

MASTER'S THESIS

EEN ONDERZOEK NAAR DE KNELPUNTEN VAN HET WETTELIJK BREED MORATORIUM

Caciano, S.B.M.

Award date:

2023

Awarding institution:

Department of Private Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

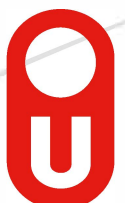
If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

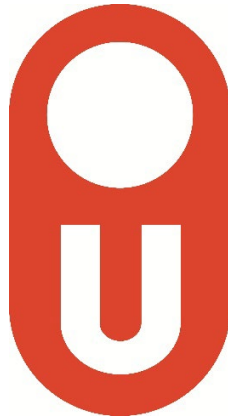
pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 14. Feb. 2025

Open Universiteit
www.ou.nl





OPEN UNIVERSITEIT

FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID

Academisch jaar 2022-2023

**EEN ONDERZOEK
NAAR DE KNELPUNTEN VAN HET
WETTELIJK BREED MORATORIUM**

Examinator: prof. mr. J.G.J. RINKES

Begeleider: mr. dr. M.L.H. REUMERS

Inleverdatum: 8 mei 2023

Aantal woorden: 13.905

Masterscriptie, voorgelegd door

S.B.M. (Shanuria) CACIANO

bij het eindexamen voor de graad

MASTER IN RECHTEN

Vakgebied: Insolventierecht

INHOUDSOPGAVE

I	INLEIDING	p. 4
§ I.1	Inleidend	p. 4
§ I.2	Onderzoeksmethode	p. 6
§ I.3	Leeswijzer	p. 7
II	ACHTERGROND EN AANLEIDING	p. 9
§ II.1	Oorsprong instrument breed moratorium	p. 9
§ II.2	Onderzoek naar de wenselijkheid	p. 10
§ II.3	Discussiepunten bij het ontwerpbesluit ‘Besluit breed moratorium’	p. 13
§ II.4	Invoering breed moratorium	p. 16
§ II.5	Plaats van het breed moratorium binnen de gemeentelijke schuldhulp	p. 18
§ II.6	Problematieken na invoering	p. 19
III	HET INSTELLEN VAN EEN WETTELIJK BREED MORATORIUM	p. 21
§ III.00	Overzicht voorwaarden breed moratorium	p. 21
§ III.0	Algemeen	p. 22
§ III.1	De uitsluitende bevoegdheid van het college	p. 23
§ III.2	Tot de gemeentelijke schuldhulpverlening toegelaten schuldenaren	p. 24
§ III.3	Verzoekschrift en onderliggende stukken	p. 26
§ III.4	Nakoming verplichtingen door schuldenaar	p. 28
§ III.5	Noodzakelijkheidsvereiste	p. 29
§ III.6	Belang gezamenlijke schuldeisers	p. 30
§ III.7	Tienjaarstermijn	p. 32
§ III.5	Geen samenloop met een wsnp-verzoek	p. 33
IV	OVERIGE (DWANG)MIDDELEN	p. 34
§ IV.1	Algemeen	p. 34
§ IV.2	Dwangakkoord	p. 34
§ IV.3	‘Smal’ moratorium	p. 35
§ IV.4	Convenanten en overige middelen die schuldenrust geven	p. 36
V	JURISPRUDENTIE	p. 39
VI	KNELPUNTEN	p. 45
VII	ONDERZOEKSRESULTATEN EN AANBEVELEN	p. 48
	CONCLUSIE	p. 52
	LITERATUUR- EN JURISPRUDENTIELIJST	p. 53

AFKORTINGEN

aflevering	afl.
Algemene wet bestuur	Awb
artikel	art.
Belastingblad	Bb
Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening	Bgs
Bureau Kredietregistratie	BKR
Burgerlijk Wetboek	BW
Centraal Justitieel Incassobureau	CJIB
Europees Verdrag voor de rechten van de Mens	EVRM
Europese Unie	EU
Groene Serie	GS
juncto	jo.
Faillissementswet	Fw
Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders	KBvG
Kredietbank Rotterdam	KBR
Memorie van Toelichting	MvT
Nederlands Juristenblad	NJB
nummer	nr.
Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht	NTBR
Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren	NVVK
pagina	p.
Publicatieblad	Pb.
Publicatieblad voor de Europese Unie	PbEU
Rechtbank	Rb.
Redactie	red.
rechtsoverweging	r.o.
Staatsblad	Stb.
Staatscourant	Stcrt./SC
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	SZW
Tekst en commentaar	T&C
tot en met	t/m
Vereniging van Nederlandse gemeenten	VNG
Verwijsindex Schuldhulpverlening	VISH
Vrij te laten bedrag	Vtlb
Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering	Rv
Wet gemeentelijke schuldhulpverlening	Wgs
Wet homologatie onderhandse akkoord	WHOA
Wet schuldsanering natuurlijke personen	Wsnp

I. INLEIDING

§ I.1 *Inleidend*

Een hoofdregel binnen het schuld- en verhaalsrecht is dat een schuldenaar zijn schulden tijdig en volledig dient te voldoen. Schiet een schuldenaar tekort in de nakoming daarvan, dan mag de schuldeiser in kwestie de wettelijke rente dan wel de contractueel overeengekomen rente bij de schuldenaar in rekening brengen (vertragingsschade). Daarnaast mag de schuldeiser ook de incassokosten op de desbetreffende schuldenaar verhalen.¹ Overigens geldt dat indien een schuldenaar niet of niet volledig aan zijn financiële verplichting jegens een schuldeiser voldoet, die schuldeiser bevoegd is om zijn geldvordering te verhalen op alle goederen van de schuldenaar.² Daarbij wordt echter wel rekening gehouden met de beslagvrije voet. Alleen bedragen die boven de beslagvrije voet vallen, komen voor verhaal in aanmerking.³ Dit vormt een beperking op het verhaalsrecht van de schuldeisers. De wetgever heeft dit zo geregeld, zodat de schuldenaar in zijn levensonderhoud kan blijven voorzien.⁴

Zorgwekkend is dat de afgelopen jaren sprake is van een toename van het aantal natuurlijke personen dat kampt met een problematische schuldensituatie. Dit leidt op den duur tot verder oplopende maatschappelijke problemen zoals armoede, huisuitzetting, onverzekerbaarheid, afsluiting van water en/of energie, gezondheidsproblemen en sociale uitsluiting.⁵ De overheid heeft om die redenen diverse maatregelen getroffen om de schuldenproblematiek aan te pakken, waaronder een zogeheten wettelijk breed moratorium.⁶ Het breed moratorium vormt een uitzondering op de voornoemde hoofdregel(s) van het schuld- en verhaalsrecht. Binnen de gemeentelijke schuldhulpverlening bleek onder andere behoefte te zijn aan een adempauze (noodknop) voor schuldenaren.⁷ Een dergelijk adempauze zou kunnen helpen bij het stabiliseren van de schulden. Met het inzetten van dat instrument zouden de schuldeisers bij het

¹ Art. 6:119 BW; Regioplan 2022, p. 28.

² Art. 3:276 BW; Regioplan 2022, p. 28.

³ Art. 475c t/m 475 fa Rv; Regioplan 2022, p. 28.

⁴ Regioplan 2022, p. 28.

⁵ Convenant tussen de NVVK en een zestal overheidscrediteuren; *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p. 1 (MvT).

⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p. 1 (MvT); *Stb.* 2017, 83.

⁷ Van Buchem-Spapens & Pouw 2018, p. 161; Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 4.

opzetten van de schuldhulpverlening tijdelijk op afstand worden gehouden.⁸ Daarnaast zou zo'n adempauze de schuldenaar de nodige rust kunnen geven binnen een stressvolle situatie.⁹

Het breed moratorium, in de wet ook wel afkoelingsperiode genoemd, is per 1 april 2017 van kracht geworden.¹⁰ Het moratorium kan worden aangevraagd voor natuurlijke personen die zijn toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening.¹¹ Het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college van B&W) kan onder bepaalde voorwaarden bij de rechtbank een afkoelingsperiode verzoeken teneinde de incassomaatregelen van alle schuldeisers tijdelijk op te schorten. Dit kan voor een periode van maximaal zes maanden. Gedurende het afgekondigde moratorium mogen er geen executie- of incassomaatregelen worden getroffen voor de vorderingen die voor de datum van afkondiging zijn ontstaan. Bij een breed moratorium worden de schulden niet kwijtgescholden, hetgeen bij een goed doorlopen schuldregeling of wettelijke schuldsaneringsregeling (hierna: wsnp) wel het geval is.¹² Dit moratorium kan alleen worden ingezet indien één of meer schuldeisers het schuldhulpverleningstraject in hoge mate frustreren door hun incassoactiviteiten.¹³ Het instrument is bedoeld om de noodzakelijke rust te creëren, waardoor stappen kunnen worden gezet om tot een stabiele financiële situatie voor de schuldenaar te komen.¹⁴ Die stappen bestaan uit het maken van afspraken met de schuldeisers, zoals betalingsregelingen, het tijdelijk bevriezen van de incassoactiviteiten of het doen van een voorstel in het kader van een schuldregeling.¹⁵

Sinds de invoering van het breed moratorium in 2017 is het instrument, voor zover bekend, slechts één keer door de rechtbank opgelegd.¹⁶ Op 27 maart 2019 werd een nieuwsbericht gepubliceerd op de website van het vakblad Binnenlands Bestuur¹⁷ met de titel: 'Breed moratorium schulden 'dode letter''.¹⁸ Naar aanleiding van dat bericht waren door de leden van

⁸ Berhitsu 2019, stimulansz.nl.

⁹ Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 4.

¹⁰ *Stb.* 2017, 83.

¹¹ Dit blijkt uit art. 5 lid 1 Wgs juncto art. 4 lid 1 Bgs. Onder cliënt dient te worden verstaan: een persoon aan wie op grond van de Wgs schuldhulpverlening wordt gegeven (art. 1 Wgs); 'Breed moratorium schulden 'dode letter'', binnenlandsbestuur.nl.

¹² Art. 5 lid 1 Wgs juncto art. 10 Bgs; Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 6.

¹³ Von Weersch e.a., in: *Sociaal Zakboek*, afl. 1439 (online, bijgewerkt 29 juli 2020); *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p. 15 (MvT).

¹⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32291, nr. 3, p.15 (MvT); Von Weersch e.a., in: *Sociaal Zakboek*, afl. 1439 (online, bijgewerkt 29 juli 2020).

¹⁵ Lankhorst 2016, §2.3.

¹⁶ Faber, in: *Sdu Commentaar Insolventierecht*; Rb. Rotterdam 19 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:5869.

¹⁷ Het Binnenlands Bestuur richt zich op nieuws en achtergronden over bestuur, organisatie, ruimte, milieu en sociale zaken.

¹⁸ 'Breed moratorium schulden 'dode letter'', binnenlandsbestuur.nl.

de Tweede Kamer diverse vragen aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹⁹ (hierna: SZW) gesteld.²⁰ Zij wilden onder meer de mening van de Staatssecretaris weten ten aanzien van het voornoemde bericht, waarin werd aangegeven dat het breed moratorium niet werkte.²¹ De Staatssecretaris vond het in 2019 (twee jaar na invoering van het instrument) echter nog te vroeg om te concluderen dat het breed moratorium niet werkte. Volgens de Secretaris moest er meer ervaring met het breed moratorium worden opgedaan, zodat een evaluatie van het instrument kon plaatsvinden. Zij had daarom bij beantwoording van de vragen aangegeven dat zij de gemeenten wilde oproepen om het instrument vaker in te zetten, te inventariseren waar de knelpunten zaten en zo mogelijk oplossingen aan te dragen.²² Of dit vervolgens tot een wetswijziging zal leiden, is dan nog de vraag.

Gelet op het voorgaande is besloten om een onderzoek te verrichten naar de knelpunten bij het inzetten van het wettelijk breed moratorium. Daarbij zal worden gekeken of de knelpunten het noodzakelijk maken dat de wettelijke regeling wordt aangepast, en indien dat het geval is, op welke wijze de wet aangepast zou moeten worden.

§ 1.2 *Onderzoeksmethode*

Deze masterthesis is gebaseerd op een rechtswetenschappelijk onderzoek, in die zin dat het onderzoek is gericht op het genereren van nieuwe kennis. Het onderzoek is normatief van aard. De doelstelling van het onderzoek is om inzicht te krijgen in welke knelpunten bestaan ten aanzien van het inzetten van een wettelijk breed moratorium. Daarnaast zal worden gekeken of deze knelpunten aanleiding vormen voor de aanpassing van de regeling op het gebied van het breed moratorium. De onderzoeksmethode bestaat uit het analyseren van relevante wet- en regelgeving, wetsontwerpen, wetsgeschiedenis, onderzoeksrapporten, vakliteratuur, jurisprudentie en overige rechtsbronnen. Aan de hand van het bestuderen van de voornoemde bronnen zal antwoord worden gegeven op deelvragen, die elk bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag.

¹⁹ Destijds was mevrouw T. van Ark de Staatssecretaris van SZW.

²⁰ *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2788.

²¹ *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2788.

²² *Kamerstukken II* 2018/19, 24515, nr. 489, p. 7-8; *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2788; zie ook 'Van Ark: gemeenten moeten moratorium vaker aanvragen', binnenlandsbestuur.nl.

De onderzoeksvraag luidt: *Welke knelpunten bestaan bij het inzetten van een breed moratorium als bedoeld in artikel 5 Wet gemeentelijk schuldhulpverlening juncto artikel 4 tot en met artikel 11 van het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening, en nopen deze knelpunten tot aanpassing van de regeling?*

De onderzoeksvraag heeft tot de volgende deelvragen geleid:

1. *Hoe is het dwangmiddel breed moratorium tot stand gekomen?* (hoofdstuk 2)
2. *Aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om een breed moratorium in te kunnen roepen?* (hoofdstuk 3)
3. *Wat zijn de overige (dwang)middelen die een natuurlijk persoon met schuldenproblematiek richting schuldeisers kan inroepen om tot een oplossing te komen van zijn schulden en hoe verhoudt het breed moratorium zich tot deze middelen?* (hoofdstuk 4)
4. *Hoe luiden de (gepubliceerde) rechtelijke uitspraken op verzoeken tot het afkondigen van een breed moratorium?* (hoofdstuk 5)
5. *Welke knelpunten zijn gesignaleerd bij de toepassing van het breed moratorium?* (hoofdstuk 6)

§ 1.3 *Leeswijzer*

In hoofdstuk twee zal de wetsgeschiedenis van het breed moratorium worden omschreven. Er zal worden aangeduid hoe en waarom de regeling tot stand is gekomen. Daarbij zal onder andere aandacht worden besteed aan artikel 5 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarnaast zal het daaruit voortvloeiende besluit worden besproken, zijnde het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening dat per 1 januari 2021 in werking is getreden. Door de inwerkingtreding van dit besluit is het ‘Besluit breed moratorium’ komen te vervallen.

In hoofdstuk drie zal aandacht worden besteed aan de diverse vereisten voor het doen van een verzoek voor een breed moratorium bij de rechtbank. Daarbij zullen de voorwaarden die in de wet zijn opgenomen worden benoemd en besproken.

Verder zullen in hoofdstuk vier de overige (dwang)middelen richting schuldeisers worden omschreven, die een natuurlijk persoon tot zijn beschikking heeft om tot een oplossing te komen voor zijn schulden. Niet alle overige middelen zullen (uitgebreid) worden besproken. Deze thesis beperkt zich tot de volgende middelen: het ‘smal’ moratorium ex artikel 287b Faillissementswet (hierna: Fw), de gedwongen schuldregeling ex artikel 287a Fw en de convenanten die zijn gesloten tussen de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (hierna: NVVK) en een aantal (grote) schuldeisers. De reden dat uitsluitend deze middelen zullen worden behandeld is dat dit de middelen zijn die vaak door de gemeentelijke schuldhulpverlening worden ingezet gedurende een minnelijk schuldentractaat. Door het analyseren van de voornoemde (dwang)middelen zal worden onderzocht hoe het breed moratorium zich tot deze (dwang)middelen verhoudt.

Daarnaast zullen de gepubliceerde uitspraken aangaande aanvragen voor een breed moratorium in het vijfde hoofdstuk worden uiteengezet. Tot op heden (8 mei 2023) zijn er in het kader van het breed moratorium slechts vier uitspraken gepubliceerd op rechtspraak.nl.

In hoofdstuk zes zullen de gesignaleerde knelpunten bij de toepassing van een breed moratorium worden weergegeven.

Ten slotte zullen in hoofdstuk zeven de onderzoeksresultaten worden weergegeven. Voorts zal een aanbeveling ten aanzien van het breed moratorium worden gedaan. *And last but not least*, volgt een conclusie.

II. ACHTERGROND EN AANLEIDING

§ II.1 *Oorsprong instrument breed moratorium*

In 2007 signaleerde de overheid dat de schuldenproblematiek in Nederland flink was toegenomen. Veel meer mensen deden een beroep op schuldhulpverlening. Verder waren over het algemeen, in vergelijking met de voorgaande jaren, de hoogte van de schuldenlasten en het aantal schuldeisers van mensen met (problematische) schulden, enorm gestegen. Mede gelet op het voorgaande zag de overheid aanleiding om nadere maatregelen te treffen in het kader van armoedebestrijding en het oplossen van de schuldenproblematiek.²³ Tegen die achtergrond is tussen het ministerie van SZW en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) het bestuursakkoord *Samen aan de slag*²⁴ tot stand gekomen. In het akkoord hadden voornoemde partijen afgesproken om de mogelijkheden tot vergroting van de effectiviteit van de gemeentelijke schuldverlening in kaart te brengen.²⁵ Naar aanleiding daarvan is in 2008 het onderzoek ‘*Schulden? De gemeente helpt!*’²⁶ uitgevoerd, te weten een onderzoek naar de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening.²⁷

In het onderzoeksrapport werd onder meer een aanbeveling gedaan om een breed moratorium in de wet op te nemen, omdat dit instrument mogelijk de effectiviteit van de schuldhulpverlening zou kunnen bevorderen.²⁸ Per 1 januari 2008 was al een ‘smal’ moratorium van kracht geworden, maar dit was alleen in te zetten in bepaalde bedreigende situaties zoals een gedwongen uithuiszetting.²⁹ Het ‘smal’ moratorium bood geen oplossing voor bijvoorbeeld gelegde beslagen op het inkomen van een schuldenaar of de verrekening van geldvorderingen door schuldeisers. De onderzoekers waren daarom van mening dat er een instrument diende te komen, dat ook zulke incassoacties van de schuldeisers kon tegenhouden.³⁰ Het breed moratorium werd in het rapport gekwalificeerd als een instrument dat kon worden ingezet indien één of meer schuldeisers zich niet meewerkend aan een oplossing

²³ *Kamerstukken II* 2007/08, 24515, nr. 119, p. 1.

²⁴ *Kamerstukken II* 2006/07, 30800-B, nr. 17; *Samen aan de slag: Bestuursakkoord rijk en gemeenten* 2007.

²⁵ *Samen aan de slag: Bestuursakkoord rijk en gemeenten* 2007, Tweede evaluatieronde Bestuurlijk Akkoord Participatie, § 3.7; Heimstra & De Vries en Significant 2008, p. 3.

²⁶ Heimstra & De Vries en Significant 2008; *Kamerstukken II* 2007/08, 24515, nr. 140.

²⁷ Heimstra & De Vries en Significant 2008; *Kamerstukken II* 2007/08, 24515, nr. 140.

²⁸ Heimstra & De Vries en Significant 2008, § 345; *Kamerstukken II* 2007/08, 24515, nr. 140, p. 5.

²⁹ *Stb.* 2007, 222; art. 287b Fw.

³⁰ Heimstra & De Vries en Significant 2008, § 343-344.

voor de schulden gingen opstellen. Bijvoorbeeld door incassomaatregelen te treffen, terwijl zij op de hoogte waren dat de schuldenaar zich bij de schuldhulpverlening had gemeld voor hulp in het kader van zijn problematische schuldensituatie.³¹ Bij het breed moratorium zoals omschreven in het rapport, ging het om een relatief laagdrempelig in te zetten instrument. Het instrument zou dan kunnen worden ingezet indien het noodzakelijk was voor het slagen van een schuldhulpverleningstraject.³²

§ II.2 *Onderzoek naar de wenselijkheid*

Naar aanleiding van de bevindingen uit het onderzoeksrapport *Schulden? De gemeente helpt!*, is in 2010 een onderzoek verricht naar de wenselijkheid van een breed moratorium.³³ In het onderzoeksrapport opgesteld door Panteia³⁴ werd het breed moratorium omschreven als een instrument dat door de schuldenaar kon worden aangevraagd, door de rechter diende te worden toegekend en dat niet alleen in bedreigende situaties (zoals bij een ‘smal’ moratorium het geval is) is in te zetten, maar ook in situaties waarbij sprake is van loonbeslag, executie en verrekening.³⁵ Het breed moratorium had een generieke werking, inhoudende dat het niet alleen één schuldeiser, maar alle schuldeisers van de schuldenaar raakte.³⁶

Vertegenwoordigers van de schuldhulpverlenende organisaties zagen het voorgestelde instrument als een uiterste redmiddel, dat pas ingezet kan worden nadat alle andere mogelijkheden zijn onderzocht om op vrijwillige basis tot een oplossing voor de schulden te komen. Een aantal schuldhulpverleners daarentegen, vond juist dat het instrument direct na aanmelding bij de schuldhulpverlening ingezet moet kunnen worden. Dit zou tot gevolg hebben dat de schuldensituatie snel gestabiliseerd zou kunnen worden en dat vervolgens gelijk kon worden gewerkt aan een oplossing voor de schulden.³⁷

Bij dat onderzoek in 2010 waren diverse belanghebbende partijen vanuit de praktijk betrokken om hun mening te geven over de mogelijke invoering van een breed moratorium. Hoewel een

³¹ Heimstra & De Vries en Significant 2008, § 114/341-342

³² Heimstra & De Vries en Significant 2008, § 114/341/344/346.

³³ *Kamerstukken II* 2009/10, 24515, nr. 174, § 1 en nr. 190, p. 2.

³⁴ Panteia 2010.

³⁵ Panteia 2010, p. 7.

³⁶ Panteia 2010, p. 18 en 19.

³⁷ Panteia 2010, p. 24.

deel van de groep, waaronder de VNG en de NVVK, voorstander was van de invoering van een breed moratorium, was een groot deel, waaronder de Raad voor Rechtsbijstand, gerechtsdeurwaarders en diverse schuldeisers, daar geen voorstander van.³⁸

In het rapport werd omschreven dat de sterke positie van schuldeisers maakte dat zij, na het verkrijgen van een executoriale titel, gelijk beslag legden op het inkomen van de schuldenaar. Dit was nadelig voor een minnelijk traject, omdat daardoor geld uit de boedel stroomde. Door de schuldhulpverlening werd bepleit dat dit met de invoering van een breed moratorium kon worden voorkomen, aangezien het voorgestelde instrument mogelijk zou maken dat geen enkele schuldeiser beslag zou kunnen leggen.³⁹ Daarnaast kon het instrument ook werken als een ‘stok achter de deur’, in die zin dat de schuldeisers – hoewel zij daartoe niet verplicht waren – zouden meewerken aan een minnelijk traject en geen incassomaatregelen zouden treffen.⁴⁰

Uit het onderzoek bleek echter dat schuldeisers weinig vertrouwen hadden in een minnelijk traject.⁴¹ Dit kwam onder andere door de wisselende kwaliteit van de schuldhulpverleners. Door de rechtelijke macht en de Raad van Rechtsbijstand werd hierover opgemerkt dat een groot deel van de schuldhulpverleners de benodigde financieel-juridische kennis miste. Daarnaast misten zij de vaardigheden die nodig waren om te onderhandelen bij het inzicht krijgen in en oplossen van de overmatige schuldenlasten. Gepleit werd voor verdere professionalisering van de schuldhulpverleners en standaardisering van de schuldhulpverlening.⁴² Er werd derhalve gepleit voor investering in de kwaliteit van de schuldhulpverlening. Dit zou het vertrouwen in het minnelijk traject mogelijk bevorderen. Vertrouwen tussen de schuldeisers en de schuldhulpverlening was immers nodig voor een goede werking van het voorgestelde instrument.⁴³

Schuldeisers zagen het instrument echter nog wel als ‘eenzijdig’. Zij vonden dat zij geen greep hadden op de voorwaarden, terwijl dat bij een vrijwillig convenant wel het geval is. De schuldeisers hadden zich op het standpunt gesteld dat het eenzijdig instrument de communicatie tussen de schuldeisers en schuldhulpverlening waarschijnlijk niet zou bevorderen, waardoor er

³⁸ Panteia 2010, p. 43.

³⁹ Panteia 2010, p. 19.

⁴⁰ Panteia 2010, p. 20.

⁴¹ Panteia 2010, p. 15.

⁴² Panteia 2010, p. 15.

⁴³ Panteia 2010, p. 24.

waarschijnlijk ook niet aan de voornoemde vertrouwensrelatie zou worden gewerkt. In de convenanten daarentegen, zijn afspraken vastgelegd ten aanzien van een incassostop. Door het wettelijk vastleggen van die incassostop zou het vrijwillige karakter verloren gaan.⁴⁴ Mede gelet op het standpunt van de schuldeisers is daarom vanuit de schuldhulpverlening aangedragen om een aantal verplichtingen op te leggen aan de schuldenaar, waaronder de informatieplicht.⁴⁵

In het tussenrapport van Panteia van 2010 werd uiteindelijk geconcludeerd dat het invoeren van een breed moratorium niet wenselijk was, mede omdat er andere beschikbare instrumenten of alternatieven waren om de effectiviteit van het gemeentelijke schuldhulpverleningstraject te vergroten, zoals het dwangakkoord, het ‘smal’ moratorium en de convenanten.⁴⁶ Ook zou het breed moratorium inbreuk maken op de rechten van schuldeisers.⁴⁷

Gelet op het voorgaande heeft ook de minister van SZW⁴⁸ de conclusie getrokken dat het invoeren van een breed moratorium niet noodzakelijk was. Er was zijns inziens al een instrument dat het schuldregelingstraject bevorderde, namelijk zelfregulering in de vorm van de voornoemde convenanten. Deze convenanten waren de overeenkomsten die de schuldhulpverleners met een aantal grote schuldeisers hadden gesloten, waarin van te voren werd afgesproken, dat indien een schuldenaar zich voor hulp bij de gemeente meldde, er gelijk een incassostop tot stand kwam.⁴⁹ Zij bleken goed te werken in de praktijk en zorgden voor wederzijdse vertrouwen tussen de contractspartijen in kwestie. In een minnelijk schuldhulptraject diende het vertrouwen centraal te staan tussen de schuldhulpverlening, de schuldeisers en de schuldenaar, aldus de minister. Daar wilde de minister destijds dus meer op in spelen.⁵⁰

Toch bleek uiteindelijk voldoende draagvlak vanuit zowel het werkveld als in de politiek te bestaan voor een breed moratorium. In de Kamer werd lang een discussie gevoerd over hoe aan zo’n adempauze in de vorm van een wettelijk moratorium invulling diende worden gegeven. Verder was ook niet duidelijk hoe de financiering hiervan geregeld zou moeten worden. Er was

⁴⁴ Panteia 2010, p. 20.

⁴⁵ Panteia 2010, p. 20 en 21.

⁴⁶ Panteia 2010, p. 43-44; *Kamerstukken II 2009/10*, 24515, nr. 190, p. 2.

⁴⁷ *Kamerstukken II 2009/10*, 24515, nr. 190, p. 2.

⁴⁸ Destijds was de heer J.P.H. Donner de minister van SZW.

⁴⁹ *Kamerstukken II 2009/10*, 24515, nr. 190, p. 2.

⁵⁰ *Kamerstukken II 2009/10*, 24515, nr. 190, p. 2.

zelfs besproken om het breed moratorium in de Faillissementswet op te nemen. Maar dit kon vanwege het ontbreken van de nodige financiering niet worden bewerkstelligd.⁵¹

Er waren diverse vormen besproken van hoe een breed moratorium eruit zou kunnen zien, maar die werden allemaal afgekeurd door de Tweede Kamer.⁵² Uiteindelijk werd het amendement van de Kamerleden Sterk en Spekman op 30 juni 2011 aangenomen, waarmee de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening werd aangepast en de gemeentelijke schuldhulpverlening aldus een wettelijk breed moratorium ter beschikking kreeg.⁵³ In de toelichting van het amendement werd aan het instrument een karakter van een *ultimum remedium* gegeven.⁵⁴ Dit was anders dan in het onderzoeksrapport van 2008 ‘*Schulden? De gemeente helpt!*’ was voorgesteld, waarin het nog ging om ‘een laagdrempelig in te zetten instrument’. Hiervoor was gekozen omdat de hoge mate van laagdrempeligheid van het voorgestelde instrument van 2008, botste met het feit dat de verhaalsrechten van de schuldeisers gedurende een afkoelingsperiode (tijdelijk) werden aangetast door het incassoverbod.⁵⁵ Het instrument mocht niet te lichtvaardig of te vroeg in het proces van het schuldhulpverleningstraject worden aangevraagd. De betrokken schuldhulpverlener moest moeite hebben gedaan om de schuldeisers te overtuigen hun incassoactiviteiten te staken. Het primaire doel van het instrument was om de schuldhulpverlening een dwangmiddel te geven om in samenspraak met de schuldeisers tot een schuldregeling te komen.⁵⁶

§ II.3 *Discussiepunten bij het ontwerpbesluit ‘Besluit breed moratorium’*

Artikel 5 lid 1 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening⁵⁷ (hierna: Wgs) vormt de grondslag voor het instellen van een breed moratorium.⁵⁸ Het artikel bepaalt dat er bij algemene maatregel van bestuur nadere voorwaarden (hierna: AMvB) worden gesteld voor het instellen

⁵¹ Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 4.

⁵² *Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 11/25/36/37/45/48; Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 4.

⁵³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49; *Vakstudie Invorderingswet*, art. 25 Invorderingswet 1990, aant. 1.20.16 (online, bijgewerkt 3 april 2023); zie de thans geldende artikel 5 Wgs.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49, p. 2 (MvT).

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49, p. 2 (MvT); *Vakstudie Invorderingswet*, art. 25 Invorderingswet 1990, aant. 1.20.16 (online, bijgewerkt 3 april 2023).

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49, p. 2 (MvT); *Vakstudie Invorderingswet*, art. 25 Invorderingswet 1990, aant. 1.20.16 (online, bijgewerkt 3 april 2023).

⁵⁷ Wet van 9 februari 2012 tot het geven aan gemeenten van de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening) (*Stb.* 2012,78).

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49; art. 5 lid 1 Wgs.

van een breed moratorium.⁵⁹ Daarnaast worden ook verplichtingen van de schuldenaar die gelden tijdens een breed moratorium in die AMvB opgenomen.⁶⁰ Het eerste ontwerp voor een AMvB betrof een concept ‘Besluit breed moratorium’.⁶¹

Diverse partijen werden in de gelegenheid gesteld om hun mening te geven over het ontwerpbesluit van 24 mei 2016.⁶² Naar aanleiding van de aangedragen aandachtspunten werd het Besluit op een aantal punten aangepast.⁶³ Er werd onder meer in het Besluit verduidelijkt dat de schuldenaar gedurende een breed moratorium geen nieuwe schulden mocht laten ontstaan.⁶⁴ Verder werd opgenomen dat bij een verzoekschrift in het kader van het instellen van een breed moratorium, naast het leveren van een plan van aanpak, ook een machtiging van de schuldenaar moet worden overgelegd aan de rechtbank, waarin hij aan de gemeente toestemming geeft tot beheer van zijn inkomen.⁶⁵ Daarnaast kwam het artikel met de uitsluiting van hoger beroep en cassatie te vervallen.⁶⁶

In de nota van toelichting bij het Besluit breed moratorium⁶⁷ was opgemerkt dat de schuldhulpverlening met de invoering van het instrument veel verantwoordelijkheid zou krijgen, bij bijvoorbeeld het controleren of door de schuldenaar aan alle verplichtingen werd voldaan, waaronder de arbeidsverplichting. De schuldenaar moest namelijk naar vermogen baten voor de boedel verwerven. Bij dwangakkoorden was de ervaring dat het per gemeente verschilde hoe streng en hoe vaak op de inspanningsplicht (arbeids-/ sollicitatieplicht) werd gecontroleerd. Uniformiteit was daarbij vereist, aldus de Raad voor de Rechtspraak.⁶⁸

Voorts werd bepleit om een standaard breed moratorium in te zetten, in die zin dat het moratorium vanaf de aanvang van elke gemeentelijke schuldhulpverleningstraject kon worden ingezet. En dan op een zo eenvoudig mogelijke manier. Door de wetgever werd echter aangevoerd dat het instrument een uiterste middel was. Het instrument kon namelijk alleen

⁵⁹ Art. 5 lid 2 Wgs; *Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49.

⁶⁰ Art. 5 lid 3 Wgs; *Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49.

⁶¹ *Stb.* 2017, 83.

⁶² Internetconsultatie: Besluit breed moratorium; Advies van de Raad van State over ontwerpbesluit Besluit breed moratorium (*Stcrt.* 2017, 13896); Advies van de Raad voor de Rechtspraak over AMvB breed moratorium.

⁶³ *Stb.* 2017, 83, § 3.1 (NvT).

⁶⁴ Art. 4 onder f het Besluit breed moratorium (oud); thans is deze verplichting opgenomen in art. 6 onder f Bgs.

⁶⁵ Art. 2 lid 3 sub d van het Besluit breed moratorium (oud); thans is deze verplichting opgenomen in art. 4 lid 3 sub d Bgs.

⁶⁶ Het betreft art. 8 van het ontwerpbesluit Besluit breed moratorium (vervallen); *Stb.* 2017, 83, § 3.1 (NvT).

⁶⁷ *Stb.* 2017, 83 (NvT).

⁶⁸ Advies van de Raad voor de Rechtspraak over AMvB breed moratorium, p. 12.

worden ingezet in situaties waarin andere instrumenten onvoldoende soelaas boden. Het voorstel om het standaard bij elke traject in te voeren, zou daaraan afbreuk doen.⁶⁹

Ook werd verzocht dat onafhankelijk toezicht zou worden gehouden op het gebruik van het instrument. Daarnaast was verzocht om specifieke kwaliteitseisen ten aanzien van het wettelijk breed moratorium te introduceren. Maar daarop was aangevoerd dat het niet gepast was om met betrekking tot een specifieke instrument, specifieke kwaliteitseisen te stellen of een andere vorm van toezicht te introduceren.⁷⁰

Verder was opgemerkt dat de bevoegdheid voor het indienen van een verzoek tot instellen van een breed moratorium of de beëindiging daarvan, niet uitsluitend aan het college van B&W zou moeten toekomen. Maar ook aan anderen zoals schuldeisers, advocaten en beschermingsbewindvoerders.⁷¹ Deze wens werd echter niet gehonoreerd door de wetgever, omdat artikel 5 lid 1 Wgs een exclusieve taak aan gemeenten toebedeelde.⁷²

Ook de wens om af te zien van de verschuldigde griffierechten bij het aanvragen en beëindigen van een breed moratorium werd niet overgenomen. De gemeenten hadden immers zelf uitdrukkelijk verzocht om een breed moratorium in te voeren. Dat de gemeenten griffierecht verschuldigd zouden zijn, maakte dat het instrument niet te lichtvaardig zou worden ingezet, aldus de wetgever.⁷³

Ook werd geadviseerd om niet de beslagvrije voet als uitgangspunt te nemen, maar het vrij te laten bedrag (hierna: Vtlb), dat ook binnen een minnelijke en wettelijke schuldregeling werd gehanteerd. Het Vtlb was immers een afgeleide van de beslagvrij voet, maar had extra ophogingsmogelijkheden. De wetgever voerde daarentegen aan dat het instrument van het breed moratorium niet gericht is op het komen tot een schuldenregeling, maar juist op het bewerkstelligen van duurzame betaalafspraken met de schuldeisers. Als tijdens de afkoelingsperiode het Vtlb zou worden gehanteerd, zou de schuldenaar een ruime bestedingsruimte hebben dan na het breed moratorium. Dat zou een negatief effect hebben, omdat hij zich na beëindiging van het breed moratorium weer aan de lager bestedingsruimte

⁶⁹ *Stb.* 2017, 83, § 3.3 (NvT).

⁷⁰ *Stb.* 2017, 83, § 3.3 (NvT).

⁷¹ Zie art. 48 WCK; *Stb.* 2017, 83, § 3.4.1 (NvT).

⁷² *Stb.* 2017, 83, § 3.4.1 (NvT).

⁷³ *Stb.* 2017, 83, § 3.4.1 (NvT).

zou moeten gaan aanpassen, met als gevolg het risico op nieuwe schulden. Hierdoor werd dan de financiële stabiliteit weer in gevaar gebracht.⁷⁴

Tot slot had de Konink Beroepsorgaan van Gerechtsdeurwaarders (hierna: KBvG) zich op het standpunt gesteld dat het breed moratorium geen oplossing zou bieden voor de knelpunten in het minnelijke schuldhulpverleningstraject. Volgens KBvG lag een oplossing gelegen in de professionalisering van de gemeentelijke schuldhulpverlening.⁷⁵ De wetgever onderschreef dat de schuldhulpverlening gebaat was bij een verdere professionaliseringslag. Maar gaf aan dat de noodzaak van een breed moratorium daar los van lag. Niettemin zou, voor het wegnemen van de ook door de gemeenten geuite zorgen over de naar hun mening ingewikkelde procedure voor het instellen van een breed moratorium en de mogelijke uitvoeringslasten daarvan, informatie over het gebruik van en het proces rondom het moratorium door het ministerie van SZW voorafgaand aan de inwerkingtreding, beschikbaar worden gesteld.⁷⁶

§ II.4 *Invoering breed moratorium*

Het Besluit breed moratorium trad op 1 april 2017 in werking, zijnde zes jaar na het aangenomen amendement.⁷⁷ Krachtens artikel 10 van het Besluit breed moratorium trad artikel 5 Wgs gelijktijdig met het besluit in werking. Met de inwerkingtreding van het besluit en artikel 5 Wgs op 1 april 2017, werd het huidige instrument breed moratorium officieel ingevoerd.

Sinds 1 april 2017 kan derhalve door het college van B&W (lees: de gemeentelijke schuldhulpverlening) voor een schuldenaar een verzoek bij de rechtbank worden ingediend teneinde een afkoelingsperiode ten aanzien van alle schuldeisers te bevelen (artikel 5 lid 1 Wgs).⁷⁸ Gedurende een afkoelingsperiode mogen de desbetreffende schuldeisers – voor een periode van maximaal zes maanden – geen incassoactiviteiten uitvoeren.⁷⁹ Het is gedurende de afkoelingsperiode derhalve niet toegestaan om bijvoorbeeld beslag te leggen op goederen van de schuldenaar, zijn woning executoriaal te verkopen of een geldvordering op hem te

⁷⁴ *Stb.* 2017, 83, § 3.4.2 (NvT).

⁷⁵ *Stb.* 2017, 83, § 4 (NvT).

⁷⁶ *Stb.* 2017, 83, § 4 (NvT).

⁷⁷ *Stb.* 2017, 83; Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 5.

⁷⁸ Art. 5 lid 1 Wgs juncto art. 4 lid 1 Bgs.

⁷⁹ Art. 5 lid 1 Wgs juncto art. 10 Bgs.

verrekenen.⁸⁰ Voorst is het breed moratorium – in tegenstelling tot de omschrijving van het voorgestelde breed moratorium in het onderzoeksrapport van Panteia van 2010 – niet inzetbaar bij bedreigende situaties. In bedreigende situaties zal er een beroep op het ‘smal’ moratorium moeten worden gedaan, in plaats van een breed moratorium.

De (nadere) voorwaarden voor het instellen van een breed moratorium zijn thans opgenomen in het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening⁸¹ (hierna: Bgs).⁸² Door de inwerkingtreding van dit besluit is het Besluit breed moratorium komen te vervallen. In het Bgs wordt onder meer uitvoering gegeven aan de delegatiebepaling van artikel 5 leden 2 en 3 Wgs. Daarbij worden de formele vereisten en verplichtingen voor een breed moratorium in kaart gebracht.⁸³

In het Besluit is bepaald dat een verzoek tot het afkondigen van een breed moratorium wordt toegewezen indien is aangetoond dat het breed moratorium noodzakelijk is voor de gemeentelijke schuldhulpverlening en in het belang is van de gezamenlijke schuldeisers.⁸⁴ Daarnaast moet ook blijken dat de schuldenaar de verplichtingen voortvloeiende uit het breed moratorium, zoals de informatieverplichting, de medewerkingsverplichting, het naar vermogen verwerven van baten voor de boedel, het betalen van de lopende betalingsverplichtingen en het niet laten ontstaan van nieuwe schulden, zal nakomen.⁸⁵ In het Besluit zijn daarnaast de afwijzingsgronden benoemd.⁸⁶ Voorts is te zien welke stukken nodig zijn om een verzoek in te dienen.⁸⁷ Ook zijn de gronden voor beëindiging van een breed moratorium in het Besluit opgenomen.⁸⁸

⁸⁰ Art. 5 lid 1 Wgs juncto art. 10 Bgs; *Kamerstukken II* 2010/11, 24515, nr. 49, p. 2.

⁸¹ Het besluit van 6 juli 2020, houdende regels voor de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening) (*Stb.* 2020, 240).

⁸² Art. 5 leden 2 en 3 Wgs juncto art. 4, 5 en 6 Bgs.

⁸³ Het besluit van 6 juli 2020, houdende regels voor de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening) (*Stb.* 2020, 240, § 3); ‘Schuldhulpverlening’, schuldingfo.nl.

⁸⁴ Art. 5 lid 2 Wgs juncto art. 5 lid 1 sub b Bgs.

⁸⁵ Art. 5 lid 1 sub a Bgs juncto art. 6 Bgs.

⁸⁶ Art. 5 lid 1 Bgs.

⁸⁷ Art. 4 lid 3 Bgs.

⁸⁸ Art. 8 Bgs.

§ II.5 *Plaats van het breed moratorium binnen de gemeentelijke schuldhulp*

Oorspronkelijk werd het breed moratorium gekwalificeerd als een instrument dat het minnelijk schuldregelingstraject zou moeten versterken. Maar er heeft echter een focusverschuiving plaatsgevonden binnen de gemeentelijke schuldhulpverlening. In 2008 lag de focus op het schuldenvrij maken van een schuldenaar, maar nu is het hoofddoel binnen de gemeentelijke schuldhulpverlening het duurzaam stabiliseren van de schuldsituatie van een schuldenaar.⁸⁹ Als de financiële situatie stabiel is, kan er een schuldregelingstraject worden opgestart, maar dat is gezien de voornoemde focusverschuiving geen regel.⁹⁰

Het breed moratorium kan worden ingezet indien één of meer schuldeisers het schuldhulpverleningstraject frustreren met hun incassoactiviteiten. De destabilisatie ligt in het steeds krijgen van nieuwe schulden in de vorm van bijvoorbeeld onnodige incassokosten of ingeval schuldeisers incasso's starten zonder dat er rekening is gehouden met de beslagvrije voet (het deel van het inkomen waar geen beslag op mag worden gelegd). Dit laatste heeft tot gevolg dat de schuldenaar nieuwe schulden zal maken om in de levensonderhoud te kunnen voorzien.⁹¹ Hij houdt namelijk niet genoeg over om van te leven. Hij zal bepaalde vaste lasten niet kunnen betalen, waardoor er nieuwe schulden ontstaan. In zulke situaties is een breed moratorium mogelijk inzetbaar.

Het breed moratorium is een *ultimum remedium*, een *last resort*. Dit betekent dat het instrument alleen kan worden ingezet als andere instrumenten onvoldoende kunnen bijdragen aan een oplossing voor de schulden en waarbij ondanks dat schuldeisers op de hoogte zijn van de omstandigheid dat de schuldenaar is toegelaten tot de schuldhulpverlening, er toch voor wordt gekozen om (verdere) incassomaatregelen te treffen.⁹² Een afgekondigde afkoelingsperiode in de vorm van een breed moratorium raakt de rechten van alle schuldeisers.⁹³ Het is aan de gemeentelijke schuldhulpverlening (en aan de rechtbank) om per geval een afweging te maken of het instellen van een breed moratorium het juiste middel is voor de stabilisatie van de schulden in een schuldhulpverleningstraject. Andere instrumenten die de schuldhulpverlening

⁸⁹ *Stb.* 2017, 83, § 1.1, onder b (NvT).

⁹⁰ *Stb.* 2017, 83, § 1.1, onder c (NvT).

⁹¹ *Stb.* 2017, 83, § 1.1, onder f (NvT).

⁹² *Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49, p. 2 (MvT); *Stb.* 2017, 83, § 1.1, onder g (NvT).

⁹³ Art. 5 lid 1 Wgs juncto art. 10 Bgs; *Stb.* 2017, 83, § 1.1, onder h (NvT).

ter beschikking staan zijn onder andere het dwangakkoord, het ‘smal’ moratorium, de eerder genoemde convenanten, budgetbeheer of beschermingsbewind.⁹⁴

Een breed moratorium kan op verzoek van het college van B&W tussentijds worden beëindigd. De situaties waarin een afkoelingsperiode kan worden beëindigd zijn onder andere opgenomen in artikel 8 lid 1 (sub a tot en met f) Bgs. De schuldenaar kan ook zelf een verzoek bij de rechtbank tot tussentijdse beëindiging indienen, maar alleen op het moment dat hij weer in staat is om zelfstandig aan zijn betalingsverplichtingen te voldoen.⁹⁵ Schuldeisers zijn daarentegen, in geen enkele situatie bevoegd om een verzoek tot tussentijdse beëindiging in te dienen bij de rechtbank. Ook niet als de schuldenaar een betalingsverplichting heeft geschonden. De schuldeiser zal bij de gemeentelijke schuldhulpverlening een verzoek daartoe moeten indienen. De schuldhulpverlener is overigens niet verplicht om daar gehoor aan te geven.⁹⁶

§ II.6 *Problematieken na invoering*

In de literatuur werd opgemerkt dat ondanks dat de totstandkoming van de geldende regelgeving in het kader van het breed moratorium heel lang had geduurd, dit niet heeft geleid tot goed doordachte wetgeving.⁹⁷ In theorie leek het instrument een aanzienlijke versterking voor de schuldhulpverleningstraject te betekenen. Maar in de praktijk is dat er niet van gekomen.

Ten tijde van de invoering van het instrument in april 2017 werd in het werkveld (voldoende) aandacht besteed aan het breed moratorium. Er werden toentertijd informatieproducten gemaakt over het breed moratorium, die vervolgens werden verspreid om mensen over het instrument in kennis te stellen.⁹⁸ Kort na de invoering was een tweetal verzoeken tot het instellen van het moratorium bij de rechtbank ingediend, maar die hebben niet geleid tot een afgekondigd breed moratorium.⁹⁹ Door het lage succesgehalte van de eerste verzoeken aan de rechtbank, was op

⁹⁴ *Stb.* 2017, 83, § 2.2 (NvT).

⁹⁵ Art. 8 lid 3 Bgs.

⁹⁶ *Stb.* 2017, 83, § 2.3 (NvT).

⁹⁷ *Vakstudie Invorderingswet*, art. 25 Invorderingswet, aant. 3.35.22 (online, bijgewerkt 3 april 2023).

⁹⁸ Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 16.

⁹⁹ Rb. Amsterdam 8 mei 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:3259; Rb. Gelderland 26 juni 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:3497.

een gegeven moment de aandacht voor het breed moratorium afgenomen. In het werkveld was een beeldvorming ontstaan dat het instrument ineffectief en tijdrovend was. Deze beeldvorming is, gezien het landelijk aantal succesvol ingediende verzoeken tot nu toe (slechts vier verzoeken) – niet meer gewijzigd.¹⁰⁰

Het instrument lijkt in de praktijk niet het beoogde doel te bereiken, namelijk het bevorderen van de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening.¹⁰¹ Het huidige instrument is gekenmerkt als een instrument met strenge toelatingseisen en zware belasting voor de gemeentelijke schuldhulpverlening.¹⁰² De betrokken schuldhulpverlener moet voor het instellen van een breed moratorium een sterk onderbouwde verzoek samen met diverse onderliggende stukken indienen bij de rechtbank.¹⁰³ Verder dient de gemeente voor elk verzoek tot het instellen van een breed moratorium griffierecht te betalen aan de rechtbank.¹⁰⁴ Door de gemeentelijke schuldhulpverlening is opgemerkt dat zodra zij alles op orde hebben om een verzoek breed moratorium in te dienen, het inzetten van het instrument niet meer noodzakelijk is. Dit komt doordat door de rechtbank (en de wetgever) wordt verlangd dat zij alle andere instrumenten hebben uitgeput om tot een oplossing te komen.¹⁰⁵ Het huidige instrument heeft immers het karakter van een *ultimum remedium*.¹⁰⁶ Verder wordt bij een breed moratorium uitgegaan van de beslagvrije voet in plaats van het Vtlb. Volgens de gemeentelijke schuldhulpverlening is dit praktisch gezien niet haalbaar, aangezien de schuldenaren vaak niet rond kunnen komen van de beslagvrije voet. Voor schuldenaren waarbij de beslagvrije voet ontoereikend is om de vaste lasten te betalen, zal gelet op de voorwaarden geen verzoek kunnen worden ingediend (zie § III.4).¹⁰⁷ Hierdoor is er een groot aantal schuldenaren dat op voorhand niet in aanmerking komt voor een wettelijk breed moratorium.

De voorwaarden en verplichtingen in het kader van een wettelijk breed moratorium zullen in het volgende hoofdstuk nader worden besproken.

¹⁰⁰ Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 16.

¹⁰¹ Buchem-Spapens & Pouw 2018, p. 163.

¹⁰² Van Silfhout 2021, hoeden-mulder.nl.

¹⁰³ Art. 5 lid 1 Wgs juncto art. 4 lid 2 en 3 Bgs.

¹⁰⁴ Van Silfhout 2021, hoeden-mulder.nl.

¹⁰⁵ Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 16.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49, p. 2 (MvT).

¹⁰⁷ Art. 6 sub e Bgs; Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 16.

III. HET INSTELLEN VAN EEN WETTELIJK BREED MORATORIUM

§ III.00 *Overzicht voorwaarden breed moratorium*

De voorwaarden die gelden voor het doen van een verzoek breed moratorium zijn opgenomen in het artikel 5 Wgs en de artikelen 4 tot en met 6 Bgs. De voorwaarden worden in de volgende paragrafen nader uiteengezet. De voorwaarden luiden als volgt:

- I. Het verzoek wordt uitsluitend ingediend door het college van B&W; het college is gehouden griffierecht te betalen;
- II. Het verzoek kan slechts worden ingediend voor een schuldenaren, zijnde een natuurlijke persoon, die is toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening;
- III. Bij het verzoek dienen de volgende stukken worden overgelegd:
 - a. een opgave van de omvang van de boedel en een complete schuldenlijst;
 - b. een overzicht van de beslagen die zijn geregistreerd in het beslagregister;
 - c. een goed onderbouwde verklaring van het college, waarin de noodzaak voor het instellen van een breed moratorium wordt weergegeven;
 - d. een plan van aanpak en een machtiging tot beheer van het inkomen van de schuldenaar of een opgave van de nader gemaakte afspraken met zijn beschermingsbewindvoerder;
 - e. een formulier waarin de schuldenaar verklaart dat hij zal meewerken aan de schuldhulpverlening en de daaruit voortvloeiende verplichtingen.
- IV. Er dient aannemelijk worden gemaakt dat de schuldenaar de verplichtingen in het kader van de schuldhulpverlening en het breed moratorium zal nakomen. De verplichtingen die gedurende een afgekondigd breed moratorium voor een schuldenaar gelden, luiden als volgt:
 - a. de schuldenaar moet aan de schuldhulpverlening alle relevante informatie verstrekken;
 - b. moet medewerking verlenen aan de schuldhulpverlening;
 - c. moet naar vermogen baten voor de boedel genereren;
 - d. moet meewerken aan het beheer van zowel zijn boedel als zijn schulden dat door de schuldhulpverlening wordt uitgevoerd;

- e. moet aan zijn maandelijkse betalingsverplichtingen blijven voldoen;
 - f. mag geen nieuwe schulden laten ontstaan.
- V. Er dient ook aannemelijk te worden gemaakt dat het inzetten van een breed moratorium noodzakelijk is in het kader van de schuldhulpverlening;
- VI. en dat het inzetten van een breed moratorium in het belang is van de gezamenlijke schuldeisers.

In de wet opgenomen afwijzingsgronden

- VII. Er mag in de tien jaar voorafgaand aan het indienen van het verzoek om een wettelijk breed moratorium niet al eerder een wettelijk breed moratorium zijn afgekondigd;
- VIII. Tot slot mag er bij het indienen van een verzoek breed moratorium niet al een wvsnp verzoek aanhangig zijn gemaakt bij de rechtbank.

§ III.0 *Algemeen*

Een verzoek tot het instellen van een breed moratorium wordt toegewezen indien aan de vereisten opgenomen in artikel 5 Wgs en het Bgs is voldaan. Artikel 5 Wgs bepaalt dat het college van B&W voor een cliënt – zijnde een schuldenaar/natuurlijke persoon die is toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening – een verzoekschrift bij de rechtbank kan indienen voor de afkondiging van een adempauze. Indien die adempauze wordt toegekend, kunnen de schuldeisers van de schuldenaar tijdelijk geen verhaal- of executiemaatregelen meer treffen. De afkondiging kan worden toegekend voor een periode van maximaal zes maanden.¹⁰⁸ Voorts is bepaald dat de afkoelingsperiode alleen wordt toegekend voor de periode die noodzakelijk is in het kader van het schuldhulpverleningstraject.¹⁰⁹ Dus niet langer dan noodzakelijk is.

Daarnaast dient te zijn voldaan aan de nadere voorwaarden voortvloeiende uit het Bgs.¹¹⁰ Voor toewijzing van een verzoek dient onder andere voldoende aannemelijk te zijn gemaakt dat de schuldenaar (1) de verplichtingen voortvloeiende uit de gemeentelijke schuldhulpverlening en het breed moratorium zal voldoen (artikel 5 lid 1 sub a Bgs). De verplichtingen met betrekking tot het breed moratorium zijn opgenomen in artikel 6 Bgs en hiervóór weergegeven. Daarnaast

¹⁰⁸ Art. 5 lid 1 Wgs.

¹⁰⁹ Art. 5 lid 2 Wgs juncto art. 5 lid 1 sub b Bgs.

¹¹⁰ Art. 5 lid 2 en 3 Wgs.

dient worden aangetoond (2) dat de adempauze noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de schuldhulpverlening en (3) in het belang is van de gezamenlijke schuldeisers is (artikel 5 lid 1 sub b Bgs).¹¹¹ De toewijzingseisen zijn cumulatieve vereisten.¹¹²

§ III.1 *De uitsluitende bevoegdheid van het college*

Een aanvraag voor een afkoelingsperiode wordt gedaan door middel van het indienen van een verzoekschrift bij de rechtbank, afdeling Insolventie, van de woonplaats van de beknelde schuldenaar (relatieve competentie).¹¹³ Het verzoekschrift wordt zoals voorgaand aangegeven door het college van B&W ingediend.¹¹⁴ Daar is geen advocaat bij nodig.¹¹⁵

De Wgs is een kaderwet voor de gemeentelijke schuldhulpverlening.¹¹⁶ Uit die wet volgt dat uitsluitend het college van B&W bevoegd is om een verzoek breed moratorium bij de rechtbank in te dienen (discretionaire bevoegdheid van het college). De schuldenaar is dus zelf niet bevoegd om een verzoek in te dienen.¹¹⁷ Het verzoekschrift dient officieel door het college te worden ingediend, echter wordt dit in de praktijk uitbesteed aan de gemeentelijke schuldhulpverlening.¹¹⁸ Op grond van artikel 3a Wgs is namelijk mandaat mogelijk.

De griffiekosten voor een verzoek tot afkondiging van een afkoelingsperiode worden voldaan door de gemeente die het verzoek doet. Deze kosten mogen niet bij de schuldenaar in rekening worden gebracht.¹¹⁹ In de nota van toelichting van het Besluit breed moratorium (oud) is opgemerkt dat het feit dat de gemeentelijke schuldhulpverlening griffiekosten verschuldigd is, ervoor zorgt dat het instrument niet te lichtvaardig wordt ingezet. Daarnaast is hiervoor gekozen omdat het instrument mede op het uitdrukkelijk verzoek van de gemeentelijke

¹¹¹ Art. 5 lid 2 Wgs juncto art. 5 lid 1 sub b Bgs.

¹¹² Lankhorst, in: *Module Rechtsbijstand en schuldhulpverlening*, regeling Fw, aant. 1.5 (online, actueel t/m 25 mei 2020).

¹¹³ Art. 4 lid 2 Bgs.

¹¹⁴ Art. 5 lid 1 Wgs juncto art. 4 lid 2 Bgs; 'Wegwijzer breed moratorium', schulinc.nl, p. 6.

¹¹⁵ Art. 4 lid 4 Bgs.

¹¹⁶ Wet van 9 februari 2012 tot het geven aan gemeenten van de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening) (*Stb.* 2012,78).

¹¹⁷ Art. 5 lid 1 Wgs juncto art. 4 lid 2 Bgs; Lankhorst 2016, § 2.2.

¹¹⁸ Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 6; 'Breed moratorium: adempauze voor schuldenaar en pas op de plaats voor schuldeiser', schakenraad.nl.

¹¹⁹ Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 6.

schuldhulpverlening is ingevoerd.¹²⁰ Daarbij zij echter opgemerkt dat voor andere instrumenten, zoals een wsnp, een dwangakkoord of een ‘smal’ moratorium geen griffierecht verschuldigd is. Hiermee wordt de toegankelijkheid van die instrumenten bevorderd.¹²¹ Merkwaardig is dat er een wetsvoorstel verlaging griffierechten¹²² ligt, dat gaat gelden voor alle zaken ten aanzien van de gemeentelijke schuldhulpverlening in het kader van de Wgs. Een uitzondering daarop blijft nog steeds het breed moratorium. Als reden voor deze uitzondering is aangegeven dat niet de schuldenaar zelf een verzoekschrift indient en gehouden is het griffierecht te betalen, maar de gemeentelijke schuldhulpverlening.¹²³ Verlagen van de griffierechten bij een breed moratorium zou naar mijn verwachting kunnen leiden tot een groei van het aantal verzoeken.

§ III.2 *Tot de gemeentelijke schuldhulpverlening toegelaten schuldenaren*

Niet iedereen komt in aanmerking voor een breed moratorium. Alleen natuurlijke personen die zijn toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening.¹²⁴ Dit instrument is bedoeld voor natuurlijke personen die kampen met een problematische schuldensituatie.¹²⁵ Het gaat daarbij om personen die in een toestand verkeren dat zij niet kunnen voortgaan met het betalen van hun schulden dan wel zijn opgehouden te betalen. Hiervoor is aansluiting gezocht bij de vereisten voor een verzoek tot toelating tot de wsnp en het verzoek tot een persoonlijk faillissement.¹²⁶ De gemeentelijke schuldhulpverlening wenst dat het instrument kan worden ingezet als een schuldenaar zich bij de gemeente meldt in het kader van zijn problematische schuldensituatie en niet pas als hij is toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening.¹²⁷ Maar aangezien

¹²⁰ *Stb.* 2017, 83, p. 20 (NvT).

¹²¹ Lankhorst, in: *Module Rechtsbijstand en schuldhulpverlening*, regeling Fw, aant. 1.5 (online, actueel t/m 25 mei 2020), zie onder griffierechten.

¹²² Voorstel tot wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de verlaging van griffierechten en de Algemene wet bestuursrecht (Wet verlaging griffierechten).

¹²³ Lankhorst, in: *Module Rechtsbijstand en schuldhulpverlening*, regeling Fw, aant. 1.5 (online, actueel t/m 25 mei 2020), zie onder griffierechten.

¹²⁴ Dit blijkt uit art. 5 lid 1 Wgs juncto art. 4 lid 1 Bgs. Onder cliënt dient te worden verstaan: een persoon aan wie op grond van de Wgs schuldhulpverlening wordt gegeven (art. 1 Wgs); *Vakstudie Invorderingswet*, art. 25 Invorderingswet 1990, aant. 1.20.16 (online, bijgewerkt 3 april 2023).

¹²⁵ Lankhorst 2016, § 2.3.

¹²⁶ Art. 1 Wgs, zie begripsbepaling voor ‘client’ en ‘schuldhulpverlening’; *Vakstudie Invorderingswet*, art. 25 Invorderingswet 1990, aant. 1.20.16 (online, bijgewerkt 3 april 2023); art. 284 lid 1 Fw en art. 6 lid 3 Fw.

¹²⁷ ‘Breed moratorium schulden ‘dode letter’’, binnenlandsbestuur.nl.

een breed moratorium een *last resort* is, kan die wens op dit moment niet worden gehonoreerd.¹²⁸

Overigens dient wel worden opgemerkt dat de verplichting dat een schuldenaar moet zijn toegelaten om in aanmerking te komen voor een breed moratorium, een belemmering vormt voor het gebruik van het instrument voor mensen die niet bij de gemeentelijke schuldhulpverlening in beeld komen. Een grote groep schuldenaren met problematische schulden weten immers hun weg niet te vinden naar een minnelijke schuldhulpverlener. Al helemaal niet naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze schuldenaren komen dan niet in beeld.¹²⁹ De schuldenaren die wel in beeld komen, moeten erop kunnen vertrouwen dat zij op de juiste wijze worden geholpen met hun schuldenproblematiek.

Op grond van artikel 48 van de Wet op het consumentenkrediet (hierna: WCK) zijn naast de gemeentelijke schuldhulpverlening, een aantal beschermde beroepen bevoegd om een schuldbemiddelingstraject uit te voeren.¹³⁰ Verder mogen ook wsnp-bewindvoerders op grond van een pilot een minnelijk schuldregelingstraject verrichten.¹³¹ Nu alleen de gemeentelijke schuldhulpverlening een verzoek kan indienen bij de rechtbank, komt een schuldenaar die bijvoorbeeld onder beschermingsbewind zit, niet in aanmerking voor een breed moratorium. Hij zou dan eerst moeten worden toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit is mijns inziens een stap te ver, omdat er dan in de tussentijd tijd overheen gaat en de schuldenlast verder oploopt.

Als voorbeeld valt te noemen een zaak die ik als zittingsgriffier heb mogen bijwonen. Het betreft een zaak waar een wsnp-bewindvoerder als schuldhulpverlener heeft opgetreden. In deze zaak was de schuldenaar eerst toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. Schuldeisers waren op de hoogte gebracht dat schuldenaar was toegelaten. Ondanks het contact van de gemeentelijke schuldhulpverlening met de desbetreffende schuldeisers werden door één schuldeiser toch de incassoactiviteiten voortgezet. Hierdoor voelde de schuldenaar zich genoodzaakt om zich bij een andere schuldhulpverlener te melden, namelijk een wsnp-bewindvoerder. De schuldeiser die het schuldhulpverleningstraject belemmerde met zijn

¹²⁸ *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2788.

¹²⁹ Berenschot 2019, p. 43.

¹³⁰ Art. 48 lid 1 sub c WCK.

¹³¹ *Pilot toevoeging verzoek toelating Wsnp*, bureauwsnp.nl.

invorderingsmaatregelen was de verhuurder van de woning van de schuldenaar.¹³² Hij had een vordering op de schuldenaar bestaande uit een huurachterstand en een geldlening. Er was destijds nog geen sprake van een dreigende situatie in de zin van ex artikel 287b Fw ('small' moratorium), omdat er nog geen ontruimingsvonnis van de kantonrechter was (en in het verlengde daarvan ook nog geen aanzegging van een deurwaarder van een ontruiming). Er werd (voorlopig) beslag gelegd op het inkomen van de schuldenaar. Dit zorgde voor destabilisatie van de schuldensituatie van de schuldenaar. Ter zitting is aan de schuldhulpverlening (zijnde de wsnp-bewindvoerder) gevraagd waarom er niet is ingezet op een breed moratorium. Daarbij werd aangegeven dat de gemeentelijke schuldhulpverlening de zaak te ingewikkeld vond.¹³³ Dat een beknelde schuldenaar zich dan moet wenden tot een (ervaren) wsnp-bewindvoerder voor schuldhulp baart zorgen. Het breed moratorium zou ook door beschermde beroepen, zoals beschermingsbewindvoerders, advocaten, maar ook wsnp-bewindvoerders, inzetbaar moeten zijn.¹³⁴

Vanuit het werkveld is opgemerkt dat het breed moratorium beter in de Faillissementswet kan worden ondergebracht, aangezien de regeling daar beter in past en dan ook beter aansluit bij de andere wettelijke instrumenten. Bij de Wgs staat de relatie tussen de gemeente en de schuldenaar centraal, terwijl het binnen de Faillissementswet, zoals ook bij het breed moratorium, gaat om de relatie tussen de schuldenaar en de schuldeisers.¹³⁵ Het voor schuldenaren mogelijk maken om een aanvraag tot het instellen van een breed moratorium te kunnen doen, maakt dat ook de schuldenaren die niet bij de gemeente in beeld zijn gekomen, een beroep zouden kunnen doen op het instrument. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij de systematiek en andere regelgeving in de Faillissementswet.¹³⁶

§ III.3 *Verzoekschrift en onderliggende stukken*

Over de verzoekschriftprocedure is vanuit het werkveld aangegeven dat het op een eenvoudiger manier zou moeten, met minder voorwaarden en minder papierwerk vooraf.¹³⁷

¹³² Rb. Rotterdam 25 november 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:11899.

¹³³ Rb. Rotterdam 25 november 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:11899.

¹³⁴ Indien aansluiting wordt gezocht bij de personen van art. 48 WCK en de Pilot wsnp-bewindvoerders.

¹³⁵ Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 28.

¹³⁶ Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 29-30.

¹³⁷ Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 28.

Verder is over de stukken die dienen te worden aangeleverd door de NVVK aangegeven: *‘Gemeenten moeten documentatie aanleveren waarvoor zij afhankelijk zijn van derden en dat kan lang duren. Daardoor wordt de functie van de noodknop al helemaal teniet gedaan. Je kan dit vergelijken met een brandalarm dat pas drie dagen na het uitbreken van de brand afgaat.’*¹³⁸

De bescheiden die aan het verzoekschrift dienen te worden toegevoegd zijn opgenomen in artikel 4 lid 3 Bgs. Wordt hier niet aan voldaan dan wordt de verzoekende partij niet ontvankelijk verklaard in haar verzoek. Bij het verzoek moet onder andere zijn overgelegd een actueel overzicht van de omvang van zowel de baten als de schulden. De crediteurenlijst zal – voor zover bekend bij de schuldhulpverlening – alle gegevens van de schuldeisers moeten bevatten, inhoudende de hoogte van de schuld, de namen en de woonplaatsen van de (oorspronkelijke) schuldeisers.¹³⁹ Daarnaast moet een uittreksel van het landelijk beslagregister worden afgegeven.¹⁴⁰ Door de gemeentelijke schuldhulpverlener moet een gemotiveerde verklaring worden afgelegd waaruit blijkt dat het breed moratorium in dat geval noodzakelijk is voor de schuldhulpverlening.¹⁴¹ In een plan van aanpak zal de schuldhulpverlener de redenen van de aanvraag moeten motiveren.¹⁴² Daaruit zal moeten blijken in hoeverre het breed moratorium zal bijdragen aan de financiële stabiliteit. Ook zal moeten worden aangegeven wat de vervolgstappen zijn en voor welke periode de aanvraag wordt gedaan. Bovendien zal in het plan van aanpak moeten zijn vermeld waarom andere instrumenten niet voldoende ondersteuning kunnen bieden om de nodige stabiliteit te bereiken.¹⁴³ Van de zijde van de schuldenaar dient een verklaring te worden afgelegd waarin hij verklaard medewerking te verlenen aan de schuldhulpverlening en dat hij zich zal houden aan de bijbehorende verplichtingen.¹⁴⁴ Voorts dient de schuldenaar de gemeentelijke schuldhulpverlening te machtigen om zijn gelden te beheren. Dit laatste is niet aan de orde indien sprake is van beschermingsbewind. In dat geval dienen de nadere vastgelegde afspraken tussen de betrokken schuldhulpverlener en de beschermingsbewindvoerder met betrekking tot het beheer van het inkomen te worden overgelegd aan de rechtbank.¹⁴⁵

¹³⁸ ‘Breed moratorium schulden ‘dode letter’’, binnenlandsbestuur.nl.

¹³⁹ Art. 4 lid 3 sub a Bgs; ‘Wegwijzer breed moratorium’, schulck.nl, p. 6.

¹⁴⁰ Art. 4 lid 3 sub b Bgs; ‘Wegwijzer breed moratorium’, schulck.nl, p. 6.

¹⁴¹ Art. 4 lid 3 sub b Bgs (juncto art. 5 lid 2 Wgs en art. 5 lid 1 sub b Bgs); ‘Wegwijzer breed moratorium’, schulck.nl, p. 6;

Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 7.

¹⁴² Art. 4 lid 3 sub d Bgs; ‘Wegwijzer breed moratorium’, schulck.nl, p. 6.

¹⁴³ ‘Wegwijzer breed moratorium’, schulck.nl, p. 6.

¹⁴⁴ Art. 4 lid 3 sub e Bgs; ‘Wegwijzer breed moratorium’, schulck.nl, p. 6.

¹⁴⁵ Art. 4 lid 3 sub d Bgs; ‘Wegwijzer breed moratorium’, schulck.nl, p. 6.

§ III.4 *Nakoming verplichtingen door schuldenaar*

Gedurende het breed moratorium zijn een aantal verplichtingen op de schuldenaar van toepassing. Er dient voldoende aannemelijk te zijn gemaakt dat de verplichtingen door de schuldenaar zullen worden nagekomen. De gemeentelijke schuldhulpverlening controleert of naar behoren aan deze verplichtingen wordt voldaan.¹⁴⁶ Indien de schuldenaar een van de op hem rustende verplichtingen schendt, is het college gehouden om een verzoek tot tussentijdse beëindiging bij de rechtbank in te dienen.¹⁴⁷

Op de schuldenaar rust zowel een informatie- als een medewerkingsverplichting jegens de gemeentelijke schuldhulpverlening.¹⁴⁸ Verder is de schuldenaar gedurende een breed moratorium verplicht om zich voldoende in te spannen om zoveel mogelijk gelden voor de boedel te verwerven.¹⁴⁹ Hij zal bijvoorbeeld fulltime moeten werken dan wel moeten solliciteren naar een fulltime betaalde baan. De schuldenaar dient ook zijn lopende betalingsverplichtingen na te komen, zoals de betaling van de huur en zorgkosten.¹⁵⁰ Voorts dient – indien er geen sprake is van beschermingsbewind – budgetbeheer zijn opgestart.¹⁵¹ De schuldenaar laat het financiële beheer dan volledig over aan de gemeentelijke schuldhulpverlening. Hij betaalt zelf geen rekeningen meer, maar ontvangt (wekelijks) leefgeld.¹⁵² Tot slot geldt dat de schuldenaar tijdens het breed moratorium geen nieuwe schulden mag laten ontstaan.¹⁵³

In de praktijk blijkt dit laatste vereiste als een strenge regel te worden ervaren.¹⁵⁴ Bij een breed moratorium wordt namelijk de beslagvrije voet als uitgangspunt genomen. Dit betekent dat de beslagvrije voet voldoende moet zijn om de vaste lasten te voldoen. Alles wat boven de beslagvrije voet valt, wordt gedurende het moratorium gereserveerd voor de schuldeisers. Een probleem hierbij is dat de beslagvrije voet alleen rekening houdt met het bedrag dat men nodig

¹⁴⁶ ‘Wegwijzer breed moratorium’, schulinc.nl, p. 8.

¹⁴⁷ Art. 6 juncto 8 lid 1 Bgs.

¹⁴⁸ Art. 6 onder a en b Bgs; Lankhorst, *Kernbeschrijving* (online, bijgewerkt 26 april 2023).

¹⁴⁹ Art. 6 onder c Bgs.

¹⁵⁰ Art. 6 onder e Bgs.

¹⁵¹ Art. 6 onder d Bgs; ‘Breed moratorium voor het eerst toegekend door rechtbank’, antwoord.nl.

¹⁵² Art. 6 onder d Bgs; *Vakstudie Invorderingswet*, art. 25 Invorderingswet, aant. 3.35.22 (online, bijgewerkt 3 april 2023).

¹⁵³ Art. 6 onder f Bgs.

¹⁵⁴ Lankhorst, in: *Module Rechtsbijstand en schuldhulpverlening*, regeling Fw, aant. 1.5 (online, actueel t/m 25 mei 2020).

heeft om van te leven, maar niet met de verhogende noodzakelijke kosten, zoals kosten voor de kinderopvang, reiskosten en alimentatiekosten. Het Vtlb houdt wel rekening met zulke kosten. Bij het Vtlb wordt het totaalbedrag van die noodzakelijke kosten, zijnde de kosten die niet uit de beslagvrije voet kunnen worden voldaan, bij de beslagvrije voet opgeteld.¹⁵⁵ Vandaar de wens vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening om het Vtlb als uitgangspunt te nemen in plaats van de beslagvrije voet.¹⁵⁶ Indien de beslagvrije voet ontoereikend is om de betalingsverplichtingen te voldoen, is op voorhand al vast te stellen dat er nieuwe schulden zullen ontstaan. Het ontstaan van nieuwe schulden vormt echter een imperatieve weigeringsgrond. De rechtbank kan in dat geval niet anders dan het verzoek afwijzen.¹⁵⁷

§ III.5 *Noodzakelijkheidsvereiste*

De rechtbank toetst of een afkondiging van een afkoelingsperiode noodzakelijk is in het kader van de schuldhulpverlening.¹⁵⁸ Er moet door de gemeentelijke schuldhulpverlening aannemelijk zijn gemaakt dat het noodzakelijk is om een breed moratorium in te zetten. Daarbij zal moeten blijken dat zonder de afkondiging van een moratorium het niet mogelijk is om tot een stabiele situatie te komen.¹⁵⁹ De gemeentelijke schuldhulpverlener zal met kracht van argumenten moeten onderbouwen waarom de gevraagde termijn noodzakelijk is. De afkoelingsperiode mag niet voor een termijn langer dan zes maanden worden toegekend. Het breed moratorium is – zoals hiervoor besproken – als een *ultimum remedium* ingevoerd.¹⁶⁰ Dit betekent dat het moet worden gezien als een laatste redmiddel om tot een oplossing voor de stabiliteit van de schuldenproblematiek te komen. Er wordt daarbij niet alleen naar de belangen van de schuldenaar gekeken, maar ook naar de belangen van de schuldeisers in kwestie.¹⁶¹ Het breed moratorium weerhoudt schuldeisers volledig van hun bevoegdheid tot executie en

¹⁵⁵ Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 13.

¹⁵⁶ Rb. Gelderland 26 juni 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:3497, r.o. 3.3.

¹⁵⁷ Art. 5 lid 1 sub a Bgs juncto art. 6 onder f Bgs; Lankhorst, in: *Module Rechtsbijstand en schuldhulpverlening*, regeling Fw, aant. 1.5 (online, actueel t/m 25 mei 2020).

¹⁵⁸ Art. 5 lid 2 Wgs juncto art. 5 lid 1 sub b Bgs.

¹⁵⁹ Art. 5 lid 2 Wgs juncto art. 5 lid 1 sub b Bgs; Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 6.

¹⁶⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49, p. 2 (MvT); Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 28.

¹⁶¹ Art. 5 lid 1 sub b Bgs; *Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49, p. 2 (MvT); *Stb.* 2017, 83, § 1.1 (NvT); Lankhorst, in: *Module Rechtsbijstand en schuldhulpverlening*, art. 5 Wgs, aant. 1.3 (online, actueel t/m 9 november 2018).

verhaal.¹⁶² Ten opzichte van de schuldeisers is het wettelijk breed moratorium dus een zwaar middel. Daarom mag het instrument niet te lichtvaardig of te vroeg in het proces van het hulpverleningstraject worden ingezet. Er dient door de schuldhulpverlening moeite te zijn gedaan om de schuldeisers te overtuigen om de incassomaatregelen stop te zetten.¹⁶³ De schuldeisers moeten zijn aangeschreven en voldoende zijn ingelicht. Uit jurisprudentie blijkt namelijk dat één telefoongesprek met de schuldeisers niet voldoende is om te concluderen dat de gemeentelijke schuldhulpverlening moeite heeft gedaan om de desbetreffende schuldeisers te overtuigen om op een andere manier tot een oplossing te komen (zie hoofdstuk V, § 2).¹⁶⁴ Daarnaast moet zijn gebleken dat de andere (wettelijke) instrumenten niet de nodige ondersteuning bieden voor de stabilisatie van de schuldensituatie.¹⁶⁵

§ III.6 *Belang gezamenlijke schuldeisers*

De rechtbank zal ook beoordelen of de afkondiging van een adempauze in het belang is van de gezamenlijke schuldeisers. Als de rechtbank een breed moratorium afkondigt worden immers de incassomaatregelen van alle schuldeisers van schuldenaar opgeschort.¹⁶⁶ Het recht op nakoming wordt tijdelijk ingeperkt. Hierdoor wordt inbreuk gemaakt op de verhaalsrechten van de schuldeisers. De inbreuk wordt gerechtvaardigd met de hoop dat de schuldenaar de nodige rust krijgt om zijn financiële situatie op orde te krijgen en vervolgens verdere afspraken maakt met de schuldeisers.¹⁶⁷

Uit de nota van toelichting van het vervallen Besluit breed moratorium blijkt dat schuldeisers gebaat zijn bij het snel stabiliseren van de schuldensituatie. Hierdoor ontstaat zicht op de aflossingsmogelijkheden van de schuldenaar. Door het voortzetten van de incassoactiviteiten door één of meer schuldeisers, zal de schuldenaar juist nieuwe schulden maken doordat hij bepaalde betalingsverplichtingen niet zal kunnen voldoen en hij verder in de problemen raakt,

¹⁶² Art. 5 lid 1 Wgs juncto art. 10 Bgs; 'Afkoelingsperiode voor schuldenaren: rechtbank wijst verzoek 'breed moratorium' toe, sdu.nl.

¹⁶³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49, p. 2 (MvT); *Stb.* 2017, 83, § 1.1 (NvT); Lankhorst, in: *Module Rechtsbijstand en schuldhulpverlening*, art. 5 Wgs, aant. 1.3 (online, actueel t/m 9 november 2018).

¹⁶⁴ Rb. Gelderland 26 juni 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:3497, r.o. 4.5.

¹⁶⁵ Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 6.

¹⁶⁶ Art. 5 lid 1 Wgs juncto art. 5 lid 1 sub b Bgs en art. 10 Bgs; Lankhorst, in: *Module Rechtsbijstand en schuldhulpverlening*, art. 5 Wgs, aant. 1.3 (online, actueel t/m 9 november 2018).

¹⁶⁷ Castermans 2017.

door bijvoorbeeld het verschuldigd worden van incassokosten en vertragingsrente. In zo'n situatie zou met het instellen van een breed moratorium, kunnen worden voorkomen dat de schuldenlast alleen maar oploopt en ten gevolge daarvan de afloscapaciteit daalt. Daarom is een succesvolle beëindiging van een adempauze door de beoogde stabilisatie van de schuldensituatie, ook in het belang van de gezamenlijke schuldeisers.¹⁶⁸

Daarbij dienen schuldeisers zich te realiseren dat het instellen van een breed moratorium niet leidt tot opheffing van de betalingsverplichting van de schuldenaar. De schuldeisers verliezen slechts voor een periode van maximaal zes maanden hun inningbevoegdheid. Dit houdt in dat het leggen van beslag, de executoriale verkoop van de woning of verrekening, tijdelijk niet mogelijk is, maar de wettelijke rente blijft wel tijdens de afkoelingsperiode doorlopen.¹⁶⁹ Zakelijke zekerheidsrechten, zoals hypotheek-, pand- en retentierechten, gaan niet verloren.¹⁷⁰ Na afloop van het breed moratorium kunnen schuldeisers alsnog overgaan tot executie. De schuldenaar dient de vordering namelijk (na het breed moratorium) alsnog te voldoen. De hoop is dan wel dat er dan duidelijke afspraken met de schuldeisers zijn gemaakt, die bijvoorbeeld voorzien in gespreide betaling, waardoor executie en verhaal niet onmiddellijk zullen volgen.¹⁷¹ De afkondiging van een afkoelingsperiode is immers mede in het belang van de schuldeisers, gezien zij de kans vergroot dat na de adempauze verplichtingen weer naar behoren worden nagekomen.¹⁷²

Bij een verzoek om een breed moratorium (of beëindiging daarvan) wordt het college door de rechtbank opgeroepen om ter zitting te verschijnen. De rechtbank kan ook de schuldenaar, de betrokken schuldeiser(s) en het Openbaar Ministerie oproepen om te worden gehoord, maar is daartoe niet verplicht.¹⁷³ De vraag die aan de orde is, is of dit niet ten aanzien van de schuldeisers in strijd met het beginsel van hoor en wederhoor van artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), aangezien het moratorium het verhaalsrecht van alle schuldeisers tijdelijk opschort? Immers ontbreken bij een aantal insolventie-instrumenten de regels van het bewijsrecht. Beslissingen worden genomen gebaseerd op

¹⁶⁸ *Stb.* 2017, 83, § 1.1 onder h (NvT).

¹⁶⁹ *Stb.* 2017, 83, p. 23 (NvT); Van Silfhout 2021, hoeden-mulder.nl.

¹⁷⁰ *Vakstudie Invorderingswet*, art. 25 Invorderingswet, aant. 3.35.22 (online, bijgewerkt 3 april 2023); art. 10 en 11 Bgs.

¹⁷¹ 'Breed moratorium: adempauze voor schuldenaar en pas op de plaats voor schuldeiser', schakenraad.nl.

¹⁷² Van Silfhout 2021

¹⁷³ Art. 9 lid 1 Bgs.

aannemelijkheid van de feiten in het geding, zonder dat de schuldeiser(s) kans krijgen om deze feiten te controleren en indien nodig te betwisten.¹⁷⁴ Dit knelt voornamelijk in het kader van een breed moratorium ex artikel 5 Wgs, aangezien een beslissing kan worden genomen waarbij de verhaalsrechten van alle schuldeisers tijdelijk worden opgeschort.¹⁷⁵ Wellicht heeft de wetgever dit zo bepaald, om te voorkomen dat de hoge mate van snelheid waarmee de procedures bij insolventiezaken worden gevoerd, zou worden vertraagd.¹⁷⁶

Op grond van artikel 358 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) kunnen zowel de verzoekende partij (het college van B&W), als de in de procedure verschenen belanghebbenden, waaronder de schuldeisers, binnen drie maanden in hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank.¹⁷⁷ Bij een breed moratorium geldt derhalve een langere beroepstermijn dan de overige insolventiezaken, gezien het breed moratorium een procedure betreft in het kader van de Wgs en niet de Faillissementswet.¹⁷⁸ Voor hoger beroep tegen bijvoorbeeld een toegewezen verzoek tot dwangakkoord in het kader van een door een natuurlijk persoon aangeboden minnelijke schuldregeling, geldt voor de schuldeiser(s) die als belanghebbenden worden aangemerkt en die het niet eens zijn met de beslissing, een beroepstermijn van acht dagen.¹⁷⁹ Op grond van artikel 360 Fw staat voor een ‘smal’ moratorium zelfs geen hoger beroep open.

§ III.7 *Tienjaarstermijn*

In artikel 5 lid 2 Bgs staan de nadere afwijzingsgronden ten aanzien van het instellen van een wettelijk breed moratorium. Een aanvraag voor een adempauze ex artikel 5 Wgs juncto artikel 4 Bgs wordt afgewezen indien er in de afgelopen tien jaar al een wettelijk breed moratorium door de rechtbank is afgekondigd.¹⁸⁰ Een schuldenaar mag dus maar één keer in tien jaar een verzoek tot een adempauze indienen.¹⁸¹ Oorspronkelijk was het de bedoeling dat een

¹⁷⁴ Engberts 2015, § 7, onder hoofdstuk 6.

¹⁷⁵ Art. 5 lid 1 Wgs juncto art. 10 Bgs; Engberts 2015, § 7, onder hoofdstuk 6.

¹⁷⁶ Engberts 2015, § 7, onder hoofdstuk 6.

¹⁷⁷ Art. 358 Rv; ‘Wegwijzer breed moratorium’, schulnick.nl, p. 7.

¹⁷⁸ Lankhorst, in: *Module Rechtsbijstand en schuldhulpverlening*, regeling Fw, aant. 1.5 (online, actueel t/m 25 mei 2020).

¹⁷⁹ Art. 292 lid 1 Fw.

¹⁸⁰ Art. 5 lid 2 sub a Bgs.

¹⁸¹ Art. 5 lid 2 sub a Bgs; Rb. Rotterdam 19 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:5869.

afkoelingsperiode per schuldenaar slechts één keer zou kunnen worden ingezet.¹⁸² Maar de wetgever heeft daarvan afgezien. De tienjaarstermijn is overgenomen van de aanvraag om toelating tot de wsnp.¹⁸³ De wetgever heeft voor een tienjaarstermijn gekozen, omdat het zoals bij een schuldsanering, een bijzondere gelegenheid voor de beknelde schuldenaar vormt om tot een stabiele financiële schuldensituatie te komen. De voorwaarde van de tienjaarstermijn vormt een imperatieve weigeringsgrond. De rechtbank moet afwijzen.¹⁸⁴ Mijns inziens zou de termijn van tien jaar kunnen worden ingekort, zodat mensen die bijvoorbeeld het slachtoffer worden van een economische crisis, weer gebruik van het instrument zouden kunnen maken.

§ III.8 *Geen samenloop met een wsnp-verzoek*

Verder bepaalt de wet dat een verzoek tot instellen van een breed moratorium wordt afgewezen indien er al een verzoek tot toepassing van de wettelijke schuldsanering bij de rechtbank aanhangig is gemaakt.¹⁸⁵ Hierover is in de nota van toelichting van het vervallen Besluit breed moratorium opgemerkt, dat indien er voorafgaand aan een verzoek breed moratorium een wsnp-verzoek is ingediend, het stadium van een (minnelijk) schuldhulpverleningstraject is gepasseerd, alsdan prevaleert de wettelijke schuldsaneringsregeling.¹⁸⁶ Samenloop is dus niet mogelijk. Ook hier geldt dat de rechtbank een verzoek om een breed moratorium moet afwijzen.

¹⁸² *Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49, p. 2 (MvT).

¹⁸³ Art. 288 lid 2 sub d Fw.

¹⁸⁴ *Stb.* 2017, 83, onder art. 3 lid 2 van het vervallen Besluit breed moratorium (NvT).

¹⁸⁵ Art. 5 lid 2 sub b Bgs.

¹⁸⁶ *Stb.* 2017, 83, zie onder art. 3 lid 2 van het vervallen Besluit breed moratorium.

IV. OVERIGE (DWANG)MIDDELEN

§ IV.1 *Algemeen*

Het Nederlands stelsel kent een aantal wettelijke regelingen die gericht zijn op problematische schulden. Deze regelingen kunnen alleen worden ingeroepen met de tussenkomst van een rechter. Bijvoorbeeld: het faillissement, de surseance van betaling (voor ondernemers), de wettelijke schuldsaneringsregeling, het dwangakkoord en het onderhandse akkoord voor schulden van ondernemers (hierna: WHOA). Verder zijn er ook instrumenten die het verhaalsrecht van de schuldeisers tijdelijk kunnen inperken, te weten de voorlopige voorziening voorafgaand aan een wsnp-traject, het ‘smal’ moratorium en het breed moratorium.¹⁸⁷ Dit hoofdstuk richt zich op het dwangakkoord in het kader van een minnelijk schuldentraject en het ‘smal’ moratorium. Ook zullen enkele middelen worden behandeld die de schuldhulpverlening ter beschikking staan, waarvoor geen tussenkomst van de rechter vereist is.

§ IV.2 *Dwangakkoord*

Een dwangakkoord ex artikel 287a Fw is een instrument dat de schuldhulpverlening ter beschikking staat, indien een schuldenaar een schuldregeling aan zijn schuldeisers heeft aangeboden, maar er één of meer schuldeisers niet akkoord zijn gegaan.¹⁸⁸ Een schuldenaar kan namelijk tijdens een minnelijk traject een aanbod aan zijn schuldeisers doen tegen finale kwijting. Dit kan enerzijds middels een prognose-akkoord, waarbij de schuldenaar voor een periode van 36 maanden naar draagkracht aflost, uitgaande van het Vtlb. Voldoet de schuldenaar niet aan de aflosverplichting, en ontstaat er bijvoorbeeld een nieuwe schuld, dan komt de schuldregeling (tussentijds) te vervallen.¹⁸⁹ Anderzijds kan er sprake zijn van een uitbetaling ineens aan de schuldeisers, waarbij er met een geldbedrag dat door de gemeente ter beschikking wordt gesteld (saneringskrediet), de schulden in één keer worden afgekocht. De schuldenaar zal dan gedurende 36 maanden het door de gemeente verstrekte krediet moeten aflossen.¹⁹⁰ In beide gevallen dienen alle schuldeisers in te stemmen met de schuldregeling,

¹⁸⁷ Regioplan 2022, p. 28.

¹⁸⁸ Art. 287a lid 1 en 5 Fw.

¹⁸⁹ ‘Schuldhulpverlening’, schuldingo.nl.

¹⁹⁰ ‘Schuldhulpverlening’, schuldingo.nl.

zodat er een regeling tot stand komt.¹⁹¹ Indien één of meer schuldeisers weigeren om akkoord te gaan met het voorstel, kan de schuldenaar de rechtbank verzoeken om de weigerende schuldeiser(s) te dwingen alsnog akkoord te gaan. Indien de rechtbank het akkoord homologeert, komt er toch een minnelijke schuldsaneringsregeling tussen de schuldenaar en de betrokken schuldeisers tot stand.¹⁹²

§ IV.3 *‘Smal’ moratorium*

Het ‘smal’ moratorium ex artikel 287b Fw is ook een instrument dat de schuldhelpverlening ter beschikking staat in een minnelijk schuldregelingstraject. Met dit moratorium kan een schuldenaar in een bedreigende situatie de rechtbank verzoeken om bijvoorbeeld de ontruiming van een woning tijdelijk op te schorten.¹⁹³ De schuldenaar wordt tijdens het moratorium in de gelegenheid gesteld om in het minnelijk traject een overeenstemming met zijn schuldeisers bereiken. Onder bedreigende situaties dient te worden verstaan: (1) een gedwongen woningontruiming, (2) het opzeggen dan wel ontbinden van de zorgverzekering of (3) de beëindiging van de levering van gas, elektra of water.¹⁹⁴ De afkondiging van dit moratorium richt zich, anders dan bij een breed moratorium, tot één bepaalde schuldeiser, bijvoorbeeld de verhuurder van de woning van de schuldenaar.¹⁹⁵

Voor wat betreft de lopende betalingsverplichtingen geldt dat zij zowel gedurende een ‘smal’ moratorium als een breed moratorium moeten worden voldaan. Het verschil is echter wel dat bij een ‘smal’ moratorium het Vtlb wordt gehanteerd, terwijl bij het breed moratorium de beslagvrije voet als uitgangspunt wordt genomen (zie § III.4). Daarnaast wordt het ‘smal’ moratorium – in tegenstelling tot het breed moratorium – in mindere mate als een *ultimum remedium* gezien. Het ‘smal’ moratorium wordt juist gezien als een in beginsel aan een beknelde schuldenaar toekomend recht.¹⁹⁶ Bij een breed moratorium wordt mijns inziens voornamelijk naar de (tijdelijk opgeschorte) rechten van de schuldeisers gekeken.

¹⁹¹ *Stb.* 2017, 83, § 1.1 onder e (NvT).

¹⁹² Art. 287a Fw.

¹⁹³ Art. 287b Fw.

¹⁹⁴ Art. 287b Fw; zover bekend is er jaren geen uitspraak ten aanzien van een moratorium in het kader van energie uitgesproken. Recent is er een uitspraak gedaan: zie Rb. Rotterdam 13 oktober 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:8631.

¹⁹⁵ Art. 287b Fw.

¹⁹⁶ Engberts 2015, § 2.4.6.

Verder is het zo dat zowel het dwangakkoord als het ‘smal’ moratorium instrumenten zijn die zijn gecreëerd om de slagingskans binnen een minnelijk schuldregelingstraject te vergroten.¹⁹⁷ Voor het indienen van een verzoek dwangakkoord of ‘smal’ moratorium is, anders dan bij een breed moratorium, niet vereist dat de schuldenaar is toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. Ook geldt niet dat het verzoek uitsluitend door het college van B&W kan worden ingediend.¹⁹⁸ Dit maakt dat – anders dan bij een breed moratorium – de organisaties en instellingen opgenomen in artikel 48 WCK ook bevoegd zijn om namens de schuldenaar een verzoek dwangakkoord dan wel ‘smal’ moratorium in te dienen. Daarbij zij opgemerkt dat een ‘smal’ moratorium, minder ingrijpend is dan een breed moratorium, aangezien het ‘smal’ moratorium in vergelijking tot het breed moratorium, maar één schuldeiser raakt. Zo bezien is het dus niet vreemd dat er voor het instellen van een ‘smal’ moratorium minder (strengere) voorwaarden gelden.

Samenloop van een verzoek tot een dwangakkoord of ‘smal’ moratorium met een verzoek tot het instellen van een breed moratorium is overigens niet mogelijk, omdat bij de rechtsmiddelen ‘dwangakkoord’ en ‘smal moratorium’ de verzoekende partij gehouden is om daarbij een subsidiaire wsnp-verzoek in te dienen.¹⁹⁹ Bij een breed moratorium is dat niet het geval. Bij samenloop met een wsnp-verzoek (dan wel in combinatie met een verzoek dwangakkoord of ‘smal’ moratorium) dient het verzoek tot instellen van een breed moratorium op grond van artikel 5 lid 2 sub b Wgs worden afgewezen (zie § III.8).

§ IV.4 *Convenanten en overige middelen die schuldenrust geven*

Naast de wettelijke instrumenten zijn er ook middelen die op vrijwillige basis tot stand zijn gekomen en die de schuldenaar de nodige schuldenrust geven. De indruk van de NVVK is dat de convenanten, de Noodstopprocedure rondom de incasso van het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB) en de andere mogelijkheden voor schuldenrust al zoveel te bieden hebben, dat het breed moratorium geen toevoegde waarde meer heeft.²⁰⁰

¹⁹⁷ Noordam 2013, § 3.1.

¹⁹⁸ Zie art. 287a en 287b Fw.

¹⁹⁹ Zie *Stb.* 2017, 83, onder art. 3 lid 2 van het vervallen Besluit breed moratorium (NvT); art. 287a lid 1 Fw en art. 287b lid 1 Fw juncto art. 284 Fw.

²⁰⁰ ‘Heb je weleens een breed moratorium overwogen?’, *nvvk.nl*; Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 21.

De convenanten hebben dezelfde werking als een breed moratorium, namelijk het opschorten van de incassoactiviteiten, maar dan ten aanzien van de schuldeisers waarmee een convenant is gesloten.²⁰¹ Zo zijn bepaalde afspraken door de NVVK en de KPN in een convenant vastgelegd. Betalingsregelingen worden sneller getroffen en de incassoprocedures worden gelijk bevroren indien de schuldhulpverlener hierom vraagt.²⁰² Voorts is er een convenant tussen de NVVK en een zestal overheidscrediteuren, zoals de Belastingdienst, het CJIB en het UWV. Daarin is afgesproken dat indien een schuldenaar is toegelaten tot de schuldhulpverlening, er een incassostop kan plaatsvinden en de overheidscrediteuren in principe altijd akkoord gaan met een schuldregeling (dus ook bijvoorbeeld met een schuld van € 25.000,- aan verkeersboetes).²⁰³ Mocht er volgens de schuldhulpverlening voorafgaand aan het schuldregelingstraject behoefte zijn aan stabilisatie van de schuldensituatie, is afgesproken dat na kennisgeving daarvan de lopende incassoactiviteiten voor een periode van maximaal acht maanden worden opgeschort.²⁰⁴

Convenanten worden, in tegenstelling tot een breed moratorium, op vrijwillige basis tot stand gebracht.²⁰⁵ De afgelopen jaren is sprake van een sterke toename van het aantal (vrijwillig gesloten) convenanten tussen veel schuldeisers en de gemeenten of de NVVK.²⁰⁶ De samenwerking tussen de schuldeisers en de schuldhulpverlening is tot stand gekomen doordat in de voorgaande jaren daarop actief is ingezet, onder andere in het kader van vroegsignalering van problematische schuldensituaties.²⁰⁷

De convenanten maken een instrument zoals een breed moratorium, dat schuldeisers dwingt om geen incassomaatregelen te treffen, minder noodzakelijk. Maar daar staat wel tegenover dat er ook schuldeisers zijn die niet willen meewerken aan een oplossing voor de schulden middels convenanten of informele afspraken.²⁰⁸ Daarnaast dekken convenanten niet alle economische activiteiten. Zo zijn niet alle schuldeisers voldoende georganiseerd, zijn niet alle

²⁰¹ *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, nr. 2788, antwoord op vraag 7.

²⁰² Berhиту 2019, stimulansz.nl.

²⁰³ Convenant tussen de NVVK en een zestal overheidscrediteuren, per 1 juli 2020 inwerking getreden. Zie art. 6.1, 7.1, 9.1 en 9.2 van het convenant.

²⁰⁴ Convenant tussen de NVVK en een zestal overheidscrediteuren, per 1 juli 2020 inwerking getreden. Zie art. 6.1 en 7.1 van het convenant.

²⁰⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 24515, nr. 190, p. 2.

²⁰⁶ Berenschot 2019, p. 43.

²⁰⁷ Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 16.

²⁰⁸ Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 16.

schuldhulpverleners aangesloten bij de NVVK en hebben niet alle schuldeisers een convenant. Kleine bedrijven bijvoorbeeld, vallen vaak niet onder de convenanten. Verder zijn sommige schuldeisers internationale bedrijven, die niet makkelijk bereikbaar zijn.²⁰⁹ Er zijn ook bedrijven die vorderingen overdragen aan derden. De partij die de vordering opkoopt wilt dat er zoveel mogelijk op de vordering wordt afgelost. Er is in zulke gevallen meestal (nog) geen convenant gesloten met deze schuldeiser, waardoor de incassoactiviteiten worden voortgezet en er dus geen afkoelingsperiode tot stand komt. Aangezien niet alle schuldeisers zijn aangesloten bij een convenant, kunnen er dus schuldeisers zijn die toch incassomaatregelen blijven treffen.²¹⁰ Indien zij het schuldhulpverleningstraject met hun incassoactiviteiten frustreren, kan er (indien nodig) een breed moratorium worden ingezet.²¹¹

Verder wordt schuldenrust geboden met de CJIB-noodstopprocedure, waarmee verhogingen van verkeersboetes tijdelijk worden stopgezet. Voorts is er het informatiesysteem de Verwijsindex Schuldhulpverlening (VISH), waarmee gemeenten communiceren met gerechtsdeurwaarders om hen op de hoogte te stellen dat een schuldenaar zich voor zijn schuldsituatie heeft gemeld bij de gemeente.²¹² Hierdoor zal een groot deel van de schuldeisers die gerechtsdeurwaarders inschakelen, zich tijdens een schuldhulpverleningstraject onthouden om incassomaatregelen te treffen.²¹³ Tot slot biedt ook de inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet²¹⁴ de nodige schuldenrust. De wetgeving zorgt immers voor een meer zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incassering van de schuldeisers.²¹⁵ Dit zorgt mijns inziens ook voor minder incasso treffende schuldeisers, die aan de stabilisatie binnen een schuldhulpverleningstraject in de weg staan.

²⁰⁹ Panteia 2010, p. 30.

²¹⁰ Panteia 2010, p. 30.

²¹¹ Art. 5 Wgs.

²¹² Lankhorst, *Wettelijk kader* (online, bijgewerkt 2 mei 2023); *Stb.* 2017, 83, § 1.1 onder e (NvT).

²¹³ *Stb.* 2017, 83, § 1.1 onder

²¹⁴ *Stb.* 2020, 499.

²¹⁵ Wet vereenvoudiging beslagvrije voet per 2021 in werking, rijksoverheid.nl.

V. JURISPRUDENTIE

Het is al zes jaar geleden dat het instrument ‘breed moratorium’ van kracht was geworden. Uit het eindrapport *Evaluatie breed moratorium*²¹⁶ blijkt dat vanaf de invoering van een breed moratorium het instrument landelijk vier keer succesvol is aangevraagd bij de rechtbank. Van de vier aanvragen is slechts één toegewezen.²¹⁷ Hierna worden die uitspraken besproken, zodat een beeld kan worden gegeven van de toe- en afwijzingsgronden.

1. **Rechtbank Amsterdam 8 mei 2017**²¹⁸

De gemeente Amsterdam had een verzoek tot instellen van een breed moratorium bij de rechtbank Amsterdam ingediend. De aanvraag was gedaan voor een echtpaar met inwonende (minderjarige) kinderen. Er was sprake van een schuldenlast van in totaal € 178.561,20. Schuldenaren waren op 17 juni 2016 toegelaten tot de schuldhulpverlening.

Voorafgaand aan het verzoek breed moratorium was al een ‘smal’ moratorium afgekondigd door de rechtbank. Maar omdat de schuldenaren de lopende huur niet tijdig hadden voldaan, was het moratorium komen te vervallen. Vervolgens was een verzoek tot afkondiging van een breed moratorium ingediend in de poging om een aangezegde woningontzuiming te voorkomen. De reden dat de lopende huur niet was voldaan, was omdat er loonbeslag was gelegd en schuldenaren hierdoor niet voldoende inkomsten hadden om de huur te betalen. De gerechtsdeurwaarder zou een onjuiste beslagvrije voet hebben vastgesteld.²¹⁹ Een juiste berekening was echter niet toegevoegd aan het dossier.

Er ontbraken voorts een aantal cruciale stukken in het dossier, te weten een uittreksel van het beslagregister, een plan van aanpak en een machtiging tot beheer van het inkomen. Er was derhalve geen sprake van budgetbeheer. Verder was er niet voldoende inspanning gepleegd voor het verkrijgen van de lijst met beslagen. Door de rechtbank was vastgesteld dat, vanwege het ontbreken van de stukken, niet aan de vereisten van het breed moratorium was voldaan. Om die reden werd de gemeente Amsterdam niet ontvankelijk verklaard in haar verzoek.

²¹⁶ Bureau Bartels & Wibier 2023.

²¹⁷ Bureau Bartels & Wibier 2023, samenvatting; Rb. Rotterdam 19 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:5869.

²¹⁸ Rb. Amsterdam 8 mei 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:3259.

²¹⁹ Rb. Amsterdam 8 mei 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:3259, r.o. 3.2.

Daarnaast oordeelde de rechtbank dat de noodzaak tot toepassing van het instrument onvoldoende aannemelijk was gemaakt. In rechtsoverweging 5.5 werd (met inachtneming van de nota van toelichting van het vervallen Besluit breed moratorium) het volgende overwogen:

‘De rechtbank stelt voorop dat een zwaar middel als door de verzochte afkoelingsperiode – die de schuldeisers immers volledig afhoudt van hun bevoegdheid tot verhaal – niet te lichtvaardig kan worden toegewezen. Het breed moratorium is een ‘ultimum remedium’. Een instrument dat slechts bedoeld is voor situaties waarin de andere beschikbare instrumenten geen of onvoldoende soelaas bieden en schuldeisers, ondanks dat zijn bekend zijn met schuldhelpverlening van betrokkene, er voor kiezen om (verdere) incassomaatregelen te treffen. Gelet op hetgeen ter zitting naar voren is gekomen, is van die noodzaak onvoldoende gebleken.’²²⁰

Ook had de rechtbank opgemerkt dat indien het verzoek was ingediend om een ontruiming tegen te gaan, dit niet zou hebben geleid tot toewijzen van het verzoek. Een breed moratorium is immers niet bedoeld om een ontruiming tegen te gaan. Verder was opgemerkt dat er al een wsnp-verzoek was ingediend op het moment dat het verzoek breed moratorium ter griffie werd ontvangen. Dit staat aan toewijzing van het verzoek in de weg (zie § III.8).²²¹ Het verzoek zou op deze grond kunnen zijn afgewezen, maar vanwege het ontbreken van de cruciale stukken werd de gemeente in kwestie al niet ontvankelijk verklaard.

2. Rechtbank Gelderland 25 juni 2017²²²

Door de gemeente Rheden was een verzoekschrift tot het instellen van een afkoelingsperiode ingediend. De aanvraag was gedaan voor een schuldenaar die was toegelaten tot de gemeentelijke schuldhelpverlening en die in budgetbeheer zat. Tussen de schuldenaar en de gemeentelijke schuldhelpverlening was sprake van een stabilisatieovereenkomst en een schuldregelingsovereenkomst. De schuldenaar bevond zich in maart 2017 in een stabiele financiële situatie. Beslaglegging op het inkomen van de schuldenaar had echter geleid tot

²²⁰ Rb. Gelderland 26 juni 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:3497, r.o. 5.5; *Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49, p. 2 (MvT).

²²¹ Artikel 5 lid 2 sub b Bgs.

²²² Rb. Gelderland 26 juni 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:3497.

destabilisatie. Vandaar dat er een verzoek tot het instellen van een breed moratorium was ingediend.

Uit de beschikking bleek dat de gemeente had gevraagd om het Vtlb als uitgangspunt te nemen in plaats van de beslagvrije voet, omdat de schuldenaar uitgaande van de beslagvrije voet niet aan zijn betalingsverplichtingen kon voldoen. De betalingsverplichtingen bestonden onder meer uit alimentatiekosten en zakelijke reiskosten. Dit zijn posten die niet werden meegenomen in de beslagvrije voet. De rechtbank stelde vast dat niet het Vtlb maar de beslagvrije voet bij een breed moratorium als uitgangspunt gold. Voorst was vast komen te staan dat indien er bij de schuldenaar van de beslagvrije voet werd uitgegaan, hij niet aan zijn betalingsverplichtingen zou kunnen voldoen en er dus nieuwe schulden zouden ontstaan. Hiermee was volgens de rechtbank aannemelijk gemaakt dat de schuldenaar niet aan de verplichtingen voortvloeiende uit het breed moratorium, waaronder de verplichting om geen nieuwe schulden te laten ontstaan, zou kunnen voldoen. Het gaat bij het ontstaan van nieuwe schulden – zoals vermeld – om een imperatieve weigeringsgrond (artikel 6 onder f Bgs).²²³ Dit was dan ook een van de redenen dat het verzoek werd afgewezen.

Het verzoek was ook afgewezen omdat de noodzaak voor een breed moratorium niet aannemelijk was gemaakt. In rechtsoverweging 4.3 was het noodzakelijkheidsvereiste aan de orde (*ultimum remedium*). De rechtbank stelde vast dat met de dwarsliggende schuldeiser slechts één keer telefonisch contact was opgenomen. De rechtbank was van oordeel dat dit onvoldoende was om aan te nemen dat de gemeentelijke schuldhulpverlening het uiterste had gedaan om de schuldeisers te overtuigen om de beslagvrije voet aan te passen dan wel om samen tot een oplossing te komen. Volgens de rechtbank was – gelet op het voorgaande – onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de andere beschikbare instrumenten geen of onvoldoende soelaas boden.

3. Rechtbank Oost-Brabant 12 maart 2018²²⁴

In deze zaak was niet bekend welke gemeente het verzoek voor de schuldenares had ingediend. De uitspraak was geanonimiseerd. Uit de beschikking bleek dat de schuldenares op 2 november 2017 was toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. Verder bleek dat de

²²³ Art. 5 lid 1 sub a Bgs juncto art. 6 onder f Bgs; Lankhorst, in: *Module Rechtsbijstand en schuldhulpverlening*, regeling Fw, aant. 1.5 (online, actueel t/m 25 mei 2020).

²²⁴ Rb. Oost-Brabant 12 maart 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:1250.

schuldenares onder budgetbeheer was geplaatst. De schuldenares had daartoe een bankrekening op haar naam bij de Rabobank. De Rabobank was echter een schuldeiser van de schuldenares. Conform haar voorwaarden had de bank het recht tot verevening. De gemeentelijke schuldhelpverlening had te kennen gegeven dat uit eigen ervaring bleek dat de Rabobank niet schroomde om tot verevening over te gaan. Indien dat zou gebeuren zou dat kunnen leiden tot een instabiele situatie, waardoor er ook nieuwe schulden konden ontstaan. Om dat te voorkomen was een verzoek tot instellen van een breed moratorium ingediend.

Door de Rabobank was aangevoerd dat er geen contact met de Rabobank was opgenomen om de situatie van de schuldenares te bespreken. De Rabobank had na het ontvangst van het verzoekschrift voor het eerst kennisgenomen van de schuldhelpverlening. Het had op de weg van de gemeentelijke schuldhelpverlening gelegen het uiterste te doen om de Rabobank te overtuigen om de incassomaatregelen te staken. Nu dit niet was gebeurd was onvoldoende aannemelijk geworden dat de andere beschikbare instrumenten geen of onvoldoende ondersteuning boden.

Ook was gebleken dat de Rabobank had toegezegd geen gebruik te zullen maken van haar recht tot verevening. Dit in overweging genomen, zag de rechtbank geen noodzaak om een breed moratorium te gelasten. Het verzoek werd om die reden afgewezen.

4. Rechtbank Rotterdam 19 juli 2019²²⁵

Namens het college van B&W was door de Kredietbank Rotterdam (hierna: KBR) een verzoek tot het instellen van een breed moratorium ingediend. Schuldenaren waren op 1 juli 2019 toegelaten tot de gemeentelijke schuldhelpverlening. De schuldeisers waren schriftelijk hiervan op de hoogte gebracht.

Uit het verzoekschrift en ter zitting was gebleken dat de deurwaarder die als gemachtigde optrad (voor twee schuldeisers) een onjuiste beslagvrije voet hanteerde ten aanzien van het loonbeslag op het inkomen van schuldenares, waardoor er nieuwe schulden in de vaste lasten en een instabiele financiële situatie was ontstaan. Ondanks het verzoek van de gemeentelijke schuldhelpverlening aan de deurwaarder om de beslagvrije voet aan te passen, had dit niet geleid tot een correctie van het hoge loonbeslag. De deurwaarder had aangevoerd dat gelet op

²²⁵ Rb. Rotterdam 19 juli 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:5869.

alle feiten en omstandigheden, het belang bij de voorzetting van de tenuitvoerlegging van het gelegde beslag, boven het belang van de schuldenaren voor het inzetten van een breed moratorium, diende te prevaleren.

De rechtbank stelde vast dat aan de formele vereisten voor het verzoek tot afkondiging van een afkoelingsperiode was voldaan, gezien de voorgeschreven stukken bijbehorende aan het verzoekschrift waren aangeleverd. Verder achtte de rechtbank voldoende aannemelijk dat de schuldenaren de verplichtingen in het kader van schuldhulpverlening zouden nakomen. Er was budgetbeheer opgestart. Verder was het op basis van de beslagvrije voet berekende inkomen voldoende om te voldoen aan de vaste lasten. Ook was volgens de rechtbank aannemelijk gemaakt dat het instellen van een breed moratorium noodzakelijk was voor een goede uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Het was tevens in het belang van de gezamenlijke schuldeisers. Vast was komen te staan dat het beslag zorgde voor destabilisatie en dat de desbetreffende schuldeisers niet bereid waren om het beslag op te heffen dan wel op een andere manier tot een oplossing te komen. Dit leidde tot nieuwe schulden. De rechtbank achtte voorts proportioneel en noodzakelijk dat een breed moratorium voor duur van zes maanden werd afgekondigd, zodat de KBR in de gelegenheid werd gesteld om een goede schuldhulpverleningstraject tot stand te brengen.

Daar zij bij opgemerkt dat de schuldenaren op 1 juli 2019 waren toegelaten tot de KBR en dat op diezelfde dag een verzoek om een breed moratorium werd ingediend bij de rechtbank Rotterdam. Het was dus wel mogelijk om op korte termijn alles op orde te krijgen. De zaak werd door een meervoudige kamer beoordeeld. Op 19 juli 2019 was het breed moratorium middels een beschikking afgekondigd. Alle stukken waren op orde. De snelheid had echter ook bereikt kunnen worden door een kort geding, maar dat zou dan duurder uitkomen. Verder kon ook een tuchtklacht worden ingediend tegen de deurwaarder, maar dat zou dan een langere procedure zijn.²²⁶ Volgens de NVVK had de rechtbank bij deze uitspraak de geest van de wet gevolgd en was hij niet alleen een procesmatig lijst afgegaan. Er was een goed dossier opgebouwd en de betrokken schuldhulpverlener had goed gekeken naar de middelen die hij tot zijn beschikking had. Ook was door de NVVK erop gewezen dat het wettelijk breed moratorium niet per definitie nadelig was voor de desbetreffende schuldeisers, aangezien er meerdere

²²⁶ 'Kredietbank Rotterdam schrijft geschiedenis: eerste breed moratorium schulddinning toegekend', nvvk.nl.

schuldeisers konden worden benadeeld door het onaangename optreden van de in casu dwarsliggende deurwaarder.²²⁷

Ondanks het feit dat er in 2019 dus eindelijk een afkoelingsperiode ex artikel 5 Wgs was afgekondigd, had dit niet geleid tot meerdere verzoeken vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening in het kader van een breed moratorium.

²²⁷ ‘Rechter drukt voor het eerst noodknop schulden in’, binnenlandsbestuur.nl.

VI. KNELPUNTEN

De manier waarop thans invulling is gegeven aan het breed moratorium, maakt dat het niet toepasbaar is in het werkveld. Er wordt te streng vastgehouden aan het principe van het *ultimum remedium*.²²⁸ Dit maakt dat het instrument moeilijk in te zetten is en minder toegankelijk is voor de schuldenaren. De schuldhulpverleners moeten namelijk heel veel (goed onderbouwde) stukken aanleveren om aan de formele vereisten te voldoen. Daarnaast gelden veel verplichtingen voor de schuldenaar. Dat de schuldenaar gedurende het breed moratorium, alles boven de beslagvrije voet in plaats van het vrij te laten bedrag moet afstaan, maakt dat een groot aantal schuldenaren niet in aanmerking kan komen voor een breed moratorium, omdat de schuldenaren vaak niet kunnen rondkomen van de beslagvrije voet waardoor vervolgens nieuwe schulden zullen ontstaan.²²⁹ Verder geldt dat alleen natuurlijke personen die zijn toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening aanspraak kunnen maken op een breed moratorium.²³⁰ Daarnaast kan alleen het college van B&W een verzoek doen tot het instellen van een breed moratorium.²³¹ Dit maakt dat de schuldenaren die niet in beeld komen bij de gemeentelijke schuldhulpverlening de facto een instrument minder hebben. Dit zorgt voor rechtsongelijkheid.

Voorts blijkt dat de gemeentelijke schuldhulpverleners het instrument als ingewikkeld ervaren. Dit maakt dat het instrument tijdens schuldhulpverleningstrajecten totaal niet aan de orde komt.²³² Het instrument is niet vaak ingezet. Dit zou aan de ene kant dus kunnen liggen aan de onbekendheid en onervarenheid met het instrument. Maar aan de andere kant zou het ook kunnen liggen aan het ontbreken van noodzaak voor gebruik van het instrument, omdat de schuldeisers de afgelopen jaren goed meewerken middels bijvoorbeeld het sluiten van convenanten.²³³ Verder zijn er ook andere middelen die mogelijk voldoende soelaas bieden. Het kunnen inzetten van die middelen maakt dat in bepaalde gevallen het inzetten van een breed moratorium niet (meer) noodzakelijk is.

²²⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32291, nr. 49, p. 2 (MvT).

²²⁹ Bureau Bartels & Wibier 2023, samenvatting.

²³⁰ Dit blijkt uit art. 5 lid 1 Wgs juncto art. 4 lid 1 Bgs. Onder cliënt dient te worden verstaan: een persoon aan wie op grond van de Wgs schuldhulpverlening wordt gegeven (art. 1 Wgs); *Vakstudie Invorderingswet*, art. 25 Invorderingswet 1990, aant. 1.20.16 (online, bijgewerkt 3 april 2023).

²³¹ Art. 5 lid 1 Wgs juncto art. 4 lid 2 Bgs.

²³² Bureau Bartels & Wibier 2023, samenvatting.

²³³ *Kamerstukken II* 2022/23, 36200-XV, nr. 2, p. 281.

In de praktijk is gebleken dat door het principe van de *ultimum remedium* de aannemelijkheid van het noodzakelijkheidsvereiste niet snel wordt aangenomen. De wens vanuit het werkveld is daarom dat de voorwaarden waaraan het instrument moet voldoen worden vereenvoudigd, in die zin dat het instrument makkelijk toepasbaar wordt.²³⁴ Dit zal echter negatieve economische gevolgen kunnen hebben. Het zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat indien schuldeisers weten dat er een breed moratorium aankomt, dat zij snel zullen over gaan tot incasseren.

De verhuurder van de woning zou bijvoorbeeld (sneller) naar de kantonrechter kunnen stappen met het verzoek om de huurovereenkomst te ontbinden. Overigens is er bij bepaalde zittingen vaak schuldhulp aanwezig die kijken naar potentiële schuldenaren die hulp nodig hebben bij hun problematische schuldensituatie. Deze schuldenaren worden dan gesignaleerd en kunnen dan (sneller) door de gemeentelijke schuldhulpverlening worden geholpen.

Verder kunnen financieringsinstellingen kritischer worden bij het verstrekken van kredieten, indien een breed moratorium sneller zou kunnen worden verkregen. Dit, omdat het kan zijn dat zij niet al het geleende geldbedrag makkelijk terugkrijgen. Maar als gekeken wordt naar het perspectief van het voorkomen van problematische schuldensituaties, is het kritischer verstrekken van kredieten toch niet zo nadelig.²³⁵

Voor- en nadelen breed moratorium

Een aantal voordelen van het kunnen inzetten van een breed moratorium is dat de schuldhulpverlening een instrument ter beschikking heeft om tijdens de schuldhulpverleningstraject een adempauze te kunnen gelasten. De problemen kunnen dan in kaart worden gebracht en er kan een oplossing worden bedacht voor de problematische schuldensituatie. Er wordt hiermee bescherming geboden tegen schuldeisers die kostenverhogende incassomaatregelen treffen. De schuldenlast loopt dan niet daardoor (verder) op. Dit is ten voordele van de schuldeisers omdat de schuldensituatie van de schuldenaar wordt gestabiliseerd en er dan betere, duurzame afspraken kunnen worden gemaakt met de schuldeisers.

²³⁴ Bureau Bartels & Wibier 2023, samenvatting.

²³⁵ Panteia 2010, p. 42.

Een aantal nadelen van het kunnen inzetten van een breed moratorium is dat de betrokken schuldeisers langer moeten wachten op hun geldbedrag. Verder is het breed moratorium een zwaar middel voor de schuldeisers. Het is aan het einde van de afkoelingsperiode immers niet gegarandeerd dat er een duurzame betalingsregeling tot stand komt of een schuldregeling.²³⁶ Maar daar wordt wel naar gestreefd.

Voor de schuldenaren en de gemeentelijke schuldhelpverlening is het huidige instrument nadelig omdat het strenge toelatingseisen kent, te weten dat de beslagvrije voet toereikend moet zijn om de vaste lasten te voldoen en de overige middelen moeten zijn uitgeput. Ter zitting kan een schuldeiser aangeven alsnog akkoord te gaan met de incassostop. De rechtbank zal dan het verzoek breed moratorium afwijzen omdat er geen sprake meer is van noodzaak, terwijl de schuldhelpverlener al zoveel tijd in de procedure heeft gestoken. Met het in een vroeg stadium kunnen inzetten van een breed moratorium en het laten vervallen van de beperkende voorwaarden, zal van het wettelijk breed moratorium een praktisch en werkbaar in te zetten instrument kunnen worden gemaakt.²³⁷

²³⁶ 'Is een breed moratorium haalbaar en wenselijk?', martijnschut.blog.nl.

²³⁷ Berhita 2019, stimulansz.nl.

VII. ONDERZOEKSRESULTATEN EN AANBEVELINGEN

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag: ‘*Welke knelpunten bestaan ten aanzien van het inzetten van een breed moratorium als bedoeld in artikel 5 Wet gemeentelijk schuldhulpverlening juncto artikel 4 tot en met artikel 11 van het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening, en nopen deze knelpunten tot aanpassing van de regeling?*’ Hiervoor is een juridisch-normatief onderzoek uitgevoerd teneinde de knelpunten in het kader van een wettelijk breed moratorium te signaleren.

Uit het onderzoek is gebleken dat het idee van een breed moratorium afkomstig is van het onderzoek ‘*Schulden? De gemeente helpt!*’ dat in 2008 heeft plaatsgevonden. Het instrument is voorgesteld als een laagdrempelig, eenvoudig in te zetten instrument. Uiteindelijk is in het amendement van Sterk en Spekman een andere invulling aan het instrument gegeven, te weten een *ultimum remedium*. Het instrument mag niet te lichtvaardig of te vroeg in een schuldhulpverleningstraject worden ingezet, omdat bij afkondiging daarvan de executie- en verhaalsrechten van alle schuldeisers worden geraakt. Het instrument is ingevoerd om het schuldregelingstraject te versterken. Maar sinds het amendement is de houding ten aanzien van schulden alsmede schuldhulpverlening gewijzigd. Het breed moratorium is nu een instrument dat de gemeentelijke schuldhulpverlening ter beschikking staat ter stabilisatie van de schuldensituatie van een schuldenaar.

Voor het inzetten van een wettelijk breed moratorium dient aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan. Om te beginnen dient de schuldenaar te zijn toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. Vervolgens kan het college van B&W een verzoek voor de schuldenaar indienen bij de rechtbank. Het college is gehouden om daarvoor griffierechten te betalen. In het verzoekschrift dient het college aannemelijk te maken dat de schuldenaar gedurende het breed moratorium aan de verplichtingen zal voldoen. Daarbij geldt onder meer dat de schuldenaar geen nieuwe schulden mag laten ontstaan, zich verplicht onder budgetbeheer moet laten plaatsen en aan zijn maandelijkse betalingsverplichtingen moet blijven voldoen. Bij deze laatste verplichting geldt dat de beslagvrije voet toereikend moet zijn om zijn vaste lasten te voldoen. Verder dient het college aannemelijk te maken dat het instellen van een breed moratorium in

het belang is van de gezamenlijke schuldeisers en noodzakelijk is voor de gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarbij moet blijken dat zonder het instellen van een breed moratorium geen stabiele schuldsituatie kan worden bereikt. Verder moet blijken dat de schuldeisers, ondanks dat zij voldoende zijn ingelicht over het schuldhulpverleningstraject, hun incassoactiviteiten voortzetten. Ook moet blijken dat de overige (dwang)middelen geen of onvoldoende soelaas bieden.

De overige (dwang)middelen die een schuldenaar met schuldenproblematiek richting schuldeisers kan inroepen om tot een oplossing te komen van zijn schulden zijn onder andere het dwangakkoord, het ‘smal’ moratorium en de convenanten. Het dwangakkoord en ‘smal’ moratorium zijn wettelijke dwangmiddelen die het schuldregelingstraject versterken. Binnen een schuldregeling wordt een aanbod gedaan tegen finale kwijting. Schuldeisers worden hierdoor voor een deel van de vordering permanent beperkt in hun verhaalsrechten. Een breed moratorium daarentegen, is slechts voor het stabiliseren van de schuldsituatie. De rechten van de schuldeisers worden alleen tijdelijk ingeperkt. Schuldeisers kunnen na beëindiging van het breed moratorium in principe weer de volledige vordering incasseren. Daarnaast zijn er de convenanten. Dit zijn vrijwillig tot stand gekomen afspraken tussen schuldeisers en gemeenten of de NVVK, waarbij van te voren is afgesproken wanneer een incassostop plaatsvindt. Dit kan tijdens een schuldregelingsfase, maar in bepaalde gevallen ook in de stabilisatiefase, afhankelijk van wat partijen zijn overeengekomen. Uit het onderzoek is gebleken dat door het gebruik van de voornoemde middelen het erop lijkt dat het breed moratorium geen meerwaarde heeft. Echter is ook gebleken dat convenanten niet volledig economisch dekken zijn, aangezien niet alle schuldeisers een convenant hebben gesloten. Dit betekent dat er nog schuldeisers kunnen zijn die (onnodig) incassomaatregelen treffen. In zulke gevallen kan een breed moratorium een bijdrage leveren.

Uit het onderzoek is ten slotte gebleken dat het instrument niet vaak is ingezet. Sinds de invoering in 2017 is het instrument slechts vier keer succesvol aangevraagd door de gemeentelijke schuldhulpverlening. Van die vier aanvragen is slechts één verzoek door de rechtbank toegewezen. Het instrument heeft strenge toelatingseisen en vraagt om veel input van de schuldhulpverleners. Door het principe van de *ultimum remedium* is het instrument niet makkelijk toepasbaar. Verder maakt het dat alle andere middelen moeten zijn geprobeerd voor men over kan gaan op een breed moratorium. Als dan alles op orde is voor het indienen van een

verzoek, is het instrument vaak niet meer nodig. Verder maken de strenge voorwaarden dat veel schuldenaren niet in aanmerking komen voor een breed moratorium. Dat het beslagvrije voet als uitgangspunt wordt genomen bijvoorbeeld is niet passend in de praktijk.

Gelet op het voorgaande is uit dit juridisch-normatief onderzoek gebleken dat het huidige instrument geen toegevoegde waarde biedt, in die zin dat het niet – zoals beoogd – de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhelpverlening bevordert. Om een effectieve toepassing van een wettelijk breed moratorium te bewerkstelligen, zullen de voorwaarden moeten worden vereenvoudigd en versoepeld. Het principe van het *ultimum remedium* dient worden losgelaten. Verder dient het Vtlb als uitgangspunt worden genomen. Tot slot dient aan schuldenaren de bevoegdheid worden toegekend om een verzoek breed moratorium in te kunnen dienen. Het recht op een breed moratorium moet meer worden gezien als aan een schuldenaar toekomend recht in plaats van een uiterste redmiddel. Het beschermen van zwakkeren binnen de samenleving moet in dit geval, ter verdere bestrijding van armoede en problematische schuldensituaties, prevaleren boven de rechten van de schuldeisers.

Aanbevelingen:

- I. Het breed moratorium dient wettelijk worden geregeld in de Faillissementswet. Het instrument dient te worden ondergebracht – naast het dwangakkoord (artikel 287a Fw) en het ‘smal’ moratorium (artikel 287b Fw) – in bijvoorbeeld artikel 287c Fw. In dat artikel moet mogelijk worden gemaakt dat een schuldenaar een aanvraag tot het instellen van een breed moratorium kan doen. De aanvraag kan met behulp van het college van B&W worden gedaan, maar ook met behulp van de schuldhelpverleners opgenomen in artikel 48 WCK en wsnp-bewindvoerders. Hiermee wordt aansluiting gezocht aan de terminologie en regelgevingsystematiek binnen de Faillissementswet en worden de mogelijkheden voor schuldenaren om effectieve schuldhelp te krijgen vergroot.
- II. Gedurende een breed moratorium dient het Vtlb als uitgangspunt worden genomen in plaats van de beslagvrije voet, om aldus te voorkomen dat de schuldenaar bepaalde schulden niet kan voldoen en steeds verder in de problemen geraakt.

- III. Het verschuldigde griffierecht bij de aanvraag van een breed moratorium dient komen te vervallen. Als de schuldenaar het verzoek zou kunnen indienen voor de afkondiging van een breed moratorium, is voor de laagdrempeligheid en toegankelijkheid van belang, dat de schuldenaar in dat kader geen griffierecht verschuldigd is.
- IV. De vereisten voor het instellen van een breed moratorium dienen te worden vereenvoudigd. De WHOA voor ondernemers bevat ook een afkoelingsperiode die zich richt op schuldenrust in een akkoordproces (artikel 376 Fw). De verzoeken tot het instellen van een afkoelingsperiodes in het kader van de WHOA, worden in vergelijking tot verzoeken om een breed moratorium, vaker toegekend. Er dient voor wat betreft de voorwaarden voor toewijzen van een verzoek breed moratorium, aansluiting worden gezocht bij de vereisten die gelden ten aanzien van een afkoelingsperiode bij een WHOA, denk aan het noodzakelijkheidsvereiste opgenomen in artikel 376 lid 4 Fw. De rechtbank kan in verband met het noodzakelijkheidsvereiste van artikel 5 lid 2 Wgs juncto artikel 5 lid 1 sub b Bgs aansluiting zoeken bij de rechtspraak ten aanzien van de WHOA.²³⁸ De strenge eis van de *ultimum remedium* dient worden losgelaten.
- V. De tienjaarstermijn dient worden ingekort naar een periode van vijf jaar, om zo schuldenaren die binnen vijf jaar weer in een problematische schuldensituatie terechtkomen, opnieuw de mogelijk te geven om middels een breed moratorium de financiële situatie te stabiliseren (zie § III.7).

²³⁸ Bureau Bartels & Wibier 2023, p. 29-30.

CONCLUSIE

Het breed moratorium kent een aantal voorwaarden die maken dat het instrument moeilijk in te zetten is en minder toegankelijk is voor de schuldenaren. De gesignaleerde knelpunten daarbij zijn:

- A. De schuldenaar moet zijn toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening;
- B. Alleen het college van B&W is bevoegd om een verzoek in te dienen;
- C. Het college is daarbij gehouden het griffierecht te betalen;
- D. De beslagvrije voet van de schuldenaar moet toereikend zijn om zijn vaste lasten te voldoen;
- E. Er geldt het principe van de *ultimum remedium*. Overige instrumenten moeten zijn uitgeput.

Gelet op de geconstateerde knelpunten is onder andere voorgesteld om de wetgeving aan de passen in die zin dat het ook voor de schuldenaren – die niet zijn toegelaten tot de gemeentelijke schuldhulpverlening – mogelijk wordt gemaakt om een beroep op een wettelijk breed moratorium te kunnen doen. Verder is in het verlengde daarvan, een aanbeveling gedaan om het griffierecht te verlagen. Voorts is verzocht om het Vtlb als uitgangspunt te nemen, in plaats van de beslagvrije voet. En tot slot is voorgesteld dat het principe van de *ultimum remedium* wordt losgelaten. Het doorvoeren van de voorgestelde aanpassingen zal zorgen voor een vereenvoudiging van de voorwaarden in het kader van een breed moratorium, die uiteindelijk in mijn optiek zullen leiden tot een toepasbaar en effectief dwangmiddel.

LITERATUUR- EN JURISPRUDENTIELIJST

Berhitu 2019

C. Berhitu, 'Is het breed moratorium de gewenste noodstop bij problematische schulden', *stimulansz.nl* 26 maart 2019.

Van Buchem-Spapens & Pouw 2018

A.M.J. van Buchem-Spapens & Th.A. Pouw, *Monografieën privaatrecht. 2. Faillissement, surseance van betaling en schuldsanering. XII.2 Toelating tot de schuldsaneringsregeling*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Castermans 2017

A.G. Castermans, 'In moratorio: het recht op nakoming', *NTBR* 2017/30, afl. 7 (online).

Van den Dikkenberg 2016

R. van den Dikkenberg, 'Adempauze in de schuldhulp toch snel in werking', *SC* 2016/8 (online).

Van Cleef, in: *Sociaal Zakboek*

S. van Cleef, 'Smal moratorium', in: *Sociaal Zakboek*, afl. 1468, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Engberts 2015

B.J. Engberts, *Recht en Praktijk. Insolventierecht. 6. Voorlopige voorzieningen en dwangregeling in het schuldsaneringsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Engberts, in: *GS Faillissementswet*

B.J. Engberts, commentaar op art. 287b Fw, in: A.J. Verdaas (red.), *Groene Serie Faillissementswet*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Engberts, in: *T&C Insolventierecht*

B.J. Engberts, commentaar op art. 287b Fw, *Tekst & Commentaar Insolventierecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Faase 2016

R. Faase, 'Het wát? Het breed moratorium', dirkzwager.nl 25 mei 2016.

Faber, in: *Sdu Commentaar Insolventierecht*

N.E.D. Faber e.a. (red.), commentaar op art. 287b Fw, *Sdu Commentaar Insolventierecht*, Den Haag: Sdu (online).

Israël & Pouw 2018

J. Israël & Th.A. Pouw, *Insolventierecht* (in: Boom Basics), Den Haag: Boom juridisch 2018.

Kranendonk-von Weersch 2016

K. Kranendonk-von Weersch, 'Smal en breed moratorium. Wat is het verschil?', Deventer: Wolters Kluwer 2016 (online).

Lankhorst 2016

G.H. Lankhorst, 'Een jegens alle schuldeisers geldende afkoelingsperiode bij schuldenproblematiek op komst: van een smal naar een breed moratorium', *Bb* 2016/87 (online).

Lankhorst, in: *Module Rechtsbijstand en schuldhulpverlening*

G.H. Lankhorst, commentaar op Faillissementswet, *Module Rechtsbijstand en schuldhulpverlening*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Lankhorst, in: *Module Rechtsbijstand en schuldhulpverlening*

G.H. Lankhorst, commentaar op Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, *Module Rechtsbijstand en schuldhulpverlening*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Lankhorst, *Kernbeschrijving*

G.H. Lankhorst, *Kernbeschrijving: Wet gemeentelijke schuldhulpverlening regeling* (Navigator thema's), Deventer: Wolters Kluwer (online).

Lankhorst, *Wettelijk kader*

G.H. Lankhorst, *Wettelijk kader: Wet gemeentelijke schuldhulpverlening artikel 3* (Navigator thema's), Deventer: Wolters Kluwer (online).

Noordam 2013

A.J. Noordam (red.), *Recht en Praktijk. Insolventierecht. Schuldsanering (ex-ondernemers)*, Deventer: Wolters Kluwer 2013.

Noordam, in: *Sdu Commentaar Insolventierecht*

A.J. Noordam, commentaar op artikel 287b Faillissementswet, in: N.E.D. Faber e.a. (red.) *Sdu Commentaar Insolventierecht*, Den Haag: Sdu (online).

Polak/Pannevis 2022

M. Pannevis, *Insolventierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Vakstudie Invorderingswet

J. de Blicq e.a. (red.), *Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Invorderingswet*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Van Silfhout 2021

C. van Silfhout, 'Langverwacht en gevreesd: het Breed Moratorium', hoeden-mulder.nl 2 juli 2021.

Von Weersch e.a., in: *Sociaal Zakboek*

K. von Weersch e.a., 'Stabilisatie en breed moratorium', in: *Sociaal Zakboek*, afl. 1439, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Wessels 2021

B. Wessels, *Insolventierecht. Deel IX. Schuldsaneringsregeling natuurlijke personen*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Wibier 2022

R.M. Wibier, 'Waarom is het herstructureringsregime voor natuurlijke personen zoveel hardvochtiger dan voor ondernemingen?', *NJB* 2022/1074, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Wibier 2023

R.M. Wibier, 'Betalen zul je!', *NJB* 2023/4, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Online bronnen

- ‘Adempauze bij schuldhulpverlening per 1 april in werking’, opmaat.sdu.nl 9 maart 2017.
- ‘Adempauze schuldhulp 1 april in werking’, sdu.nl 21 maart 2017.
- ‘Afkoelingsperiode voor schuldenaren: rechtbank wijst verzoek ‘breed moratorium’ toe, sdu.nl 8 augustus 2019.
- ‘Besluit breed moratorium in het Staatsblad (Bestuursrecht algemeen)’, sdu.nl 17 maart 2017.
- ‘Besluit Breed Moratorium uitgelegd’, kom-trainen.nl.
- ‘Breed moratorium: adempauze voor schuldenaar en pas op de plaats voor schuldeiser’, schakenraad.nl.
- ‘Breed moratorium moet simpeler en soepeler’, nvvk.nl 7 februari 2023.
- ‘Breed moratorium schulden ‘dode letter’, binnenlandsbestuur.nl 27 maart 2019.
- ‘Breed moratorium voor het eerst toegekend door rechtbank’, antwoordop.nl 5 augustus 2019.
- ‘Breed wettelijk moratorium’, *NJB* 2016/873, navigator.nl, 24 april 2016.
- ‘Consultatiereactie Breed Moratorium’, nvb.nl 8 juli 2016.
- ‘De nieuwe, vereenvoudigde, beslagvrije voet. Een enorme stap vooruit’, kbvg.nl december 2020.
- ‘Eén schuldenwet’, martijnschut.blog 16 maart 2022.
- ‘Gemeenten, zet breed schuldenmoratorium vaker in’, nvvk.nl, 27 mei 2019.
- ‘Handreiking Minnelijke Schuldhulpverlening’, nvvk.nl.
- ‘Heb jij weleens een breed moratorium overwogen?’, nvvk.nl 19 oktober 2022.
- ‘Inwerkingtreding besluit breed moratorium per 1 april 2017’, navigator.nl 13 april 2017.
- ‘Is een breed moratorium haalbaar en wenselijk?’, martijnschut.blog.nl 22 september 2009.
- ‘Kredietbank Rotterdam schrijft geschiedenis: eerste breed moratorium schulddinning toegekend’, nvvk.nl 24 juli 2019.
- ‘Landelijk Convenant vroegsignalering’, nvvk.nl.
- ‘Leidraad Wet gemeentelijke schuldhulpverlening NVVK’, nvvk.nl mei 2012.
- ‘Naar een WHOA voor particulieren’, bobwessels.nl 6 januari 2023.
- ‘Pilot toevoeging verzoek toelating Wsnp’, bureauwsnp.nl.
- ‘Rechtbank acht ‘breed moratorium’ een zwaar middel: afkoelingsperiode afgewezen’, sdu.nl 4 september 2017.
- ‘Rechter drukt voor het eerst noodknop schulden in’, binnenlandsbestuur.nl 23 juli 2019.
- ‘Samen aan de slag, eerste evaluatieronde Bestuurlijk Akkoord Participatie’, [BD451805.doc \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

‘Samen aan de slag, tweede evaluatieronde Bestuurlijk Akkoord Participatie’,
[60649D64 \(officielebekendmakingen.nl\)](https://www.60649D64.nl).

‘Tijd voor de volgende stap in het verbeteren van de schuldhulpverlening’, martijnschut.blog.nl
7 maart 2022.

‘Van Ark: gemeenten moeten moratorium vaker aanvragen’, binnenlandsbestuur.nl 22 mei
2019.

‘Verlaging drempel toegang schuldsanering voor mensen met problematische schulden’,
rijksoverheid.nl 24 september 2021.

‘Wat is er mis in het huidige systeem’, martijnschut.blog.nl.

‘Wegwijzer breed moratorium’, schulinc.nl april 2017.

‘Wet vereenvoudiging beslagvrije voet per 2021 in werking’, rijksoverheid.nl 8 december 2020.

Rapporten (online)

Berenschot 2019

Berenschot, *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijk schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*, Utrecht: 26 april 2019.

Bureau Bartels & Wibier 2023

Bureau Bartels in samenwerking met R.M. Wibier, *Evaluatie breed moratorium*, Amersfoort:
januari 2023.

Hiemstra & De Vries en Significant 2008

Hiemstra & De Vries en Significant, *Schulden? De gemeente helpt! Naar effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening*, Utrecht: juli 2008.

Panteia 2010

Panteia, *Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Justitie: een onderzoek naar wenselijkheid ‘Breed wettelijk moratorium minnelijke schuldhulpverlening’*, Zoetermeer: 16 augustus 2010.

Regioplan 2022

Regioplan, *Verkenning stelsel schuldhulpverlening. Vier verbetermaatregelen beoordeeld,,*
Amsterdam: 18 februari 2022.

Zicht op schulden 2019

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Zicht op schulden*, 26 september 2019.

Regelgeving

Advies van de Raad van State over ontwerpbesluit Besluit breed moratorium, 15 maart 2017, nadere rapport (*Stcrt.* 2017, 13896).

Advies van de Raad voor de Rechtspraak over AMvB breed moratorium, 21 juli 2016.

Advies van de Raad voor de Rechtspraak over de Wet verlaging griffierechten, 6 december 2022.

Algemene wet bestuursrecht.

Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (*Stb.* 2020, 240).

Besluit breed moratorium, vervallen: toelichting nog van kracht (*Stb.* 2017, 83).

Besluit van 18 juni 2007 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 24 mei 2007 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met herziening van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (*Stb.* 2007, 222).

Burgerlijk Wetboek.

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Faillissementswet.

Verordening (EU) 655/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van een procedure betreffende het Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om de grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken (*PbEU* 2014, L 189).

Voorstel tot wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de verlaging van griffierechten en de Algemene wet bestuursrecht (Wet verlaging griffierechten).

Wet gemeentelijk schuldhulpverlening.

Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (*Stb.* 2020, 499).

Wet van 24 mei 2007 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met herziening van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (*Stb.* 2007, 192).

Wet van 15 juni 2018, houdende verbetering in enkele wetten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2018 (*Stb.* 2018, 228).

Wijziging Leidraad Invordering 2008, (*Stcrt.* 2016, 69107).

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2007/08, 24515, nr. 119/140.

Kamerstukken II 2009/10, 24515, nr. 174/190.

Kamerstukken II 2009/10, 32291, nr. 3.

Kamerstukken II 2010/11, 24515, nr. 201.

Kamerstukken II 2010/11, 32291, nr. 11/33/36/37/45/48/49/51/52.

Kamerstukken I 2010/11, 32291, A.

Kamerstukken I 2011/12, 32291, C/E.

Kamerstukken II 2013/14, 24515, nr. 281.

Kamerstukken II 2015/16, 24515, nr. 336/339.

Kamerstukken II 2015/16, 34450, nr. 3.

Kamerstukken II 2016/17, 24515, nr. 379/386.

Kamerstukken II 2017/18, 24515, nr. 431.

Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 2788.

Kamerstukken II 2018/19, 24515, nr. 489/492.

Kamerstukken II 2021/22, 24515, nr. 631.

Kamerstukken II 2022/23, 36200-XV, nr. 2.

Kamerbrief over implementatieplan Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden van 3 februari 2023.

Overige bronnen

Convenant tussen de NVVK en een zestal overheidscrediteuren, te weten de Belastingdienst, het CAK, het CJIB, de DUO, de SVB en het UWV, per 1 juli 2020 in werking getreden.

Bijgewoonde overleg tussen Bureau Bartels en de rechtbank Rotterdam op 14 november 2022 in het kader van de te verrichten evaluatie van het breed moratorium.

Jurisprudentie

Rb. Den Haag 28 juni 2010, ECLI: NL:RBSGR:2010:BM9825.

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

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

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

Rb. Den Haag 8 mei 2019, ECLI: NL:RBDHA:2019:4710.

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

Rb. Rotterdam 9 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:3491.

Rb. Rotterdam 13 oktober 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:8631.

Rb. Rotterdam 25 november 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:11899.