

VERBREIDING VAN DE SMALLE WEG NAAR DE SCHONE LEI

Verkenning in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid

Prof. Mr N.J.H. Huls, emeritus-hoogleraar rechtssociologie Leiden en Erasmus universiteit

Amsterdam, 16 december 2022

Nick Huls (geb. 1949) promoveerde in 1981 aan de juridische faculteit van de Universiteit Utrecht op het onderwerp *Consumentenkrediet*. Als ambtenaar van het Ministerie van Economische Zaken schreef hij *'Van liquidatie tot rehabilitatie. Een beleidsgerichte verkenning naar de toepassingsmogelijkheden van het Amerikaanse faillissementsrecht voor particulieren'* (1988).

In opdracht van de Europese Commissie coördineerde hij de studie *'Overindebtedness of consumers in the EC Member States: facts and search for solutions. Bruxelles 1994'*.

In 1999 schreef hij *'Een nieuwe kans voor particulieren en voor ondernemers'*, in opdracht van de afdeling Ondernemerschap en MKB van EZ.

Huls was lid van de Commissie Schone Lei 1 (1997) en voorzitter van de Commissie Schone Lei 2 (2003), die adviseerden over de Wsnp.

In de Leidse oratie *'Make my day. Een rechtssociologische herwaardering van faillissementswaarden'* (1998) analyseerde hij de ontstaansgeschiedenis van de Wsnp. In zijn afscheidsrede *'Vergeef ons vaker onze schulden. Naar een schone lei 2.0'* (2016) beschreef hij de ontwikkelingen sindsdien in het schuldenbeleid. Hij pleitte als toekomstperspectief voor een Bureau Schulddienstverlening, waarbinnen inning van en hulp bij schulden samengaan.

Begin 2021 was hij een van de initiatiefnemers van het pamflet *'Burgerschuldenvraagstuk: na aanpakken nu doorpakken'*, zie www.doorpakkenopburgerschulden.nl, waar ook zijn achtergrondbeschouwing *'Sleutelen aan het schuldenbeleid in de (post)coronatijd'* is opgenomen.

INLEIDING

In zijn brief van 11 november 2022¹ schreef de Minister voor rechtsbescherming dat hij een verkenning in gang heeft gezet naar de effectiviteit van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp), met de volgende toelichting:

“In deze verkenning zal in ieder geval ook aan de orde komen of de overige toelatings- en afwijzingsgronden wellicht een belemmering opleveren in de doorstroom vanuit de buitengerechtelijke schuldhulpverlening naar de Wsnp. Het is mijn streven om uw Kamer voor het einde van het jaar te informeren over de uitkomsten van deze verkenning.”

Het onderhavige rapport geeft invulling aan deze toezegging, die ook moet worden gezien in het licht van het Coalitieakkoord *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*² van januari 2022 waarin wordt aangekondigd:

“We verkorten de duur van schuldhulptrajecten en verbeteren de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen. We lossen probleemschulden sneller op onder meer door meer mogelijkheden te bieden om tot een schuldregeling te komen.”

§ 1 van deze Verkenning geeft een overzicht van de ontwikkeling van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) tot en met de huidige stand van zaken van de behandeling van wetsvoorstel 35 915 in de Tweede Kamer en de brief van de Minister van 11 november 2022.

§ 2 bevat een analyse van de beleidsconcurrentie tussen de departementen van Justitie en SZW. De neergang van de Wsnp wordt gecontrasteerd met de opkomst van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en het beschermingsbewind voor mensen met schulden in boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

§ 3 verkent verschillende routes om de uitgangspunten, de doelstellingen en de instrumenten van de Wsnp zodanig te herijken dat invulling wordt gegeven aan het Coalitieakkoord.

§ 4 vermeldt de algemene conclusies en vertaalt die naar concrete voorstellen. Daarna volgt tot slot een literatuurlijst.

¹ [tk-wet-tot-wijziging-van-de-faillissementswet-ter-verbetering-van-de-doorstroom-naar-de-wsnp-35915.pdf \(overheid.nl\)](#)

² [Coalitieakkoord 2021 – 2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst \(overheid.nl\)](#)

1. OPKOMST EN NEERGANG VAN DE WSNP

1.1 Beginfase

Vanaf de dertiger jaren van de vorige eeuw waren de gemeentelijke kredietbanken (gkb's), verenigd in de Nederlandse vereniging voor volkskrediet (NVVK), actief in de 'strijd tegen de woeker' en het verstrekken van sociale kredieten. In 1979 lanceerde de NVVK de Gedragscode Schuldregeling. Deze sociaal geïnspireerde activiteit betrof een vrijwillige vorm van schuldsanering inclusief 'afkoop van schulden'.

In 1986 liet de Directie Consumentenbeleid van Economische Zaken onderzoek doen naar een inspirerend juridisch voorbeeld van kwijtschelding van schulden voor particulieren in de Amerikaanse Bankruptcy Code (1978). Dit resulteerde in het rapport '*Van liquidatie tot rehabilitatie. Een beleidsgerichte verkenning naar de toepassingsmogelijkheden van het Amerikaanse faillissementsrecht voor particulieren*', dat door EZ werd ingebracht in de Commissie Mijnsen, die was ingesteld door het ministerie van Justitie om de Faillissementswet van 1896 te herzien. In diezelfde periode financierde de Directie Consumentenbeleid ook een onderzoek naar de gemeentelijke schuldhulpverlening (De Greef c.s.).

Op 29 april 1989 aanvaardde de Tweede Kamer een motie Biesheuvel (CDA) waarin overwogen werd 'dat het wenselijk is dat de schuldenlast van privépersonen, niet ondernemer zijnde, na verloop van tijd beëindigd wordt'. De motie werd ingediend tijdens de plenaire behandeling van de Wet Beslag op loon en uitkeringen, die beslag op sociale uitkeringen introduceerde. De Tweede Kamer zag een duidelijk verband tussen de uitbreiding van de incassomogelijkheden voor crediteuren en de noodzaak tot beperking van de duur ervan om de debiteur te beschermen.

In oktober 1989 schetste de Commissie Mijnsen, bestaande uit faillissementsrechtdeskundigen, de contouren van een saneringsregeling voor particulieren. Voor toelating tot de regeling was het voldoende dat er vooruitzicht bestond dat de schuldenaar zou meewerken aan het saneringsplan. Het verzoek moest slechts worden afgewezen als de regeling minder dan tien jaar eerder was toegepast. In december 1990 werd deze benadering ondersteund door een positief SER/CCA advies.

Nadat de motie Bieheuvel de politieke wenselijkheid had geformuleerd, verrichtte de Commissie Mijnsen het nodige juridische voorwerk en weerspiegelde het SER-advies de maatschappelijke consensus.

Ook in andere Europese landen was in die tijd eenzelfde trend waarneembaar om kwijtschelding van schulden via wetgeving mogelijk te maken. De Consumer Policy Service van de Commissie liet in 1994 een vergelijkende studie uitvoeren: '*Overindebtedness of consumers in the EC Member States: Facts and search for solutions*'.

De sterke toename van de kredietverlening aan consumenten en het politieke streven naar afslanking van de verzorgingsstaat vormden destijds de inspiratiebronnen om van een vernieuwde faillissementswet een '*text of hope*' te maken.

1.2 Wetsvoorstel 22 969 (Wet schuldsanering natuurlijke personen)

In 1992 werd wetsvoorstel 22 969 (Wet schuldsanering natuurlijke personen) ingediend. Staatssecretaris Kosto stelde tijdens een symposium dat de Wsnp een '*ondersteunende*

wet was voor de dienstverlenende activiteiten op lokaal niveau'. En 'De wet zou als een 'stok achter de deur' moeten gaan werken om schuldeisers ertoe over te halen eerder minnelijke regelingen tot stand te laten komen'. Anders dan de Commissie Mijnsen had voorgesteld, bepaalde het wetsvoorstel dat de debiteur te goeder trouw moet zijn om in aanmerking te komen voor de schone lei. Er werden in het wetsvoorstel geen voorwaarden gesteld aan de afloscapaciteit.

Duijndam, een voormalige voorzitter van de NVVK schreef bij diezelfde gelegenheid 'Ooit hadden wij bij het Volkskrediet de droom dat een wettelijke regeling niet meer behoefde te omvatten dan een rechterlijke paraaf onder onze (standaard) saneringsvoorstellen. Het heeft niet zo mogen zijn' (*Schuldsanering*, themanummer Tijdschrift voor Consumentenrecht 1993/4)

Het voorstel werd in oktober 1995 aanvaard door de Tweede Kamer. In diezelfde periode stelde de Minister van SZW de commissie Boorsma in om onderzoek te doen naar de kwaliteit van de schuldhulpverlening door de gkb's. Het rapport '*Schulden naar. Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek*' (1994) had aangetoond dat er verschillende verbeteringen mogelijk en noodzakelijk waren in de praktijken van de gkb's. Het rapport introduceerde het begrip 'integrale schuldhulpverlening'.

De juridische vormgeving en het sociale beleid begonnen zich langs gescheiden paden te ontwikkelen.

1.3 De horde van Van Hees, de Novelle en de steun van Muskens

Na de behandeling in de Tweede Kamer van de Wsnp, betoogde de Amsterdamse advocaat Van Hees dat het wetsontwerp te ingewikkeld was en het bovendien voor de debiteur te gemakkelijk maakte om zich van zijn schulden te bevrijden. Zijn bezwaren ondervonden weerklank in de Eerste Kamer.

In reactie daarop stelde Insolad, de vereniging van insolventieadvocaten, een Commissie Schone Lei in, die een aantal wijzigingen suggereerde. Op basis hiervan ontwierp het Ministerie van Justitie in oktober 1997 een Novelle, waarin een aantal wezenlijke veranderingen werden voorgesteld.

Een belangrijke wijziging was de eis dat eerst een buitengerechtelijk voortraject moet worden beproefd tussen de schuldenaar en de crediteuren. Als dat niet lukt, kunnen schuldenaren aan de gemeente een zgn. art. 285 Fw verklaring vragen, waarmee zij een aanvraag voor het wettelijk traject kunnen doen. Op deze manier werd het 'stok achter de deur' karakter van de Wsnp vormgegeven.

Verder werden enkele procedurele vereenvoudigingen geïntroduceerd als de omvang van de boedel gering is. Ook bevatte de Novelle een postblokkade, om de controle door de bewindvoerder te vergemakkelijken.

De Raad voor de Rechtsbijstand kreeg een spilfunctie bij de uitvoering van de wet. Binnen de Raad werd het Bureau Wsnp verantwoordelijk voor de subsidies aan de bewindvoerders, de automatisering, de opleiding en de klachtenafhandeling.

De Novelle markeert het begin van een nieuwe aanpak, waarin de bestaande instrumenten van schuldhulpverlening in verband worden gebracht met de regeling van de Faillissementswet als het juridisch sluitstuk.

Toen de Wsnp in werking zou gaan treden, had Minister Sorgdrager van Justitie geen budget voor de invoering, iets waarvoor de rechters aandacht hadden gevraagd. Minister

Melkert van SZW kwam haar te hulp en stelde een budget beschikbaar zowel voor de rechters als voor de uitvoering. Deze genereuze geste was ook een reactie op de kritiek van bisschop Muskens op het armoedebeleid. Met zijn stelling dat de arme een brood mag stelen, had hij een gevoelige snaar bij het Paarse Kabinet geraakt. Na deze financiële impuls kon de Wsnp op 1 december 1998 in werking treden.

1.4 2001 – 2008: Van de wetsevaluatie tot wetsvoorstel 29 942

De wetsevaluatie van het WODC (*Van schuld naar schone lei*, 2001) vond wel heel erg snel na de inwerkingtreding plaats. De onderzoekers concludeerden dat 98% van de sanieten de schone lei had gekregen. Verder waren het minnelijk en het wettelijk traject onvoldoende geïntegreerd. Het 'stok achter de deur' karakter van de Wsnp werkte niet. Voor crediteuren was het wettelijk traject aantrekkelijker. Het minnelijk traject werd naar de marges geduwd.

Deze ontwikkeling werd gekeerd in 2003 toen Wsnp-bewindvoerders en de NVVR (de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak) klaagden dat zij de toestroom niet meer aan konden. De rechters beweerden dat de uitspraken van de Hoge Raad het vrijwel onmogelijk maakten om aanvragen af te wijzen. Er zaten te veel debiteuren in de Wsnp die 'er niet klaar voor waren'.

Zij vonden gehoor bij Minister Donner, die advies vroeg aan de Commissie Insolventierecht, die een Subcommissie Schone Lei 2 instelde. Deze commissie stelde verschillende wijzigingen voor.

De belangrijkste doelstelling van de wetswijziging was 'een strengere toetsing aan de poort'. Per 1 januari 2008 traden de volgende wijzigingen in werking:

Art. 288 Fw bevatte nieuwe toelatingsvereisten en afwijzingsgronden, o.a.:

- Lid 1 sub b: De schuldenaar moet aannemelijk maken dat hij de afgelopen vijf jaar te goeder trouw is geweest;
- Lid 2 sub c: Schulden die voortvloeien uit een veroordeling na een misdrijf zijn een imperatieve afwijzingsgrond;
- Lid 2 sub d: Eerdere toepassing Wsnp in de afgelopen 10 jaar is een imperatieve afwijzingsgrond;
- Lid 3 geeft de rechter de discretionaire bevoegdheid om in bijzondere gevallen af te wijken van de imperatieve afwijzingsgronden (hardheidsclausule).

Het saneringsplan verviel en informele uitdeling aan schuldeisers zonder verificatievergadering werd mogelijk. De voorlopige toepassing werd afgeschaft (d.i. de mogelijkheid om in spoedgevallen zonder 285 Fw-verklaring toepassing van de Wsnp te vragen).

Deze aanscherpingen van de toegangseisen leidden overigens niet tot een grote stijging van het afwijzingspercentage.

De volgend drie maatregelen waren bedoeld als versterkingen van het minnelijk traject.

- In spoedeisende zaken kan de rechter een voorlopige voorziening treffen (art. 287 lid 4 Fw);
- De rechter kan een gedwongen schuldregeling, een dwangakkoord opleggen (287a Fw);

- Art. 287b Fw regelt het smal moratorium voor het geval van een bedreigende situatie (uitsluitend voor ontruiming, afsluiting van energie of opzegging zorgverzekering).

Bij amendement werd in art. 288 lid 2b Fw bepaald dat het minnelijk traject uitgevoerd moet worden door een persoon of instantie als bedoeld in art. 48c Wck. De Minister van Justitie had dit amendement ontraden, omdat hierdoor een poging van de schuldenaar zelf, al dan niet met behulp van familie, vrienden, een kerkelijke instelling of een werkgever, niet tot een mogelijke toepassing van de Wsnp leidt.

1.5 2013: Kosten bewindvoerder Wsnp uit boedel

Per 1 oktober 2013 trad een nieuwe vergoedingensystematiek voor bewindvoerders Wsnp in werking (Stb. 2013.308). Voorheen werd de helft van de vergoeding als subsidie verstrekt, de andere helft kwam ten laste van de boedel. In de nieuwe systematiek komt de vergoeding ten laste van de boedel, en indien dit niet genoeg is voor de gehele vergoeding, subsidieert de Raad voor Rechtsbijstand het restant.

1.6 2014: Visie Staatssecretaris Teeven

Op 24 april 2014 gaf Staatssecretaris Teeven zijn visie op de gevolgen van de verschillende wijzigingen van de Wsnp. (KS I, 2013-2014, 29942 nr G, Verslag van een schriftelijk overleg):

“Er waren signalen over een grote toeloop tot de regeling van schuldenaren voor wie de Wsnp, gezien hun psychosociale of andersoortige problemen, in wezen onvoldoende perspectief bood’. De wijziging was bedoeld om de toegang te beperken tot schuldenaren die ‘klaar zijn voor een sanering.’”

En:

“Hier geldt het beginsel voor wat, hoort wat’: de maximale inspanning die mag worden verwacht is de keerzijde van de kans op een schuldenvrije toekomst.”

1.7 2016: Staatssecretaris Klijnsma en Minister Van der Steur

Op p. 7 van de toelichting bij het Besluit breed moratorium dat op 24 mei 2016 in internetconsultatie werd gegeven, schreven Staatssecretaris Klijnsma (SZW) en Minister Van der Steur (V&J):

“Binnen de huidige schuldhulpverlening vormt het schuldregelen slechts een van de instrumenten om personen met schulden te ondersteunen. Sinds onderzoek uit 2008, toen schuldregelen nog de dominante vorm van dienstverlening was, is het instrumentarium van de schuldhulpverlener beduidend verbreed. Deze verbreding hangt samen met de sinds 2008 ingezette focusverschuiving van schuldenvrij naar hanteerbare schulden. Niet het schuldenvrij maken van de schuldenaar via veelal een schuldregeling, maar het creëren van een financieel stabiele situatie vormt steeds meer het hoofddoel van de schuldhulpverlening. Dit kan betekenen dat alsnog een traject naar een schuldregeling moet worden ingezet, omdat anders geen financieel stabiele situatie kan worden verkregen, maar dat hoeft niet. Afhankelijk van de (binnen het traject gerealiseerde) financiële zelfredzaamheid van de schuldenaar kan in sommige gevallen worden volstaan met enkele betalingsregelingen en is in andere gevallen juist een

onderbewindstelling het meest passende middel om de duurzaamheid van de financiële stabiliteit te borgen.

Deze focusverschuiving is mede ingezet vanuit het besef dat, wil een schuldregeling kunnen slagen, aan een groot aantal randvoorwaarden moet zijn voldaan. Die kunnen niet alleen het schuldenpakket betreffen (bijvoorbeeld geen strafrechtelijke vorderingen), maar ook de schuldenaar zelf. Zo dient hij onder meer te beschikken over een stabiele woon- en leefsituatie evenals over een stabiel inkomen. Vanwege deze randvoorwaarden is een schuldregeling voor een grote groep personen die kampen met problematische schulden een brug te ver. Het creëren van een financieel stabiele situatie is dan het hoogst haalbare, en voor betrokkene uiteraard buitengewoon belangrijk.

De focusverschuiving van schuldenvrij naar hanteerbare schulden heeft ook gevolgen gehad voor de inrichting van de schuldhulpverlening. Daar waar dit proces rond 2008 nog sterk was gericht op het realiseren van een minnelijke schuldregeling, is sindsdien sprake van een steeds groter wordende productdifferentiatie, juist gericht op het realiseren van financiële stabiliteit bij de schuldenaar."

Panteia concludeerde in 2010 nog dat een breed moratorium niet wenselijk was, maar Divosa en de VNG lobbyden al geruime tijd voor dit extra middel, naast het moratorium van artikel 287bFw.

Het kabinet was destijds van mening dat, als een minnelijke regeling onmogelijk is, de burger niet moet worden doorverwezen naar de Wsnp, maar moet terugschakelen naar een stabilisatietraject. Het zou gaan om 40 procent van de mensen die zich aanmelden bij de schuldhulpverlening (p. 11).

1.8 Quick scans Bureau Wsnp

Bureau Wsnp, onderdeel van de Raad van de Rechtsbijstand, publiceert vanaf 2011 jaarlijks een Monitor waarin de feitelijke ontwikkelingen van de Wsnp nauwkeurig worden beschreven. Verschillende keren voerde het Bureau zg. quick scans uit, waarin belemmeringen in de toegang tot de Wsnp werden onderzocht.

De eerste Quick Scan uit 2011 vond dat gemeenten verschillende categorieën schuldenaren uitsloten. Ook werden schuldenaren lang in de stabilisatiefase gehouden. De rechtbanken wezen vaak af als het minnelijk traject niet volledig doorlopen was. De communicatie tussen rechtbanken en uitvoerders schoot tekort.

In de Quick Scan van 2013 werden de oorzaken van de dalende instroom onderzocht. Deze was niet te wijten aan strengere afwijzing door de rechtbanken, maar aan de stagnerende doorstroom. Hier speelden drie factoren een rol. Ten eerste de strengere toelating door gemeenten sinds de inwerkingtreding van de Wgs in 2012, hetgeen blijkt uit de beleidsplannen, de beoordeling van het gedrag van schuldenaren en te hoge eisen aan de zelfredzaamheid van schuldenaren. In de tweede plaats waren er meer instrumenten toegevoegd aan het minnelijk traject. De opkomst van het schuldenbewind was de derde oorzaak van de stagnatie.

In de Quick Scan van 2020 wordt gereflecteerd op het rapport 'Aansluiting gezocht', waarin de autonomie van gemeenten en schuldeisers als de belangrijkste oorzaken van de gebrekkige aansluiting tussen minnelijke en wettelijk traject werden genoemd. Berenschot constateerde dat de nadruk in het beleid was verlegd van de schone lei naar gedragsverandering van de schuldenaar. Deze Quick Scan bevat ook een commentaar op

enkele aanbevelingen uit het 'Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak' van februari 2019. Van het terugbrengen van de periode van de goede trouw toets van 5 naar 2 jaar verwacht Bureau Wsnp een gunstig effect, maar niet van het verkorten van de 10 jaarstermijn omdat recidive weinig voorkomt. Van de versoepeling van de toegang tot de Wsnp door het niet vereisen van een artikel 285 Fw-verklaring, wanneer aantoonbaar langere tijd budgetbeheer of beschermingsbewind heeft bestaan, verwacht Bureau Wsnp een groot effect. Er wordt schuldenaren op deze manier een andere route geboden om toegang te krijgen tot de Wsnp.

Bureau Wsnp stelt verder een aantal aanvullende maatregelen voor: Binnen een jaar moet duidelijk zijn of een minnelijk oplossing met uitzicht op een schone lei mogelijk is. Is het na een jaar niet gelukt, dan mag de schuldenaar een Wsnp-verzoek indienen. Bureau Wsnp is bereid om hiervoor een 'artikel 285 Fw-verklaring light' op te stellen. Hiermee samenhangend moet het voor schuldeisers verplicht zijn om binnen een korte termijn te reageren zodat het voor schuldhulpverleners mogelijk wordt om een traject binnen een jaar rond te krijgen.

Aan schuldenbewinden kan een vergelijkbare eis gesteld worden. De beschermingsbewindvoerder heeft dan de taak om ofwel zelf een schuldregeling te starten of de schuldenaar toe te leiden naar een minnelijke schuldhulpverlening of de Wsnp. De rechtbanken moeten uniformer gaan werken en soepeler omgaan met de eis tot het aanleveren van aanvullende informatie naast de artikel 285 Fw-verklaring, in ieder geval wanneer er al geruime tijd beschermingsbewind of budgetbeheer loopt.

Het moet verder voor een schuldenaar mogelijk worden om beroep in te stellen tegen de weigering van de gemeente om een 285 Fw-verklaring af te geven. Dit zou betekenen dat de artikel 285 Fw verklaring geschrapt moet worden van de negatieve lijst van de Algemene Wet Bestuursrecht.

Ook kan de voorlichting verbeterd worden alsmede de beeldvorming, door de positieve kanten van de Wsnp te benadrukken.

Wsnp-bewindvoerders moeten de mogelijkheid krijgen een toevoeging bij de Raad voor Rechtsbijstand aan te vragen voor het opstellen van het Wsnp-verzoek en afgeven van een artikel 285 Fw-verklaring. Bureau Wsnp stelt voor om in de vorm van een in duur en omvang beperkte pilot hiermee te starten. Deze pilot is inmiddels in mei 2021 gestart.

Omdat uit de Monitor naar voren kwam dat de dwangmiddelen niet vaak werden ingezet, is - los van de Quick Scans - in 2013 een arrangement ontwikkeld waarbij Wsnp-bewindvoerders een toevoeging kunnen aanvragen voor het inzetten van een dwangmiddel.

1.9 Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak, februari 2019

In het regeerakkoord van het vorige kabinet stond o.a. "*Er komt een experiment met een schuldenrechter, die alle zaken van een schuldenaar geconcentreerd behandelt*". Het 'Visiedocument Schuldenproblematiek en rechtspraak' van de werkgroep schulden en rechtspraak (februari 2019) van de Raad voor de rechtspraak bevat een lijst van 18 deel-aanbevelingen, maar een schuldenrechter is er tot op heden niet gekomen.

1.10 Betere aansluiting minnelijk en wettelijk traject (NVVK)

In oktober 2022 startte de NVVK de campagne 'Samen sterker in financiële hulp' om de doorstroming vanuit het minnelijke naar het wettelijke traject te verbeteren. Er is een Handreiking 'Samen sterker in financiële hulp' ontwikkeld die professionals helpt om cliënten te begeleiden, vanaf het moment dat het minnelijk schuldentraject vastloopt of geen oplossing blijkt, tot de opstart van de feitelijke Wsnp-procedure.

1.11 Wetsvoorstel wijziging Wsnp (KS 35 915)

Dit wetsontwerp is ingediend door het vorige kabinet en beoogt een aantal verbeteringen in de toegang tot de Wsnp te realiseren. Tijdens de kamerbehandeling van 8 juni 2022 bestond een brede politieke consensus om de constante neergang van de instroom in de Wsnp om te buigen. Het inzicht is doorgebroken dat een goed geregisseerde en juridisch genormeerde kwijtschelding van schulden een onmisbaar onderdeel is van de brede schuldenaanpak.

Er werden verschillende moties aangekondigd en amendementen ingediend. De vijf amendementen zijn:

Nr 15: schrapping 10 jaar voor de termijn van recidive voor schrijnende gevallen

Nr 14: vervang in 285 Fw 'minnelijke schuldregeling' door 'een oplossing van de schulden' (verruiming van de mogelijkheid om sanering aan te vragen)

Nr 13: buitengerechtelijk traject telt mee voor de totale looptijd van 3 jaar

Nr 12: 349a: 3 wordt 1½ jaar en 5 jaar wordt 3

Nr 9: schuldenbewindvoerders in dienst bij de gemeente

De eerste vier amendementen beogen de Wsnp aantrekkelijker te maken voor debiteuren: de toegang vergemakkelijken, het voortraject laten meetellen voor het bereiken van de schone lei, de duur beperken en een mildere houding ten aanzien van recidive.

Op 11 november 2022 reageerde de Minister voor rechtsbescherming op de amendementen en moties, na advies ingewonnen te hebben bij zestien partijen die te maken hebben met natuurlijke personen die worstelen met problematische schulden (KS 35 915 nr 16).

De voortzetting van de kamerbehandeling vindt naar verwachting begin 2023 plaats.

§ 3.1 van deze Verkenning bevat een commentaar op deze adviezen.

2. DE BELEIDSCONCURRENTIE TUSSEN J&V EN SZW IN HET SCHULDENDOMEIN

Met de introductie van de Gedragscode schuldregeling in 1979 was de NVVK de pionier op de weg naar een schuldevrije toekomst voor particulieren. De Gedragscode kon rekenen op de loyale medewerking van de commerciële kredietgevers (De Vereniging van financieringsondernemingen in Nederland (VFN) en de Nederlandse Vereniging van Banken, (NVB)). De kracht van deze zelfregulering was en is de evenwichtige inhoud van de sociale normen, waardoor de voorstellen aanvaardbaar zijn voor crediteuren, de 'tegenpartij'.

De zwakte was en is dat de leden van de NVVK voor het merendeel gemeentelijke instellingen zijn. Op lokaal niveau wordt het belang dat aan schuldhulp wordt gehecht bepaald door het College van B & W en de gemeenteraad (gemeentelijke autonomie). Het gebrek aan uniformiteit in de uitvoering en de daaruit voortvloeiende rechtsongelijkheid vormen tot op de dag van vandaag de achilleshiel van de Gedragscode.

In 1986 maakte het wetsvoorstel WBLEU (Wet beslag loon en uitkeringen) het (levenslange) beslag op uitkeringen mogelijk. Deze vanuit juridisch oogpunt legitieme gelijke behandeling van sociale uitkeringen en lonen als voorwerp van in de tijd onbeperkte beslaglegging stond haaks op de principes van de Gedragscode.

De motie Biesheuvel markeert het beginpunt van een nieuwe, meer sociale manier van het privaatrechtelijke denken over eindigheid van schulden. Omdat de motie een interventie was in het beslagrecht, kreeg de uitwerking een strikt juridisch vervolg. De 'eindigheid van schulden' werd door het Ministerie van Justitie getransformeerd tot een variant van het faillissementsrecht waarover de Commissie Mijnsen ging adviseren.

De secretaris van de Commissie was vervolgens de ambtenaar die op het departement van Justitie de Wsnp ging vormgeven. Hij trad niet in onderhandeling met de NVVK om de knelpunten in de Gedragscode te inventariseren, maar ontwierp een nieuw derde hoofdstuk van de Faillissementswet waarin hij zoveel mogelijk aansloot bij de bestaande begrippen uit die wet. Op deze manier kwam er geen beleidsmatige afstemming tot stand tussen de wettelijke schuldsanering en de zelfregulering van de gemeentelijke kredietbanken (gkb's).

Het Rapport van de Commissie Boorsma 'Door de bank geregeld' bevatte een kritische analyse van de activiteiten van de gkb's. In reactie hierop ontwikkelde het ministerie van SZW beleid om de kwaliteit van minnelijke schuldhulp te verbeteren. De NVVK (gesteund door Divosa en de VNG) had hierdoor een belangrijke partner binnen de rijksoverheid gekregen.

Uit de wetsevaluatie van het WODC in 2001 bleek dat het wettelijk traject het minnelijk traject ging overvleugelen, onder andere omdat het voor crediteuren voordeliger was geworden om de minnelijke voorstellen van de gkb af te wijzen.

Kort daarop vroegen de rechters in 2003 aan minister Donner om de toestroom tot de Wsnp te beperken. Dit was een onverwacht effect van het 'succes' in de beginperiode van de Wsnp. Een van de klachten in de brief van de NVVR was dat de Hoge Raad te strenge motiveringseisen stelde aan een afwijzing. Bij bestudering van de genoemde arresten (HR 12 mei 2000, NJ 2000, 567 en HR 26 januari 2001, NJ 2001, 178) valt het op dat zowel de conclusies van de AG's Strikwerda en Verkade als de overwegingen in de arresten van de Hoge Raad erg verrijnd en complex zijn en daardoor minder geschikt als

leidraad voor de lagere rechtspraak. De vragen of de goede trouw betrekking heeft op het ontstaan van de schulden, de omvang van de schuldenlast, of het gedrag van de schuldenaar tijdens de procedure, zijn niet eenvoudig te beantwoorden. Zij zijn voor de beantwoording van vragen in cassatie bij de Hoge Raad juridisch relevant, maar staan heel ver af van de minnelijke hulpverlening en helemaal van de leefwereld van de burger die zijn schulden niet meer kan betalen.

Het is heel ongebruikelijk dat lagere rechters bij de Minister van Justitie gaan klagen over de strenge motiveringseisen van de Hoge Raad. Het was beter geweest als Recofa (Het landelijk overlegorgaan van rechters-commissarissen in faillissementen) zelf richtlijnen had opgesteld die wél werkbaar zijn voor de eerstelijns rechtspraak (en de gkb's).

Minister Donner besloot om de wet alleen nog maar open te stellen voor personen 'die er klaar voor zijn' ofwel voor 'schuldenaren te goeder trouw, die bereid en in staat zijn om het niet milde regime te doorlopen'.

Het duurde tot 2008 voordat de wet gewijzigd werd, maar de gang van zaken maakte wel duidelijk dat het aanvankelijke enthousiasme van de rechters bij de start in 1998 in 2002 al was bekoeld. Het rechterlijk activisme om de eigen werklast te beperken was een eerste signaal van de afnemende populariteit van de Wsnp, maar de instroom in de Wsnp begon vanaf 2011 pas echt te dalen door de volgende twee externe ontwikkelingen.

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)

Op 1 juli 2012 trad de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking. Deze wet introduceert voor gemeenten een wettelijke zorgplicht op het terrein van integrale schuldhulpverlening. Daarnaast moet de gemeente de regierol gaan voeren op dit terrein.

De Wgs schrijft voor dat de gemeenteraad een plan moet vaststellen dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan inwoners van haar gemeente. Verder bevat de wet de aanbeveling dat het college van B&W beleidsregels formuleert over de toegang tot de integrale schuldhulpverlening, over de procedure en de uitwisseling van gegevens.

De Wgs verschaft de minnelijke schuldhulpverlening een wettelijke basis. Het is een kaderwet en bevat weinig inhoudelijke criteria voor de kwaliteit van de hulpverlening. Dit laatste behoort tot de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur.

Het minnelijk traject, dat aanvankelijk werd overvleugeld door de Wsnp, werd door SZW in de loop van de tijd versterkt met juridische instrumenten. Zo werd in 2017 op grond van het Besluit Breed Moratorium (Stb. 2017, 83) de mogelijkheid van een breed moratorium gecreëerd voor de gemeenten. Hiervan is overigens nauwelijks gebruik gemaakt.

Ook spant het ministerie van SZW zich in om de kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulp te verbeteren en effectiever te maken. Een recent voorbeeld is de €30 miljoen voor een Waarborgfonds, bedoeld om de risico's van de gemeenten bij de minnelijke schuldsanering af te dekken.

Verkenning stelsel schuldhulpverlening (Regioplan)

In februari 2022 beoordeelde Regioplan vier verbetermaatregelen die door SZW werden overwogen, dwang in het minnelijk traject, een aflospauze, een wettelijke reactietermijn

voor crediteuren en een positieverbetering van kleine schuldeisers. In haar beleidsreactie van 14 maart 2022 kondigde Minister Schouten aan een wetsvoorstel in consultatie te geven dat een verplichte reactietermijn van 21 dagen voor crediteuren bevat, zowel voor wat betreft de saldo-opgave als het voorstel van de gemeente. Bij overschrijding van die termijnen kan de gemeente een dwangakkoord vragen (KS II 2021/2022, 24 515, nr 615).

Implementatieplan Aanpak Geldzorgen, Armoede en Schulden

In haar brief van 23 november 2022 en in de brede Schuldenbrief van dezelfde datum kondigt Minister Schouten het voornemen aan om de duur van de schuldhulpverlening te halveren en tevens om het aantal geslaagde minnelijke regelingen te verdubbelen. Ook bereidt zij regelgeving voor om de juridische grondslag voor de uitwisseling van gegevens mogelijk te maken (KS II 2021/2022, 24 515, nr 655).

Schuldenbewind in boek 1 BW

Zonder een duidelijk traceerbare maatschappelijk druk werd per 1 januari 2014 een nieuwe vorm van bewindvoering speciaal voor schulden ingevoerd door het Ministerie van Justitie. Deze vorm van bescherming, stabilisering en hulp nam al snel een hoge vlucht.

Qua aantallen overvleugelde het schuldenbewind spoedig de schuldsanering, ook vanwege de royale financieringsmogelijkheden uit de bijzondere bijstand.

Bewindvoerders worden benoemd door de kantonrechter, die ook verantwoordelijk is voor het toezicht. Gemeenten kunnen sinds 1 januari 2021 de rechter adviseren over de wenselijkheid van het bewind en per diezelfde datum geldt dat het bewind steeds voor een bepaalde tijd moet worden aangevraagd.

Grote gemeenten sluiten dikwijls convenanten met particuliere bewindvoerders waarin kwaliteitscriteria zijn geformuleerd. Maar soms nemen gemeenten bewindvoerders in dienst. In Den Bosch is het landelijk kwaliteitsbureau CBM gevestigd, een onderdeel van de rechterlijke macht.

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor de juridische vormgeving van dit privaatrechtelijk instrument, de rechterlijke macht voor de toelating van burgers en het toezicht op de bewindvoerders, het CBM voor de kwaliteit en de monitoring van de bewindvoering, en de financiering vindt voor een groot deel plaats via de bijzondere bijstand. Een groot deel van het schuldenbewind wordt uitgevoerd door commerciële organisaties.

Per 1 januari 2021 kan dit bewind alleen nog naar voor een bepaalde tijd worden ingesteld en ook heeft de gemeente de bevoegdheid gekregen om de kantonrechter van advies te dienen over de wenselijkheid van dit bewind.

Er zijn recentelijk problemen geconstateerd in de praktijk van het schuldenbewind. Alle bewindvoerders die in dienst waren bij de gemeente Deventer werden door de Rechtbank Overijssel ontslagen en de Centrale Raad van Beroep verbood de gemeente Groningen te weigeren de kosten te vergoeden voor de particuliere beschermingsbewindvoerders.

Uit de antwoorden van Minister Weerwind van 4 oktober 2022 op vragen van mevrouw Kat over een door de kantonrechter ontslagen bewindvoerder (Aanhangsel 2022/2023 nr. 151) blijkt overigens dat de Rechtspraak de gegevens over het (dis)functioneren van schuldenbewindvoerders niet systematisch bijhoudt.

De beleidsvorming op het departement van SZW in het schuldendomein wordt krachtig beïnvloed door de VNG, Divosa en de NVVK, die met succes pleiten voor financiële steun van de gemeentelijke activiteiten. Een dergelijke gelijkgerichte eendrachtige beleidskolom ontbreekt bij Justitie. De rechterlijke macht trapt op de rem toen de instroom toenam en een maatschappelijk effectieve schuldenrechter is er niet gekomen. Het aantal WSNP-bewindvoerders neemt snel af en hun beroepsvereniging, de BBW, kan mede daardoor onvoldoende invloed uitoefenen op het beleid.

De financiële middelen van J&V voor de rechtspraak en de Wsnp-bewindvoering zijn zeer bescheiden, zeker in vergelijking met de budgetten van SZW voor de gemeentelijke schuldhulpverlening

Steviger coördinatie noodzakelijk

De roep om coördinatie van het schuldenbeleid is niet nieuw. De kabinetsnotitie 'Het rijk rond schulden' uit november 2005 was al een reactie op een motie die aandrong op een verbetering van de samenwerking.

Het vorige kabinet introduceerde met Staatssecretaris Van Ark (SZW) de eerste coördinerend bewindspersoon voor het schuldenbeleid. Het huidige kabinet gaat nog een stap verder met een Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen op het departement van SZW. Minister Schouten heeft inmiddels al een groot aantal maatregelen aangekondigd.

Het zwaartepunt van het schuldenbeleid van SZW ligt op het versterken van de rol van de gemeenten. Er is een indrukwekkend aantal maatregelen genomen om het minnelijk traject te financieren en te faciliteren. Onder de vleugels van de NVVK, de VNG en Divosa is een breed scala van initiatieven ontwikkeld die een brede impact hebben (o.a. Convenanten, schuldenknooppunt).

Het Waarborgfonds is een belangrijk nieuw initiatief dat een bredere doelstelling verdient dan alleen het afdekken van de risico's van de gemeenten. Het is gewenst dat de toegang tot het Fonds verbreed wordt, zodat ook ander hulpverleners kunnen participeren. De zakelijke leiding van het (bredere) Waarborgfonds kan dan het beste worden overgeheveld naar een professionele financiële instelling, bij voorkeur de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG).

Het huidige systeem is volgens het rapport 'Aansluiting gezocht!' (Berenschot 2019) te vrijblijvend voor gemeenten. De Wgs voorziet niet in directe sturing, hetgeen past in de staatsinrichting binnen 'het huis van Thorbecke'. Het ministerie van SZW stimuleert het schuldenbeleid door middel van subsidies en rondzendbrieven, maar beschikt niet over een adequaat toetsingskader om het beleid en de kwaliteit van de uitvoering van de plannen van de gemeenten te beoordelen. De verschillen tussen de gemeentelijke plannen en inspanningen zijn groot. Dit heeft te maken met de prioriteit die het College van B&W aan de schuldenproblematiek toekent, maar uiteraard ook met de omvang van de gemeente en de hoeveelheid inwoners met schulden.

Soms beletten gemeentelijke regels een schuldregeling (bijv. een eigen huis, echtscheiding, zzp etc.). Het gevolg is een lappendeken van maatregelen en plannen van aanpak die zeer verschillen in kwaliteit. Zij zijn dikwijls meer gericht op gedragsverandering dan op het bieden van een schone lei.

De variëteit is niet alleen ongunstig voor burgers uit een gemeente die geen actief schuldenbeleid voert, maar ook voor grote schuldeisers die landelijk werken en daarom behoefte hebben aan uniforme voorstellen en regelingen.

In haar initiatiefnota 'Sneller uit de schulden' van 1 december jl. stelt het D66-kamerlid Hülya Kat één traject, één loket en één regisseur bij de gemeente voor. Zij hoopt te bereiken dat op die manier iedereen met problematische schulden binnen 36 maanden zicht krijgt op een schuldvrije toekomst, zeker als alle gemeenten met saneringskredieten gaan werken.

Als belangrijke beslispunten bij haar notitie voor de Tweede Kamer noemt zij de opdracht aan de regering om wettelijke kwaliteitseisen voor gemeenten uit te werken en het creëren van doorzettingsmacht van de gemeentelijke regisseur bij de Rijksoverheid en rechtbanken om juridische drempels weg te halen.

Als dit voorstel wordt overgenomen, zal de gemeentelijke schuldhulp een sterke impuls krijgen, maar het is een gemis dat onvoldoende aandacht wordt besteed aan de juridische aspecten.

Vanuit haar coördinerende rol zou de minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen de beschikbare budgetten ook moeten gaan aanwenden voor het wettelijk traject. In de vorige kabinetsperiode was de bijdrage van het ministerie van J&V aan de brede schuldenaanpak bescheiden, maar de ambitie in het Coalitieakkoord van het huidige kabinet over de toegangsverbreding van de Wsnp is een goed vertrekpunt voor gezamenlijk optreden tussen J&V met SZW. Het juridische en het sociale domein zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. SZW kan J&V de helpende hand bieden door ook de juridische dimensies van het schuldenbeleid financieel te steunen, zoals minister Melkert destijds.

Zowel de Wsnp-bewindvoerders als de rechterlijke macht moeten in staat worden gesteld om grotere aantallen saneringen te kunnen behandelen. De scheefgroei in de financiering tussen het minnelijk en wettelijk traject is ongewenst.

Tegen deze achtergronden worden in de volgende paragraaf de mogelijkheden voor een bredere toegang tot de Wsnp verkend.

3. DE VERRUIMING VAN DE TOEGANG TOT DE WSNP

§ 3.1 bevat een kritische beoordeling van de reacties van sommige organisaties op de vanuit de Tweede Kamer ingediende amendementen en moties bij wetsvoorstel 35 915. Vanuit een breder perspectief zal worden betoogd dat er wel degelijk een maatschappelijk draagvlak bestaat voor schuldsanering met kwijtschelding. In aanvulling hierop is bij een klein aantal grote crediteuren navraag gedaan over hun visie op de minnelijke en de wettelijke sanering.

§ 3.2 bevat een pleidooi om de oorspronkelijke doelstelling van de Wsnp als stok achter de deur voor het minnelijk traject te verlaten. De wettelijke sanering verdient een autonome plaats waar alle debiteuren die niet door de gemeente kunnen worden geholpen direct een saneringsverzoek kunnen indienen.

§ 3.3 formuleert een normatieve basis van de Wsnp die past in de opvattingen van het kabinet om burgers met schulden niet op basis van wantrouwen te benaderen en hen sneller te helpen.

§ 3.4 bevat een pleidooi om het wettelijke regime milder te maken. De stellingname jegens multi-problematiek, die ertoe leidt dat burgers 'die er niet klaar voor zijn' de toegang tot de Wsnp te onthouden, is te hardvochtig.

In § 3.5 worden vraagtekens geplaatst bij de vanzelfsprekendheid van de juridische preferenties van overheidscrediteuren. Afschaffing hiervan zou betekenen dat er meer geld beschikbaar komt voor de (kleine) crediteuren.

§ 3.6 bevat een pleidooi voor een maatschappelijk effectieve schuldenrechter en voor een schuldenfunctionaris die in staat is het juridische en het sociale domein met elkaar te verbinden. Ook de gerechtsdeurwaarders kunnen een rol gaan spelen.

§ 3.7 benadrukt het belang van een intensiever gebruik van ICT om de verschillende processen te versnellen.

§ 3.8 bepleit de wenselijkheid van een grondige maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA) door de Algemene Rekenkamer.

3.1 Draagvlak bij crediteuren

In zijn reactie van 11 november 2022 op de ontvangen reacties schrijft de Minister voor Rechtsbescherming onder andere:

"Bij de meeste respondenten bestaat de vrees dat het aannemen van (het samenstel van) verschillende van de voorgestelde amendementen, zal leiden tot onbedoelde en ongewenste effecten waardoor schuldhulpverleningstrajecten juist langer gaan duren. Dit komt omdat bij verschillende amendementen vooral de nadruk lijkt te liggen op een snelle kwijtschelding van schulden in plaats van op het zoveel mogelijk treffen van een schuldregeling waarbij ook de belangen van de schuldeisers worden betrokken. Verschillende respondenten merken op dat dit tot gevolg kan hebben dat het draagvlak onder de schuldeisers voor de schuldenaanpak afneemt en dat het vinden van een duurzame schuldoplossing voor de schuldenaar moeilijker wordt. Ook kan dit er volgens een paar respondenten toe leiden dat er hogere tarieven gaan gelden voor consumptief krediet. Dit betreft aankopen op afbetaling, waaronder bijvoorbeeld de aankoop van een auto of een wasmachine waarbij de koopprijs in termijnen wordt betaald. De verkoper

loopt een groter risico dat de aankoopprijs niet volledig wordt voldaan indien een koper in financiële problemen geraakt en het sneller kwijtschelden van schulden mogelijk wordt. De verkoper zal dit risico willen afdekken. Dit kan een reden zijn om hogere krediettarieven te hanteren."

De toon in deze reacties geeft al aan dat het Kabinet de verruiming van de toegang tot de Wsnp zorgvuldig zal moeten vormgeven. De organisaties die meer op afstand staan van de dagelijkse Wsnp-praktijk uitten zich sceptisch tegenover de voorgestelde wijzigingen. Ruimere toegang zou het draagvlak voor de Wsnp verkleinen en de consumptieve kredietverlening nadelig beïnvloeden.

De stellingen dat 'het wankel evenwicht tussen debiteuren en crediteuren in gevaar komt' (Commissie Insolventierecht) en 'dat de MSNP doorgaans meer oplevert voor schuldeisers' (VNG) worden zonder enige onderbouwing geponeerd. Ook de NVB vermeldt geen vindplaats voor de bewering dat het doel van de MSNP is om zo min mogelijk mensen naar de WSNP te laten doorstromen. De werkgevers (VNO/NCW) wijzen alle amendementen af.

In deze reacties wordt niet ingegaan op de bevindingen uit de rapporten van de Nationale Ombudsman, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) en de talrijke beleidsevaluaties die de Ministeries hebben laten uitvoeren.

Schuldsanering op basis van de Gedragscode van de NVVK is onomstreden bij grote crediteuren. De NVVK heeft met vele, vaak landelijk opererende crediteuren convenanten gesloten die ertoe leiden dat minnelijke voorstellen automatisch worden geaccepteerd. Er bestaat vertrouwen bij de Convenantpartners dat de NVVK via audits controleert dat de aangesloten organisaties zich aan de NVVK-richtlijnen houden.

Het recent tot stand gekomen Waarborgfonds dekt het risico voor gemeenten af, als de schuldenaar zijn verplichtingen uit de minnelijke schuldsanering niet nakomt. Op deze manier worden gemeenten gestimuleerd om saneringskredieten vaker in te zetten.

Verschillen tussen minnelijk en wettelijk traject

Om nader inzicht te krijgen in hun beoordeling van de verschillen tussen het minnelijk en het wettelijk traject is in het kader van deze verkenning gesproken met enkele insiders op het gebied van incasso en beheer, werkzaam bij grote crediteuren. Het betreft interviews met vertegenwoordigers van twee banken, twee nutsbedrijven, een incasso-onderneming, een woningbouwvereniging en een telecombedrijf. Ook is gesproken met eigenaren van twee bureaus die zowel Wsnp-bewind als beschermingsbewind verzorgen.

Dit is uiteraard geen representatief onderzoek, maar er zijn wel enige interessante bevindingen uit de gespreken naar voren gekomen. De vergelijking tussen het minnelijk en het wettelijk traject is niet eenvoudig omdat de respondenten thans nog maar weinig Wsnp-zaken in portefeuille hebben. Er bestaan bij hen geen gegevens over het verschil in opbrengst (die overigens doorgaans zeer gering is). Sommigen boeken de vordering af, als het voorstel geaccepteerd is.

De controle door de rechter en de bewindvoerder is bij de Wsnp strenger dan bij de gemeente, en dat is een voordeel voor crediteuren. Daar staat echter tegenover dat (een deel van) het salaris van de Wsnp-bewindvoerder ten laste wordt gebracht van de boedel, wat de opbrengst voor crediteuren verkleint.

De indruk bestaat bij sommige respondenten dat vooral de lastige debiteuren in de Wsnp belanden. De Wsnp is 'volgtijdelijk' onaantrekkelijk voor grote crediteuren als het wettelijk traject voorafgegaan is door een minnelijk traject. De crediteur moet de vordering dan langer in de eigen boekhouding bijhouden.

De NVVK-voorstellen worden door de respondenten altijd geaccepteerd. Zij hebben jaarlijks overleg met de NVVK over knelpunten en verbeteringen. Er zijn geen klachten over de audits. Wel constateren ze verschillen in de kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening, stroperigheid, lange wachttijden. Gemeenten stellen soms opvolgende minnelijke regelingen voor van dezelfde burger (recidive).

Nazorg vindt niet altijd plaats in het minnelijke traject, maar is wél belangrijk, met name voor de 'grote drie' bij problematische schulden. Dit zijn de vaste lasten crediteuren (zorgverzekeraars, woningbouwverenigingen en nutsbedrijven) die een duurzame relatie met de klanten hebben. Zij participeren ook in de vroegsignalering in het kader van de Wgs. De respondenten ervaren geen principiële tegenstellingen met de schuldhulpverleners.

Er wordt veel samengewerkt met gemeenten, maar ook met gerechtsdeurwaarders om escalatie in de vorm van afsluiting en ontruiming zoveel mogelijk te voorkomen. Het sociaal incasseren vraagt om een andere beloningsstructuur van de deurwaarder. Ook binnen de koepelorganisaties van de crediteuren wordt gesproken over een gemeenschappelijk incasso-beleid.

Heckers (Wsnp-periodiek 2020/1) en Bosma (Wsnp-periodiek 2020/2) stellen dat in hun eigen bewindvoerderskantoor - waar ze zowel het minnelijk als het wettelijk traject verzorgen - de uitdeling aan crediteuren in het wettelijk traject groter is.

De gevaren van een ontbrekend draagvlak bij crediteuren lijken vooral theoretisch van aard te zijn. De vrees voor hogere kosten van consumentenkrediet is ongegrond, nu er een maximumtarief van 10 % van kracht is om overkreditering tegen te gaan.

De maatschappelijke werkelijkheid van de corona- en de energiecrisis noopt het kabinet om burgers bij te staan die anders in onaanvaardbare financiële problemen zouden zijn gekomen. Hiervoor bestaat wel degelijk een breed maatschappelijk draagvlak.

3.2 De Wsnp van 'stok achter de deur' naar autonome route

Uit de beschrijving van de geschiedenis van de wet in § 1 bleek dat het oorspronkelijke idee - dat de Wsnp binnen het stelsel van de schuldhulpverlening een stok achter de deur vormt voor het minnelijk traject - achterhaald is.

Veel burgers met schulden worden niet bereikt of blijven 'hangen' bij de gemeenten. Als zij niet voldoen aan de lokale criteria, of als niet alle schuldeisers mee willen werken, krijgen ze geen hulp. Burgers die een conflict met een gemeentelijke instantie hebben, durven het wellicht niet aan om zich voor schuldhulp bij de gemeente aan te melden.

Verder is de weg naar een schone lei veel te lang, als de debiteur eerst een periode in een minnelijk traject of schuldenbewind heeft gezeten en vervolgens naar de Wsnp verwezen wordt. De omweg via een verplicht voortraject maakt het wettelijk traject een onaantrekkelijke optie. Directe toegang tot de Wsnp brengt een versnelling van de route en past daarom goed in de ambitie van het kabinet om de toegang tot de Wsnp te verbeteren.

De recente maatschappelijke ontwikkelingen (corona, energiecrisis) hebben de urgentie vergroot van een snel, effectief en royaal hulpaanbod voor burgers met problematische schulden.

Versterking van de toegang tot de Wsnp is daarvan volgens het kabinet een onderdeel. Daarom is het gewenst dat de wettelijke regeling een zelfstandige - in plaats van een afhankelijke - positie krijgt binnen het stelsel. Burgers die niet tijdig of adequaat geholpen kunnen worden in het minnelijk traject, of te lang in het schuldenbewind verkeren, moeten een kans krijgen op een schuldevrije toekomst. In het verleden zijn al verschillende mogelijkheden geopperd.

Engberts, voormalig voorzitter van Recofa, stelde in 2018 in een open brief aan Minister Dekker voor om schuldenbewindvoerders en gemeentelijke schuldhulpverleners te verplichten om een vastgelopen traject na verloop van (niet al te lange) tijd direct, dat wil zeggen zonder minnelijk traject en zonder 285 Fw-verklaring, aan de insolventierechter voor te leggen om te beoordelen of toepassing van de Wsnp mogelijk is. Ook de grote gemeenten zien de Wsnp als een redmiddel voor mensen die niet in het minnelijk traject geholpen kunnen worden (Eijzenbach, WSNP Periodiek 2020/4).

Minister Koolmees (SZW) antwoorde in juni 2021 op Kamervragen:

"Als snel duidelijk is dat een minnelijke schuldregeling niet mogelijk is en het wettelijke traject een oplossing kan bieden, moet dit zonder omwegen goed toegankelijk zijn, juist ook in post-Corona-tijden."

En:

"Het uitgangspunt is een betere toegankelijkheid van de rechter, in die zin dat de Wsnp een bereikbaar station moet zijn als een buitengerechterlijke route niet kan slagen. Een versoepeling van de criteria is geen eigenstandig doel. Wel beoog ik dat iedereen met problematische schulden een zo passend mogelijk en zo snel mogelijke oplossing aangeboden krijgt. Een spoedige doorstroming vanuit bijvoorbeeld een minnelijk traject of zelfs vanuit schuldenbewind naar een Wsnp-traject past in een streven naar vereenvoudiging en verbeterde doorstroming naar en toegankelijkheid van de Wsnp. Ik kan mij voorstellen dat een nieuw kabinet de mogelijkheden onderzoekt om af te stappen van de huidige gedwongen volgtijdelijkheid, van altijd eerst een minnelijk traject, daarna pas een wettelijk traject, indien de inwoner daarmee beter geholpen is." (Aanhangsel Handelingen 2020/21 nr. 3312).

Deze benadering van de voormalige minister van SZW is een mooie voorzet voor de in het huidige Coalitieakkoord aangekondigde verbetering van de toegang tot de Wsnp.

3.3 Een nieuwe normatieve basis voor het wettelijk traject

Terwijl het gemeentelijke minnelijke traject en het schuldenbewind stevig financieel zijn opgetuigd en gestimuleerd, is de Wsnp afgetuigd en ontmoedigd. Als de sinds 2011 ingezette scherp dalende instroom nog even aanhoudt, zal de wet spoedig een dode letter zijn.

Het (al dan niet geamendeerde) wetsvoorstel 35 915 is een bescheiden eerste stap om de toegang tot de Wsnp te vergroten. Gezien de omvang van de schuldenproblematiek en de gebrekkige aansluitingen binnen het huidige stelsel, zijn verdergaande maatregelen aangewezen.

Om recht te kunnen doen aan het Coalitieakkoord, moeten de morele pijlers van het juridische denken over schuldsanering en de schone lei worden versterkt.

Het klassieke privaatrecht wordt traditioneel gekenmerkt door crediteurenautonomie, maar langs verschillende wegen is de positie van de debiteur in de afgelopen periode versterkt. Art. 3:276 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat de schuldeiser zich op het gehele vermogen van de schuldenaar mag verhalen. Om burgers te beschermen zijn er inmiddels vérgaande beperkingen gesteld aan het onbeperkte verhaalsrecht van crediteuren door middel van aanpassingen van de beslagvrije voet en het bankbeslag.

In het privaatrecht geldt het adagium dat 'financieel onvermogen voor risico is van de debiteur'. De stelling dat overmacht voor geldschulden in het economisch leven onaanvaardbaar is, wordt verdedigd in een toonaangevend handboek (Asser-Sieburgh). Maar ook dit privaatrechtelijke leerstuk heeft sterk aan maatschappelijke zeggingskracht ingeboet. Het doet te veel denken aan 'schulden hebben is schuldig zijn'.

Art. 6:29 BW bepaalt dat een schuldeiser niet verplicht kan worden om mee te werken aan een betalingsregeling of een minnelijke regeling. Dit zal mogelijk veranderen als volgend jaar een wetsvoorstel om 6:29 BW te wijzigen wordt ingediend. Bij die gelegenheid kan ook worden besloten om **collectieve** betalingsregelingen mogelijk te maken voor burgers met schulden die hun crediteuren volledig kunnen betalen.

Ook de ontwikkelingen in het bestuursrecht zijn relevant, vanwege de dominante betrokkenheid van overheidscrediteuren bij schuldenproblemen. De harde incassopraktijken van overheidsinstellingen als het CJIB (gijzelingen voor verkeersboetes) en de Belastingdienst (kinderopvangtoeslag) hebben twijfels doen rijzen over de vanzelfsprekendheid van de bevoorrechte juridische positie van aan de overheid gerelateerde crediteuren. Dit heeft geleid tot pleidooien voor een responsief bestuursrecht, waarin het belang van de burger voorop staat en de menselijke maat leidend is.

Noordam uitte in zijn dissertatie uit 2007 kritiek op de wijze waarop de wetgever de goede trouw heeft geïncorporeerd in de Wsnp:

"De verschillende bewindslieden betoogden dat de debiteuren aan een voortdurende toetsing van hun goede trouw onderworpen zijn: bij aanvang, tijdens, bij de beëindiging en zelfs na afloop van de sanering. De goede trouw maatstaf blijft als een zwaard van Damocles boven de schuldenaar hangen" (p.309).

Recentelijk constateerde Wibier dat de Wsnp in vergelijking met de herstructureringsregeling voor bedrijven (de WHOA) hardvochtiger is voor particulieren. De Wsnp is in veel opzichten op wantrouwen gebaseerd. De natuurlijke persoon moet anders dan een ondernemer aantonen dat hij te goeder trouw is en zich inspannen om zoveel mogelijk baten voor de boedel te verwerven. Wibier pleit ervoor om de Wsnp niet op wantrouwen, maar op mededogen te baseren.

"Het gaat niet aan om mensen die al in een kwetsbare positie verkeren, ook nog op te zadelen met extra gevoelens van schaamte en falen door de suggestie te wekken dat zij hun erbarmelijke situatie vooral aan zichzelf hebben te wijten."

Dat sluit goed aan bij de visie van Minister Schouten in de brief van 12 juli jl. over de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden:

"(...) dat er een cultuuromslag nodig is vanuit de overheid: van systemen naar mensen. (..) Een kentering in kijken, denken en handelen is nodig. De uitgangspunten zijn steeds vertrouwen, oog hebben voor de behoeften van mensen."

Het idee achter de WHOA om levensvatbare bedrijven te redden (*business rescue*), kan analoog worden toegepast op burgers met een overmatige schuldenlast. De Wsnp moet gezien worden als een wet die de debiteur beschermt. In Amerika zoeken debiteuren die hun schulden niet meer kunnen betalen 'bankruptcy protection' bij de rechter. Schuldsanering via de rechter is dan niet gericht op maximalisering van de opbrengst ten behoeve van de crediteuren, maar op het helpen van burgers met te veel schulden.

Er zijn sinds 2003 zoveel barrières opgeworpen dat de toegang tot de Wsnp veel te smal is gemaakt, waardoor een schone lei voor een grote groep schuldenaren onbereikbaar is geworden. Hierdoor heeft de Wsnp het karakter van een 'text of hope' voor veel schuldenaren verloren. Het CBS heeft berekend dat slechts 1 op de 6 schuldenaren met problematische schulden wordt bereikt. Volgens een ruwe schatting van Fransman wordt er tussen de 5 en 10 % van het schuldenbedrag geïncasseerd.

Dit zijn duidelijke aanwijzingen dat de terughoudende benadering van de wetgever en de rechters moet worden verlaten. De deur naar de Wsnp moet wijder open.

3.4 Een milder, minder stringent regime

Zowel het minnelijk als het wettelijk traject kent het zgn. vrij te laten bedrag (Vtlb), waarbij het Vtlb-rapport van Recofa wordt gevolgd. In de Wsnp wordt geen leefgeld vastgesteld. Er wordt een vrij te laten bedrag vastgesteld, waarvan de schuldenaar zelf nog zijn vaste lasten dient te betalen. In de Wsnp wordt het inkomen niet beheerd door de Wsnp-bewindvoerder. De schuldenaar ontvangt het vrij te laten bedrag per maand. Als er daarnaast ook sprake is van budgetbeheer of beschermingsbewind, dan ontvangt de schuldenaar wel een bedrag aan leefgeld per week.

Het financieel regime is dus hetzelfde in het wettelijke en het minnelijk traject. Het motto van het Vtlb is: minimaal maar toereikend, zodat men hiervan 3 jaar lang kan rondkomen.

Als er geen afdracht mogelijk is, en niet de verwachting bestaat dat er afdracht komt, is beëindiging van de Wsnp na 12 maanden mogelijk. Een hoger Vtlb in combinatie met een langere looptijd is ook mogelijk, met toestemming van de rechter-commissaris.

Het voorgaande is het resultaat van de wens van vorige kabinetten om de Wsnp als een 'niet mild regime' in te richten. Om de toegang te vergroten zal het strakke keurslijf, dat mensen huiverig maakt en de Wsnp een slechte naam heeft bezorgd, versoepeld moeten worden.

De wetgever moet meer respect betonen voor de leefwereld van de debiteuren. Is het wel vanzelfsprekend dat de debiteur altijd leefgeld moet vragen van inwonende meerderjarige kinderen (ook als die vaak niet genoeg verdienen om zelfstandig te wonen)? Ook kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij de verplichte afdracht van alle bijverdiensten boven het vtlb. Soms kunnen die activiteiten een opmaat zijn voor werk of uitbreiding van het netwerk.

De gedachtegang achter de brief van Minister Schouten van 28 november jl. over de Participatiewet, waarin zij aankondigt om regels voor uitkeringsgerechtigden in de bijstand te versoepelen, kan ook worden gevolgd voor een milder Wsnp-regime.

Voor de laagste inkomens moet een 0% plan met een beperkte looptijd mogelijk worden gemaakt, bij voorkeur in combinatie met de verplichting tot het aanvaarden van hulp.

Bij een milder regime past eveneens dat niet alle strafrechtelijke boetes en fraudeschulden automatisch leiden tot een afwijzing. De schuldsanering is geen verlengde strafexercitie.

De nadruk moet verlegd worden van het realiseren van een zo groot mogelijke opbrengst voor crediteuren, naar het stimuleren van de debiteur om toe te werken naar een wenkend toekomstperspectief. Nazorg is voor alle betrokkenen belangrijk om terugval en recidive tegen te gaan.

Op de specifieke behoeften van ZZP-ers en kleine ondernemers is de Wsnp onvoldoende toegesneden en ook de hulp door gemeenten is voor hen vaak niet adequaat. Voor middengroepen met schulden is leven van het vtlb soms een te strak harnas. Een vrijwillige collectieve betalingsregeling zonder kwijtschelding en met een langere looptijd is dan aantrekkelijker. In België is een dergelijk model door MyTrustO ontwikkeld, waarmee inmiddels ook in Nederland wordt geëxperimenteerd.

Er moet een nieuwe balans gevonden worden tussen de verplichtingen jegens crediteuren en het toekomstperspectief van de debiteur. Het is voor de meeste mensen al erg genoeg dat ze in de schuldsanering terecht zijn gekomen. Niemand verdient een streng regime dat hem of haar per definitie tot een passieve deviant maakt.

Ook ingeval van multi-problematiek is een milder regime gewenst. In het rapport 'Van schuld naar schone lei' (2022) stelt de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) dat mensen met schulden ook allerlei andere problemen hebben die hun maatschappelijk functioneren belemmeren.

In 2005 schreef het Kabinet in de Nota 'Het rijk rond schulden': "*Thans biedt de Wsnp voor veel toegelaten schuldenaren onvoldoende perspectief gezien hun psychosociale of persoonlijke problematiek die niet langs de weg van een wettelijke schuldsanering verholpen kan worden. De Wsnp is niet toesneden op andersoortige problematiek dan de eigenlijke financiële schuldenproblematiek. Het bestaan van andersoortige problemen vergroot ook de kans op een tussentijdse beëindiging of recidive na een schone lei.*" (KS II 2005/2006 24 515 nr 71)

In deze zienswijze moet de aanvrager eerst al zijn andere problemen oplossen, voordat hij kan instromen in de Wsnp. De benadering van de Wsnp als ultimum remedium miskent dat in geval van multi-problematiek schuldsanering een positieve invloed kan hebben op het welzijn van de debiteur. Het perspectief van een schuldenvrije toekomst kan bij voorbeeld de stress bij debiteuren verminderen en hen motiveren alle energie te steken in het werken aan zijn andere problemen (verslaving, psychisch lijden, etc.).

Schulden kunnen leiden tot stress en tot een tijdelijk lager IQ. Hierdoor nemen mensen met schulden vaak onverstandige beslissingen, wat hun problemen nog verder verergert. Jungmann en Wesdorp pleiten daarom voor 'stress sensitieve hulpverlening'.

De aanscherping van de Wsnp uit 2008 dat debiteuren 'klaar voor de sanering moeten zijn' voordat ze tot de wettelijke regeling kunnen worden toegelaten, is een hardvochtige stap in de verkeerde richting geweest. Schulden kunnen een negatieve invloed hebben in verschillende levenssferen.

De eis dat alle andere problemen moeten zijn opgelost voordat een schuldsanering begint, is contraproductief. De rust die de bescherming door de wet biedt, in combinatie

met het perspectief op een schuldevrije toekomst, kan namelijk ook een positieve invloed hebben op de toestand waarin mensen met schulden verkeren en een stimulans voor hen zijn om te werken aan een betere toekomst.

De Wsnp moet een toegankelijk en effectief vehikel zijn om voor de onoplosbare dossiers uit de minnelijke sfeer een uitweg te bieden via de rechter. Het bereiken van de schone lei is het doel, terwijl het perspectief van een schuldevrije toekomst de burgers stimuleert om hun andere problemen aan te pakken en hun gedrag aan te passen.

3.5 Minder preferenties en eerlijker delen

Van oudsher kennen veel overheidsvorderingen een bevoorrechte juridische positie. Ook bij schuldregelingen in de particuliere sfeer beschikken overheidscrediteuren meestal over een preferentie. Daarenboven beschikt de overheid doorgaans over stevige dwangmiddelen.

Het CJIB paste gijzeling als dwangmiddel automatisch toe, totdat de rechters weigerden hierin mee te gaan. De ontsporing van deze 'blinde' executie leidde tot een ingrijpende aanpassing van het beleid en de organisatie. Het CJIB heeft zich thans ontwikkeld tot de centrale instantie voor de inning van overheidsvorderingen, en hanteert een evenwichtig beleid als de burger in betalingsmoeilijkheden komt. Een bijkomend voordeel voor de burgers is dat zij voortaan met één instantie te maken hebben die voor verschillende landelijk werkende overheidsorganen optreedt.

Tot nog veel ernstiger misstanden leidde de houding van de Belastingdienst bij het terugvorderen van toeslagen van de kinderopvangregeling. Niet alleen weigerde de Dienst om mee te werken aan schuldregelingen, ook in de terugvorderingspraktijk werd meedogenloos 'blind' opgetreden, waardoor tal van kwetsbare burgers diep in de problemen kwamen en opgezadeld werden met torenhoge schulden aan een 'voorschotbank' van de overheid.

Thans probeert de regering op een zeer kostbare manier de schade van de ouders te beperken, maar de toeslagenaffaire toont ook de gevaren van een overheid die over zulke vérstrekkende bevoegdheden en dwangmiddelen beschikt.

Er zijn goede inhoudelijke (en financiële!) argumenten om overheidsvorderingen in de toekomst 'gewoon' als concurrente vorderingen te behandelen in schuldregelingen en schuldsanering. Een bijkomend voordeel zou kunnen zijn dat de opbrengsten ook voor de overige (vaak kleine) crediteuren groter worden.

Energiebedrijven hebben een feitelijke preferentie, omdat zij de levering kunnen stopzetten bij niet-betaling en verhuurders kunnen overgaan tot ontruiming. Overigens is ook de compensatiebevoegdheid van banken een feitelijke preferentie.

3.6 Een actieve rol van de rechter, de schuldfunctaris en de gerechtsdeurwaarder

Recofa kent een lange traditie van zgn. rechtersregelingen die rechtsgelijkheid en de voorspelbaarheid van vonnissen tot doel hebben. Dit is met name voor landelijk werkende crediteuren van belang. De verschillen tussen de rechtbanken zijn echter niet verdwenen, zoals blijkt uit de Wsnp-monitoren.

De schuldenrechter als een voorbeeld van maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER) waar de rechter de problemen van de debiteur oplost in plaats van verergert, is nog niet van de grond gekomen. Thans zijn incasso, beschermingsbewind en schuldsanering in verschillende sectoren belegd binnen de meeste rechtbanken, terwijl er een grote samenhang tussen deze drie rechtsgebieden bestaat. Om te kunnen beoordelen of een betalingsregeling zinvol opgelegd kan worden, zou de rechter weet moeten hebben van eventuele vorderingen die elders aanhangig zijn gemaakt.

Niet alleen voor gemeenten, ook voor de rechters is het niet eenvoudig om schuldenaren te bereiken. Bij incassoprocedures verschijnen de burgers zelden en dit leidt tot verstekvonnissen en snel oplopende kosten, die de schuldenproblematiek vergroten.

Recentelijk is besloten om bij alle rechtbanken een schuldenfunctionaris (SF) aan te stellen. De SF is bedoeld om de debiteur te motiveren om naar de rechtbank te komen. De SF verwijst de debiteur die ter zitting verschijnt naar de juiste hulpverlener.

Als rechtbanken beschikken over ondersteuners die het schuldendomein binnen het arrondissement overzien, kunnen zij deze functie vervullen. Maar het lijkt kansrijker om de SF te rekruteren uit kringen van de gemeentelijke schuldhelpverlening en bewindvoerders. Er bestaat behoefte aan professionals met inzicht in de hulpverleningspraktijken in alle gemeenten binnen het arrondissement. Dan kan er een verbinding worden gemaakt tussen de rechter en de schuldhelpverlening.

Ook de gerechtsdeurwaarders kunnen een positieve rol spelen bij een brede aanpak van schulden. Zij bereiken de schuldenaren vaak als eerste en in een eerdere fase dan de hulpverleners. Zij zijn ook in de positie om realistische betalingsregelingen op te stellen op basis van de informatie waarover zij beschikken.

In het kader van het Digitaal Beslag Register is de figuur van coördinerend gerechtsdeurwaarder geïntroduceerd om cumulatie van beslagen en kosten te voorkomen. De gerechtsdeurwaarder die helpt om een ontruiming te voorkomen, bespaart herhuisvestingskosten voor de gemeente. Recentelijk is vanuit de deurwaarderswereld gestart met geregistreerde schuldregelingen (Otter c.s.). Daarom wordt er vanuit de KBvG gepleit voor een preventie tarief om sociaal incasseren te faciliteren. Naast de sociale toegang tot het recht zou ook de sociale tenuitvoerlegging van het recht gefinancierd moeten worden.

3.7 ICT

De ongelukkige start van het KEI experiment heeft de grootschalige introductie van ICT binnen de rechterlijke macht geen goed gedaan. In de wereld van grootschalige commerciële dienstverlening door bedrijven, maar ook bij de overheid, is ICT echter niet meer weg te denken. Binnen het financiële bedrijfsleven, de incassowereld en het BKR speelt ICT een grote rol (Wiedenbrugge & Van Katwijk).

ICT is een machtig hulpmiddel voor het snel delen van informatie. Het kan helpen de klachten te verminderen over langdurige en stroperige procedures bij de informatievoorziening in de schuldhelpverlening en bij de rechtspraak, als het papier- en uitzoekwerk vervangen wordt door geavanceerde technologische toepassingen. Hierbij is ook de PSD2 Richtlijn van belang.

De Nederlandse schuldhelpproute (NSR) is ontwikkeld om burgers met schulden op weg te helpen via een elektronische weg met verschillende afslagen. Om de toegang tot de

Wsnp te faciliteren verdient het aanbeveling om een vijfde afslag naar een Wsnp-bewindvoerder aan de NSR toe te voegen.

Ook het Nederlands Instituut voor betalingsregelingen en de plannen van Freeset zijn aansprekende initiatieven om burgers met schulden snel en effectief te helpen met behulp van ICT.

Op basis van de gegevens van het schuldendashbord van Datafuture kunnen vrijwilligers op postcode-niveau burgers met problematische schulden benaderen. De rol en de inzet van vrijwilligersorganisaties kan en moet positief gewaardeerd worden (Middendorp). Via hen komen nieuwe groepen van schuldenaren in beeld die naar passende hulp kunnen worden geleid.

3.8 Maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA)

Er zijn pogingen ondernomen om een MKBA te maken van het schuldenbeleid door Aarts c.s. *'Op weg naar effectieve schuldhulp'* (2011), Van Geuns en Jungmann, *'Schuldhulpverlening loont!'* (2011), Fransman en Bakker, *'Minder schade door schuld'* (2020), en Purpose, *'Meetbare en merkbare effecten van financiële, hulpverlening. Een nieuw perspectief'* (2022).

De boodschap van deze onderzoeken is dat veel maatschappelijke winst te behalen is door het schulden- en incassobeleid minder repressief te maken. Er worden heel veel kosten gemaakt om uiterst bescheiden opbrengsten te incasseren. De baten worden niet ingecalculeerd, omdat die elders in de samenleving vallen.

Het is daarom gewenst om de Algemene Rekenkamer een grootschalige MKBA te laten uitvoeren die alle maatschappelijke kosten en baten in kaart brengt. Inzicht in de baten van een ruimhariger schuldenbeleid kan helpen om het maatschappelijk draagvlak voor een schone lei te vergroten.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

ALGEMEEN

- Intensiveer de coördinatie binnen het schuldenbeleid.
- Benut het brede draagvlak, dat ook bij crediteuren bestaat, om problematische schulden ruimhartig te saneren;
- Verbreed de directe toegang tot de Wsnp via een autonome route (en niet via de omweg van het minnelijk traject);
- Formuleer een nieuwe normatieve basis voor de Wsnp via een combinatie van vertrouwen in de burger en het sneller bieden van een perspectief;
- Maak het saneringsregime milder;
- Verminder het aantal preferenties, zodat eerlijker delen mogelijk wordt;
- Stimuleer de komst van een actieve schuldenrechter, een efficiënte schuldenfunctionaris en sociale incasso door gerechtsdeurwaarders;
- Stimuleer een intensiever gebruik van ICT in het schuldendomein;
- Laat een maatschappelijke kostenbatenanalyse uitvoeren door de Algemene Rekenkamer.

CONCREET

- Als de gemeente binnen zes maanden (of een jaar) na de aanmelding geen voorstel voor een minnelijk traject heeft gedaan, moet zij de burger verwijzen naar de Wsnp (doorverwijzingsplicht);
- Draag het Bureau Wsnp op een 285 'light' verklaring te ontwerpen
- Verplicht de schuldbewindvoerder om na een jaar schuldbewind aan de kantonrechter te verklaren waarom schuldsanering al dan niet mogelijk of wenselijk is;
- Verbreed het Waarborgfonds en breng het onder bij de BNG
- Beperk de opeenvolging van de perioden die een schuldenaar heeft doorgebracht in het minnelijk en het wettelijk traject tot maximaal drie jaar;
- Voeg gemandateerde experts van vrijwilligersorganisaties, verenigd in de Alliantie vrijwillige schuldhulp en werkgevers toe aan art. 48c Wck;
- Financier de Wsnp-bewindvoering door de overheid;
- Voeg aan de Nationale schuldhulproute (NSR) een vijfde afslag toe naar een Wsnp-bewindvoerder.

Literatuur

Asser-Sieburgh, *De verbintenis in het algemeen, eerste gedeelte*, 2016/355

Berkhout c.s., *Aansluiting gezocht. Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*, Berenschot/ Hogeschool Utrecht 2019

Boorsma, P.B., *Door de bank geregeld Factoren van invloed op het oplossen van problematische schuldsituaties door gemeentelijke kredietbanken*, Universiteit Twente 1988

CBS, *Schuldenproblematiek in beeld. Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*, Den Haag 2020

Fransman, Robin & Thomas Bakker, *Minder schade door schuld*, De Argumentenfabriek, september 2020

Greef, M. de c.s., *Kenmerken van huishoudens met en zonder problematische schuldsituaties*, Universiteit Groningen 1985

Jungmann, Nadja, c.s., *Paritas Passé. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*, Hogeschool Utrecht 2012

Jungmann, N. & P. Wesdorp, *Mobility Mentoring. Hoe inzichten uit de hersenwetenschap leiden tot een betere aanpak van armoede en schulden*, Platform 31, 2017

Jungmann, N. c.s., *Knellende schuldenwetgeving*, Hogeschool Utrecht, Hogeschool van Amsterdam en LOSR, 2018

Middendorp, Jansje van, *"Als de financiën in orde zijn, heb je meer rust". Ondersteuning aan cliënten met financiële problemen door vrijwilligers*, diss. Radboud Universiteit 2022

Nationale ombudsman, *Een hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar de toegang tot de Wsnp*, 11 juni 2020

Noordam, Arnoud, *Schuldsanering en goede trouw*, diss. VU, 2007

Otter, Paul c.s., *Een geregistreerde schuldregeling door de deurwaarder. Van loonbeslag naar een rechtvaardige verdeling*, Whitepaper Syncasso, Movisie, juni 2021

SchuldenLabNL en Deloitte, *Covid-19 en schuldenproblemen in Nederland*, 16 juni 2020

Themanummer *Schuldsanering*, Tijdschrift voor Consumentenrecht 1993, nr 4

Wibier, R.M., *Waarom is het herstructureringsregime voor natuurlijke personen zoveel hardvochtiger dan voor ondernemingen?* Nederlands Juristenblad, 2022/17

Wiedenbrugge, Marcel en Marco van Katwijk, *White Paper Duurzame oplossingen voor de schuldenproblematiek in Nederland*, Utrecht 2020