bij de toekenning van het moratorium is in alle dossiers sprake van ondersteuning van de financiële situatie. In 7 (59%) gevallen is er sprake van ondersteuning van budgetbeheer, in 3 (25%) gevallen is bij toekenning geen financiële ondersteuning aanwezig.

5.4.4.2 Overige hulpverlening bij toekenning moratorium

Bij toekenning van het moratorium is in 4 (27 %) gevallen sprake van hulp van een vrijwilligersorganisatie. In 4 (27%) gevallen is er psychosociale hulp. Daarnaast is in 4 (27%) gevallen geen sprake van overige hulpverlening bij toekenning.

Aantal	Percentage
--------	------------

¹⁶¹ Bedoeld wordt of alle toeslagen en voorzieningen zijn aangevraagd zodat men niet onder het bestaansminimum leeft

Maatschappelijk werk	0	0 %
Sociale raadslieden	2	13 %
Vrijwilligersorganisatie	4	27 %
Netwerk cliënt	1	6 %
Juridisch loket	0	0 %
Anders namelijk,.....	4	27 %
Geen	4	27 %
Totaal	15	100 %

Tabel 10: Overzicht overige hulpverlening bij toekenning moratorium

5.4.4.3 Hulpverlening is er gedurende de toekenning van het moratorium ingezet

In 11 (92%) van de 12 moratoriumverzoeken worden gedurende de termijn geen verdere hulpverlening of producten ingezet. Zo wordt in 1 (8%) van de 12 moratoriumverzoeken budgetbeheer ingezet.

5.4.5 Motivatie en vaardigheden schuldenaar

5.4.5.1 Psychosociale problematiek

Bij 5 (41%) van de 12 schuldenaren is sprake van psychosociale problematiek. Bij 2 (17%) schuldenaren valt niet na te gaan of er al dan niet sprake is van psychosociale problematiek. Bij 5 (42%) schuldenaren is geen sprake van psychosociale problematiek.

5.4.5.2 Levert tijdig relevante stukken en informatie aan

In 9 (75%) van de 12 moratoriumverzoeken worden de relevante stukken en informatie tijdig aangeleverd, in 2 (17%) moratoriumverzoeken is dit niet het geval. In 1 (8%) van de 12 moratoriumverzoeken is niet na te gaan of men de informatie tijdig verstrekt.

5.4.5.3 Houdt zich aan gemaakte afspraken uit plan van aanpak en contracten

In 11 (83%) van de 12 moratoriumverzoeken worden de afspraken uit het plan van aanpak, de stabilisatieovereenkomst en/of de schuldregelingsovereenkomst nagekomen. In 1 (17%) van de 12 moratoriumverzoeken kan dit niet worden nagegaan.

5.4.9 Interviews

Uit de interviews blijkt dat de fase waarin de aanzegging van een ontruiming of afsluiting gemeld wordt, doorslaggevend is voor de afronding van de minnelijke schuldregeling binnen de gestelde termijn van het moratorium. De dossiers waarin het minnelijk traject volledig is afgerond binnen de gestelde termijn bevonden zich in het merendeel van de gevallen bij toekenning in het stabilisatietraject.

Overige factoren die van invloed zijn op het tijdig afhandelen zijn het tijdig aanleveren van stukken en het hebben van een curator of bewindvoerder. Hierdoor worden de doorlooptijden verkort.

5.5 Onderzoeksvraag vijf

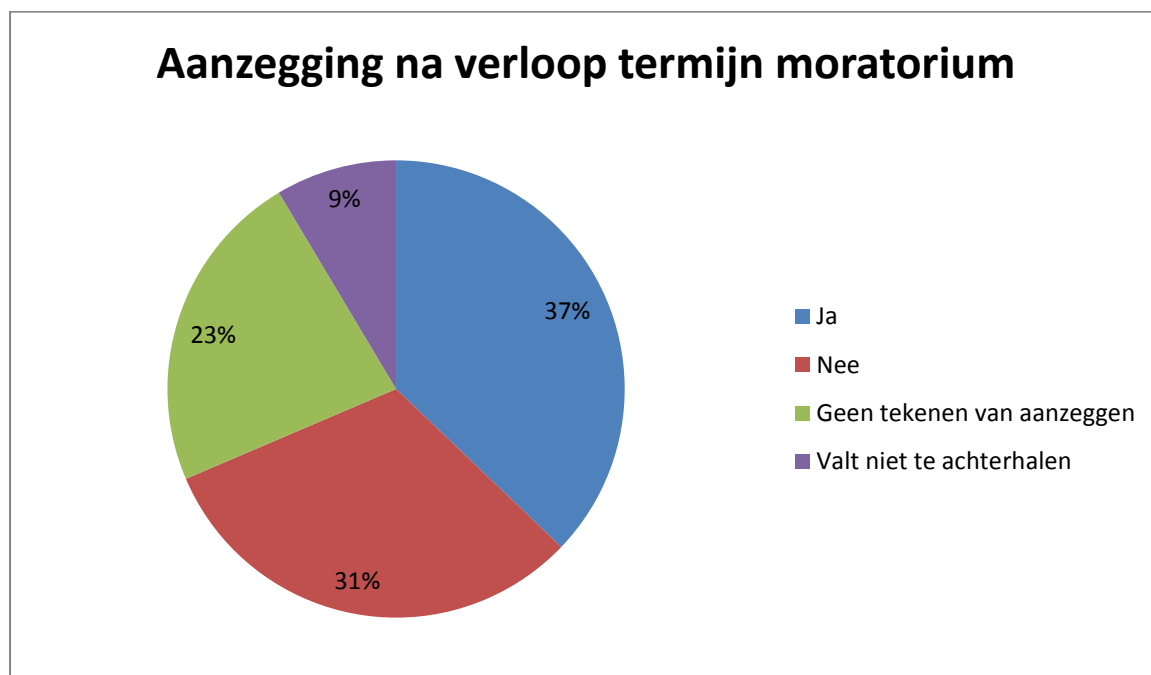
Onderzoeksvraag vijf luidt: *In hoeveel gevallen wordt na verloop van de termijn van het moratorium alsnog een ontruiming dan wel afsluiting of ontbinding aangezegd?*

5.5.1 Inleiding

Om onderzoeksvraag vijf te beantwoorden is geanalyseerd in hoeveel gevallen na verloop van de termijn van het moratorium alsnog een ontruiming of afsluiting wordt afgezegd. Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is gebruikgemaakt van de methode dossieronderzoek.

5.5.2 Aanzegging na verloop termijn moratorium

In Figuur 4 wordt gepresenteerd in hoeveel gevallen er na het verloop van de termijn van het moratorium alsnog een ontruiming, afsluiting dan wel opzegging of ontbinding wordt aangezegd.



Figuur 4: Aanzegging na verloop termijn moratorium

Aan deze cirkeldiagram is te zien dat in 13 (37%) van de 35 moratoriumverzoeken alsnog een aanzegging voor een ontruiming, afsluiting dan wel opzegging of ontbinding plaatsvindt bij verval van het moratorium. Zo vindt in 11 (31%) van de 35 van de moratoriumverzoeken geen aanzegging plaats na verloop van de termijn van het moratorium. Verder zijn in 8 (23%) van de 35 moratoriumverzoeken geen tekenen dat men wederom een ontruiming, afsluiting dan wel opzegging of ontbinding zal aanzeggen. Tot slot kan in 3 (9%) van de 35 moratoriumverzoeken niet worden achterhaald of men na verloop van de termijn van het moratorium alsnog overgaat tot een aanzegging.

In de gevallen waarin men niet overgaat tot een aanzegging van een ontruiming, afsluiting dan wel opzegging of ontbinding is er meestal sprake van uitstel van het voorstel. Zo wordt met een partij afgesproken dat een week na het telefonisch contact over het verloop van de termijn van het moratorium een voorstel wordt uitgebracht.

De vijf zaken waarin men alsnog overgaat tot aanzegging van een ontruiming, afsluiting dan wel opzegging of ontbinding zijn onder andere zaken waarin de verzoeker zich niet heeft gehouden aan de verplichting om de lopende huurtermijnen te blijven betalen gedurende de termijn van het

moratorium of zich niet heeft gehouden aan de informatieplicht en de aanvraag schulddienstverlening werd afgewezen.

Drie partijen blijven bij hun standpunten en verlenen geen medewerking aan uitstel. In een geval bevond het dossier zich in de inventarisatiefase, in een zaak waren al voorstellen opgestuurd naar de schuldeisers en in de derde zaak waren nieuwe schulden ontstaan na verval van de termijn van het moratorium.

Daarnaast wordt in drie zaken een bedreigende situatie voorkomen door de inzet van een voorlopige voorziening. In twee zaken is een voorlopige voorziening aangevraagd waarin nog geen voorstellen waren uitgebracht. Ondanks het feit dat de minnelijke schuldregeling dus nog niet volledig is doorlopen, is het verzoek wel toegekend. Wel is duidelijk dat de woningcorporatie op geen enkele wijze wil meewerken aan een minnelijke schuldregeling, tenzij er sprake is van volledige betaling. Dit kan volgens de rechtbank worden aangemerkt als een 285-verklaring dat er een minnelijke schuldregeling niet tot de mogelijkheden behoort.

5.6 Onderzoeksvraag zes

Onderzoeksvraag zes luidt: *Hoe ervaren externe partijen de inzet van het moratorium in de praktijk bij de gemeente Zwolle?*

5.6.1 Inleiding

Om onderzoeksvraag zes te beantwoorden is geanalyseerd hoe externe partijen de inzet van het moratorium ervaren bij de gemeente Zwolle. Ook zijn vier interviews gehouden met een woningcorporatie met behulp van de topiclijst.¹⁶² Daarnaast is de Rechtbank Overijssel geïnterviewd. Ook hierbij is gebruikgemaakt van een topiclijst.¹⁶³

5.6.2 Woningcorporaties

Alle geïnterviewden hebben vanuit hun functie te maken gehad met de inzet van het moratorium in de gemeente Zwolle.

Over het algemeen geven de geïnterviewden aan het gevoel te hebben dat het moratorium in bepaalde gevallen te snel wordt ingezet. De schuldenaar houdt zich niet altijd aan de afspraken, de huur wordt niet tijdig betaald of men levert gegevens niet tijdig aan waardoor schulddienstverlening wordt afgewezen. Zodra het moratorium is toegekend, hebben de geïnterviewden het gevoel dat het dossier niet snel genoeg wordt opgepakt. Het duurt over het algemeen lang voordat er een oplossing komt voor de huurachterstand.

De geïnterviewden zeggen de onduidelijkheid over een minnelijke schuldregeling na verloop van het moratorium jammer te vinden. Een geïnterviewde geeft aan het niet erg te vinden als een minnelijke schuldregeling niet tijdig wordt afgerond, als de lopende huur maar tijdig wordt betaald. Uit de afgenomen interviews blijkt dat men niet altijd exact weet hoe het proces van een minnelijke schuldregeling wordt uitgevoerd en welke partijen hierbij betrokken kunnen zijn.

Indien een ontruiming wordt aangezegd gedurende de start van een minnelijke schuldregeling, geeft een geïnterviewde aan dit te doen wegens onvoldoende vertrouwen in de huurder. De lopende huur

¹⁶² Bijlage 4

¹⁶³ Bijlage 5

wordt niet betaald en de huurder komt zijn afspraken niet na. De lange doorloop- en wachttijden worden ook als aanleiding genoemd om de ontruiming aan te zeggen.

Als een inhoudelijke behandeling plaatsvindt voor het moratorium worden allen geïnterviewden vertegenwoordigd door de deurwaarder. Alle geïnterviewden geven aan niet op de hoogte gehouden te worden over de voortgang van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium. Zij nemen zelf contact op als zij hier informatie over willen.

De geïnterviewden denken wisselend over de termijn van het moratorium. De ene helft geeft aan geen moeite te hebben met de maximale termijn van zes maanden, zolang de termijn maar volledig wordt benut. De andere helft geeft aan dat de termijn te lang is. Een geïnterviewde geeft aan dat deze zes maanden minder lang lijken te duren als je regelmatig op de hoogte wordt gehouden over de voortgang van een minnelijke schuldregeling. Een andere geïnterviewde geeft aan dat het te lang is, maar dat voor haar niet duidelijk is wat moet gebeuren in deze periode. Alle geïnterviewden zijn van mening dat zes maanden in ieder geval lang genoeg is.

Een veelgenoemde reden om alsnog tot ontruiming over te gaan is dat het lang duurt voor duidelijk is of een minnelijke schuldregeling tot stand kan komen. Dit komt doordat niet wordt gecommuniceerd, de lopende huur niet tijdig wordt voldaan of omdat nog geen minnelijke schuldregeling is gestart. Ook kan er nog een huurachterstand bestaan waarvoor geen oplossing is gevonden.

Alle geïnterviewden zijn in principe bereid mee te werken aan een minnelijke schuldregeling. Dit hangt af van de situatie en de voorgeschiedenis tussen huurder en verhuurder. Dat er een moratorium is uitgesproken, heeft geen invloed op de bereidheid om mee te werken aan een minnelijke schuldregeling.

Twee geïnterviewden geven aan ervaring te hebben met het moratorium in andere gemeenten. In deze andere gemeenten wordt ook geen minnelijk schuldregeling bereikt of afgerond binnen de gestelde termijn van het moratorium. De geïnterviewden denken dat dit komt door de hoge caseload en het jaarlijkse aantal aanvragen voor schuldhulpverlening. Omdat alles precies volgens de regels moet, gaat het zeer traag, geeft een geïnterviewde aan.

5.6.3 Rechtbank Overijssel

Volgens de geïnterviewden lukt het bijna geen enkele gemeente om binnen de maximale termijn van het moratorium een minnelijke schuldregeling te bereiken of af te ronden. Er kan een vaste weigeraar zijn bij wie op voorhand duidelijk is dat een minnelijke schuldregeling niet tot de mogelijkheden behoort. Volgens de geïnterviewden kun je dan stellen dat het minnelijk traject is mislukt en kan het Wsnp-verzoek in behandeling worden genomen. Dit dient te worden gemotiveerd.

Door een geïnterviewde wordt aangegeven dat zij weleens ziet dat in de vijfde maand van het moratorium pas voorstellen worden verstuurd. Dit is kwalijk, maar de geïnterviewde vindt het ook begrijpelijk dat schuldenaren zich pas kort voor de ontruiming melden.

Aan het verzoekschrift en de toelichting daarop worden in de praktijk door de geïnterviewden geen hoge eisen gesteld. Men is zich ervan bewust dat men zich kort voor de ontruiming meldt. Over het algemeen wordt het verzoek toegekend, het niet-ontvankelijk verklaren van het verzoek komt

zelden voor. Het is voor de geïnterviewde niet altijd duidelijk of men een moratorium of een voorlopige voorziening wil aanvragen. In de praktijk worden deze artikelen weleens door elkaar gehaald. Aan het verslag stellen de geïnterviewden geen hoge eisen. Het enkel mededelen of een minnelijke schuldregeling is bereikt of afgerond binnen de gestelde termijn van het moratorium is voldoende.

In de praktijk is de maximaal gestelde termijn van het moratorium niet haalbaar. Wel zijn de geïnterviewden van mening dat het vonnis niet te lang kan worden opgeschort. Het moratorium wordt volgens de geïnterviewden toegekend in de stabilisatiefase omdat het alternatief een kort geding is. Daarnaast vindt men dat de schuldenaar de kans moet krijgen om te bekijken of een minnelijke schuldregeling tot de mogelijkheden behoort. Het moratorium is een middel om een bedreigende situatie te voorkomen.

Andere gemeenten lukt het ook niet om binnen de gestelde termijn van het moratorium een minnelijke schuldregeling te bereiken dan wel af te ronden, stellen de geïnterviewden.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de deelconclusies, de eindconclusie en het antwoord op de probleemstelling, besproken. Op basis van de uitkomst van de probleemstelling worden in dit hoofdstuk ook aanbevelingen gedaan.

6.2 Conclusie onderzoeksvragen

6.2.1 Onderzoeksvraag een

Onderzoeksvraag een luidt als volgt: *Wat is de aanleiding geweest voor het aanvragen van een moratorium en in welke uitkomst heeft dit geresulteerd?*

De aanleiding voor meeste aanvragen voor een moratorium was een opschorting van een ontruimingsvonnis. De moratoriumverzoeken richtten zich zelden tot een nutsbedrijf. De door de gemeente Zwolle ingediende aanvragen voor een moratorium zijn in de meeste gevallen toegekend.

Het moratorium was het vaakst gericht tot een sociale woningbouwvereniging. Daarnaast werden veel moratoriumverzoeken ingediend bij de Rechtbank Overijssel. Dit kan worden verklaard doordat de gemeente Zwolle voor een beperkt aantal gemeenten binnen het arrondissement Gelderland schulddienstverlening uitvoert. In een aanzienlijk deel van de aanvragen is het niet gelukt om binnen de gestelde termijn van het moratorium een minnelijke schuldregeling te bereiken dan wel af te ronden.

6.2.2 Onderzoeksvraag twee

Onderzoeksvraag twee luidt als volgt: *Hoe ziet het werkproces voor het doorlopen van een minnelijke schuldregeling na toekenning van het moratorium bij de gemeente Zwolle eruit?*

Uit het werkproces blijkt dat de schuldhelpverlener, budgetbeheerder en schuldregelaar na toekenning van het moratorium dienen af te stemmen wie de voortgang van het doorlopen van een minnelijke schuldregeling bewaakt. In de praktijk blijkt dat men wisselend denkt over welk team in

welke fase het moratorium dient te bewaken. Dit kan worden verklaard doordat men geen eigen caseload meer heeft bij team budgetbeheer en team schuldregeling en men zich hierdoor minder verantwoordelijk voelt voor het dossier. Tot slot wordt onderling weinig tot niet gecommuniceerd over de overdracht van spoeddossiers.

Het werkproces van de gemeente Zwolle voor het doorlopen van een minnelijke schuldregeling na toekenning van het moratorium draagt niet bij aan het binnen de gestelde termijn van het moratorium afronden of bereiken van een minnelijke schuldregeling. Zo blijkt het systeem niet te zijn ingericht op dossiers met een spoedeisend karakter.

6.2.3 Onderzoeksvraag drie

Onderzoeksvraag drie luidt als volgt: *Welke factoren zijn van invloed op het niet volledig afronden van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium binnen de gemeente Zwolle?*

In de praktijk blijkt dat de schuldenaar zich kort voor de ontruiming meldt bij schulddienstverlening. Hierdoor moet alles nog worden opgestart, onder andere de inzet van budgetbeheer en het plannen van een intakegesprek voor schulddienstverlening. In deze dossiers liggen vaak meerdere vonnissen liggen en ligt er beslag op het inkomen en de toeslagen. In de praktijk is het dan bijna niet haalbaar om een minnelijke schuldregeling te bereiken of af te ronden binnen de gestelde termijn van het moratorium. Dit kan worden verklaard omdat het stabilisatietraject en het 120-dagenmodel nog volledig moeten worden doorlopen en deze termijn in de praktijk niet worden gehaald. In enkele dossiers wordt het moratorium vroegtijdig beëindigt omdat het inkomen niet stabiel blijkt te zijn en/of de lopende huur niet stipt en tijdig wordt voldaan.

Daarnaast kom de schuldenaar zijn afspraken niet na. De schuldhulpverlener blijkt in de praktijk afhankelijk te zijn van de mate waarin schuldenaar en schuldeisers gehoor geven aan het verzoek om relevante informatie aan te leveren. In de praktijk blijken vooral schuldenaren met psychosociale problematiek moeite te hebben met het tijdig aanleveren van stukken. In dergelijke gevallen is er sprake van hulpverlening voor deze problematiek, maar die hulpverlening is niet specifiek gericht op hulp bij een minnelijke schuldregeling.

6.2.4 Onderzoeksvraag vier

Onderzoeksvraag vier luidt als volgt: *Welke factoren zijn van invloed op het volledig afronden van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium bij de gemeente Zwolle?*

In de volledig afgeronde minnelijke schuldregelingen binnen de gestelde termijn van het moratorium is de schuldenaar al reeds aangemeld bij schulddienstverlening ten tijde van de aanzegging van een ontruiming of afsluiting. In het merendeel van de zaken bevindt het dossier zich bij toekenning van het moratorium in de stabilisatiefase of is al een schuldregeling gestart.

Het hebben van een bewindvoerder of curator versnelt de doorlooptermijnen in de praktijk, doordat men tijdig de relevante gegevens aanlevert. In enkele gevallen is sprake van beslaglegging die niet correct wordt toegepast of berekend. Uiteindelijk wordt dit op korte termijn correct aangepast.

6.2.5 Onderzoeksvraag vijf

Onderzoeksvraag vijf luidt als volgt: *In hoeveel gevallen wordt na verloop van de termijn van het moratorium alsnog een ontruiming dan wel afsluiting of ontbinding aangezegd?*

Na het verloop van de termijn van het moratorium wordt meestal niet overgegaan tot een aanzegging van de ontruiming. In een aantal gevallen gebeurt dit wel. Dit kan worden verklaard door vroegtijdige beëindiging van de schuldregeling door het niet nakomen van verplichtingen of afspraken. Wanneer na verloop van de termijn van het moratorium nog geen schuldregeling is gestart, wordt alsnog een ontruiming aangezegd. In een aantal gevallen is dus wel degelijk sprake van uitstel van executie.

6.2.6 Onderzoeksvraag zes

Onderzoeksvraag zes luidt als volgt: *Hoe ervaren externe partijen de inzet van het moratorium in de praktijk bij de gemeente Zwolle?*

Woningcorporaties hebben de indruk dat de gemeente Zwolle in een te vroeg stadium een moratorium aanvraagt om uitstel te krijgen. Het lukt niet om binnen de gestelde termijn van het moratorium een minnelijke schuldregeling te bereiken dan wel af te ronden. Niet voldoen aan de lopende huur, niet communiceren over de voortgang van het traject en geen oplossing hebben voor de huurachterstand na verloop van de termijn van het moratorium zijn factoren waar partijen gedurende de inzet van het moratorium binnen de gemeente Zwolle tegen aanlopen. Indien het moratorium is verlopen, kan dit ook leiden tot het wederom aanzeggen van de ontruiming. In andere gemeenten wordt ook niet binnen de gestelde termijn van het moratorium een minnelijke schuldregeling bereikt of afgerond. Men denkt met name dat dit komt door de hoge caseloads en het aantal jaarlijkse aanmeldingen.

De Rechtbank Overijssel heeft als ervaring dat het bereiken dan wel afronden van een minnelijke schuldregeling binnen de gestelde termijn van het moratorium niet lukt binnen de gemeente Zwolle, overigens binnen geen enkele gemeente in het arrondissement Overijssel. Men geeft aan het kwalijk te vinden als een minnelijke schuldregeling niet wordt bereikt of afgerond, omdat in de vijfde maand pas de schuldeisers worden aangeschreven.

6.3 Probleemstelling

In dit onderzoek is de volgende probleemstelling beantwoord: *In hoeverre wordt in de praktijk bij de gemeente Zwolle in de periode van 2011 tot met 2015 een minnelijke schuldregeling bereikt dan wel afgerond binnen de gestelde termijn van het moratorium en hiermee een bedreigende situatie voorkomen en welke factoren zijn hierop van invloed?* In het merendeel van de moratoriumverzoeken in de periode van 2011 tot 2015 is het niet gelukt binnen de gestelde termijn van het moratorium een minnelijke schuldregeling te bereiken of af te ronden.

Uit de niet volledige afgeronde dossiers blijkt dat de meeste moratoriumverzoeken worden ingediend door schuldenaren die zich kort voor ontruiming bij schuldhulpverlening hebben gemeld. Het minnelijk traject moet in die gevallen nog gestart worden dan wel pas zeer recent gestart. In deze fase is de situatie vaak nog niet stabiel en is er nog geen noodzakelijke ondersteuning zoals budgetbeheer geregeld. Zoals blijkt uit dit onderzoek en recente literatuur over de doorstroom van het minnelijk traject naar het wettelijk traject¹⁶⁴, zijn de termijnen van het stabilisatietraject en het

¹⁶⁴ Jungmann & Kruis 2014

120-dagen model een belangrijke factor voor het niet op korte termijn afronden van een minnelijke schuldregeling.¹⁶⁵

Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat het bewaken van de voortgang van het moratorium door middel van het werkproces een belangrijke factor is van het bereiken of afronden van een minnelijke schuldregeling binnen de termijn van het moratorium. Geen vaste caseload, warme overdracht en een niet optimaal functionerend systeem zijn veelvoorkomende verklaringen dat het werkproces niet bijdraagt aan de voortgang van het moratorium. Dat in enkele zaken een minnelijke schuldregeling wordt bereikt of afgerond binnen de gestelde termijn kan worden verklaard doordat de schuldenaar al was aangemeld bij schulddienstverlening, budgetbeheer reeds is gestart en doorloop- en wachttijden die korter zijn, omdat men per toeval stuit op een dossier waarin een moratorium van toepassing is verklaard.

In de meeste gevallen wordt een bedreigende situatie voorkomen of zijn er geen tekenen dat er wederom een aanzegging wordt gedaan. In de zaken waarin alsnog wordt overgegaan kon dit in de meeste gevallen worden voorkomen door een voorlopige voorziening (art. 287 lid 4 Fw). De reden waarom woningcorporaties wederom een ontruiming aanzeggen hangt samen met factoren zoals het niet volledig en stipt betalen van de lopende termijn, niet communiceren over de voortgang van het dossier en het niet altijd nakomen van afspraken door de schuldenaar.

6.4 Conclusie in breder perspectief

In de literatuur is men kritisch over de fase waarin het moratorium in de praktijk wordt toegekend. De heer Lankhorst denkt dat het moratorium als uitstel van executie kan dienen wanneer het moratorium in het stabilisatietraject wordt toegekend.¹⁶⁶ Daarentegen vindt de heer Engberts dat het moratorium kan worden toegekend in de stabilisatiefase, met name omdat een afsluiting of ontruiming het doorlopen van het minnelijke traject kan frustreren.

Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat schuldenaren zich kort voor de ontruiming melden en zich bij toekenning nog in de aanmeldfase bevinden. Doordat schuldenaren zich kort voor de ontruiming melden kunnen niet saneringsrijpe schuldenaren versneld toegang krijgen tot een minnelijke schuldregeling en hiermee de veelvoorkomende wachtlijsten omzeilen.¹⁶⁷ In deze gevallen kan in de praktijk sprake zijn van het oprekken van de huurbescherming.¹⁶⁸

In de praktijk bestaat dus behoefte aan het afgeven van een moratorium, mede gelet op het toenemende aantal jaarlijkse verzoeken voor een moratorium.¹⁶⁹ Daarnaast lijkt de drempel voor schuldenaren om vroegtijdig hulp te zoeken bij het oplossen van hun schulden nog te hoog.¹⁷⁰

Tevens speelt mee dat met de inzet van schuldhelpverlening wordt bespaard op andere kosten zoals huisuitzettingen.¹⁷¹

¹⁶⁵ Jungmann & Kruis 2014.

¹⁶⁶ Lankhorst, *TvS 2010*, p. 320.

¹⁶⁷ Den Hartog & Rutten, *TvS 2008*, p. 10.

¹⁶⁸ De Vries & Knaff, *HIP 2015*, p. 22-28.

¹⁶⁹ Engberts 2015, p. 175.

¹⁷⁰ Westhof, de Ruig & Kerckhaert 2015

¹⁷¹ Van Geuns & Jungmann 2011

6.5 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan voor de gemeente Zwolle.

Werkproces

Het huidige werkproces wordt gebruikt voor zowel het moratorium (art. 287b Fw) als de voorlopige voorziening (art 287 lid 4 Fw). Het werkproces voor het doorlopen van een minnelijke schuldregeling na toekenning van het moratorium bij de gemeente Zwolle draagt niet bij aan het bewaken van de termijn van het moratorium. Het systeem waarmee de gemeente Zwolle de werkprocessen doorloopt is niet ingericht op dossiers met een spoedeisend karakter. In de praktijk komen alle dossiers en daarmee ook de moratoriumverzoeken terecht in de reguliere werkvoorraad. Hierin wordt niet weergegeven of er sprake is van een dossier met een spoedeisend karakter.

In de praktijk vindt door de inrichting van het werkproces geen overdracht van het dossier plaats. De gemeente Zwolle wilde in eerste instantie de spoeddossiers kenmerken door een uitroepteken of een aparte kleur waardoor duidelijk was dat het een spoeddossier betreft. Echter, dit blijkt systeemtechnisch niet mogelijk. Hierdoor wordt in de praktijk het bewaken van de termijn van het moratorium soms vergeten.

Aanbevelingen

- In de praktijk moet de termijn van het moratorium beter worden bewaakt. Het lijkt raadzaam om hiervoor een vaste medewerker aan te wijzen. Gelet op het feit dat de medewerkers geen vaste caseload hebben, zou hier een taak weggelegd kunnen zijn voor de kwaliteitsmedewerker/senior, aangezien deze het totaaloverzicht heeft. De kwaliteitsmedewerker/senior leidt ook het wekelijks medewerkersoverleg. Tijdens dit overleg kan de stand van zaken van de dossiers worden besproken waarin een moratorium moet worden aangevraagd of reeds is toegekend.

Op deze wijze kan gezorgd worden voor voldoende voortgang van de dossiers binnen de termijn van het moratorium. De kwaliteitsmedewerker/senior informeert team Wsnp over de stand van zaken van het dossier, zodat deze tijdig verslag aan de rechtbank kunnen uitbrengen. Bij eventuele (juridische) complicaties en stagnatie wordt met team Wsnp overlegd over mogelijke oplossingen.

- In de toekomst verdient het aanbeveling om op zoek te gaan naar een passend systeem die de voortgang van het moratorium kan bewaken.
- Het huidige werkproces is bedoeld voor zowel het moratorium (art. 287b Fw) als de voorlopige voorziening (art. 287 lid 4 Fw). Aanbeveling verdient deze werkprocessen te scheiden omdat het moratorium en de voorlopige voorziening ieder in andere stadium van het minnelijk traject worden ingezet.

Schuldenaar meldt zich kort voor de ontruiming

De fase waarin het minnelijk traject verkeert op het moment waarop de schuldenaar een moratoriumverzoek indient, is een belangrijke factor of binnen de gestelde termijn van het moratorium een minnelijke schuldregeling tot stand komt. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste moratoriumverzoeken worden ingediend door de schuldenaren die zich kort voor ontruiming bij schuldhelpverlening hebben gemeld. Het minnelijk traject moet in die gevallen nog gestart worden of is pas zeer recent gestart.

In deze fase is de situatie vaak nog niet stabiel en is er nog geen noodzakelijke ondersteuning zoals budgetbeheer geregeld. Daarnaast is gebleken dat het in de praktijk niet haalbaar is om binnen de gestelde termijn van zes maanden een minnelijke schuldregeling te bereiken dan wel af te ronden. In deze gevallen moeten het stabilisatietraject en het 120-dagenmodel worden doorlopen en deze termijnen blijken in de praktijk niet haalbaar. Het duurt vaak een jaar voordat het minnelijk traject is bereikt of afgerond.

Aanbevelingen

- Vanuit het sociaal wijkteam kan door vroegtijdige signalering en aanpak worden bevorderd dat schuldenaren in een eerder stadium schulddienstverlening inschakelen en zich niet pas kort voor de ontruiming melden. Samenwerking van de sociale wijkteams met de woningcorporaties is daarbij essentieel. De woningbouwvereniging kan bijvoorbeeld, alvorens zij overgaat tot dagvaarding van een huurder vanwege betalingsachterstanden, het sociale wijkteam inschakelen.
- De gemeente Zwolle voert voor een aantal deelgemeenten schulddienstverlening uit. Deze vallen niet onder de verantwoordelijkheid van de sociale wijkteams binnen de gemeente Zwolle. Het kan voorkomen dat in deze deelgemeenten geen sociale wijkteams zijn opgericht. Daarom verdient het aanbeveling om deze deelgemeenten te wijzen op deze signalering en hen te verzoeken om hier meer aandacht aan te besteden.

Communicatie externe partijen

Externe partijen hebben aangegeven dat zij gedurende de termijn van het moratorium niet dan wel onvoldoende op de hoogte worden gehouden over het verloop van het minnelijk traject. Gebrek aan communicatie was hierbij een belangrijke reden om na verloop van de termijn wederom een aanzegging te doen.

Aanbeveling

- De kwaliteitsmedewerker/senior geeft elke drie weken een update over de actuele stand van zaken aan de partijen waartegen het moratorium zich richt. De update gaat over de voortgang van het minnelijk traject.

Doorstroom naar Wsnp

Het kan voorkomen dat er een vaste weigerachtige schuldeisers tussen zit waardoor op voorhand duidelijk is dat een minnelijke schuldregeling niet tot de mogelijkheden behoort. In dit geval kun je

stellen dat het minnelijk traject is mislukt en kan het Wsnp-verzoek in behandeling worden genomen.

Aanbeveling

- Als deze situatie zich voordoet dient te worden overlegd met de Wsnp-bewindvoerders. Daarnaast zal bij de 285-verklaring een motivatiebrief worden toegevoegd dat zal worden opgesteld door de Wsnp-bewindvoerder.

Kennis schuldhulpverleners

Over het algemeen kunnen bijna alle geïnterviewden het proces van het moratorium correct schetsen. Zo blijkt dat niet alle geïnterviewden het procesverloop van het moratorium kunnen beschrijven. Daarnaast wordt door een enkeling aangegeven dat het moratorium kan worden verlengd indien de maximale termijn van het moratorium verloopt. Dit klopt niet.

Aanbeveling

- De Wsnp-bewindvoerders dienen een cursusmiddag te organiseren voor de medewerkers van de afdeling schulddienstverlening, waarin zij uitleg zullen geven over het procesverloop van het moratorium.

Hulpverlening

Over het algemeen hebben schuldenaren bij toekenning van het moratorium hulpverlening. In de praktijk blijkt de schuldenaar niet altijd tijdig de gevraagde gegevens aan te leveren hierdoor kunnen de doorloop- en wachttijden soms onnodig oplopen. Daarnaast kan de aanvraag voor schulddienstverlening niet-ontvankelijk worden verklaard of tussentijds worden beëindigd bij niet tijdig aanleveren van de gevraagde gegevens. De hulpverlening die schuldenaren over het algemeen bij toekenning van het moratorium hebben is meer gericht op het oplossen van psychosociale problematiek. Zo blijkt dat schulden een negatief effect kunnen hebben op het oplossen van psychosociale problematiek

Aanbeveling

- De gemeente Zwolle dient meer aan te sturen op hulpverlening voor het doorlopen van een minnelijke schuldregeling. Hierdoor kunnen onnodig lange doorloop- en wachttijden worden voorkomen.

6.6 Suggestie vervolgonderzoek

Het doel van het moratorium is om gedurende de maximale termijn van zes maanden te bekijken of een minnelijke schuldregeling kan worden bereikt of worden afgerond. In de praktijk bij de gemeente Zwolle blijkt de schuldenaar zich kort voor de ontruiming te melden. Dit geldt als belangrijkste factor voor het niet bereiken van een minnelijke schuldregeling of afronding binnen de gestelde termijn van het moratorium. De termijn voor het stabilisatietraject en 120-dagenmodel wordt in 90% procent van de aanvragen overschreden. In de zaken waarin het wel is gelukt om binnen de gestelde termijn van het moratorium een minnelijke schuldregeling af te ronden, was men reeds aangemeld voor schulddienstverlening.

Tijdens dit onderzoek kwam naar voren dat andere gemeenten evenmin het minnelijk traject binnen de termijn van het moratorium kunnen afronden. In dit onderzoek is enkel onderzocht hoe dit zich verhoudt in de praktijk bij de gemeente Zwolle. Een landelijk onderzoek naar de praktische haalbaarheid van het bereiken of afronden van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium kan meer duidelijkheid geven over hoe het middel functioneert in de praktijk.

Daarnaast blijkt dat in de afgeronde zaken bij het merendeel het Wsnp-verzoek in behandeling is genomen. Ook zou nader onderzoek gedaan kunnen worden over de bereidbaarheid om mee te werken aan een minnelijke schuldregeling bij de inzet van het moratorium en of het daadwerkelijk, zoals bedoeld in de wetsgeschiedenis, het minnelijk traject in de praktijk versterkt.

Literatuurlijst

Boeken

Engberts 2015

B.J. Engberts. *Voorlopige voorzieningen en dwangregeling in het schuldsaneringsrecht*. Deventer: Kluwer 2015.

Molengraaff 1898

W.P.L.A. Molengraaff. *De Faillissementswet verklaard*. Den Haag: Gebr. Belinfante 1898.

Noordam 2008

A.J. Noordam. *Wsnp en goede trouw*. Deventer: Kluwer 2008.

Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk. *Praktijkgericht Juridisch onderzoek*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Van Buchem-Spapens & Pouw 2008

A.M.J. van Buchem-Spapens & Th.A. Pouw. *Monografieën privaatrecht. Faillissement, surseance van betaling en schuldsanering*. Deventer: Kluwer 2008.

Van der Winkel & Marsman 2008

A.R. van der Winkel & J.M. Marsman. *Praktijkboek insolventierecht. Deel 9. Schuldsanering natuurlijke personen*. Deventer: Kluwer 2008.

Elektronische bronnen

Combrink-Kuiters & Peters 2011

L. Combrink-Kuiters & S.L. Peters. *Quick scan belemmeringen toegang tot de Wsnp*. Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2011.

Combrink-Kuiters & Peters 2014

L. Combrink-Kuiters & S.L. Peters (red). *Monitor Wsnp. Tiende meting over het jaar 2013*. Utrecht/Den Haag: Raad voor Rechtsbijstand/Centraal Bureau voor de Statistiek 2014.

Van Geuns & Jungmann 2011

R. van Geuns & N. Jungmann (red). *Schuldhelpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhelpverlening*. Amsterdam: Regioplan 2011

Jungmann 2006

N. Jungmann. *De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject*. Leiden: Universiteit Leiden 2006.

Jungmann 2012

N. Jungmann. *Schuldenproblematiek, een vraagstuk in transitie*. Utrecht: Hogeschool Utrecht

Jungmann 2014

N. Jungmann (red). *Onoplosbare schuldsituatie*. Utrecht: Hogeschool Utrecht

Jungmann & van Geuns 2011

N. Jungmann & van Geuns (red). *Klantprofielen voor schuldhulpverlening*. Amsterdam: Regioplan 2012

Jungmann & van Iperen 2011

N. Jungmann & van Iperen (red). *Schuldpreventiewijzer: Over het belang van schuldpreventie en de mogelijkheden om daar lokaal invulling aan te geven*. Utrecht: Initium 2011.

Jungmann & Kruis 2014

N. Jungmann & G. Kruis. *Het verhaal achter de cijfers. De doorstroming van de minnelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsanering*. Amsterdam: Regioplan 2014

Kerckhaert & de Ruig 2010

A. Kerckhaert & L. de Ruig (red). *Breed wettelijk moratorium minnelijke schuldhulpverlening. Onderzoek naar de wenselijkheid*. Zoetermeer: Panteia 2010.

Madern 2014

T. Madern. *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland*. Utrecht: Nibud 2014.

NVVK 2016

NVVK. *Jaarverslag 2015. De schuldenproblematiek blijft toenemen. Het vakmanschap van schuldhulpverleners worden steeds belangrijker*. Den Haag: NVVK 2016.

NVVK 2015

NVVK. *Jaarverslag 2014. Ondanks tekenen van licht economisch herstel blijven schulden toenemen*. Den Haag: NVVK 2015.

NVVK 2015

NVVK. *Module schuldregeling*. Den Haag: NVVK 2015.

NVVK 2010

NVVK. *Jaarverslag 2009. Hulp onder druk. Schuldhulpverlening ten tijde van economische crisis*. Den Haag: NVVK 2010.

Peters, Combrink-Kuiters & Verkleij 2016

S.L. Peters, L. Combrink-Kuiters & C. Verkleij. *Monitor Wsnp. Twaalfde meting over het jaar 2015*. Utrecht/Den Haag: Raad voor Rechtsbijstand/Centraal Bureau voor de Statistiek 2016.

Peters, Combrink-Kuiters & Verkleij 2015

S.L. Peters, L. Combrink-Kuiters & C. Verkleij. *Monitor Wsnp. Elfde meting over het jaar 2014*. Utrecht/Den Haag: Raad voor Rechtsbijstand/Centraal Bureau voor de Statistiek 2015.

Schut 2010

M. Schut. *Toekomstagenda schuldhulpverlening*. Utrecht: Divosa 2010

Segaar 1982

J.W. Segaar, *50 jaren gemeentelijk volkskrediet*, Almere: NVVK 1982.

Stavenuiter & Holland 2014

M. Stavenuiter & T. Holland. *Lokaal en integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten*. Utrecht: Verwey Jonker 2014.

Westhof, De Ruig & Kerckhaert 2015

F. Westhof, L. de Ruig & A. Kerckhaert. *Huishoudens in de rode cijfers 2015*. Zoetermeer: Panteia 2015.

Rechtspraak

Rechtbank

- Rb. Groningen 28 februari 2008, ECLI:NL:RBGRO:2008:BC6630
- Rb. Groningen 2 september 2009, ECLI:NL:RBGRO:2009:BJ7417
- Rb. Groningen 6 juli 2010, ECLI:NL:RBGRO:2010:BN6296
- Rb. Utrecht 9 december 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BU8308
- Rb. Amsterdam 10 januari 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BV1455
- Rb. Haarlem 18 september 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BX8922
- Rb. Midden-Nederland 27 augustus 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:3537, TvS 2014
- Rb. Overijssel 12 september 2013, ECLI:NL:ROOVE:2013:2796
- Rb. Rotterdam 18 maart 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:2549
- Rb. Gelderland 18 april 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:2660
- Rb. Den Haag 24 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:5826
- Rb. Rotterdam, 1 juni 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:4322
- Rb. Rotterdam 1 juni 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:4325

Gerechtshof

- Hof Arnhem-Leeuwarden 17 maart 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:2231
- Hof 's-Hertogenbosch 1 december 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:5031
- Hof 's-Hertogenbosch 24 april 2012, ECLI:NL:GHSHE:2012:BW3818
- Hof 's-Hertogenbosch 9 november 2010, ECLI:NL:GHSHE:2010:BO4337

Hoge Raad

- HR 14 december 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BY0966

Vaktijdschriften

Den Hartog & Rutten, TvS 2008, p. 10

J. den Hartog & E. Rutten, 'Vernieuwing Wsnp per 1 januari 2008', *TvS 2008*, afl. 1, p. 10.

De Vries & Knaff, HIP 2015, p. 22-28.

D. de Vries & B. Knaff, 'Rekt de WSNP de huurbescherming op?' *HIP 2015*, afl. 6, p. 22-28

Engberts, TvS 2007, p. 4.

B.J. Engberts, 'beslaglegging doorkruist juist het minnelijk traject en dat wordt niet bestreken door art. 287b Fw', *TvS 2007*, afl. 2, p. 4.

Lankhorst, TvS 2010, p. 32.

G. Lankhorst, 'noot onder Rb 's-Gravenhage, 20 juli 2010, LJN BN2040, *TvS 2010*, p. 32.

Moerman & Van den Berg, BER 2012, p. 13-17.

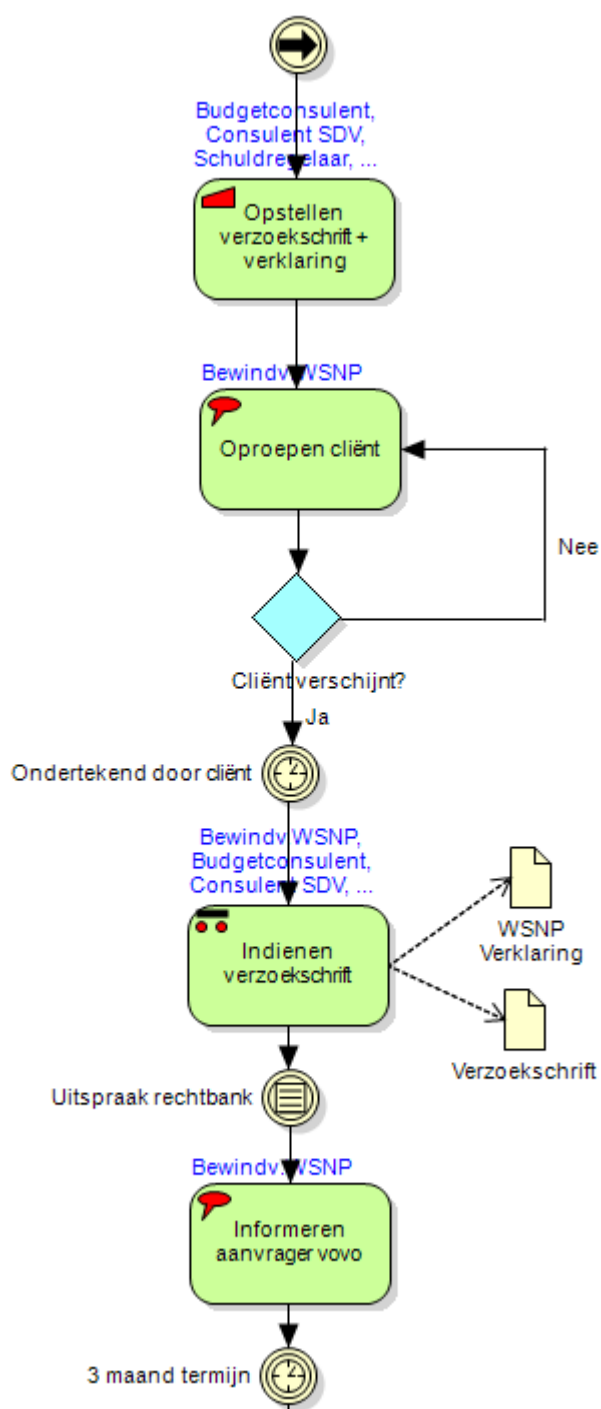
A.J. Moerman & I. van den Berg, 'Ongelijke incassobevoegdheden en de gevolgen daarvan voor schuldeisers en schuldenaren', *BER 2012*, afl. 3, p. 13-17.

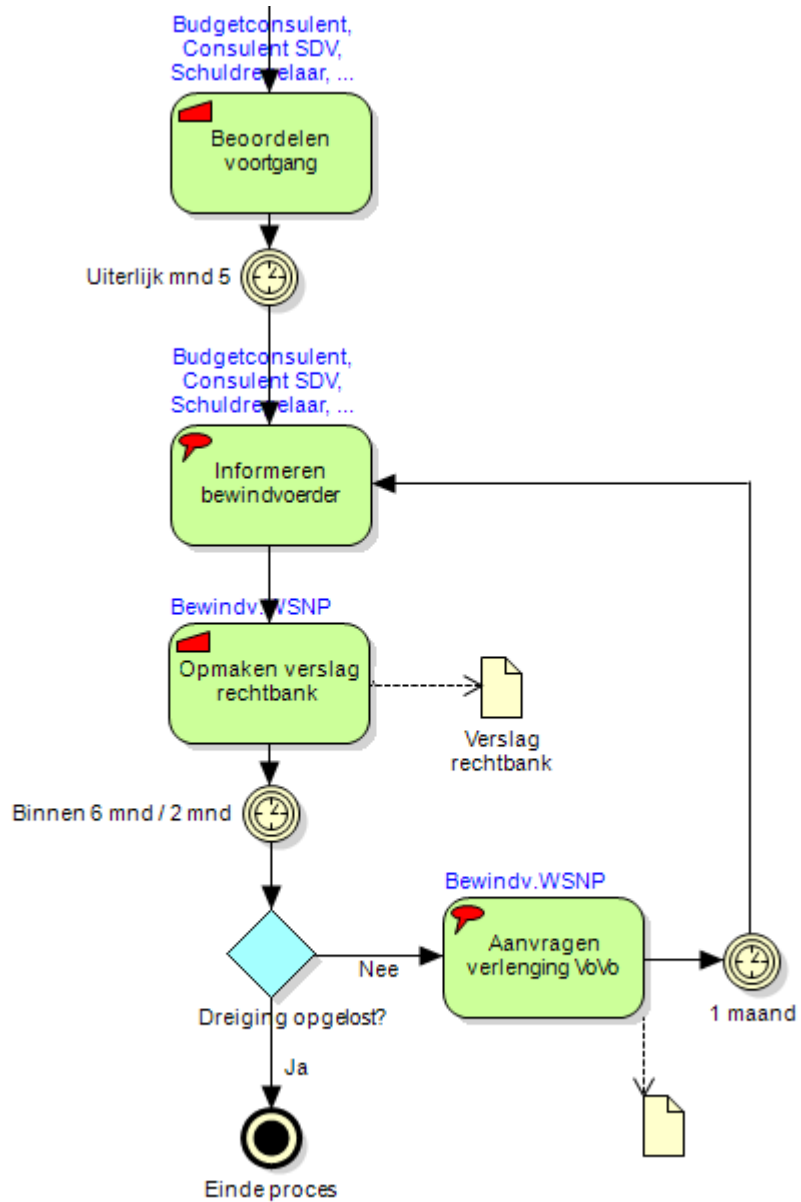
Schreur & Jungmann, *TvS 2008*, p. 6.

H.D.L.M. Schruer & N. Jungmann, 'Wetwijziging Wsnp: een hoger slagingspercentage is het minnelijke traject vraagt vooral inzet van de schuldhelpverlenende instanties', *TvS 2008*, afl. 1, p. 6.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Werkproces moratorium





Bijlage 2: Topiclijst medewerkers afdeling schulddienstverlening

Topics	Voorbeeldvragen
Functie:	- Kun je mij iets vertellen over je functie en in hoeverre je daarin te maken krijgt met de inzet van het moratorium
Werkproces: doorlopen minnelijke schuldregeling na toekenning van het moratorium	- Hoe wordt de termijn van het moratorium in de praktijk bewaakt? - Wat is jouw ervaring met deze werkwijze van het bewaken van de termijn van het moratorium in de praktijk?
Communicatie	- Op welke wijze wordt de schuldeiser, tot wie het moratorium zicht richt, gedurende de termijn van het moratorium op de hoogte gehouden over het verloop van het minnelijk traject? - Kan je me vertellen of de overige schuldeisers worden geïnformeerd over het toekennen van het moratoriumverzoek? - Op welke wijze wordt het dossier overgedragen en verloopt de communicatie?
Factoren: Kennis schuldhulpverlener	- Kun je mij het proces van het moratorium schetsen vanaf begin tot einde?
Factoren: doorloop- en wachttijden	- Kan je mij vertellen in hoeverre er in de periode van 2011 tot en met 2015 achterstanden zijn geweest in het in behandeling nemen van de aanvraag schulddienstverlening, opvragen saldo-opgave of het doen van voorstellen of opstarten budgetbeheer? - Welke factoren zijn van belang voor goede doorlooptijden?

Bijlage 3: Itemlijst Dossieronderzoek

In dit onderzoek wordt door middel van dossieronderzoek bekeken welke factoren van invloed zijn op het tijdig dan wel niet tijdig bereiken dan wel afronden van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium. Hieronder zal worden toegelicht op welke aspecten het dossier zal worden onderzocht in de vorm van items.

Moratorium

Is de voorziening voorlopige toegekend?

- ☐ Ja, datum inhoudelijke behandeling
- ☐ Nee

Duur toekenning voorziening

- ☐ 2 maanden
- ☐ 4 maanden
- ☐ 6 maanden
- ☐ anders namelijk,.....

Sprake van een verlening van het moratorium?

- ☐ 2 maanden
- ☐ 4 maanden
- ☐ n.v.t.

Sprake van een vroegtijdige beëindiging van het moratorium?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

In welke fase bevindt zich het dossier bij toekenning van het moratorium

- ☐ fase 1: aanmelding/crisisinterventie
- ☐ fase 1: intake
- ☐ fase 1: stabilisatiefase
- ☐ fase 2: schuldregelingsovereenkomst ondertekent
- ☐ fase 2: inventarisatie schulden (saldo-opgave)
- ☐ fase 2: overzicht schuldenlast wordt ondertekent
- ☐ fase 2: voorstel schuldregeling zijn verstuurd

- ☐ fase 2: akkoord met schuldeisers over voorstel
- ☐ Wsnp-verzoek wordt in behandeling genomen
- ☐ Dwangakkoord is ingediend
- ☐ n.v.t.

In welke fase bevindt zich het dossier bij verval van het moratorium

- ☐ fase 1: aanmelding/crisisinterventie
- ☐ fase 1: intake
- ☐ fase 1: stabilisatiefase
- ☐ fase 2: schuldregelingsovereenkomst ondertekent
- ☐ fase 2: inventarisatie schulden (saldo-opgave)
- ☐ fase 2: overzicht schuldenlast wordt ondertekent
- ☐ fase 2: voorstel schuldregeling zijn verstuurd
- ☐ fase 2: akkoord met schuldeisers over voorstel
- ☐ Wsnp-verzoek wordt in behandeling genomen
- ☐ Dwangakkoord is ingediend
- ☐ N.v.t.

Beslag en incassomaatregelen

Welke incassomaatregelen en beslagen zijn aanwezig

- ☐ Beslag op huurtoeslag
- ☐ Beslag op zorgtoeslag
- ☐ beslag op kinderopvangtoeslag
- ☐ beslag op kindgebondenbudget
- ☐ beslag op uitkering/inkomen
- ☐ beslag op inboedel
- ☐ sprake van bankbeslag
- ☐ dreigende afsluiting
- ☐ dreigende ontruiming

☐ n.v.t.

Beslagvrije voet correct berekend en toegepast

☐ ja

☐ nee

☐ n.v.t.

☐ valt niet na te gaan

Is het inkomen op orde?

☐ ja

☐ nee

Schuldenlast

Aantal schuldeisers

... aantal invoeren

Hulpverlening

Welke hulpverlening heeft cliënt om financiële situatie te stabiliseren bij toekenning van het moratorium?

☐ Budgetbeheerder

☐ Beschermingsbewindvoerder

☐ Curator

☐ Geen

Welke andere hulpverlening heeft de schuldenaar bij toekenning van het moratorium?

☐ Maatschappelijk werk

☐ Sociaal raadslieden

☐ Vrijwilligersorganisatie

☐ Netwerk cliënt

☐ Juridisch loket

☐ Anders namelijk

☐ Geen

Indien er geen sprake is of geen sprake is van passende hulpverlening bij toekenning welke activiteiten zijn gedurende het traject ingezet?

- ☐ Budgetbeheer
- ☐ Beschermingsbewindvoerder
- ☐ Curator
- ☐ Maatschappelijk werk
- ☐ Sociaal raadslieden
- ☐ Vrijwilligersorganisatie
- ☐ Netwerk cliënt
- ☐ Juridisch loket
- ☐ Anders namelijk,
- ☐ Geen

Motivatie, vaardigheden en gedrag schuldenaar

Sprake van psychosociale problematiek?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ valt niet na te gaan

Schuldenaar levert tijdig, binnen de gestelde termijn die de schuldhulpverlener aangeeft, relevante stukken en informatie aan.

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ anders namelijk
- ☐ valt niet na te gaan

Schuldenaar komt alle gemaakte afspraken na die zijn opgenomen in de stabilisatieovereenkomst, schuldregelingsovereenkomst en het plan van aanpak.

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Anders namelijk,

Bijlage 4: Topiclijst Woningcorporatie

Topics	Voorbeeldvragen
Functie	- Kunt u iets vertellen over uw functie en in hoeverre u daarin te maken krijgt met de inzet van het moratorium
Ervaringen inzet moratorium	- Wat zijn uw ervaringen met de inzet van het moratorium in de praktijk bij de Gemeente Zwolle? - Hoe kijkt u aan tegen een minnelijke schuldregeling die niet tijdig binnen de gestelde termijn van het moratorium wordt bereikt dan wel wordt afgerond? - Wat maakt het dat u de ontruiming of afsluiting aanzegt als men bezig is met het treffen van een minnelijke schuldregeling?
Zitting	- Wat maakt dat u wel of niet verschijnt ter zitting?
Communicatie	- In hoeverre wordt u op de hoogte gehouden over het verloop van een minnelijke schuldregeling gedurende de termijn van het moratorium? - Zo ja, wordt u hierover geïnformeerd of bent u zelf degene die aan de belt trekt?
Termijn moratorium	- Wat vindt u van de maximaal gestelde termijn van het moratorium (zes maanden)? - Vindt u dit te ingrijpend of bent u van mening dat dit langer mag?
Verloop moratorium	- Wat maakt het dat u na verloop van de termijn van het moratorium wel of niet overgaat tot het aanzeggen van een ontruiming dan wel afsluiting? - Welke factoren liggen hieraan ten grondslag?
Bereidheid mee te werken aan regeling door inzet moratorium	- Bent u door de inzet van het moratorium meer bereid mee te werken aan een minnelijke schuldregeling dan als er geen moratorium wordt ingezet? of maakt dit voor u niets uit?
Ervaring inzet moratorium in andere gemeenten	- Welke ervaringen heeft u met de inzet van het moratorium in andere gemeenten? - Krijgt u de indruk dat men daar ook niet binnen de gestelde termijn van het moratorium een minnelijke schuldregeling kan bereiken dan wel kan afronden?

Bijlage 5: Topiclijst Rechtbank Overijssel

Topics	Voorbeeldvragen
Ervaringen inzet moratorium binnen de Gemeente Zwolle	- Wat zijn uw ervaringen met de inzet van het moratorium in de praktijk bij de Gemeente Zwolle? - Wat vindt u ervan dat een minnelijke schuldregeling niet altijd binnen de gestelde termijn van het moratorium wordt bereikt dan wel wordt afgerond? - In hoeverre bent u van mening dat de Gemeente Zwolle het moratorium in een te vroeg stadium van het minnelijk traject inzet als middel?
Kwaliteit verzoekschrift/toelichting (art. 287b Fw)	- Wat vindt u van de kwaliteit van het verzoekschrift/toelichting? - Wat mist u? - Welke eventuele verbeterpunten heeft u?
Kwaliteit verslag (art. 287b lid 6 Fw)	- Wat vindt u van de kwaliteit van het verslag? - Kunt u door dit verslag op een juiste wijze beoordelen over het eventueel inzetten van een dwangakkoord of toepassing van de Wsnp? - Welke aspecten mist u in het verslag en dienen zeker te worden vermeld?
Termijn moratorium	- Wat vindt u van de maximaal gestelde termijn van het moratorium (zes maanden)? - Vindt u dit te ingrijpend of bent u van mening dat dit langer mag? - Bent u op de hoogte van de algemene knelpunten tijdens het doorlopen van een minnelijke schuldregeling? - Wat maakt het dat u het moratorium toe kent in de stabilisatiefase?
Ervaring inzet moratorium in andere gemeenten	- Welke ervaringen heeft u met de inzet van het moratorium in andere gemeenten? - Krijgt u de indruk dat men daar ook niet binnen de gestelde termijn van het moratorium een minnelijke schuldregeling kan bereiken dan wel kan afronden? - Zo ja, waar ligt dit aan volgens u en wat zou anders kunnen?