



Knellende schuldenwetgeving

Nadja Jungmann, Tamara Madern, Roeland van Geuns en André Moerman
Juni 2018

1 Inleiding	3
2 Opzet van het stuk.....	4
2.1 Leeswijzer	4
3 Overzicht van de aanbevelingen	5
4 Omvang van de schuldenproblematiek.....	9
5 Partijen betrokken bij de aanpak van schulden	10
5.1 Publiek gefinancierde partijen	10
5.2 Andere partijen	12
6 Het tijdpad van schuldhulpverlening.....	13
6.1 De processtappen.....	13
6.2 Wacht- en doorlooptijden	13
6.3 Knelpunten	14
7 Het juridisch kader bij de aanpak van schulden.....	16
8 Wetten gericht op ondersteuning bij de aanpak van schulden	20
8.1 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)	20
8.2 Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp).....	29
8.3 Beschermingsbewind: Burgerlijk Wetboek, boek 1, titel 19.....	34
9 Wetten gericht op overheidsincasso.....	39
9.1 Zorgverzekeringswet	39
9.2 Invorderingswet	40
9.3 Awir (toeslagen)	42
10 Wetten gericht op regulering incassokosten en beroepsgroepen.....	45
10.1 Wet buitengerechtelijke incassokosten (WIK)	45
10.2 Gerechtsdeurwaarderswet.....	46
11 Wetten gericht op de positie van de schuldenaar	47
11.1 Wck.....	47
11.2 Algemene wet bestuursrecht (Awb).....	47
11.3 Wet vereenvoudiging beslagvrije voet.....	49
12 Wet in voorbereiding: loondispensatie.....	50
Literatuur.....	51
Bijlage I Verantwoording inventarisatie	54
Bijlage II Overige reacties op LinkedIn-oproep	56

1 Inleiding

Schuldenproblematiek is een van de onderwerpen waarmee de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich bezighoudt. Om invulling te geven aan haar opdracht wil de commissie graag meer inzicht krijgen in eventuele tegenstrijdigheden en belemmeringen in het huidige juridisch kader rond schulden. Zij heeft daarom de lectoren Roeland van Geuns (Armoede Interventies, Hogeschool van Amsterdam), Tamara Madern en Nadja Jungmann (beiden Schulden & Incasso, Hogeschool Utrecht) gevraagd om een inventarisatie te maken van bekende knelpunten. Die inventarisatie hebben zij uitgevoerd samen met André Moerman van Schuldinfo en de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR/Sociaal Werk Nederland).

In de inventarisatie is allereerst gekeken naar het juridisch kader rond schulden. Welke partijen zijn betrokken bij de aanpak van schulden? En wat is het tijdspad van de huidige schuldhulpverlening (aanloop- en uitvoeringsfase)? Schuldpreventie en nazorg vallen buiten het bestek van deze inventarisatie. Ook is er op een rij gezet welke tegenstrijdigheden en knelpunten er zitten in bestaande wet- en regelgeving en welke belemmeringen de uitvoering ondervindt (onder meer inzake privacy en gegevensuitwisseling).

Er is op drie manieren informatie verzameld. Om te beginnen hebben de auteurs de bij hen bekende en relevante rapporten en andere informatiedragers zoals interviews met stakeholders verzameld. In dat kader hebben ze ook de leden van hun kenniskringen opgezocht. In een kenniskring zitten onderzoekers die verbonden zijn aan een lectoraat. De inventarisatie omvat rapporten en informatiedragers uit de periode 2012-2018. De overweging om de grens bij 2012 te leggen is dat in dat jaar de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking trad. Om de inzichten die de rapporten en andere informatiedragers opleveren verder aan te vullen zijn er enkele inventariserende interviews uitgevoerd en er is op LinkedIn een oproep uitgezet om tegenstrijdigheden en knelpunten te melden.

De LinkedIn-oproep is uitgezet in dertien groepen met een potentieel bereik van ruim 100.000 personen (waarbij wordt aangenomen dat er wel enige overlap is tussen de leden van de verschillende groepen). Deze oproep is tevens gedeeld op Twitter. Bijlage 1 bevat een uitgebreidere verantwoording van de informatieverzameling. Daar is onder meer opgenomen wie er geïnterviewd zijn en welke LinkedIn-groepen benaderd zijn met welke resultaten. De oproep heeft veel reacties opgeleverd van vrijwilligers, professionals en organisaties. Veel van de langs deze weg gemelde knelpunten waren nog niet beschreven in een schriftelijke bron. Van de knelpunten die al wel waren gedocumenteerd, is de bron opgenomen.

De inventarisatie is in kort tijdsbestek opgesteld en dus niet uitputtend maar vooral richtinggevend. Er is geen analyse uitgevoerd naar de eventuele wenselijkheid van grote systeemwijzigingen. Ook ontbrak in dit bestek de tijd om de kosten van de aanbevelingen te calculeren.

2 Opzet van het stuk

De commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft gevraagd om een overzicht van tegenstrijdigheden en knelpunten in het juridisch kader rond de aanpak van schulden. In dat licht heeft zij de volgende vragen gesteld:

1. *Wat is het huidige juridisch kader rond schulden?*
 - a) Welke partijen zijn betrokken bij schulden en welke bevoegdheden hebben zij?
 - b) Wat is het tijdpad bij schuldhulpverlening (aanloop- en uitvoeringsfase)?
 - c) Welke tegenstrijdigheden zitten er in de wet- en regelgeving?
 - d) Welke belemmeringen zijn er in de praktijk, bijvoorbeeld inzake privacy en gegevensuitwisseling?
2. *Hoe kan het juridisch kader worden verbeterd?; welke wet- en regelgeving moet hoe worden aangepast?*

2.1 Leeswijzer

Om de bovenstaande vragen in het juiste kader te beantwoorden wordt in hoofdstuk 4 voorzien in een korte toelichting op de omvang van de problematiek. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 beschreven welke partijen betrokken zijn rondom schulden. Hoofdstuk 6 bevat vervolgens een schets van het proces van de schuldhulpverlening. In dat hoofdstuk wordt ook aandacht besteed aan het tijdpad en in dat licht de wacht- en doorlooptijden. Hoofdstuk 7 bevat vervolgens een uitwerking van het juridisch kader. Er wordt toegelicht wat de belangrijkste stukken wetgeving zijn voor het reguleren van respectievelijk de activiteiten van schuldeisers en de ondersteuning van mensen met schulden. Ook wordt op die plek beschreven welke stukken wetgeving het oplossen van de schuldenproblematiek positief of juist negatief beïnvloedt. Deze paragraaf vormt de context voor de daaropvolgende paragrafen waarin de verschillende stukken wetgeving nader beschouwd worden. Hoofdstuk 8 bevat de uitwerking van wetgeving die specifiek is gericht op het oplossen van schulden. In hoofdstuk 9 wordt de wetgeving rond overheidsincasso besproken en in hoofdstuk 10 de wetten die gericht zijn op regulering van incassokosten en de beroepsgroepen. Tot slot heeft hoofdstuk 11 betrekking op wetten die gericht zijn op bescherming van de positie van burgers met schulden. In hoofdstuk 12 wordt als afsluiting nog kort ingegaan op de mogelijke risico's van het wetsvoorstel loondispensatie.

In deelvraag 2 wordt gevraagd om concrete suggesties om het juridisch kader te verbeteren. Het tijdsbestek waarin de inventarisatie is uitgevoerd bood onvoldoende tijd voor een diepgaande analyse van verbetermogelijkheden die verdergaan dan aanpassingen van bestaande wet- en regelgeving. Waar mogelijk zijn de hoofdstukken 8 tot en met 12 wél meteen voorzien van concrete aanbevelingen. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van de aanbevelingen.

Let wel: onze aanbevelingen impliceren níét dat er geen ingrijpendere aanpassingen nodig zijn. Om de wenselijkheid daarvan te beoordelen is zoals gezegd een uitgebreidere analyse noodzakelijk.

3 Overzicht van de aanbevelingen

1. Het ministerie van SZW of de VNG voorziet in een eenduidige en periodieke registratie van wacht- en doorlooptijden in de schuldhulpverlening en geeft gemeenten onderling inzicht, zodat de beschikbare cijfers kunnen fungeren als een benchmark.
2. Voorstellen voor een minnelijke schuldregeling die zijn gedaan door een erkende schuldhulpverleningsorganisatie in sectoren waarvoor convenanten zijn afgesloten, worden door de convenantpartners altijd geaccepteerd.
3. Leg schuldeisers door middel van aanvullende wetgeving een termijn op waarbinnen zij moeten voorzien in een saldo-opgave of een bericht of zij al dan niet meewerken aan een schuldregeling. Bij overschrijding van de termijn wordt aangenomen dat de schuldeiser meewerkt, zodat een schuldeiser die bewust niet reageert de doorlooptijd niet meer enorm kan oprekken.
4. Voorzie door aanvullende wetgeving in een meewerkverplichting voor weigerende schuldeisers indien een gekwalificeerde meerderheid van de schuldeisers heeft ingestemd met een schuldregeling.
5. Verken welke partijen informatie kunnen verstrekken waarmee vroegsignalering eerder kan plaatsvinden. Denk bijvoorbeeld aan de schuldeisers achter andere vorderingen dan de vaste lasten en aan de rechtbanken waar vaak ook al allerlei signalen bekend zijn omdat een gerechtsdeurwaarder pas dwangmaatregelen mag inzetten na toestemming van de rechter.
6. Schuldeisers (eventueel stevig aangemoedigd door de AFM) maximeren de in rekening gebrachte rente als een bancaire vordering (kredietovereenkomst) is ontbonden en de schuldenaar zich in een problematische schuldsituatie bevindt. Daarmee wordt voorkomen dat mensen alleen rente betalen en überhaupt niet aan afbetalen toekomen.
7. De staatssecretaris heeft in de brede schuldenaanpak aangekondigd dat er in 2019 actuele cijfers worden verzameld over de omvang van de schuldenproblematiek. Geef die informatieverzameling zodanig vorm dat er periodiek inzicht komt in de ontwikkeling van de problematiek.
8. Ga na welke wettelijke en gemeentelijke regels en uitvoeringsinstructies de laagdrempeligheid en toegankelijkheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening belemmeren en bevorder het verwijderen hiervan.
9. Ontwikkel een eenduidig kader over hoe schuldhulpverlening van goede kwaliteit eruit ziet. Gemeenten kunnen dan hun eigen uitvoering daarmee vergelijken en er komt een landelijk beeld van de gemiddelde kwaliteit.
10. Brancheorganisaties en beroepsgroep/-vereniging werken beroepsprofielen uit zodat helder is wat een wijkteamprofessional moet weten over schulden en wat hij/zij moet kunnen, wat een schuldhulpverlener en een schuldregelaar moet weten en kunnen, et cetera.
11. Gemeenten monitoren in welke mate er in wijkteams voldoende kennis aanwezig is over de aanpak van schuldenproblematiek.
12. Vraag van gemeenten dat zij schuldeisers actief op de hoogte houden over de voortgang in het dossier.
13. Bied gemeenten en vrijwilligers een kader dat zij lokaal kunnen gebruiken om tot een heldere taakafbakening tussen professionals en vrijwilligers te komen.
14. Stimuleer dat VISH (Verwijsindex schuldhulpverlening) een landelijk gebruikt systeem wordt van gerechtsdeurwaarders en de gemeentelijke schuldhulpverlening.
15. Pas [art. 76a lid 7 Sr](#) aan zodat de verjaringstermijn voor strafrechtelijke boetes op dezelfde manier wordt opgeschort in zowel het minnelijk (Wgs) als wettelijk traject (Wsnp).
16. Pas het convenant van NVVK en CJIB zo aan dat een schadevergoedingsmaatregel in zowel het minnelijk (Wgs) als wettelijk traject (Wsnp) op dezelfde wijze wordt meegenomen.
17. Pas [art. 59 lid 7 onder a Pw](#) jo. [art. 60c Pw](#) en de vergelijkbare bepalingen in de andere socialezekerheidswetten aan, zodat zowel in het minnelijk (Wgs) als in het wettelijk traject

- (Wsnp) de termijn om in te mogen stemmen met een schuldregeling tegen finale kwijting op vijf jaar staat (in plaats van de huidige termijnen van respectievelijk tien en vijf jaar).
18. Maak bijvoorbeeld via de Verzamelbrief aan gemeenten duidelijk wat de strekking is van [art. 3 lid 3 Wgs](#), namelijk dat zij mensen alleen mogen uitsluiten van schuldhulpverlening vanwege opzettelijke fraude en niet voor te veel verstrekte uitkering uit onwetendheid of onkunde.
 19. Pas [art. 3 lid 3 Wgs](#) zodanig aan dat in lijn met de Wsnp er een maximale termijn geldt van vijf jaar voor het uitsluiten van schuldhulpverlening in het geval van fraude.
 20. Pas [art. 3 lid 2 Wgs](#) aan door voor uitsluiting vanwege recidive een maximumtermijn op te nemen van bijvoorbeeld drie of vijf jaar.
 21. Het Ministerie van SZW evalueert het Breed wettelijk moratorium en verkent welke mogelijkheden er zijn om dit instrument te verbeteren.
 22. Ontwikkel praktische handleidingen en instructies over de uitvoering van (schuld)hulpverlening en over hoe de AVG in de praktijk toegepast moet worden. Ook in relatie tot schuldeisers. Werk uit welke informatie de schuldhulpverlening wel en niet met hen mag delen.
 23. Verken hoe mensen die vastlopen in het minnelijk traject toch toegeleid kunnen worden naar de Wsnp.
 24. Pas [artikel 285 Fw](#) zodanig aan dat slechts aannemelijk moet worden gemaakt dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen.
 25. Stimuleer rechtbanken tot eenduidigheid in beoordeling; open ook de discussie of zaken zoals kleine verkeersovertredingen, het ontbreken van schriftelijke weigeringen om mee te werken aan een minnelijke regeling, of onduidelijkheid over ontstaansdata wel moeten leiden tot uitsluiting van Wsnp.
 26. Vraag de ministeries van SZW en Veiligheid en Justitie in hoeverre het wenselijk is dat rechters bij toelating tot de Wsnp voorbijgaan aan een ontheffing van de sollicitatieplicht in het kader van de Participatiewet of de WW.
 27. Pas [art. 288 lid 2 onder d Fw](#) aan zodat rechters meer ruimte krijgen om hernieuwde toelating tot de Wsnp mogelijk te maken bij voortijdige uitval en wellicht ook na een schone lei. In dit kader kan gedacht worden aan een periode van vijf jaar in plaats van tien jaar. Stimuleer de rechtbank om bij de afweging ook de maatschappelijke kosten mee te nemen van het laten voortduren van de schuldenproblemen.
 28. Tel de periode die iemand in het minnelijk traject al voor de schuldregeling heeft gereserveerd mee voor de periode van drie jaar die doorgaans geldt voor de wettelijke schuldsanering. Of anders gezegd: verklaar de Wsnp met terugwerkende kracht van toepassing vanaf het moment dat de schuldregelingsovereenkomst in het minnelijk traject werd getekend.
 29. Breng omwille van een zuivere discussie in kaart of en zo ja hoeveel mensen ten onrechte onder bewind staan. Beschrijf voor de groep die voldoende heeft aan een lichtere voorziening wat de kenmerken en duur van die voorziening moeten zijn (om te voorkomen dat er ongewenste afbouw van het bewind gaat plaatsvinden en mensen tussen wal en schip raken). Hiertoe kan wellicht aangesloten worden bij de 'Samen verder'-pilots.
 30. Werk uit welke financiële vaardigheden er van mensen verwacht worden in onze maatschappij. Leid daarvan af bij welke hiaten in die vaardigheden lichtere gemeentelijke voorzieningen voldoende zijn en bij welke hiaten beschermingsbewind de passende voorziening is.
 31. Werk een helder kader uit om mensen te laten uitstromen uit beschermingsbewind of lichtere gemeentelijke voorzieningen zoals budgetbeheer (anders verwoord: werk uit wat iemand moet kunnen om uit te 'mogen' stromen).
 32. Pas art. 11 van het [Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren](#) zodanig aan dat een steekproef onder dossiers door de accountant naast de aanwezigheid van bepaalde documenten, ook de aanvraag van voorzieningen en betaling van

- de vaste lasten omvat en vraag rechtbanken om de accountantsverklaringen altijd op te vragen in het kader van het toezicht.
33. Pas [art. 1:445 lid 1 BW](#) zodanig aan dat het mogelijk wordt om naast de onderbewindgestelde een derde persoon aan te wijzen aan wie de beschermingsbewindvoerder rekening en verantwoording moet afleggen (bijvoorbeeld een familielid die in staat is de rekening en verantwoording goed te lezen).
 34. Verken bij bewindvoerders hoe vaak het voorkomt dat zij een compleet en actueel dossier aanleveren en dat schuldhulpverleners (al dan niet als gevolg van een wachttijd) toch de informatie opnieuw gaan verzamelen.
 35. Verken de voor- en nadelen van het opstellen van schuldregelingen door beschermingsbewindvoerders en werk op basis daarvan een heldere samenwerking of aanvullende relatie uit.
 36. Verken of een ander financieringssysteem van beschermingsbewind meer recht doet aan enerzijds de behoeften van burgers aan bewind en anderzijds de financiële druk die gemeenten nu ervaren omdat zij de instroom noch de uitstroom uit bewind echt kunnen beïnvloeden.
 37. Koppel de informatie uit het Centrale Curatele- en bewindregister aan de informatiesystemen van gerechtsdeurwaarders, CJIB, Belastingdienst en andere invorderingsafdelingen van de overheid, zodat voor deze partijen direct duidelijk is dat iemand onder bewind staat.
 38. Pas [art. 18d lid 2 onder c Zorgverzekeringswet](#) aan zodat naast de vrijwillige aflossing ook de niet vrijwillige aflossing (via beslag) als uitstroomreden in de wet wordt opgenomen.
 39. Vraag van de Belastingdienst dat het bestaansminimum ambtshalve proactief wordt beschermd.
 40. Vraag de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken om gemeenten via een verzamelbrief te informeren over het uniforme karakter van de kwijtscheldingsregeling gemeentelijke belastingen en gemeenten erop aan te spreken als hun verordening in strijd is met de wet (bijvoorbeeld omdat er aanvullende voorwaarden worden gesteld).
 41. Zorg ervoor dat verantwoord budgetteren niet wordt afgestraft: verhoog het banksaldo dat bij kwijtschelding wordt vrijgelaten. Een extra vrijlating van € 2000 geeft voldoende ruimte om te kunnen reserveren. Om dit mogelijk te maken is de wet hiervoor al in 2011 aangepast (Stb. 2011, nr. 309). Het vrij te laten vermogen moet nog wel worden opgenomen in de “Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen”.
 42. Maak de wijziging van [art. 16 lid 2 Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990](#) die op 1 januari 2018 inging ongedaan, zodat vrijwillig betalen gunstiger is dan gedwongen betalen (omdat de kostendelersnorm niet meer wordt toegepast bij het bepalen van de betalingscapaciteit).
 43. Vereenvoudig de toeslagensystematiek van de Belastingdienst, bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van gegevens die al bekend zijn. Betaal waar mogelijk rechtstreeks aan de derde partij voor wie de toeslag is bedoeld (verhuurder, kinderopvang).
 44. Zorg voor een algeheel verbod van beslag op toeslagen door art. 45 Awir aan te passen. Maak het ook voor verhuurders en kinderopvanginstellingen mogelijk om bij een achterstand van drie maanden de toeslag rechtstreeks te innen om daarmee de lopende verplichtingen (deels) te kunnen voldoen. Voor zorgverzekeraars heeft de Tweede Kamer al een amendement¹ aangenomen waardoor [art. 18aa Zorgverzekeringswet](#) regelt dat bij of krachtens AMvB te stellen voorwaarden de zorgtoeslag rechtstreeks aan de zorgverzekeraar uitbetaald kan worden indien er een premie-achterstand van drie maanden is. In feite wordt hier voorgesteld om hetzelfde te regelen voor verhuurders en kinderopvanginstellingen.
 45. Hanteer bij een verzoek om toepassing bijzondere situaties huurtoeslag eenzelfde termijn als bij een verzoek om herziening, namelijk vijf jaar. Dit kan door de aanvraagtermijn in [art. 2c](#)

¹ Amendement van het lid Bruins Slot: [Kamerstukken II 2014/15, 33683, nr. 43](#).

[Besluit op de huurtoeslag](#) aan te passen, of door een uitzondering op te nemen in [art. 5a onder d Uitvoeringsregeling Awir](#).

46. Pas [art. 6:96 lid 6 BW](#) aan zodat de hoofdsom altijd wordt samengevoegd en onnodige stapeling van incassokosten wordt voorkomen.
47. Pas [art. 48 Wck](#) zo aan dat private schuldhulpverleners die in opdracht van een college van B en W de schuldhulpverlening uitvoeren worden aangemerkt als organisatie voor wie het verbod op schuldbemiddeling niet geldt.
48. Draag gemeenten op om de Algemene wet bestuursrecht zorgvuldig uit te voeren. In het huidige stelsel kunnen burgers niet makkelijk elders een beroep doen op schuldhulpverlening als de gemeente niet de benodigde ondersteuning biedt.
49. Pas art. 475da lid 5 en 6 Rv (nieuw) BW aan zodat er een verruiming komt van de termijn om rekening te houden met hoge woonlasten.
50. Doordenk het voorstel voor een extra inkomensstroom in het wetsvoorstel loondispensatie vanuit de consequenties en financiële risico's voor mensen met een in WRR-termen laag 'doenvermogen'.

4 Omvang van de schuldenproblematiek

Er zijn geen actuele cijfers over de omvang van de schuldenproblematiek in Nederland. De meest recente cijfers gaan over 2015. In dat jaar had ongeveer een derde van de Nederlandse huishoudens betalingsachterstanden. Bij bijna een op de vijf huishoudens was de problematiek zo ernstig dat de schulden risicovol of problematisch waren (Westhof, de Ruig, & Kerckhaert, 2015). In aantallen uitgedrukt gaat het om ongeveer 1,5 miljoen huishoudens. Kenmerkend voor een *risicovolle schuldsituatie* is dat een huishouden de situatie nog wel kan oplossen als het zich daar hard voor inzet. Bij een *problematische schuldsituatie* ligt dat anders. Dan is een schuldregeling met kwijtschelding eigenlijk de enige oplossing om binnen afzienbare termijn uit de problemen te komen. Kenmerkend voor huishoudens met problematische schulden is dat zij na betaling van de vaste lasten en de noodzakelijke aflossingen op achterstanden en leningen niet genoeg geld overhouden voor de dagelijkse uitgaven.

Het ontbreekt dus aan actuele cijfers maar er zijn signalen dat de problemen wellicht wat afnemen. Zo laat bijvoorbeeld de landelijke registratie van hypotheekachterstanden in de afgelopen twee jaar een afname zien van het aantal huishoudens met meer dan drie maanden achterstand (Bureau Kredietregistratie, 2018). Er is ook een daling zichtbaar in het aantal keren dat gerechtsdeurwaarders beslag legden op een inkomen of uitkering. Dit aantal daalde van 371.400 in 2016 naar 293.600 in 2017 (Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, 2018).

Ondanks deze gunstige signalen ziet de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) nog steeds een lichte stijging van het aantal aanmeldingen (NVVK, 2018). Een mogelijke verklaring kan zijn dat het aantal huishoudens met risicovolle schuldsituaties daalt, terwijl het aantal huishoudens met problematische schulden dat hulp zoekt nog stijgt. In de periode 2012-2015 nam het aantal huishoudens met problematische schulden toe, maar wist relatief een steeds kleiner deel de weg naar de schuldhulpverlening te vinden (zie voor een uitgebreidere toelichting het hoofdstuk over de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening).

5 Partijen betrokken bij de aanpak van schulden

Mensen met financiële problemen kunnen op allerlei plekken terecht. Deze paragraaf bevat een korte beschrijving van de belangrijkste partijen, hun activiteiten en bevoegdheden, en indien van toepassing de wetten waarmee zij te maken hebben of die hun werkzaamheden reguleren. Bij deze beschrijving wordt onderscheid gemaakt tussen publiek gefinancierde partijen, andere partijen en schuldeisers. Per uitvoerende organisatie wordt kort beschreven welk soort ondersteuning zij bieden.

5.1 Publiek gefinancierde partijen

Gemeenten

Bij de aanpak van schuldenproblematiek is een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten. Op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) hebben zij de verantwoordelijkheid om burgers met financiële problemen te voorzien van ondersteuning. Daarnaast hebben ze op grond van de Wgs ook een verantwoordelijkheid om te voorzien in schuldpreventie en nazorg. Gemeenten hebben ruime discretionaire bevoegdheden om te bepalen hoe zij invulling geven aan schuldpreventie, ondersteuning en nazorg. In de praktijk zijn er dan ook grote verschillen in de manieren waarop gemeenten schuldhulpverlening organiseren en het soort ondersteuning dat ze bieden.

Wijkteams

Ongeveer tachtig procent van de gemeenten heeft een wijkteam om met name burgers met multi-problematiek bij te staan bij het organiseren van doeltreffende integrale ondersteuning. Bij zestig à tachtig procent van de aanmeldingen is er (ook) sprake van financiële problemen (Arum & van den Enden, 2018). In een deel van de gemeenten zijn de wijkteams de enige en formele toegangspoort tot de schuldhulpverlening. Burgers die hulp nodig hebben voor hun financiën melden zich dan bij het wijkteam. De wijkteamprofessional inventariseert wat er aan de hand is, biedt soms (eenvoudige of intensieve) budgetcoaching aan en begeleidt indien nodig de burger naar de uitvoerende schuldhulpverlenende organisatie. Als het wijkteam de toegangspoort tot de schuldhulpverlening is, dan valt de dienstverlening onder de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de daaraan gekoppelde Algemene Wet Bestuursrecht (AWB).

De belangrijkste soorten ondersteuning die wijkteams bieden zijn: (eenvoudige) budgetcoaching en toeleiding naar schuldhulpverlenende organisaties en/of beschermingsbewind.

Schuldhulpverlenende organisaties

Schuldhulpverlening wordt uitgevoerd door allerlei verschillende organisaties. Gemeenten kunnen het zelf doen via een eigen kredietbank, een gemeenschappelijke regeling of een gemeentelijke afdeling. Er zijn ook veel gemeenten die een schuldhulpverlenende organisatie inhuren. Meestal is dat een kredietbank, een organisatie voor maatschappelijk werk of een commerciële partij. De inhuur vindt plaats op subsidiebasis of via een aanbesteding. Het is in Nederland verboden om schuldenaren te laten betalen voor schuldhulpverlening. Dit is geregeld in art. 48 lid 1 sub c van de Wet op het consumentenkrediet (Wck).

De belangrijkste soorten ondersteuning die schuldhulpverlenende organisaties bieden bij de aanpak van schulden zijn: trajecten om schuldsituaties te stabiliseren, driejarige schuldregelingen met kwijtschelding, budgetbeheer (het inkomen gaat naar de schuldhulpverlenende organisatie en die betaalt de vaste lasten; de schuldenaar krijgt in principe weegeld om van te leven), budgetcoaching en budgetcursussen.

Sociaal Raadslieden

Bureaus voor sociaal raadslieden bieden burgers laagdrempelige ondersteuning bij juridische problemen en bij vragen over regelingen of voorzieningen. Ze helpen bijvoorbeeld bij het corrigeren van een verkeerd gelegd beslag op het inkomen of bij het treffen van een betalingsregeling met de Belastingdienst. Indien nodig corresponderen de sociaal raadslieden met bijvoorbeeld schuldeisers of gerechtsdeurwaarders. Sociaal raadslieden zijn in zo'n 140 gemeenten actief, gesubsidieerd door of in dienst van de gemeente. Ze richten zich op mensen met een laag inkomen die door onvoldoende kennis en vaardigheden niet in staat zijn hun eigen belangen te behartigen. Naast het oplossen van het probleem proberen de sociaal raadslieden de betrokkene zo snel mogelijk te leren om meer zelf te doen.

De belangrijkste soorten ondersteuning die sociaal raadslieden bieden zijn het geven van advies en het bemiddelen rond belastingen, toeslagen, sociale zekerheid, de invordering van schulden en andere financiële en juridische kwesties. Jaarlijks hebben alle sociaal raadslieden samen zo'n 500.000 cliëntcontacten.

Het Juridisch Loket

Het Juridisch Loket biedt net als de sociaal raadslieden juridisch advies. Het is een landelijke organisatie met kantoren in de grote gemeenten. Elke burger mag er gebruik van maken. Het grootste verschil met de sociaal raadslieden is dat het Juridisch Loket alleen advies geeft en geen concrete ondersteuning biedt bij bijvoorbeeld het treffen van een betalingsregeling.

Rechtbanken

Er zijn situaties waarin mensen vanwege hun schulden de rechter opzoeken. De twee belangrijkste aanleidingen zijn dat ze een verzoek indienen voor een wettelijke schuldregeling of dat ze onder beschermingsbewind willen. Rechtbanken behandelen daarnaast ook grote aantallen verzoeken van gerechtsdeurwaarders om toestemming te krijgen om machtsmiddelen in te zetten bij de inning van vorderingen, zoals beslag op inkomen of inboedel.

Bewindvoerders Wsnp

Als een gemeentelijke (of door de gemeente ingehuurd) schuldhulpverlenende organisatie vanwege onwelwillende schuldeisers geen driejarige schuldregeling met kwijtschelding kan treffen, dan kan een burger een beroep doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). De rechter beoordeelt dan of de schuldenaar in aanmerking komt voor een zogenaamde wettelijke schuldsanering. Dit is eveneens een driejarige schuldregeling met kwijtschelding. Als de rechter een wettelijke schuldsanering toekent, dan wordt er een bewindvoerder Wsnp aangesteld. Deze bewindvoerder heeft de opdracht om erop toe te zien dat de schuldenaar zich aan zijn verplichtingen houdt (geld afdragen voor de schuldeisers, geen nieuwe schulden maken, maximale inspanning om zoveel mogelijk geld te verdienen, et cetera). De bewindvoerder Wsnp rapporteert aan de rechter, zodat deze aan het eind van de driejarige regeling kan beoordelen of de schuldenaar recht heeft op een omzetting van de vorderingen in natuurlijke verbintenissen. Dat laatste betekent feitelijk dat de schuldeisers hun rechten om te incasseren verliezen en iemand dus een nieuwe start kan maken.

Beschermingsbewindvoerders

Als iemand de controle over zijn schuldsituatie helemaal kwijt is, kan hij de rechtbank vragen om beschermingsbewind. Er wordt dan -in principe voor vijf jaar- een beschermingsbewindvoerder aangesteld die de administratie gaat doen. Beschermingsbewind gaat veel verder dan budgetbeheer. Beschermingsbewindvoerders zijn verantwoordelijk voor het betalen van de vaste lasten, maar ook voor onder andere belastingaangiftes doen, verzekeringen (WA et cetera) afsluiten, toeslagen aanvragen, betalingsregelingen treffen en dergelijke. Beschermingsbewindvoerders leggen jaarlijks rekening en verantwoording af aan de rechtbank. De verantwoordelijkheden en rechten van beschermingsbewindvoerders zijn uitgewerkt in het Burgerlijk Wetboek, boek 1, titel 19.

5.2 Andere partijen

Vrijwilligers

In de afgelopen jaren zijn er in de meeste gemeenten vrijwilligersprojecten gestart. De opzet van deze projecten is heel verschillend. Er zijn grote *landelijk opererende organisaties* zoals Schuldhulpmaatje en Humanitas. Deze organisaties leiden hun vrijwilligers zelf op en hebben soms een betaalde coördinator. Daarnaast zijn er *lokaal georganiseerde projecten*. Vrijwilligers zijn dan verbonden aan bijvoorbeeld een wijkteam, schuldhulpverlenende organisaties of een lokale sociaalwerkorganisatie. Vrijwilligers bieden doorgaans eenvoudige ondersteuning; ze openen en ordenen de post, maken een overzicht van nog te betalen rekeningen of regelen het aanvragen of corrigeren van toeslagen. Vrijwilligersprojecten worden vaak gesubsidieerd door gemeenten of fondsen zoals het Oranjefonds.

Werkgevers

In de afgelopen jaren zijn sommige werkgevers zich gaan interesseren voor de schuldenproblemen van hun medewerkers. Het is nog lang geen gemeengoed. Wel zijn er steeds meer (vaak grote) werkgevers die medewerkers heel concrete ondersteuning aanbieden, variërend van leningen om schuldeisers af te kopen, tot budgetcoaching of zelfs de inkoop van schuldhulpverleningstrajecten om een driejarige schuldregeling met kwijtschelding te treffen.

6 Het tijdpad van schuldhulpverlening

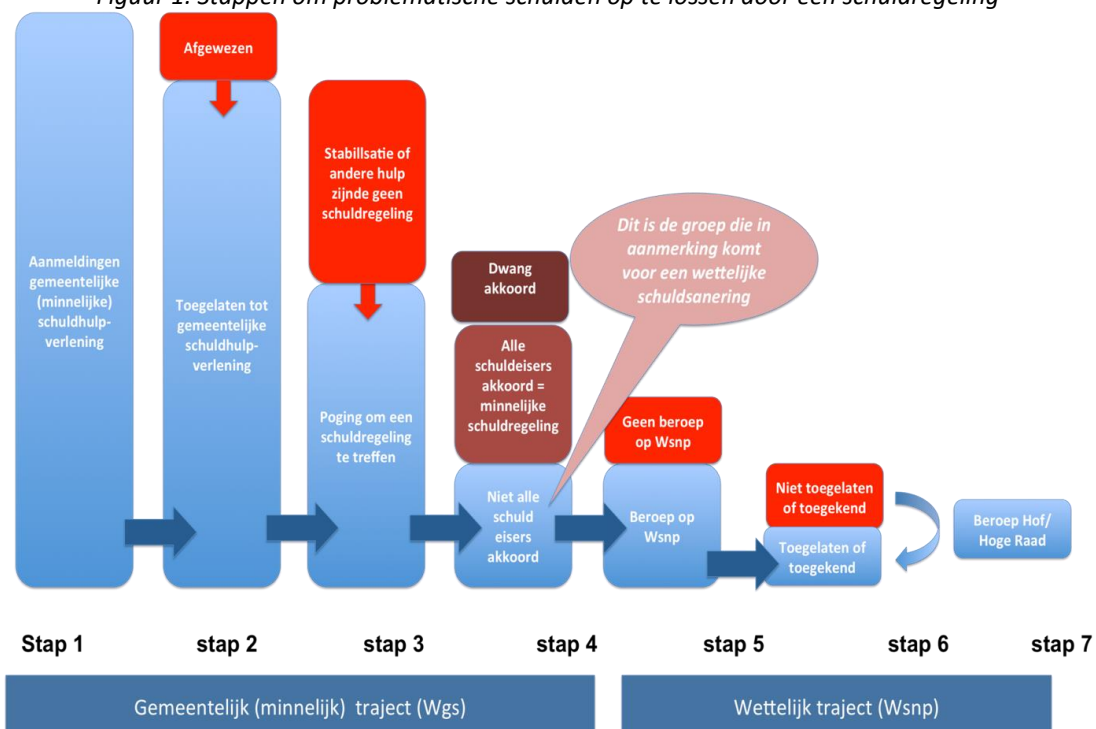
In paragraaf 6.1 is uitgewerkt wat de meest voorkomende processtappen zijn in het oplossen van schuldenproblemen. Paragraaf 6.2 gaat over de huidige wacht- en doorlooptijden.

6.1 De processtappen

Schuldenproblematiek kent allerlei vormen. Bij het ene huishoudens is een schuldregeling met kwijtschelding de enige oplossing vanwege het grote aantal schuldeisers en de hoge schuldenlast. Terwijl het andere huishouden al voldoende geholpen is met het creëren van overzicht en passende betalingsregelingen. Sommige huishoudens hebben als ze zich melden al een overzicht paraat van alle schuldeisers terwijl de meesten daarbij eerst geholpen moeten worden voordat ze überhaupt stappen kunnen zetten naar een schuldenvrije toekomst. De complexiteit van de schulden en de mate van zelfredzaamheid van de schuldenaar zijn bepalend voor de ondersteuning die geboden wordt. Er is dus geen standaardprocedure om uit de schulden te komen.

Toch doorlopen de meeste schuldenaren op hoofdlijnen eenzelfde proces. Figuur 1 toont de stappen die de meeste schuldenaren op enig moment zetten. Daarbij is het van belang om op te merken dat de hoogte van de blokken niet het aantal mensen weerspiegelt dat in de betreffende stap doorgaat of juist afvalt. In 2017 bedroeg het aantal aanmeldingen schuldhulpverlening bij NVVK-leden 94.200. Het aantal gestarte schuldregelingen was 22.400. Het aantal gestarte regelingen kan echter ook resulteren uit in eerdere jaren gedane aanmeldingen (NVVK, 2018). Er zijn geen landelijke en betrouwbare cijfers beschikbaar over het aantal mensen dat per fase afvalt en/of uitstroomt noch over het aantal geslaagde schuldregelingen (schone lei) als percentage van het aantal aanmeldingen in enig jaar.

Figuur 1: Stappen om problematische schulden op te lossen door een schuldregeling



Bron: Jungmann, N. Wesdorp, L.P., & Schruer, H.D.L.M. (2017). *De eindjes aan elkaar knopen. De update. Den Haag, Platform31*

6.2 Wacht- en doorlooptijden

Het tijdpad van schuldhulpverlening kent twee perioden: de wachttijd en de doorlooptijd. Onder wachttijd wordt verstaan de periode die voorbijgaat tot het moment dat de hulpverlening start.

Onder doorlooptijd wordt de periode verstaan die voorbijgaat tussen het moment dat de hulpverlening start en dat de ondersteuning (al dan niet met een positieve uitkomst) wordt afgesloten.

Wachttijden

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) schrijft voor dat gemeenten een maximale wachttijd mogen hanteren van drie werkdagen bij crisissituaties en vier weken bij reguliere aanvragen. Daarbij schrijft de Wgs voor dat gemeenten burgers inzicht moeten geven in de veronderstelde doorlooptijd van het traject. Er zijn geen actuele cijfers beschikbaar over de gemiddelde wacht- en doorlooptijd.

In de wetsevaluatie is in 2016 op dit punt geconstateerd dat 62 procent van de gemeenten erin slaagt om alle intakes binnen de gestelde termijn van vier weken uit te voeren. Met daarbij de kanttekening dat gemeenten heel verschillende definities hanteren van wachttijd. De ene gemeente hanteert voor wachttijd de periode tussen het moment dat iemand zich meldt en het moment dat de intake plaatsvindt, terwijl de andere gemeente de wachttijd definieert als de tijd tussen het moment van aanmelden en het afgeven van het formele besluit tot toelating oftewel de beschikking in het kader van de Algemene Wet Bestuursrecht (Baan, Louwes & Oostveen, 2016: p.50). Een tweede relevante constatering in dit licht is dat veel gemeenten die bevraagd zijn ten behoeve van de wetsevaluatie aangeven dat zij proberen te sturen op het verkorten van de wachttijden.

Doorlooptijd

Bijna tachtig procent van de gemeenten geeft burgers inzicht in de verwachte doorlooptijd (Baan e.a., 2016: p.53). Het is niet bekend hoe lang mensen gemiddeld ondersteuning krijgen voor de aanpak van hun schuldenproblemen, en daarvan afgeleid hoe lang gemiddeld de doorlooptijd is.

Aanbeveling 1

Het ministerie van SZW of de VNG voorziet in een eenduidige en periodieke registratie van wacht- en doorlooptijden in de schuldhulpverlening en geeft gemeenten onderling inzicht, zodat de beschikbare cijfers kunnen fungeren als een benchmark.

6.3 Knelpunten

Een knelpunt in het tijdpad van schuldhulpverlening dat samenhangt met de bestaande regelgeving is dat er geen normen zijn voor de snelheid waarmee partijen moeten meewerken aan het verkennen van de mogelijkheid van een schuldregeling. Voor schuldenaren noch schuldeisers ligt vast binnen welke periode zij informatie moeten verstrekken en/of op een voorstel moeten reageren. De afgesloten convenanten tussen NVVK en brancheorganisaties of bedrijven en overheidsorganisaties dekken deze lacune slechts in beperkte mate af.

Een tweede knelpunt dat met het eerste samenhangt is dat schuldeisers ondanks een convenant waarin medewerking is geregeld de medewerking toch weigeren. Ze lokken daarmee de gang naar de rechter om een dwangakkoord aan te vragen uit. (Zie pagina 25 voor een toelichting op wat een dwangakkoord is). Niet zelden wordt het verzet tegen de voorgestelde schuldregeling op het laatste moment ingetrokken. Dit leidt tot onwenselijke vertraging voor alle betrokken partijen en tot vermijdbare kosten bij de rechtspraak.

Aan de kant van de schuldenaren is een knelpunt dat het in de stabilisatiefase met regelmaat nodig is om de administratie van een schuldenaar (deels) over te laten nemen door een derde partij. Er kan dan (fikse) vertraging optreden als bijvoorbeeld een rechtbank vanwege capaciteitsproblemen niet in staat om op korte termijn een verzoek tot onderbewindstelling toe te kennen. Dit vertraagt vervolgens de hele procedure.

Tijdpad als er (nog) geen schuldhulpverlening is

Er zijn ook knelpunten in het tijdpad als de schulden wel problematisch zijn, maar de schuldenaar (nog) geen gebruik maakt van schuldhulpverlening. Steeds meer gemeenten zetten projecten voor vroegsignalering op. De gemeente krijgt dan van bijvoorbeeld woningcorporaties, energiebedrijven en/of zorgverzekeraars informatie dat een huishouden betalingsachterstanden heeft, waarna de gemeente op huisbezoek gaat. De toegevoegde waarde van dergelijke projecten lijkt groot, hoewel mensen doorgaans pas in beeld komen als de situatie al zo ernstig is dat er achterstanden zijn bij de vaste lasten. Het is de moeite waard om te verkennen of vroegsignalering nog eerder kan beginnen, zodat financiële problemen eerder aan het licht komen en achterstanden in de vaste lasten kunnen worden voorkomen.

Een ander aandachtspunt in dit kader zijn vorderingen waarover mensen alleen maar rente betalen en niets op aflossen. Bijvoorbeeld bij bancaire vorderingen kan sprake zijn van een problematische schuldsituatie waarbij de maximale terugbetaling volledig opgaat aan rente. Een gevolg hiervan is dat de vordering 'over de kop' gaat, of dat de schuldenaar op enig moment veel meer rente heeft betaald dan hij/zij ooit heeft geleend. In deze situaties -en zeker als de vordering verkocht is- verdient het aanbeveling dat mensen hun beschikbare terugbetalingscapaciteit kunnen gebruiken voor aflossing, zodat zij niet gegijzeld blijven door hun schulden.

Aanbeveling 2

Voorstellen voor een minnelijke schuldregeling die zijn gedaan door een erkende schuldhulpverleningsorganisatie in sectoren waarvoor convenanten zijn afgesloten, worden door de convenantpartners altijd geaccepteerd.

Aanbeveling 3

Leg schuldeisers door middel van aanvullende wetgeving een termijn op waarbinnen zij moeten voorzien in een saldo-opgave of een bericht of zij al dan niet meewerken aan een schuldregeling. Bij overschrijding van de termijn wordt aangenomen dat de schuldeiser meewerkt, zodat een schuldeiser die bewust niet reageert de doorlooptijd niet meer enorm kan oprekken.

Aanbeveling 4

Voorzie door aanvullende wetgeving in een meewerkverplichting voor weigerende schuldeisers indien een gekwalificeerde meerderheid van de schuldeisers heeft ingestemd met een schuldregeling.

Aanbeveling 5

Verken welke partijen informatie kunnen verstrekken waarmee vroegsignalering eerder kan plaatsvinden. Denk bijvoorbeeld aan de schuldeisers achter andere vorderingen dan de vaste lasten en aan de rechtbanken waar vaak ook al allerlei signalen bekend zijn omdat een gerechtsdeurwaarder pas dwangmaatregelen mag inzetten na toestemming van de rechter.

Aanbeveling 6

Schuldeisers (eventueel stevig aangemoedigd door de AFM) maximeren de in rekening gebrachte rente als een bancaire vordering (kredietovereenkomst) is ontbonden en de schuldenaar zich in een problematische schuldsituatie bevindt. Daarmee wordt voorkomen dat mensen alleen rente betalen en überhaupt niet aan afbetalen toekomen.

7 Het juridisch kader bij de aanpak van schulden

In de afgelopen paar jaar zijn er diverse publicaties verschenen over de feitelijke consequenties van wetgeving rond de aanpak van schulden. In dit hoofdstuk worden deze publicaties behandeld, die aandacht vragen voor de complexiteit van de wetten in het algemeen en in het bijzonder rondom schulden.

Het begon in 2012 met de publicatie *Paritas passé*. Dit rapport ging in op de complexiteit van de beslagwetgeving en de nieuwe incassobevoegdheden die met name de overheid zichzelf had gegeven (Jungmann, Moerman, Schruer & Van den Berg, 2012). Deze complexiteit maakte dat mensen met financiële problemen vaak verder nog verder in de problemen kwamen. In dit rapport is beschreven welke gevolgen de incassobevoegdheden hebben voor huishoudens met problematische schulden. Na dit rapport volgden andere studies die lieten zien hoe ingewikkeld het Nederlandse systeem is, in het bijzonder het incassosysteem, het sociaalzekerheidsstelsel en de schuldhulpverlening. In de tabel hieronder een korte samenvatting van de conclusies van deze rapporten.

Tabel 1: Overzicht van rapporten die kritiek hebben op de complexiteit en werking van wetgeving

Titel & auteurs	Conclusie
Paritas Passé Jungmann, Moerman, Schruer en Van den Berg (2012)	Door de complexiteit van de beslagwetgeving en nieuwe incassobevoegdheden komen mensen met financiële problemen verder in de knel.
Onoplosbare schuldsituaties Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek, & Wesdorp (2014)	Veel gemeenten hebben de invoering van de Wgs aangegrepen om categoriaal groepen schuldenaren uit te sluiten van schuldhulpverlening. Veel gehanteerde uitsluitingscriteria waren onder meer een eigen huis (koophuis), scheiding of betwiste vorderingen in het pakket. De toenmalige staatssecretaris heeft in reactie op dit rapport laten weten dat categoriale uitsluiting in strijd is met de Wgs.
Eenvoud loont Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) (2017)	Veel schulden kunnen voorkomen worden door regels eenvoudiger te maken. De drie oplossingen zijn: eenvoudige regels, financiële hulp en meer verantwoordelijkheid bij schuldeisers.
Weten is nog geen doen Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2017)	De hedendaagse samenleving stelt hoge eisen aan de redzaamheid van burgers. Op cruciale onderdelen van het leven wordt van burgers veel alertheid gevraagd. Drie aanbevelingen: hou rekening met wat burgers aankunnen, hou rekening met stress en wees realistisch in wat je van burgers vraagt.
Burgerperspectief op schuldhulpverlening Tuzgöl-Broekhoven, Van den Berg, Govers & Hanse (2016)	De overheid gaat ten onrechte te veel uit van de zelfredzaamheid van burgers bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Twee aanbevelingen: neem drempels weg en ga in gesprek met de burgers die het betreft.
Eigen schuld Tiemeijer (2016)	De overheid heeft te hoge verwachtingen van de financiële zelfredzaamheid van burgers. Regels zijn voor veel mensen te ingewikkeld, en er wordt te weinig rekening gehouden met de psychologie van mensen.
Belastingdienst, een bron van armoede? Moerman & Oberzaucher (2014)	Dit rapport van de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR) beschrijft de gevolgen van de wijze van invordering van belasting- en toeslagschulden door de Belastingdienst. Veel burgers zakken onder het bestaansminimum en moeten dan zelf aan de bel trekken. De LOSR doet 25 aanbevelingen.

De conclusie van al deze onderzoeken was dus steeds vergelijkbaar: het incassostelsel en de regels rond schuldhulpverlening zijn te complex en de Nederlandse overheid heeft te hoge verwachtingen van de (financiële) zelfredzaamheid van burgers. De aangedragen oplossing luidde telkens weer dat het incassostelsel eenvoudiger moet. Uitgangspunt van het Nederlandse incassosysteem is dat een

aangegane schuld moet worden terugbetaald (In 't Veld e.a. 2016). In de huidige uitwerking ligt de nadruk daarbij erg op het boete doen. Het systeem gaat uit van mensen die eigenlijk niet willen betalen; door de boetes zouden ze sneller in actie komen. Onbedoeld effect is dat door deze bijkomende maatregelen kleine schulden snel oplopen. En dat mensen die wel willen maar niet kunnen betalen alleen maar dieper in de problemen komen (RVS, 2017; Tiemeijer, 2016; Jungmann e.a., 2012).

De complexiteit blijkt ook uit het juridische landschap waar een burger met schulden mee te maken heeft. In figuur 2 is dat landschap weergegeven. Het is een grove schets van een complexere werkelijkheid. Vanuit de situatie van de burger is gekeken naar de vraagstukken en oplossingen waar hij mee te maken krijgt. Waar mogelijk zijn knelpunten aangegeven en een verwijzing naar de paragraaf in een volgend hoofdstuk waarin dit knelpunt wordt besproken (rood). De oranje knelpunten zijn niet primair onderwerp van deze inventarisatie en komen alleen kort in de onderstaande bespreking terug.

In figuur 2 worden vijf verschillende gebieden onderscheiden:

1 Hulp bij aanpalende problemen.

Vaak hebben gezinnen niet alleen te maken met geldproblemen, maar kampen ze ook met bijvoorbeeld verslaving, onderlinge spanningen, gezondheidsproblemen of een combinatie van dat alles. Wetten die daar betrekking op hebben en mogelijke knelpunten worden niet besproken in deze inventarisatie. Het betreft wetgeving niet direct gericht op schuldenproblematiek. Een knelpunt dat wel direct te maken heeft met aanpalende wetgeving is dat het niet tijdig doorverwijzen of het overdragen van mensen kan bijdragen aan (grote) schuldenproblematiek. Denk bijvoorbeeld aan iemand die in een manie als onderdeel van borderline niet wordt opgenomen en grote sommen geld uitgeeft.

2 Juridisch hulp

In veel gevallen is er behoefte aan juridische hulp bij financiële problemen of bij inkomensondersteuning (zie ook hoofdstuk 4). Een knelpunt daarbij is dat juridische hulp vaak moeilijk te betalen is, juist voor mensen met een laag besteedbaar inkomen. Bij rechtsbijstand wordt, behoudens bij mensen in een minnelijke of wettelijke schuldregeling, alleen gekeken naar het inkomen en niet naar het besteedbaar inkomen. Hierdoor is er geen recht op bijstand voor goedverdienende burgers die door schulden toch een laag besteedbaar inkomen hebben. Bijkomend probleem is dat door bezuinigingen er steeds minder plekken zijn waar burgers terecht kunnen.

3 Inkomensondersteuning

De meeste mensen met grote schulden hebben een laag inkomen. Zij maken dan ook vaak gebruik van meerdere uitkeringen en inkomensondersteunende maatregelen. Dit levert in de praktijk allerlei knelpunten op. Door verschillende begrippen en aanvraagprocedures is het voor veel burgers ingewikkeld om alle voorzieningen aan te vragen waar ze voor in aanmerking komen (WRR, 2017). Het gevaar is bovendien dat ze geld moeten terugbetalen als blijkt dat ze bij het aanvragen een fout hebben gemaakt. Die fouten zijn doorgaans het gevolg van onwetendheid, niet van opzet. De terugbetalingen en de eventuele boetes leggen echter vaak een hoge druk op het besteedbaar inkomen, waardoor nieuwe schulden ontstaan.

4 Schuldinning

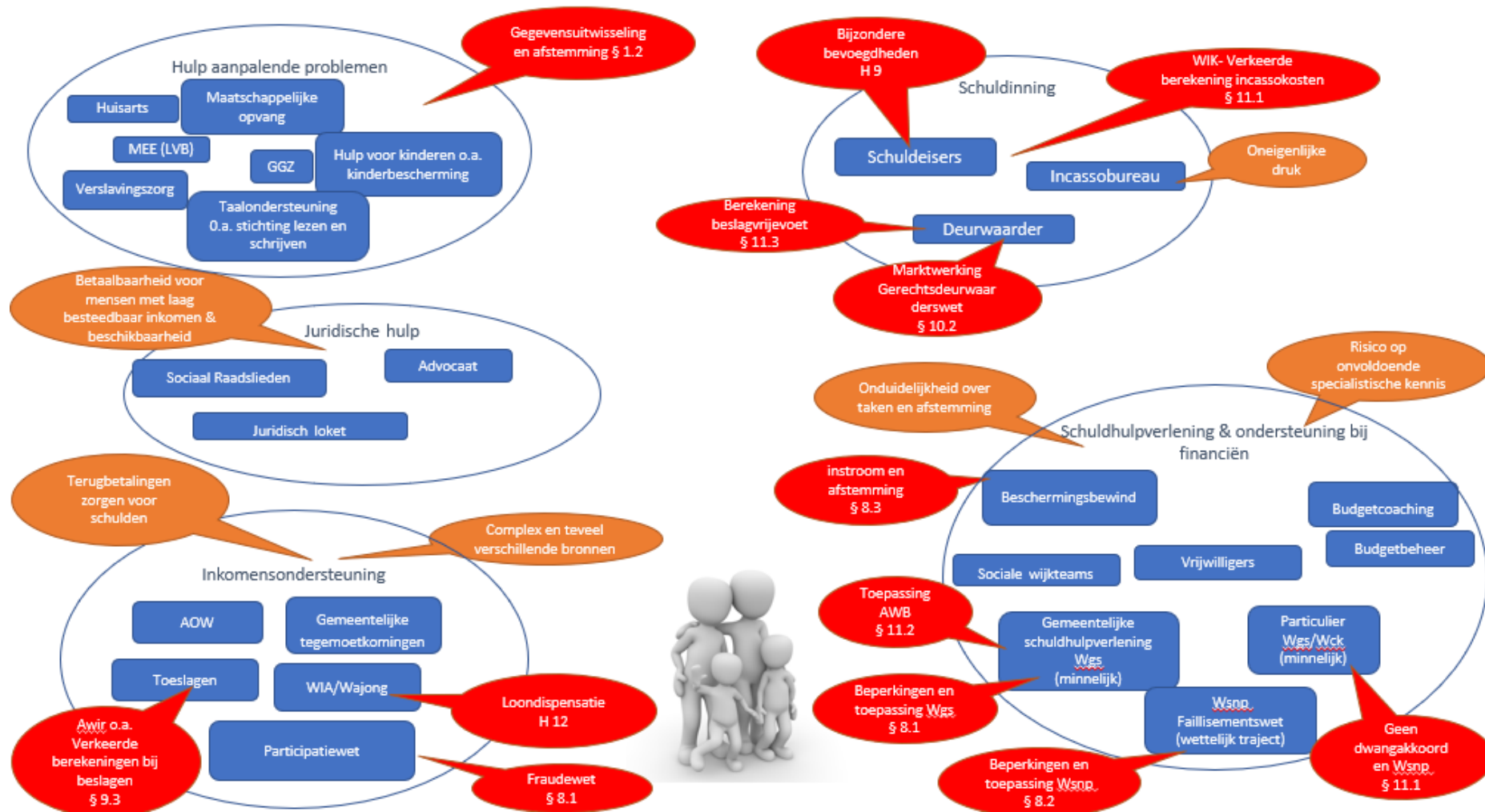
Als een burger zich meldt bij schuldhulpverlening dan heeft hij gemiddeld veertien schuldeisers. Dat op zich is al verwarrend. Bovendien hebben vooral overheidsinstanties diverse bijzondere bevoegdheden. Ook dat maakt schulddinning vanuit de burger gezien vaak complex en onoverzichtelijk. De bevoegdheden zijn wettelijk vaak wel goed vastgelegd, maar het ontbreekt aan afstemming tussen de verschillende bevoegdheden en de instanties. Bovendien hebben onderzoeken

laten zien dat er vaak sprake is van oneigenlijke druk op mensen met schulden (Autoriteit Consument & Markt, 2015). In de hoofdstukken 9 en 10 wordt ingegaan op de knelpunten die bij schuldinning spelen.

5 Schuldhelpverlening en ondersteuning bij financiën

Ondersteuning bij financiën kan preventief zijn, maar ook worden ingezet in het schuldhelpverleningstraject (zie ook hoofdstuk 4). Zo wordt beschermingsbewind vaak gebruikt om te zorgen dat een schuldsituatie stabiel wordt en er een regeling kan worden getroffen. Met name aan de kant van de ondersteuning ontbreekt het echter aan goede afstemming tussen de betrokken partijen. Neem de afstemming tussen schuldhelpverleners en vrijwilligers. Wie is waarvoor verantwoordelijk? Wat mag en kan je van een vrijwilliger verwachten? Daarmee samen hangt een ander knelpunt: het ontbreken van specialistische kennis. Dat is een aandachtspunt bij vrijwilligers, maar ook in wijkteams en bij bewindvoerders. Lang niet alle wijkteamprofessionals beschikken over de kennis die nodig is om de schuldsituaties die ze tegenkomen adequaat op te pakken (Transitiecommissie sociaal domein, 2016).

Is er sprake van problematische schulden, dan kan de burger aanspraak maken op schuldhelpverlening. Dat is geregeld in de Wgs en via de Wsnp (Faillissementswet titel III). Deze wetten worden in hoofdstuk 8 besproken.



Figuur 2: Juridisch landschap waar burger met schulden mee te maken krijgt.

8 Wetten gericht op ondersteuning bij de aanpak van schulden

De drie belangrijkste wetten waarin de ondersteuning van mensen met schulden is geregeld zijn de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en de Wet wijziging curatele, bewind en mentorschap (Wcbm). De drie wetten hangen als volgt samen. De Wgs en de Wsnp vormen samen een keten om mensen met problematische schulden te voorzien van een schuldregeling met kwijtschelding. De Wsnp is de achtervang van de Wgs: als schuldeisers weigeren om mee te werken aan een zogenaamde minnelijke schuldregeling met kwijtschelding kan de burger een beroep doen op de rechter om de schuldeisers tot medewerking te dwingen in een wettelijke schuldsanering.

Beschermingsbewind biedt bescherming voor mensen die tijdelijk of blijvend niet in staat zijn de eigen financiën te regelen, onder andere bij problematische schulden. In dat geval wordt de financiële administratie overgenomen. Een burger kan dus onder bewind staan en in die hoedanigheid via de Wgs of de Wsnp verzoeken om een schuldregeling met kwijtschelding.

In deze paragraaf worden de drie wetten kort beschreven en per wet worden de belangrijkste knelpunten opgesomd.

8.1 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)

Beschrijving van de wet

De Wgs schrijft voor dat gemeenten de verantwoordelijkheid hebben om burgers met schulden te voorzien van een passend aanbod. In de wettekst staat deze opdracht als volgt omschreven: *‘ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijk persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg.’*

Het uitgangspunt van de Wgs is dus dat mensen ondersteuning krijgen bij het oplossen van hun schulden. Bij beginnende schulden kan doorgaans worden volstaan met informatie, advies en wellicht enige budgetcoaching. De uitvoering kan daarbij in handen zijn van de gemeente of een door haar ingehuurd organisatie maar ook vrijwilligersorganisaties kunnen hierin een rol spelen. Het oplossen van problematische schulden is vaak alleen mogelijk via een driejarige schuldregeling met kwijtschelding. Als een schuldregeling door omstandigheden (voorlopig) nog niet mogelijk is, dan kunnen gemeenten voorzien in een stabiliserend aanbod. Het doel van de ondersteuning is dan (voorlopig) om verdere escalatie van de schulden te voorkomen. In de praktijk loopt de schuldenlast bij stabilisatie meestal toch verder op, als gevolg van rente en incassokosten.

De Wgs is een kaderwet die bestaat uit veertien artikelen en biedt grote discretionaire ruimte aan gemeenten om te voorzien in een lokaal passend aanbod. In de woorden van de inspectie voor werk en inkomen (2017; p.12) hebben gemeenten op grond van de Wgs “de verantwoordelijkheid om te voorzien in een breed toegankelijke, integrale schuldhulpverlening – van goede kwaliteit – waarbij wordt uitgegaan van gestandaardiseerd maatwerk”. Daarbij wordt van gemeenten verwacht dat zij zich ook inspinnen om te voorkomen dat er schulden ontstaan en te voorzien in nazorg om terugval te voorkomen.

Gemeenten geven op heel verschillende manieren invulling aan de Wgs. De gemeenschappelijke deler in de uitvoering is dat alle gemeenten op enige manier driejarige schuldregelingen met kwijtschelding aanbieden. Deze regelingen komen in principe tot stand op basis van vrijwilligheid. De gemeente of de door haar ingehuurd organisatie vraagt schuldeisers om mee te werken aan de

regeling en om de kwijtschelding. Alleen als alle schuldeisers daartoe bereid zijn komt er een zogenaamde minnelijke schuldregeling tot stand. In de meeste gevallen leidt een schuldregeling tot een kwijtschelding van meer dan 90 procent van de schuldenlast.

Het treffen van schuldregelingen met kwijtschelding proberen is dus een overeenkomst tussen gemeenten. Daar tegenover staan grote verschillen, bijvoorbeeld in:

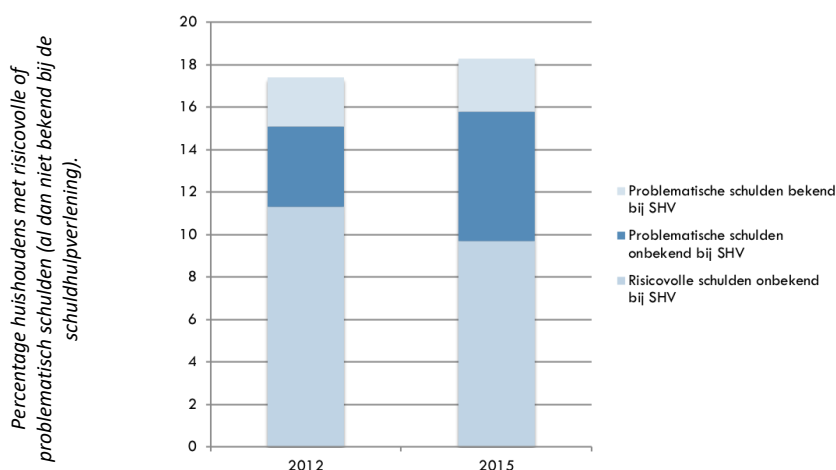
- *aanmeldprocedure*: open inloop met direct een intake, eerst naar een groepsgewijze voorlichtingsbijeenkomst, of eerst naar een groepsbijeenkomst om je post volgens strikte regels te ordenen en pas dan een intake.
- *uitvoerende organisaties*: een kredietbank, een gemeentelijke afdeling, een door de gemeente ingehuurd commerciële partij, een wijkteam dat bepaalt of je doorverwezen kan worden naar een kredietbank/gemeentelijke afdeling/ingehuurd commerciële partij.
- *afweging om te bepalen of iemand in aanmerking komt voor een driejarige schuldregeling*: van “als het even kan iedereen een kans geven” tot “pas doorverwijzen als een situatie langere tijd financieel stabiel is”.
- *eisen om in aanmerking te komen voor een schuldregeling*: wel of niet verplicht in budgetbeheer, wel of niet verplicht een budgetcursus volgen, wel of niet verplicht gebruik maken van budgetcoaching.

Aantallen

Er is geen eenduidige registratie van huishoudens die zich melden voor schuldhulpverlening. De NVVK (branchevereniging voor schuldhulpverlening) houdt het aantal meldingen bij haar leden bij. Maar niet alle uitvoerende organisaties zijn lid van de NVVK, waardoor lang niet alle verzoeken om hulp in de jaarcijfers zijn terug te vinden. Schulden hebben is bijvoorbeeld een van de belangrijkste redenen voor mensen om zich te melden bij een wijkteam, maar lang niet al deze verzoeken komen in de NVVK-cijfers terecht.

Om toch een globaal beeld van de aantallen te geven, is hieronder een figuur opgenomen met cijfers die zijn ontleend aan een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW. Deze cijfers laten zien dat de groei van de schuldenproblematiek tussen 2012 en 2015 al begon af te zwakken. Interessanter aan de figuur is dat deze laat zien dat 1) in de genoemde periode het aantal huishoudens met problematische schulden toenam en 2) dat het aantal huishoudens met problematische schulden dat de weg niet vond naar de schuldhulpverlening verdubbelde. Kortom: binnen de groep huishoudens met financiële problemen nam de problematiek toe terwijl het deel dat de weg wist te vinden naar de hulpverlening juist afnam. Het is niet bekend hoe de situatie momenteel is.

Figuur 3: ontwikkeling van de schuldenproblematiek in de periode 2012-2015.



Bron: Jungmann, N. Wesdorp, L.P., & Schruer, H.D.L.M. (2017). *De eindjes aan elkaar knopen. De update. Den Haag: Platform31: bewerking van de cijfers uit Westhof, F.M.J., L. de Ruig & A. Kerckhaert (2015). Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden. Zoetermeer: Panteia.*

Knelpunten

De volgende knelpunten worden hier behandeld:

1. Het ontbreekt aan inzicht in aantallen en klantstromen
2. De laagdrempeligheid en toegankelijkheid kunnen beter
3. Het ontbreekt aan een gedeeld kader over wat goede schuldhelpverlening is
4. Schuldeisers zijn terughoudend in het verwijzen vanwege grote lokale verschillen
5. Gemeenten passen de AWB lang niet altijd op de juiste manier toe
6. Verjaring van strafrechtelijke boetes tijdens minnelijk traject
7. Geen finale kwijting bij te veel ontvangen uitkering
8. Uitsluiting vanwege fraude
9. Uitsluiting vanwege recidive
10. Ingewikkelde schuldregeling onder nieuw huwelijksvermogensrecht
11. Besluit breed wettelijk moratorium voldoet niet aan behoefte
12. Gegevensuitwisseling

1 Het ontbreekt aan inzicht in aantallen en klantstromen

In diverse rapporten wordt geconstateerd dat er geen eenduidige registratie plaatsvindt van relevante kengetallen en informatie (Baan e.a., 2016; Tuzgöl-Broekhoven, Atalikyayi, ten Berge, van den Berg & Hanse, 2018; Inspectie SZW, 2017; Algemene Rekenkamer, 2018). Ruim de helft van de gemeenten registreert niet alle contacten van mensen die hulp zoeken voor financiële problemen (Inspectie SZW, 2017: p6; Nationale ombudsman, 2018: p7). Gemeenten die wel hun contacten registreren hanteren verschillende definities bij zowel aanmelding als de aangeboden dienstverlening, waardoor de beschikbare cijfers moeilijk te interpreteren zijn (Baan e.a., 2016; Algemene Rekenkamer, 2018).

Gevolg van de gebrekkige registratie is dat het ontbreekt aan een 'totaaloverzicht van bereik van de voorziening en voor zover er inzichten zijn, zijn deze gebaseerd op verschillende definities' (Baan e.a., 2016). Het is niet duidelijk in hoeverre de doelgroep wordt bereikt. Ook is niet bekend hoeveel mensen na een eerste (kort) contact buiten beeld raken en wat daar de redenen voor zijn (Tuzgöl-Broekhoven e.a, 2018; p21). Dus is niet goed vast te stellen in welke mate de Wgs de ondersteuning biedt die met deze wet beoogd wordt. Dit punt werd al eerder geconstateerd (Jungmann & Kruis, 2014).

De betrouwbaarste cijfers lijken verzameld te worden door de branchevereniging voor schuldhelpverlening, de NVVK. Deze organisatie verzamelt jaarlijks cijfers onder haar leden. Beperkingen aan deze registratie zijn dat niet alle gemeenten (met hun gehele dienstverlening) in de cijfers zijn vertegenwoordigd en dat er ook cijfers worden aangeleverd die niet per se activiteiten vertegenwoordigen die onder de werking van de Wgs vallen. Denk bij de laatste categorie bijvoorbeeld aan aanmeldingen voor schuldhelpverlening bij commerciële partijen die worden gefinancierd door werkgevers.

Aanbeveling 7

De staatssecretaris heeft in de brede schuldenaanpak aangekondigd dat er in 2019 actuele cijfers worden verzameld over de omvang van de schuldenproblematiek. Geef die informatieverzameling zodanig vorm dat er periodiek inzicht komt in de ontwikkeling van de problematiek.

2 De laagdrempeligheid en toegankelijkheid kunnen beter

De Wgs vraagt van gemeenten dat zij voorzien in een laagdrempelige en toegankelijke voorziening. Onder laagdrempelig wordt verstaan dat gemeenten geen onnodige drempels opwerpen in de aanmeld- en vervolgpcedure (bijvoorbeeld in de vorm van te ingewikkelde formulieren). Onder toegankelijk wordt verstaan dat er geen categoriale uitsluitingsgronden worden gehanteerd op basis waarvan een aanvraag niet in behandeling wordt genomen. Voordat de knelpunten in de laagdrempeligheid en toegankelijkheid worden beschreven, is het van belang om op te merken dat onder meer Inspectie SZW (2017) en de Nationale ombudsman (2018) constateren dat gemeenten in de afgelopen twee à drie jaar in positieve zin op beide thema's stappen hebben gezet. Toch zijn er zowel in de laagdrempeligheid als in de toegang nog de nodige knelpunten.

Laagdrempeligheid

Gemeenten gaan gemiddeld uit van een (te) hoge zelfredzaamheid van de aanvrager. Zowel de WRR (2017) als de Nationale ombudsman (2016) hebben nadrukkelijk kanttekeningen geplaatst bij het gemiddelde verwachtingspatroon van gemeenten en de weerslag daarvan op de inrichting van de toegang en het vervolproces. In zijn recente rapport (2018) constateert de Nationale ombudsman dat mensen bij de meeste gemeenten op enig moment een uitgebreid formulier moeten invullen en bewijsstukken moeten aanleveren. Voorbeelden die in dat kader genoemd worden zijn: 'bewijsstukken dienen geordend aangeleverd te worden (bankafschriften op volgorde van nummer, post geopend en per schuldeiser gesorteerd)' of 'in te leveren documenten; zonder nietjes, ongekreukt, niet gescheurd aanleveren en op volgorde zoals hieronder vermeld' (Tuzgöl-Broekhoven e.a., 2018).

In afzonderlijke rapporten wordt daarnaast aandacht gevraagd voor de drempels die specifieke groepen met schulden tegenkomen. Denk in dit kader bijvoorbeeld aan mensen die onder reclasseringstoezicht staan (Jungmann, Menger, Anderson & Stam, 2014), mensen met een indicatie voor laaggeletterdheid (Keizer, 2018) en mensen met een licht verstandelijke beperking (Jungmann, Kaal, den Hartogh en Fermin, 2018).

In de wetsevaluatie vragen cliëntenorganisaties aandacht voor het gegeven dat er winst te boeken valt in de bejegening. Zij schetsen - in lijn met de constatering van de WRR (2017) - een beeld waarin gemeenten te veel denken in regels en rechtmatigheid, en de bureaucratische invalshoek te vaak onvoldoende aansluit op leef- en belevingswereld van burgers (Baan e.a., 2016; p.16).

Toegankelijkheid

De Nationale ombudsman constateert dat 30 tot 50 procent van de mensen die zich aanvankelijk melden voor schuldhulpverlening, gaandeweg het toegangsproces afvalt (Tuzgöl-Broekhoven e.a., 2018; p.21). In 2015 heeft de toenmalige staatssecretaris van SZW naar aanleiding van onderzoek naar de toegang gemeenten erop gewezen dat de Wgs geen ruimte biedt om groepen categoriaal uit te sluiten (Jungmann, Lems, Vogelpoel, van Beek & Wesdorp, 2014). Veel gemeenten hebben daarop de beleidsregels aangepast. In de wetsevaluatie van de Wgs werd hierover opgemerkt: 'gemeenten spannen zich in voor een brede toegang maar het is moeilijk hard te maken in welke mate ze daar ook in slagen' (Baan e.a.2016: p.12). Inspectie SZW constateert ten aanzien van de toegang dat uitsluitingsgronden inmiddels formeel in beperkte mate worden gehanteerd maar dat dit geen garantie is voor een goede doorgeleiding. Bij een derde van de gemeenten is de kennis in de aanmeldprocedure in dit kader een punt van aandacht (Inspectie SZW, 2017: p.6). De groepen die het meest genoemd worden als uitgesloten van gemeentelijke schuldhulpverlening zijn zelfstandigen, mensen die recidiveren en mensen met een lopende maatregel of fraudeschuld in het kader van de socialezekerheidswetgeving (Inspectie SZW, 2017: p.24).

Aanbeveling 8

Ga na welke wettelijke en gemeentelijke regels en uitvoeringsinstructies de laagdrempeligheid en toegankelijkheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening belemmeren en bevorder het verwijderen hiervan.

3 Het ontbreekt aan een gedeeld kader over wat goede schuldhulpverlening is

Gemeenten hebben grote discretionaire ruimte om de schuldhulpverlening naar eigen inzicht in te richten. Een van de gevolgen daarvan is dat er tussen gemeenten grote verschillen zijn in onder meer de partijen die ondersteuning bij schulden aanbieden, het soort ondersteuning dat zij bieden en de kwaliteitsnormen die zij in de uitvoering hanteren. De Wgs voorziet niet in een helder kwaliteitskader op basis waarvan gemeenten kunnen bepalen of hun uitvoering voorziet in de minimaal beoogde kwaliteit. In de wetsevaluatie is die kwaliteit in veel gesprekken aan de orde gekomen. De conclusie in de wetsevaluatie op dit punt luidt dat de Wgs heeft bijgedragen aan de beoogde kwaliteitsbodem, maar dat die nog maar ten dele is gelegd (Baan e.a., 2016: p.9).

De Wgs voorziet ook niet in richtlijnen die houvast bieden voor de taakverdeling tussen bijvoorbeeld generalisten in wijkteams en specialisten bij schuldhulpverlenende organisaties, of tussen vrijwilligers thuisadministratie en professionals. Het ontbreken van richtlijnen leidt tot grote verschillen waarbij niet helder is wanneer er sprake is van goede kwaliteit. Ten tijde van de parlementaire behandeling van de Wgs werd verwacht dat het veld een eigen kwaliteitsnorm zou ontwikkelen. Die is er wel gekomen (NEN 8048) maar wordt in het veld niet breed toegepast.

Het ontbreken van een gedeeld kader over de kwaliteit van schuldhulpverlening heeft onder meer de volgende gevolgen:

- Schuldeisers, gerechtsdeurwaarders en incassobureaus hekelen de grote kwaliteitsverschillen tussen gemeenten. Ze constateren een gebrek aan herkenbare, constante en betrouwbare kwaliteit in de uitvoering. De aanloop naar een plan of hulp duurt in hun ogen vaak te lang en ze hebben vaak geen of (te) weinig zicht op wat er gebeurt tijdens een traject (Jungmann & Kruis, 2014; Baan e.a., 2016).
- Wijkteams zoeken nog naar een passende invulling van hun rol bij de aanpak van schuldenproblematiek. Dat wordt bemoeilijkt door het gebrek aan een helder kader dat aangeeft welke kennis een wijkteamprofessional nodig heeft voor een goede begeleiding bij schulden. Wijkteams zijn in twee derde van de gemeenten hét of een van de aanmeldpunten voor de schuldhulpverlening (Inspectie SZW, 2017: p.15). Bij wijkteams vormen financiële problemen bij 70 à 80 procent van de aanvragen een onderdeel van de hulpvraag (Movisie, 2017). Voldoende kennis in een wijkteam is cruciaal, maar lijkt zeker niet overal aanwezig (Nationale ombudsman, 2018, p21; Arum & van den Enden, 2018). De Transitiecommissie sociaal domein (TSD) constateert dat er in wijkteams een neiging is om in situaties waarin er meerdere hulpvragen zijn eerst aandacht te besteden aan andere zaken dan de schuldenproblemen (TSD, 2016).
- Professionals en vrijwilligers hebben in veel gemeenten nog geen goede rolverdeling gevonden. Onlangs werd duidelijk dat de mogelijkheden van vrijwilligers om een bijdrage te leveren aan schuldhulpverlening onder druk staan (Van Middendorp, 2017). Het aanbod van vrijwilligers is in kwantitatieve zin (met name in het aantal beschikbare uren) aan het afnemen. Bovendien wordt de schuldenproblemen zwaarder terwijl meer schuldenaren met bijkomende psychosociale problematiek kampen; een deel van de vrijwilligers is daar niet tegen opgewassen.

Aanbeveling 9

Ontwikkel een eenduidig kader over hoe goede schuldhulpverlening eruit ziet. Gemeenten kunnen dan hun eigen uitvoering daarmee vergelijken en er komt een landelijk beeld van de gemiddelde kwaliteit.

Aanbeveling 10

Brancheorganisaties en beroepsgroep/-vereniging werken beroepsprofielen uit zodat helder is wat een wijkteamprofessional moet weten over schulden en wat hij/zij moet kunnen, wat een schuldhulpverlener en een schuldregelaar moet weten en kunnen, et cetera.

Aanbeveling 11

Gemeenten monitoren in welke mate er in wijkteams voldoende kennis aanwezig is over de aanpak van schuldenproblematiek.

Aanbeveling 12

Vraag van gemeenten dat zij schuldeisers actief op de hoogte houden over de voortgang in het dossier.

Aanbeveling 13

Bied gemeenten en vrijwilligers een kader dat zij lokaal kunnen gebruiken om tot een heldere taakafbakening tussen professionals en vrijwilligers te komen.

4 Schuldeisers zijn terughoudend in het verwijzen vanwege grote lokale verschillen

Gemeenten hebben ruime discretionaire bevoegdheden ten aanzien van het aanbod en de organisatie van schuldhulpverlening. Voor landelijk of regionaal werkende schuldeisers betekent dit dat zij vaak niet weten waar ze mensen naartoe kunnen sturen en welke ondersteuning mensen dan kunnen verwachten. In de ene gemeente moeten mensen zich melden bij het wijkteam terwijl ze in de andere gemeente juist naar een gemeentelijk loket of een kredietbank moeten. Als ze zich dan aanmelden is het beleid in de ene gemeente dat mensen in principe altijd in budgetbeheer moeten (hun inkomsten worden ingehouden en ze leven op weekgeld), terwijl mensen in andere gemeenten ruime zelfstandigheid houden of ondersteuning krijgen van een vrijwilliger. De grote verschillen maken veel schuldeisers, gerechtsdeurwaarders en incassobureaus terughoudend in het verwijzen van schuldenaren naar schuldhulpverlening. Ze weten vanwege de grote verschillen vaak niet goed welke toelichting ze bij een verwijzing moeten geven en laten die om die reden achterwege. Dat is een gemiste kans in al die situaties waarin een betalingsregeling met een enkele schuldeiser of deurwaarder de oplossing van het hele probleem niet dichterbij brengt.

Naast verwijzingen naar de schuldhulpverlening komt het ook voor dat bijvoorbeeld gerechtsdeurwaarders incassomaatregelen opstarten terwijl iemand al gebruik maakt van schuldhulpverlening. Daarom is er een systeem ontwikkeld waarmee gerechtsdeurwaarders kunnen nagaan of iemand al bekend is bij de schuldhulpverlening: Verwijsindex schuldhulpverlening (VISH). Het systeem lijkt te kunnen rekenen op interesse van zowel gemeenten als gerechtsdeurwaarders, maar het aantal schuldhulpverlenende organisaties dat het gebruikt is beperkt en groeit maar langzaam. Dat is zonde, want als een gerechtsdeurwaarder weet dat iemand al gebruik maakt van schuldhulpverlening, kan dat een overweging zijn om met de opdrachtgevende schuldeisers te overleggen om geen verdere maatregelen in te zetten.

Aanbeveling 14

Stimuleer dat VISH (Verwijsindex schuldhulpverlening) een landelijk gebruikt systeem wordt van gerechtsdeurwaarders en de gemeentelijke schuldhulpverlening.

5 Gemeenten passen de AWB lang niet altijd op de juiste manier toe

Zie voor de toelichting op dit punt de beschrijving van de AWB in paragraaf 10.2

6 Verjaring strafrechtelijke boetes tijdens minnelijk traject

In een convenant hebben de NVVK en het CJIB geregeld dat strafrechtelijke boetes mee kunnen in een schuldregeling, met dien verstande dat na de schuldregeling het restant van de boete alsnog betaald moet worden. Hetzelfde geldt voor de Wsnp ([art. 358 lid 4 Fw](#)). Dit heeft tot gevolg dat boetes die tijdens de minnelijke regeling zouden verjaren een schuldregeling belemmeren. Het CJIB stemt dan niet in met een schuldregeling, omdat het restant van de boete na de schuldregeling vanwege de verjaring niet meer afdwingbaar is.

Dit probleem speelt niet bij de Wsnp, omdat [art. 76a lid 7 Sr](#) bepaalt dat tijdens de Wsnp de verjaringstermijn wordt opgeschort (Moerman, 2016a). Bovendien is bij convenant geregeld dat de schadevergoedingsmaatregel (door de rechter opgelegde maatregel om schade aan het slachtoffer te betalen) niet saneerbaar is, ook niet zonder finale kwijting. Dit terwijl de Wsnp in beginsel wel mogelijk is, waarbij na beëindiging Wsnp alsnog het restant betaald moet worden. Deze mogelijkheid is ook in het belang van het slachtoffer omdat na afronding van de Wsnp, er meer financiële ruimte is om de schadevergoedingsmaatregel te betalen.

Aanbeveling 15

Pas art. 76a lid 7 Sr aan zodat de verjaringstermijn voor strafrechtelijke boetes op dezelfde manier wordt opgeschort in zowel het minnelijk (Wgs) als wettelijk traject (Wsnp).

Aanbeveling 16

Pas het convenant van NVVK en CJIB zo aan dat een schadevergoedingsmaatregel in zowel het minnelijk (Wgs) als wettelijk traject (Wsnp) op dezelfde wijze wordt meegenomen.

7 Geen finale kwijting bij te veel ontvangen uitkering

In 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet) ingevoerd, waarbij de regels voor schending van de inlichtingenplicht voor uitkeringen zijn aangescherpt. De term Fraudewet wekt de indruk dat het hier om opzettelijke benadeling gaat, maar bij te veel verstrekte uitkeringen is vaak ook sprake van een vergissing, vergeetachtigheid of onkunde.

Sinds de invoering van deze wet mogen gemeenten gedurende eerste tien jaar niet meer instemmen met een schuldregeling tegen finale kwijting. Wel is toegestaan in te stemmen met een schuldregeling zonder finale kwijting, wat betekent dat na de schuldregeling het restant alsnog betaald moet worden. Eenzelfde regeling gold al voor de socialezekerheidswetten die het UWV en de SVB uitvoeren. Deze tien-jaar-termijn staat op gespannen voet met de mogelijkheden van een dwangakkoord en Wsnp. De Hoge Raad heeft al in 2010 bepaald dat ook al mag een schuldeiser volgens de wet niet instemmen, de schuldregeling wel door de rechter via een dwangakkoord kan worden opgelegd ([ECLI:NL:HR:2010:BM3975](#)). Het ging in dit geval om het UWV.

Bovendien behoort al na vijf jaar toelating tot de Wsnp tot de mogelijkheden. Voor de Wsnp geldt immers de voorwaarde dat de schuldenaar in de vijf jaar voorafgaand aan het verzoek ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden te goeder trouw is geweest. In de praktijk leidt dit verschil in wetgeving tot de bizarre situatie dat de afdeling schuldhulpverlening van de gemeente de afdeling invordering van de gemeente moet dwingen in te stemmen met een schuldregeling tegen finale kwijting, want anders doet de schuldhulpverlener de klant tekort. Doet de schuldhulpverlener dit niet, dan kan dit zelfs tot aansprakelijkheid leiden (Moerman, 2018).

Aanbeveling 17

Pas [art. 59 lid 7 onder a Pw](#) jo. [art. 60c Pw](#) en de vergelijkbare bepalingen in de andere socialezekerheidswetten aan, zodat zowel in het minnelijk (Wgs) als in het wettelijk traject (Wsnp) de termijn om in te mogen stemmen met een schuldregeling tegen finale kwijting op vijf jaar staat (in plaats van de huidige termijnen van respectievelijk tien en vijf jaar).

8 Uitsluiting vanwege fraude

Volgens [art. 3 lid 3 Wgs](#) kan het college van B en W schuldhulpverlening in ieder geval weigeren in geval iemand fraude heeft gepleegd die financiële benadeling van een bestuursorgaan tot gevolg heeft en waarvoor een strafrechtelijke boete of een bestuursrechtelijke sanctie is opgelegd. Knelpunt in de praktijk is dat er gemeenten zijn die schuldhulpverlening bij elke te veel verstrekte uitkering uitsluiten. Art. 3 lid 3 Wgs heeft echter betrekking op opzettelijke fraude en niet op niet doorgeven van informatie uit onwetendheid of onkunde (Kranendonk – Von Weersch, 2015). Bovendien kent art. 3 lid 3 Wgs geen maximumtermijn, terwijl voor de Wsnp alleen over de voorgaande vijf jaar wordt beoordeeld of de schuldenaar ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden te goeder trouw is geweest. Uitsluiting vanwege fraude komt dan in feite neer op het ontzeggen van de toegang tot de Wsnp.

Aanbeveling 18

Maak bijvoorbeeld via de Verzamelbrief aan gemeenten duidelijk wat de strekking is van art. 3 lid 3 Wgs, namelijk dat zij mensen alleen mogen uitsluiten van schuldhulpverlening vanwege opzettelijke fraude en niet voor te veel verstrekte uitkering uit onwetendheid of onkunde.

Aanbeveling 19

Pas art. 3 lid 3 Wgs zodanig aan dat in lijn met de Wsnp er een maximale termijn geldt van vijf jaar voor het uitsluiten van schuldhulpverlening in het geval van fraude.

9 Uitsluiting vanwege recidive

Volgens [art. 3 lid 2 Wgs](#) kan het college van B en W schuldhulpverlening in ieder geval weigeren in geval een persoon al eerder gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening. Veel gemeenten passen dit toe, waarbij al dan niet verschillende termijnen worden gehanteerd voor:

- opnieuw aanvragen van schuldhulpverlening na een voortijdig beëindigd traject
- opnieuw aanvragen van schuldhulpverlening vanwege nieuwe schulden, na een eerder succesvol afgerond traject

De indruk bestaat dat gemeenten langere termijnen hanteren, bijvoorbeeld de termijn van tien jaar, die voor de Wsnp geldt. Dergelijke lange uitsluitingstermijnen zijn zeer nadelig, voor de betrokkene zelf, maar ook voor de samenleving. Dit geldt overigens ook voor de tienjaartermijn die geldt voor de Wsnp (zie hierna paragraaf 7.2).

Aanbeveling 20

Pas art. 3 lid 2 Wgs aan door voor uitsluiting vanwege recidive een maximumtermijn op te nemen van bijvoorbeeld drie of vijf jaar.

10 Ingewikkelde schuldregeling onder nieuw huwelijksvermogensrecht

Voor de huwelijken die gesloten zijn vanaf 1 januari 2018 geldt de beperkte gemeenschap van goederen, tenzij er huwelijksvoorwaarden zijn opgesteld. Groot voordeel hiervan is dat voorhuwelijks schulden niet in de gemeenschap vallen. De wijziging heeft ook een keerzijde. Het opzetten van de schuldregeling is er nogal ingewikkeld door geworden. Zeker als er zowel privé- als gemeenschappelijke schulden zijn. Ook in de Wsnp wordt de uitdeling ingewikkeld. In veel gevallen

zullen drie schuldenlijsten moeten worden opgesteld (schulden waarvoor alleen A aansprakelijk is, schulden waarvoor alleen B aansprakelijk is en gemeenschapsschulden). Aan de hand van een ingewikkeld stappenplan² moet dan bepaald worden welke schuldeiser hoeveel krijgt aangeboden. Terwijl er vaak maar een paar procent van de hoofdvordering te verdelen valt.

11 Besluit breed wettelijk moratorium voldoet niet aan behoefte

Het komt regelmatig voor dat het niet lukt om de situatie stabiel te krijgen. Het college van B en W kan dan bij de rechtbank een breed moratorium (afkoelingsperiode) aanvragen. De voorwaarden daarvoor zijn opgenomen in het [Besluit Breed moratorium](#). Zo moet de afkoelingsperiode noodzakelijk zijn in het kader van de schuldhulpverlening en in het belang zijn van de gezamenlijke schuldeisers. Wanneer de rechtbank het verzoek honoreert zal een afkoelingsperiode gelden van maximaal zes maanden. In deze periode kan de debiteur niet worden genoodzaakt tot betaling van zijn schulden die zijn ontstaan vóór afkondiging van de afkoelingsperiode, eventuele beslagen en verrekeningen worden opgeschort. Via verplicht budgetbeheer wordt het meerdere boven de beslagvrije voet gereserveerd. Het gespaarde bedrag wordt aan het einde van het moratorium ingezet voor een schuldregeling. Als er geen schuldregeling in het vooruitzicht is wordt het bedrag verdeeld onder de schuldeisers.

In de praktijk wordt dit nieuwe instrument nauwelijks ingezet. Er zijn op rechtspraak.nl slechts twee uitspraken gepubliceerd. Vermoedelijk hangt dit samen met een aantal knelpunten:

- Het breed wettelijk moratorium heeft geen invloed op de mogelijkheid om te worden ontruimd of afgesloten van energie en water. Dit was wel opgenomen in het conceptbesluit, maar is op aandringen van de Raad van State geschrapt omdat de Wgs hiervoor geen wettelijke basis biedt. Het breed wettelijk moratorium is hiermee een halve maatregel geworden.
- Er moeten veel gegevens aangeleverd worden, terwijl bij instabiele situaties vaak nog niet alle papieren op orde zijn.
- Het college van B en W moet een hoog griffierecht betalen: € 626.
- Bij instabiele situaties komt het regelmatig voor dat de beslagvrije voet op zichzelf al niet toereikend is om rond te komen, bijvoorbeeld omdat er hoge woonlasten zijn. Dat is reden om een verzoek af te wijzen (vergelijk [ECLI:NL:RBGEL:2017:3497](#)).
- De afkoelingsperiode geldt slecht voor zes maanden.

Aanbeveling 21

Het Ministerie van SZW evalueert het Breed wettelijk moratorium en verkent welke mogelijkheden er zijn om dit instrument te verbeteren.

12 Gegevensuitwisseling

De privacywetgeving strekt verder dan de inhoud van deze inventarisatie. Bovendien kondigt de staatssecretaris in haar brief van 23 mei jl. aan dat het kabinet bezig is met een wijziging van de Wgs ten behoeve van vroegsignalering (Van Ark, 2018: p.6). Omdat er signalen zijn dat de huidige wetgeving een belemmering vormt voor met name vroegsignalering en er diverse reacties zijn gegeven op de oproep rond de inventarisatie wordt dit onderwerp hier toch kort behandeld.

Er is veel discussie over de wettelijke grondslag voor de uitwisseling van gegevens. De Wgs kent een wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling (art. 8 Wgs). Er is wettelijk echter weinig geregeld over het delen van gegevens tussen gemeentelijke afdelingen onderling én met ketenpartners (VNG, 2018). Berenschot (Baan e.a., 2016: p.16) constateert dat schuldeisers aangeven dat regelgeving op het terrein van privacy de huidige gegevensuitwisseling in de weg staat. Schuldeisers geven dan ook

² <https://www.bureauwsnp.nl/binaries/content/assets/wsnp/bibliotheek/recofa-standaard-formulieren/overig/stappenplan-voor-huwelijken.pdf>

aan dat zij graag willen dat in de Wgs of in andere regelgeving expliciet ruimte voor gegevensuitwisseling voor (vroeg)signalering gecreëerd wordt. Ook de Inspectie SZW (2016, p8) stelt dat privacyaspecten in de weg staan voor het regelen van vroegsignalering. De Nationale ombudsman (Tuzgöl-Broekhoven e.a., 2016) constateert bovendien dat privacyaspecten ook het traject van schuldhulpverlening belemmeren. Zo moeten schuldenaren allerlei papieren aanvragen die niet rechtstreeks door een hulpverlener kunnen worden ingezien.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft recent ook aandacht gevraagd voor de problemen bij gegevensuitwisseling in de ondersteuning van gezinnen met multi-problematiek. De zorgen van de VNG betreffen nadrukkelijk ook dossiers waarin sprake is van (problematische) schulden (VNG, 2018).

Vanaf 25 mei 2018, met het van kracht worden van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), wordt schuldhulpverlening fors belemmerd in het werk, omdat geen of maar mondjesmaat informatie wordt uitgewisseld. De indruk bestaat dat uit vrees voor boetes, de regels te streng worden toegepast. Er is behoefte aan uitleg over wat wel en niet mag.

Aanbeveling 22

Ontwikkel praktische handleidingen en instructies over de uitvoering van (schuld)hulpverlening en over hoe de AVG in de praktijk toegepast moet worden. Ook in relatie tot schuldeisers. Werk uit welke informatie de schuldhulpverlening wel en niet met hen mag delen.

8.2 Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)

Beschrijving van de wet

De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) kan aan schuldenaren een uitweg bieden als schuldeisers niet mee willen werken aan een door de gemeente voorgestelde minnelijke schuldregeling met kwijtschelding. Zij kunnen in die situatie naar de rechtbank stappen en vragen om toelating tot een wettelijke schuldsanering. Deze regeling duurt net als de gemeentelijke evenknie doorgaans drie jaar en eindigt met een omzetting van de vorderingen in natuurlijke verbintenissen. Feitelijk betekent dit voor de schuldeisers dat ze hun incassobevoegdheden niet meer mogen uitoefenen en voor de schuldenaren dat ze een schuldenvrije start kunnen maken. Als de rechter een schuldenaar toelaat tot de Wsnp benoemt hij een bewindvoerder Wsnp. Deze heeft als opdracht om toe te zien op de inspanningen van de schuldenaar om een maximale boedelopbrengst te realiseren en om te rapporteren of de schuldenaar zich verder netjes aan de voorwaarden houdt (geen nieuwe schulden maken, indien van toepassing solliciteren, et cetera).

De Wsnp is ondergebracht in een derde titel van de faillissementswet. In de Memorie van Toelichting worden drie doelstellingen genoemd: (1) schuldenaren door middel van een wettelijke schuldsanering een schuldenvrije toekomst te bieden, (2) grotere bereidheid van crediteuren om mee te werken aan minnelijke schuldregelingen en (3) bewerkstelling van een daling van het aantal faillissementen van natuurlijke personen (*Kamerstukken II, 1992/93, 22 969, nr. 3*).

In de afgelopen jaren wordt de eerste doelstelling steeds minder vaak bereikt. Ondanks de groeiende schuldenproblematiek daalt het aantal schuldenaren dat gebruikmaakt van de Wsnp al een aantal jaar achter elkaar (zie hoofdstuk 3). Schuldenaren lijken hun weg niet te vinden naar de Wsnp. Op schuldeisers lijkt de wet maar in heel beperkte mate te voorzien in de beoogde afschrikwekkende werking, hoewel er al diverse (financiële) pogingen zijn ondernomen om de werking van de wet te versterken.

Toelating tot de regeling

Een wettelijke schuldsanering wordt geboden aan schuldenaren bij wie de schuldeisers niet mee willen werken aan een minnelijke regeling. Om te voorkomen dat mensen de rechtbank opzoeken zonder dat zij een minnelijke poging achter de rug hebben, schrijft de Wsnp voor dat mensen alleen beroep op de rechter mogen doen als zij een zogenaamde 285-verklaring kunnen overleggen. Deze verklaring wordt afgegeven door de gemeente, die daarin onder meer uitwerkt waarom er geen minnelijke regeling tot stand kwam en wie de schuldeisers zijn. De gemeente moet ook uitwerken hoe de schulden zijn ontstaan en waarom verwacht mag worden dat de schuldsanering bijdraagt aan een duurzaam stabiele financiële toekomst.

In de toelatingsprocedure gaat de rechter ook na of:

- De schuldenaar zijn leven dusdanig op orde heeft dat hij kan werken aan een schuldenvrije toekomst (dus geen ontregelende verslavingen, instabiele woonsituatie et cetera).
- De schulden te goeder trouw zijn gemaakt (dat wil zeggen dat als er al sprake is van een fraudeschuld of andere niet te goeder trouw gemaakte schuld dat die ouder zijn dan vijf jaar)
- Er daadwerkelijk sprake is van een problematische schuldsituatie (om te rechtvaardigen dat schuldeisers afstand moeten doen van een groot deel van hun vordering).
- De schuldenaar in de voorgaande tien jaar al eens eerder is toegelaten tot de Wsnp.

In de praktijk zijn er forse verschillen in de regels die rechtbanken aanhouden rond toelating.

Voorbeelden van verschillen zijn:

- Of een boete voor een heel beperkte verkeersovertreding (minder dan tien kilometer te hard rijden) wordt aangemerkt als niet te goeder trouw en dus als reden om iemand niet toe te laten.
- Of iemand die bijvoorbeeld 27 uur per week werkt moet proberen om meer uren te gaan werken.
- Of mensen die niet in staat zijn om de ontstaansdatum van een vordering te bewijzen (bijvoorbeeld omdat de vordering verkocht is) al dan niet worden toegelaten.
- Of een poging om een minnelijke regeling te treffen door een commerciële partij wordt aangemerkt als een deugdelijk voortraject.

De rechtbank en de bewindvoerder Wsnp

Als de wettelijke schuldsanering op iemand van toepassing wordt verklaard, dan benoemt de rechtbank een rechter-commissaris. Deze houdt toezicht op de bewindvoerder Wsnp en neemt gedurende het traject de noodzakelijke besluiten. Zo bepaalt de rechter (aan de hand van een afgesproken format) hoeveel geld iemand per maand overhoudt om van te leven, of een eventuele auto verkocht moet worden of behouden mag worden voor woon-werkverkeer, et cetera. Bij toelating wijst de rechtbank ook een bewindvoerder Wsnp aan. Deze houdt toezicht op de schuldenaar en rapporteert daarover aan de rechter-commissaris. In het kader van het toezicht gaat de bewindvoerder aan het begin van de regeling op huisbezoek om te constateren of er waardevolle goederen zijn die verkocht moeten worden. Ook ontvangt de bewindvoerder ruim een jaar lang alle post om te controleren of de schuldenaar geen spaarrekening of andere zaken van waarde achterhoudt. De bewindvoerder houdt toezicht en biedt geen ondersteuning aan de schuldenaar.

Aan het eind van de schuldregeling beoordeelt de rechter-commissaris op basis van de verslagen van de bewindvoerder Wsnp of de schuldenaar zich aan de verplichtingen heeft gehouden en dus in aanmerking komt voor een schone lei. In de periode tot 2011 kreeg ongeveer driekwart van de schuldenaren die gebruikmaakten van de wettelijke schuldsanering een schone lei (Peters, Combrink-Kuiters & Verkleij, 2015).

Voorzieningen ter versterking van het minnelijk traject

In 2008 is de Wsnp aangepast door drie voorzieningen toe te voegen die de totstandkoming van minnelijke regelingen moeten bevorderen: dwangakkoord, moratorium en voorlopige voorziening.

Dwangakkoord (287a FW)

Bij de poging om een minnelijke regeling te treffen kan het gebeuren dat enkele schuldeisers niet willen meewerken. Die minderheid bepaalt dan de uitkomst. Als de weigering als onredelijk kan worden beschouwd, dan kan de schuldenaar de rechter vragen om de weigerende crediteuren alsnog te dwingen om mee te werken aan de minnelijke regeling. De schuldenaar moet een dwangakkoord aanvragen maar in de praktijk zijn het doorgaans de schuldhulpverlenende organisaties die het voorstellen en uitvoeren.

Moratorium (art 287b)

Het duurt vaak lang voordat duidelijk is welke bedragen er open staan bij welke schuldeisers. In die inventariserende periode kan het voorkomen dat een schuldeiser een incassomaatregel wil nemen waardoor er een zogenaamde bedreigende situatie ontstaat: dreigende huisuitzetting, afsluiting van water, et cetera. Om te voorkomen dat een dergelijke incassomaatregel het traject van de schuldregeling doorkruist, voorziet de Wsnp in een moratorium (voorlopige voorziening bij bedreigende situaties). Het moratorium wordt aangevraagd bij de rechtbank. Bij toekenning mag de woningcorporatie of het water- of energiebedrijf de voorgenomen ingrijpende maatregel gedurende maximaal zes maanden niet uitvoeren. Het idee achter de termijn van zes maanden is dat er dan wel een minnelijk schuldregelingsvoorstel gereed moet zijn. Een moratorium wordt in principe alleen toegekend als er een redelijke kans is dat een schuldregeling zal slagen. Als er bijvoorbeeld een betwiste vordering is en er kan voorzien worden dat de twist niet binnen zes maanden is opgelost zal er geen moratorium worden toegekend (en kan de schuldenaar dus toch bijvoorbeeld zijn huis uit gezet worden).

Voorlopige voorziening (art 287 lid 4 Fw)

Een voorlopige voorziening kan ingezet worden als er een spoedeisende situatie ontstaat in de periode tussen de indiening van een Wsnp-aanvraag en de start van de schuldsanering. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin de aanvraag al is ingediend en er daarna een gijzeling dreigt (bijvoorbeeld inhechtenisneming omdat er een verkeersboete niet is betaald).

Aantallen

Het gebruik van de Wsnp daalt sinds 2011. In dat jaar werden er ruim 14.000 mensen toegelaten tot de Wsnp. Dit aantal is vrijwel gehalveerd: ruim 8.000 in 2017.

Figuur 4: aantal toelatingen tot de Wsnp



Bron: Peters, S.L., Combrink-Kuiters, L., (2016). *Monitor Wsnp. Dertiende meting over het jaar 2014*. Wolf legal publishers: Utrecht/Den Haag; Peters, S.L., Combrink-Kuiters, L., Verkleij, R. (2015). *Monitor Wsnp. Elfde meting over het jaar 2014*. Wolf legal publishers: Utrecht/Den Haag
<https://www.bureauwsnp.nl/bibliotheek/instream-wsnp>

Knelpunten

De volgende knelpunten worden hier behandeld:

1. de instroom in de Wsnp neemt af
2. er zijn aanzienlijke verschillen in beoordeling
3. verplicht solliciteren ondanks ontheffing van sollicitatieplicht
4. de termijn van tien jaar wordt hard gehanteerd
5. de maanden waarin voor een schuldregeling wordt gereserveerd tellen niet mee voor de driejaarsperiode

1 De instroom in de Wsnp neemt af

In de afgelopen jaren is de instroom in de Wsnp fors gedaald (zie boven). Het is echter niet zo dat er veel meer minnelijke regelingen worden getroffen of dat de schuldenproblematiek sterk afneemt. Er lijken meerdere verklaringen te zijn voor de afname.

Allereerst lijkt het of rechtbanken de laatste tijd hogere eisen stellen aan de 285-verklaring die de schuldenaar moet indienen voor toelating. Volgens art. 285 Fw moet bij het verzoek om toelating tot de Wsnp een met redenen omklede verklaring van het college van B en W worden gevoegd dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen. De schuldregeling moet aan alle schuldeisers zijn aangeboden en alle schuldeisers moeten hebben gereageerd. Dit moet ook als na één schuldeiser al duidelijk is dat er geen schuldregeling komt, of wanneer er onvoldoende aflossingscapaciteit is. Dit vertraagt het proces. Op zich geeft art. 285 Fw voldoende ruimte, maar veel rechtbanken hanteren een strenge wetsinterpretatie. Zodoende moeten schuldhulpverlenende organisaties veel werk verzetten terwijl de uitkomst al duidelijk is. Voor schuldenaren betekent het dat het traject totdat hun driejarige schuldregeling ingaat onnodig wordt vertraagd.

Aanbeveling 23

Verken hoe mensen die vastlopen in het minnelijk traject toch toegeleid kunnen worden naar de Wsnp.

Aanbeveling 24

Pas artikel 285 Fw zodanig aan dat slechts aannemelijk moet worden gemaakt dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen.

2 Er zijn aanzienlijke verschillen in beoordeling

Rechtbanken gaan verschillend om met de toelatingscriteria (Jungmann & Kruis, 2014). Zo zijn er rechtbanken die een snelheidsovertreding van bijvoorbeeld vijf kilometer per uur bestempelen als niet te goeder trouw, terwijl andere rechtbanken een dergelijke overtreding beschouwen als een mogelijk gevolg van deelname aan het wegverkeer. De eenvoudige oplossing van een strenge rechtbank is dat de schuldenaar de boete betaalt en opnieuw een aanvraag indient. Het probleem daarbij is dat de boete door de incassokosten doorgaans zo is opgelopen dat het niet meer om een vordering van een paar tientjes gaat, maar om honderden euro's. De incassokosten belemmeren dan het wegwerken van de boete en de Wsnp komt buiten bereik.

Een tweede gerapporteerd verschil is het al dan niet afwijzen of niet-ontvankelijk verklaren van een aanvraag als niet alle schuldeisers schriftelijk hebben gereageerd op het minnelijke voorstel, of als het voorstel is uitgebracht door een (door de gemeente ingehuurde) private partij.

Een derde gerapporteerd verschil is de mate waarin rechtbanken hechten aan een volledige documentatie over hoe oud vorderingen zijn. De rechtbank moet toetsen in hoeverre de vorderingen te goeder trouw zijn ontstaan. Zij hanteert daar een vijfjaarsperiode voor: niet te goeder trouw ontstane vorderingen moeten ouder zijn dan vijf jaar. Maar schuldenaren kunnen lang niet altijd

bewijzen wat de ontstaansdatum van een vordering is. Zeker niet als deze (meerdere keren) is verkocht. Er zijn rechtbanken die genoeg nemen met een gedocumenteerde poging om de ontstaansdatum van een vordering vast te stellen, maar er zijn ook rechtbanken die aanvragen niet-ontvankelijk verklaren als niet alle data onderbouwd kunnen worden. In die gevallen blijft een wettelijke schuldsanering voor de schuldenaar buiten bereik.

Aanbeveling 25

Stimuleer rechtbanken tot eenduidigheid in beoordeling; open ook de discussie of zaken zoals kleine verkeersovertredingen, het ontbreken van schriftelijke weigeringen om mee te werken aan een minnelijke regeling of onduidelijkheid over ontstaansdata wel moeten leiden tot uitsluiting van Wsnp.

3 Verplicht solliciteren ondanks ontheffing van sollicitatieplicht

Er zijn situaties waarin mensen met een WW- of bijstandsuitkering een ontheffing krijgen van de bij deze wetten horende sollicitatieplicht. De gemeente of het UWV vindt dan dat er goede redenen zijn waarom iemand tijdelijk niet hoeft te solliciteren. Er zijn rechtbanken die ondanks een ontheffing van een gemeente of het UWV als voorwaarde voor een schone lei toch een sollicitatieplicht opleggen. Dit leidt bij schuldenaren en de betrokken professionals tot verbazing en onmacht.

Aanbeveling 26

Vraag de ministeries van SZW en Veiligheid en Justitie in hoeverre het wenselijk is dat rechters bij toelating tot de Wsnp voorbijgaan aan een ontheffing van sollicitatieplicht in het kader van de Participatiewet of de WW.

4 Termijn van tien jaar wordt hard gehanteerd

Een van de toelatingseisen tot de Wsnp is dat mensen in de voorafgaande tien jaar geen gebruik hebben gemaakt van de Wsnp. Ongeacht de vraag of de regeling werd beëindigd met een schone lei. Zeker als mensen gedurende de schuldsanering uitvallen betekent dit dat zij langdurig in een problematische situatie leven. Stel dat iemand in het tweede jaar van een wettelijke schuldsanering stopt; dan moet hij eerst tien jaar wachten tot er een nieuwe aanvraag bij een gemeente ingediend mag worden. Als vervolgens na driekwart jaar tot een jaar duidelijk is dat er geen minnelijke regeling mogelijk is, kan iemand eindelijk weer een beroep doen op de Wsnp. In de praktijk duurt het dan al snel veertien jaar voordat iemand met een schone lei kan beginnen.

Aanbeveling 27

Pas [art. 288 lid 2 onder d Fw](#) aan zodat rechters meer ruimte krijgen om hernieuwde toelating tot de Wsnp mogelijk te maken bij voortijdige uitval en wellicht ook na een schone lei. In dit kader kan gedacht worden aan een periode van vijf jaar in plaats van tien jaar. Stimuleer de rechtbank om bij de afweging ook de maatschappelijke kosten mee te nemen van het laten voortduren van de schuldenproblemen.

5 Maanden waarin voor een schuldregeling wordt gereserveerd tellen niet mee voor de driejaarsperiode

De poging om een minnelijke schuldregeling te treffen duurt vaak al snel zes tot negen maanden. Bij de meeste schuldhulpverlenende organisaties starten de schuldenaren conform de NVVK-gedragscode schuldregeling in die periode al met het maandelijks reserveren voor de schuldregeling. Na toelating tot de Wsnp wordt dit gereserveerde bedrag overgemaakt aan de boedel. Toch telt de periode waarin gereserveerd is niet mee voor de drie jaar die er voor een schuldregeling staat. De schuldenaar lost dan feitelijk veel langer dan drie jaar af. Als er gebruik gemaakt wordt van een dwangakkoord dan tellen de maanden dat iemand al voor de schuldregeling gereserveerd heeft wél mee.

Aanbeveling 28

Tel de periode dat iemand in het minnelijk traject al voor de schuldregeling heeft gereserveerd mee voor de periode van drie jaar die doorgaans geldt voor de wettelijke schuldsanering. Of anders gezegd: verklaar de Wsnp met terugwerkende kracht van toepassing vanaf het moment dat de schuldregelingsovereenkomst in het minnelijk traject werd getekend.

Geen toegang tot dwangakkoord en Wsnp voor private schuldhulpverleners

Zie voor de toelichting op dit punt de beschrijving van de Wck in paragraaf 10.1

8.3 Beschermingsbewind: Burgerlijk Wetboek, boek 1, titel 19.

Het Burgerlijk Wetboek voorziet in boek 1 titel 19 in de voorziening beschermingsbewind. Burgers kunnen beschermingsbewind aanvragen als zij niet in staat zijn om hun administratie zelfstandig bij te houden. Sinds 2014 zijn er twee typen bewind: opgelegd vanwege een fysieke of psychische beperking en schuldenbewind. Dit laatste type wordt uitgesproken ten behoeve van mensen met problematische schulden. Een schuldenbewind wordt uitgesproken door een rechter-commissaris om de financiële situatie te stabiliseren. Indien mogelijk wordt van de bewindvoerder verwacht dat hij of zij de schuldenaar toeleidt naar een minnelijke (Wgs) of wettelijke (Wsnp) schuldregeling.

Een schuldenbewind wordt geregistreerd in het Curatele- en bewindregister. Gevolg hiervan is dat degene die een overeenkomst sluit met de onderbewindgestelde geacht wordt op de hoogte te zijn van het beschermingsbewind. De bewindvoerder kan zich er dan op beroepen dat de overeenkomst ongeldig is. Schuldeisers kunnen zich niet verhalen op de onderbewindgestelde goederen. Het einde van het bewind brengt hierin geen verandering.

Bij een schuldenbewind brengt de beschermingsbewindvoerder het schuldenoverzicht in kaart en informeert de schuldeisers over de opgelegde maatregel. De bewindvoerder zal proberen om tot betalingsregelingen te komen met de schuldeisers of de klant toeleiden naar schuldhulpverlening. De schuldeisers behouden hun incassobevoegdheden als er een bewind wordt uitgesproken. Beschermingsbewind beschermt dus niet tegen bijvoorbeeld beslag op het inkomen, het veilen van de inboedel of in het uiterste geval een uithuiszetting.

De opdracht van de bewindvoerder is om op een verstandige wijze de administratie van een schuldenaar uit te voeren. Dit betekent concreet dat van de bewindvoerder wordt verwacht dat hij onder meer (Jungmann, e.a., 2017):

- het vermogen beschermt
- de vaste lasten betaalt (als er voldoende geld is)
- jaarlijks een minimale verantwoording aflegt aan de rechter-commissaris over de administratie en financiële situatie
- de belastingaangifte verzorgt
- uitkeringen en bijvoorbeeld kwijtschelding of bijzondere bijstand aanvraagt
- noodzakelijke verzekeringen afsluit
- verkeerde berekeningen bij beslag op het inkomen corrigeert

Aantallen

Het aantal mensen dat onder bewind staat nam in de periode 2009-2017 fors toe: van 94.000 naar (geschat) 248.800 (Heemskerk & Fokkema, 2018). Het aantal per jaar toegekende aanvragen steeg van 19.500 in 2010 naar 40.600 in 2014.

Die groei lijkt inmiddels gestopt. In 2017 zijn er naar schatting 34.900 mensen toegelaten.

De groei van het aantal aanvragen viel samen met de periode waarin het aantal huishoudens met problematische schulden ook flink groeide en het relatieve gebruik van schuldhulpverlening flink afnam. Zie voor deze cijfers de aantallen bij de beschrijving van de Wgs).

Knelpunten

De volgende knelpunten worden hier behandeld:

- 1 het is onduidelijk of de groep die instroomt wel altijd bewind nodig heeft
- 2 kwaliteit: het ontbreekt de rechter aan voldoende informatie voor goed toezicht
- 3 onderbewindgestelden moeten meestal zelf de rekening en verantwoording controleren
- 4 er is geen heldere rolverdeling tussen beschermingsbewind en schuldhulp
- 5 het Curatele en bewindregister wordt door deurwaarders en de overheid niet geraadpleegd

1 Het is onduidelijk of de groep die instroomt wel altijd bewind nodig heeft

De toename van het aantal mensen dat onder bewind staat belast rechtbanken en gemeenten. Rechtbanken omdat de instroom en het toezicht veel werk met zich mee brengen en gemeenten omdat zij voor de meeste onderbewindgestelden de kosten financieren uit de bijzondere bijstand.

Schuldenbewind is bedoeld voor mensen die hun problematische schulden niet zelfstandig onder controle kunnen krijgen. De bewindvoerder neemt hen alle administratieve werkzaamheden uit handen, brengt de situatie in kaart en werkt uit hoe de schulden opgelost kunnen worden.

Naast bewindvoerders bieden gemeenten ook ondersteuning aan om problematische schuldsituaties te stabiliseren. Meestal is dat budgetbeheer. Het inkomen van de schuldenaar wordt dan gestort op de rekening van de gemeente (of een door haar ingeschakelde organisatie zoals een kredietbank). De uitvoerende organisatie betaalt vervolgens de vaste lasten en geeft de schuldenaar weekgeld. De schuldenaar moet dan nog wel zelfstandig (of met hulp van een wijkteam of bijvoorbeeld sociaal raadslieden) de andere administratieve zaken regelen (toeslagen aanvragen of corrigeren, de beslagvrije voet corrigeren zodat er voldoende geld overblijft om van te leven, bijzondere bijstand aanvragen, et cetera). Het veld beschikt niet over een eenduidig afwegingskader waarmee je kunt bepalen wanneer iemand een zware voorziening nodig heeft (zoals beschermingsbewind) of wanneer iemand voldoende heeft aan een lichtere voorziening (zoals budgetbeheer).

Gemeenten maken zich zorgen om de grote bedragen die zij uitgeven aan beschermingsbewind. Zij denken dat er mensen instromen in het beschermingsbewind die ook voldoende hebben aan een lichtere voorziening. In 2015 is onderzocht wat de kenmerken zijn van mensen die onder bewind staan (Bartels 2015). Daarbij werd geconstateerd dat maar voor een klein deel van de onderbewindgestelden geldt dat zij waarschijnlijk ook genoeg ondersteuning hadden gehad van een lichtere voorziening. Met de nodige voorzichtigheid werd in dat onderzoek geschat dat 7 tot 14 procent van hen op de (lange) termijn weer zo financieel zelfredzaam kan worden dat uitstroom realistisch is (Bureau Bartels, 2015).

De zorgen om de stijgende kosten van het beschermingsbewind leiden ertoe dat gemeenten op zoek zijn naar alternatieven voor bewind. De gemeente biedt dan bijvoorbeeld een pakket aan waarin niet alleen de vaste lasten betaald worden, maar bijvoorbeeld ook de beslagvrije voet wordt gecorrigeerd en toeslagen worden aangevraagd. De inzet van dergelijke pakketten is doorgaans bedoeld om mensen te begeleiden naar financiële zelfstandigheid. Er is nog geen onderzoek gedaan waarin de effectiviteit van beschermingsbewind is vergeleken met de alternatieve aanpakken.

Op basis van de beschikbare onderzoeken is niet vast te stellen of gemeenten gelijk hebben als ze stellen dat er te veel mensen ten onrechte onder bewind staan. Gemeenten en rechtbanken hebben een gezamenlijk belang bij het indammen van de instroom in bewind.

Aanbeveling 29

Breng omwille van een zuivere discussie in kaart of en zo ja hoeveel mensen ten onrechte onder bewind staan. Beschrijf voor de groep die voldoende heeft aan een lichtere voorziening wat de kenmerken en duur van die voorziening moeten zijn (om te voorkomen dat er ongewenste afbouw

van het bewind gaat plaatsvinden en mensen tussen wal en schip raken). Hiertoe kan wellicht aangesloten worden bij de 'Samen verder'-pilots.

Aanbeveling 30

Werk uit welke financiële vaardigheden er van mensen verwacht worden in onze maatschappij; leidt daarvan af bij welke hiaten in die vaardigheden lichtere gemeentelijke voorzieningen voldoende zijn en bij welke hiaten beschermingsbewind de passende voorziening is.

Aanbeveling 31

Werk een helder kader uit om mensen te laten uitstromen uit lichtere gemeentelijke voorzieningen of de voorziening beschermingsbewind (anders verwoord: wat moet iemand kunnen om uit te 'mogen' stromen uit een lichtere vorm van ondersteuning of uit beschermingsbewind).

2 Kwaliteit: het ontbreekt de rechter aan voldoende informatie voor goed toezicht

In het veld van de aanpak van schulden is er veel aandacht voor de kwaliteit van het beschermingsbewind (Jungmann & Kruis, 2014). Op 1 januari 2014 zijn er kwaliteitseisen gesteld aan beschermingsbewindvoering. De eisen gaan onder meer over het opleidingsniveau van de professionele beschermingsbewindvoerder en over de bedrijfsvoering (het correct bijhouden van de dossiers, beschrijving van de werkprocessen etc). Via een jaarlijkse accountantscontrole wordt door middel van een steekproef onder meer vastgesteld of het dossier de vereiste stukken bevat. Onderzoek van onder anderen de Nationale ombudsman wijst uit dat gemeenten heel wisselend tevreden zijn over de uitvoering van beschermingsbewind (Tuzgöl-Broekhoven e.a., 2016).

Kantonrechters zijn belast met het toezicht op bewindzaken. Zij krijgen daartoe van beschermingsbewindvoerders jaarlijks een rekening en verantwoording. Deze verantwoording geeft inzicht in de financiële situatie. De kantonrechter is echter niet in staat om op basis van dit document te beoordelen of belangrijke zaken zijn gebeurd, zoals tijdige betaling van de vaste lasten, tijdig aanvragen van bijzondere bijstand, tijdig corrigeren van verkeerd gelegde beslagen, et cetera. De jaarlijkse accountantscontrole geeft daarover ook geen uitsluitsel.

Aanbeveling 32

Pas art. 11 van het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren zodanig aan dat een steekproef onder dossiers door de accountant naast de aanwezigheid van bepaalde documenten, ook de aanvraag van voorzieningen en betaling van de vaste lasten omvat en vraag rechtbanken om de accountantsverklaringen altijd op te vragen in het kader van het toezicht.

3 Onderbewindgestelden moeten doorgaans zelf de rekening en verantwoording controleren

Een beschermingsbewindvoerder moet rekening en verantwoording afleggen aan de onderbewindgestelde. Wanneer de onderbewindgestelde hiertoe niet in staat is moet rekening en verantwoording afgelegd worden aan de kantonrechter. In de meeste schuldenbewinden wordt de schuldenaar door de kantonrechter aangewezen als degene die de rekening en verantwoording controleert. Het is de vraag of deze de meest aangewezen persoon is voor deze controle, gezien de relatie tussen de schuldenaar en de bewindvoerder én het gegeven dat de schuldenaar onder bewind ging omdat deze moeite heeft met het bijhouden van de administratie.

Aanbeveling 33

Pas [art. 1:445 lid 1 BW](#) zodanig aan dat het mogelijk wordt om naast de onderbewindgestelde een derde persoon aan te wijzen aan wie de beschermingsbewindvoerder rekening en verantwoording

moet afleggen (bijvoorbeeld een familielid die in staat is de rekening en verantwoording goed te lezen).

4 Het ontbreekt aan een heldere rolverdeling tussen beschermingsbewind en schuldhulp

Als er sprake is van een problematische schuldsituatie dan heeft de beschermingsbewindvoerder de opdracht om een plan van aanpak te maken om de schuldsituatie op te lossen. De beschermingsbewindvoerder kan de schuldenaar aanmelden bij de gemeente voor een minnelijke schuldregeling, maar ook zelf proberen om een minnelijke schuldregeling te treffen. Met de invoering van het schuldbewind is art. 48 Wvca hiervoor aangepast.

In de praktijk verschillen de meningen echter over de vraag of een beschermingsbewindvoerder zelf de schuldregeling moet opzetten. Voorstanders zien als voordelen dat de schuldenaar niet een extra hulpverlener nodig heeft en dat een regeling sneller tot stand kan komen, of dat doorleiding naar de Wvca kan plaatsvinden. Tegenstanders zetten vraagtekens bij de onafhankelijkheid van de bewindvoerder. De bewindvoerder is immers ook de belangenbehartiger van de schuldenaar en schuldhulpverlening vraagt een meer neutrale rol.

Er zijn dus enerzijds bewindvoerders die een schuldregeling helemaal niet doen en anderzijds bewindvoerders die inmiddels de meeste dossiers helemaal zelfstandig voorzien van een minnelijke regeling en waar nodig doorleiden naar de Wvca. Met name voor wijkteams en partijen zoals maatschappelijke opvang en GGZ is het verwarrend dat ze niet goed in beeld hebben wanneer ze bij een bewindvoerder wel of niet mogen rekenen op eigen initiatieven om een schuldregeling te treffen.

Een tweede knelpunt is dat schuldhulpverleners na een aanvraag door een beschermingsbewindvoerder opnieuw alles gaan inventariseren, terwijl de bewindvoerder over alle informatie beschikt en die ook aanlevert bij de aanmelding. Betere onderlinge afstemming en taakverdeling kunnen kosten besparen en voor een snellere afhandeling zorgen.

Aanbeveling 34

Verken bij bewindvoerders hoe vaak het voorkomt dat zij een compleet en actueel dossier aanleveren en dat de schuldhulpverleners (al dan niet als gevolg van een wachttijd) toch de informatie opnieuw gaan verzamelen.

Aanbeveling 35

Verken de voor- en nadelen van het opstellen van schuldregelingen door beschermingsbewindvoerders en werk op basis daarvan een heldere samenwerking of aanvullende relatie uit.

Aanbeveling 36

Verken of een ander financieringssysteem van beschermingsbewind meer recht doet aan enerzijds de behoeften van burgers aan bewind en anderzijds de financiële druk die gemeenten nu ervaren omdat ze de instroom noch de uitstroom uit bewind echt kunnen beïnvloeden.

5 Het Curatele en bewindregister wordt door deurwaarders en de overheid niet geraadpleegd

Wanneer je een overeenkomst sluit met iemand die in het bewindregister geregistreerd staat word je geacht op de hoogte zijn van het beschermingsbewind. De bewindvoerder kan zich er dan op beroepen dat de overeenkomst ongeldig is. Schuldeisers kunnen zich niet verhalen op de onderbewindgestelde goederen.

Voor de invordering van schulden hoeft echter in beginsel niet in het bewindregister te worden

gekeken. Een voorbeeld uit de rechtspraak is dat een bewindvoerder geconfronteerd werd met een bankbeslag, terwijl de dagvaarding en het vonnis niet aan de bewindvoerder waren betekend. Had de bewindvoerder van de schuld geweten dan had hij een betalingsregeling kunnen treffen en de extra kosten kunnen voorkomen. Maar volgens de rechtbank Amsterdam hoeft de deurwaarder niet in het bewindregister te kijken.³

Een knelpunt in de praktijk is dat het voor deurwaarders ondoenlijk is om voorafgaand aan elke ambtshandeling in het Centrale Curatele- en bewindregister te kijken. Het aantal ambtshandelingen dat dagelijks wordt verricht is daarvoor veel te groot. De vraag is waarom er geen koppeling is tussen de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG) en het Centrale Curatele- en bewindregister. Deurwaarders verifiëren immers voorafgaand aan elke ambtshandeling bij SNG het adres. In één oogopslag zou dan ook gezien worden dat er sprake is van curatele of onderbewindstelling (Moerman, 2016b). Hetzelfde probleem speelt bij het opleggen van boetes door het CJIB. Bewindvoerder ontvangen daarvan geen afschrift, met als risico dat de boetes oplopen.

Aanbeveling 37

Koppel de informatie uit het Centrale Curatele- en bewindregister aan de informatiesystemen van gerechtsdeurwaarders, CJIB, Belastingdienst en andere invorderingsafdelingen van de overheid, zodat voor deze partijen direct duidelijk is dat iemand onder bewind staat.

³ Rb Amsterdam 25 maart 2016, [ECLI:NL:RBAMS:2016:2020](#). De rechtbank Noord-Nederland kwam tot het oordeel, nu bekend was dat betrokkene in de Wsnp-regeling zat, dit wel aanleiding voor de deurwaarder had moeten zijn om in het bewindregister te kijken: Rb Noord-Nederland 5 december 2017, [ECLI:NL:RBNNE:2017:4625](#).

9 Wetten gericht op overheidsincasso

9.1 Zorgverzekeringswet

Beschrijving

Sinds 1 september 2009 kent de [Zorgverzekeringswet](#) een speciale regeling bij premieachterstanden, de zogenaamde ‘wanbetalersregeling zorgverzekering’. In feite komt de regeling erop neer dat bij een premieachterstand van zes maanden de verzekeringnemer aangemeld wordt bij het CAK. Vanaf dat moment moet betrokkene een bestuursrechtelijke premie betalen die hoger is dan de gebruikelijke premie (125% van de gemiddelde premie). Premie-inning vindt plaats via directe inhouding op loon of uitkering (bronheffing). Wanneer dit niet mogelijk is wordt de premie geïnd door het CJIB. Uitstroom uit de regeling is mogelijk door:

- de hele schuld aan de zorgverzekeraar te betalen
- een betalingsregeling te treffen met de zorgverzekeraar
- een stabilisatieovereenkomst te sluiten
- de totstandkoming van een minnelijke schuldregeling
- toelating tot de Wsnp

Gedocumenteerde knelpunten

Betalingsregeling

Sinds 1 juli 2016 is het sluiten van een betalingsregeling met de zorgverzekeraar toegevoegd als uitstroomreden. In de praktijk levert dit knelpunten op, want veel mensen zijn niet in staat een regeling te treffen, omdat ze dan onder de beslagvrije voet terechtkomen.

In de meeste gevallen zal bij mensen in de wanbetalersregeling al beslag op het inkomen zijn gelegd door de zorgverzekeraar en/of een andere schuldeiser, of wordt er al op het inkomen verrekend. Op het moment dat de betalingsregeling overeengekomen wordt, is de bestuursrechtelijke premie niet meer verschuldigd. Het lijkt dat er dan extra ruimte ontstaat om de betalingsregeling aan de zorgverzekeraar na te komen. Wanneer er echter al beslag op het inkomen is gelegd of wanneer er op het inkomen wordt verrekend, is dit niet het geval omdat de beslagvrije voet moet worden verlaagd. De extra financiële ruimte die ontstaat vanwege de beëindiging van het bestuursrechtelijk traject gaat dus naar de overige schuldeisers (Moerman, 2017a).

Aanbeveling 38

Pas door [art. 18d lid 2 onder c Zorgverzekeringswet](#) zodat naast de vrijwillige aflossing ook de niet-vrijwillige aflossing (via beslag) als uitstroomreden in de wet wordt opgenomen.

Zachte knelpunten

Het idee achter de wanbetalersregeling is dat burgers, door direct het geld bij de bron te heffen, verzekerd blijven van zorg en door de hogere bestuursrechtelijke premie dat dit een stimulans is om de achterstand bij de zorgverzekeraar in te lopen.

In de praktijk blijven burgers echter lang in de wanbetalersregeling ‘hangen’. In 2016 zaten bijna 190.000 mensen al meer dan 24 maanden in deze regeling (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2017). Burgers die niet in staat waren de normale premie te voldoen kunnen in veel gevallen het geld voor de bestuursrechtelijke premie ook niet missen. Door de hogere premie komen de burgers in de wanbetalersregeling verder in de problemen (AD, 12 juli 2017). Daarbij komt dat zij geen aanvullende zorgverzekering meer hebben en dat deze pas weer kan worden aangevraagd als alle problemen zijn opgelost.

9.2 Invorderingswet

Beschrijving

De [Invorderingswet 1990](#) regelt de bevoegdheden van de Belastingdienst voor invordering van Rijksbelastingen. Het betreft het traject van het bekendmaken van de belastingaanslag, uitstel van betaling en kwijtschelding, tot aan de dwanginvordering: het uitbrengen van een dwangbevel, de loonvordering (het vereenvoudigd loonbeslag), de overheidsvordering (het vereenvoudigd bankbeslag) en het bodembeslag.

Voor de invordering van toeslagen, gemeentelijke belastingen en waterschapslasten zijn delen van de Invorderingswet 1990 van toepassing verklaard.

Voor de invordering van belastingen en toeslagen zijn beleidsregels opgesteld in de [Leidraad invordering 2008](#).

Gedocumenteerde knelpunten

Bestaansminimum beschermd door piepsysteem

De ontvanger van de Belastingdienst heeft in de Invorderingswet 1990 een aantal bijzondere bevoegdheden gekregen die op een aantal onderdelen verder gaan dan de bevoegdheden van andere schuldeisers. Vaak worden toeslagen verrekend met toeslagschulden, zonder dat rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet. Dit terwijl werkgevers en uitkeringsinstanties wel de beslagvrije voet moeten berekenen voordat ze gaan verrekenen.

Ook de overheidsvordering, het vereenvoudigd bankbeslag, is een instrument dat het bestaansminimum onder druk zet. Twee keer per maand gedurende drie maanden wordt geprobeerd de beslagaanslag te innen via inhouding op de bankrekening. Betaling van de vaste lasten komt hiermee in het gedrang. Naar aanleiding van kritiek hierover in het rapport "Paritas Passé" (Jungmann e.a., 2012) is de mogelijkheid ingevoerd om achteraf om toepassing van de beslagvrije voet te vragen.

De debiteur van de Belastingdienst moet voor bescherming van het bestaansminimum zélf aan de bel trekken. Maar bijvoorbeeld de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid waarschuwt in haar rapport "Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid" dat het voor veel burgers moeilijk is om op het juiste moment in actie te komen.

In het rapport "Belastingdienst, een bron van armoede?" (Moerman & Oberzaucher, 2014) wordt onder meer aandacht gevraagd voor de complexe invorderingssystematiek van de Belastingdienst versus de veronderstelde zelfredzaamheid. Met de [Fiscale vereenvoudigingswet 2017](#) en de daarin opgenomen 'stroomlijning invorderingsregelgeving belastingen en toeslagen' is gedeeltelijk tegemoet gekomen aan de gesignaleerde knelpunten. Er komt één systematiek voor invordering van belastingen en toeslagen, waarbij het uitgangspunt gerespecteerd wordt dat de burger slechts over één betalingscapaciteit beschikt.

De staatssecretaris heeft toegezegd om de mogelijkheden te onderzoeken om bij de invordering proactief rekening te houden met de beslagvrije voet. Minder positief aan de Fiscale vereenvoudigingswet 2017 is overigens dat, in het kader van stroomlijning van invordering van belastingen en toeslagen, ook toeslagen preferent worden. Dit betekent dat ook bij toeslagschulden de Belastingdienst voorrang krijgt boven andere schuldeisers.

Aanbeveling 39

Vraag van de Belastingdienst dat het bestaansminimum ambtshalve proactief wordt beschermd.

Kwijtschelding van gemeentelijke belastingen als drukmiddel

De Invorderingswet 1990 en met name de [Uitvoeringsregeling invorderingswet 1990](#) regelen hoe bij kwijtschelding van belastingen de betalingscapaciteit berekend moet worden aan de hand van de inkomsten en bepaalde uitgaven van de debiteur. Wanneer een aanslag van € 1000 is opgelegd en de betalingscapaciteit wordt berekend op € 300, dan wordt er € 700 kwijtgescholden. Uiteraard mits aan alle overige voorwaarden wordt voldaan.

Voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en waterschapslasten gelden dezelfde regels, met dien verstande dat gemeenten en waterschappen zelf mogen bepalen of ze al dan niet aan kwijtschelding doen. Bovendien mogen ze de kwijtscheldingsnorm zelf bepalen (bijvoorbeeld 100% in plaats van 90% van de bijstandsnorm zoals geldt voor Rijksbelastingen).

Verschillende gemeenten hanteren extra voorwaarden om voor kwijtschelding in aanmerking te komen. Bijvoorbeeld dat een verzoek om kwijtschelding van de OZB en de afvalstoffenheffing niet in behandeling wordt genomen wanneer een aanslag hondenbelasting of parkeerbelasting niet is betaald, of wanneer eventuele invorderingskosten niet zijn voldaan. Deze werkwijze houdt de schuldenproblemen in stand of verergert die zelfs en is dus zeer onwenselijk. Bovendien is het in strijd met de uniforme kwijtscheldingsregeling die de wetgever beoogt (Moerman & Van Hulzen, 2017).

Aanbeveling 40

Vraag de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken om gemeenten via een verzamelbrief te informeren over het uniforme karakter van de kwijtscheldingsregeling gemeentelijke belastingen en gemeenten erop aan te spreken als hun verordening in strijd is met de wet (bijvoorbeeld omdat er aanvullende voorwaarden worden gesteld).

Klein beetje saldo leidt tot afwijzing verzoek kwijtschelding

In de schuldhelpverlening wordt juist aandacht besteed aan het belang van reserveren voor uitgaven die nog komen. Dit is niet zonder risico want een klein beetje saldo op de bankrekening heeft tot gevolg dat een verzoek om kwijtschelding van belastingen wordt afgewezen. Dit is ook het geval wanneer iemand daarnaast schulden heeft.

De hoogte van het bedrag dat aan banksaldo vrijgelaten wordt is, afhankelijk van de hoogte van de huur en de ziektekostenpremie, voor alleenstaanden zo'n € 1600 en echtparen zo'n € 1900. Gemeenten willen al langer dat de vermogensvrijlating verhoogd wordt. Het kabinet heeft aangegeven dit niet te willen, vanwege het terugdringen van de armoedeval ([Kamerstukken II 2017/18 32315, 12](#)).

In de Kamerbrief staan overigens onjuiste bedragen: *“Bij het bepalen van het recht op kwijtschelding hanteren decentrale overheden momenteel een vermogensnorm van circa € 2.269 voor een alleenstaande en circa € 4.538 voor een echtpaar.”*

De huidige vermogensgrenzen zijn veel lager. Alleen voor mensen die op 31 december 1999 de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt kan de vrijlating worden verhoogd met € 2.269 per persoon. Zij zijn op dit moment dus 83 jaar of ouder.

Aanbeveling 41

Zorg er voor dat verantwoord budgetteren niet wordt afgestraft: verhoog het banksaldo dat bij kwijtschelding vrijgelaten wordt. Een extra vrijlating van € 2000 geeft voldoende ruimte om te kunnen reserveren. Om dit mogelijk te maken is de wet hiervoor al in 2011 aangepast ([Stb. 2011, nr. 309](#)). Het vrij te laten vermogen moet nog wel worden opgenomen in de “Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen”.

Vrijwillig betalen ongunstiger dan gedwongen betalen

Per 1 januari 2018 is de kostdelersnorm ingevoerd bij de berekening van de betalingscapaciteit die geldt voor een betalingsregeling en de kwijtschelding van belastingen en toeslagen. De Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 is hiervoor eind 2016 aangepast, met als ingangsdatum 1 januari 2018. Tegelijkertijd zou de invoering van de kostdelersnorm in de AOW ingaan. Dat laatste is gecancelled, maar de invoering van de kostdelersnorm in de kwijtscheldingsregeling dus niet.

In de toelichting staat ([Stcrt 2016, 71813](#)):

"Per 1 januari 2015 is in de Participatiewet, die onder meer de Wet werk en bijstand (WWB) heeft vervangen, de kostdelersnorm geïntroduceerd. De kostdelersnorm is een bijstandsnorm die geldt voor bijstandsgerechtigden in meerpersoonshuishoudens, waarbij twee of meer personen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning, ongeacht of het om familieleden of derden gaat. De kostdelersnorm houdt rekening met de voordelen van het delen van de kosten binnen één huishouden. De bijstandsuitkering voor personen op wie de kostdelersnorm van toepassing is, wordt lager naarmate er meer personen in de woning hun hoofdverblijf hebben. Kostdelers in de zin van de Participatiewet zijn alle meerderjarigen die hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning, met uitzondering van personen jonger dan 21 jaar, commerciële relaties (bijvoorbeeld huurders en kostgangers) en studenten. De kostdelersnorm heeft logischerwijs ook gevolgen voor de berekening van de betalingscapaciteit van belastingschuldigen die verzoeken om kwijtschelding van belastingschulden. De gevolgen van invoering van de kostdelersnorm in de URIW 1990 treden per 1 januari 2018 in, gelijktijdig met de voorgenomen invoering van de kostdelersnorm in de Algemene Ouderdomswet."

Invoering van de kostdelersnorm in de betalingscapaciteit heeft het bizarre effect dat vrijwillig een betalingsregeling treffen ongunstiger kan uitpakken voor de betrokkene dan onvrijwillige betaling, bijvoorbeeld door verrekening van toeslagen. Bij de vaststelling van de beslagvrije voet geldt de kostdelersnorm namelijk niet. Dit is vlak voordat het zou worden ingevoerd teruggedraaid. Zie [Kamerstukken II 2014/15, 24515, 307](#).

Aanbeveling 42

Maak de wijziging van [art. 16 lid 2 Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990](#) die op 1 januari 2018 inging ongedaan, zodat vrijwillig betalen gunstiger is dan gedwongen betalen (omdat de kostdelersnorm niet meer wordt toegepast bij het bepalen van de betalingscapaciteit).

9.3 Awir (toeslagen)

De [Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen](#) stelt regels die gelden voor het aanvragen, wijzigen, voorschotten verstrekken en definitief toekennen van toeslagen. Hoe de toeslagen worden berekend is geregeld in afzonderlijke materiewetten:

- [Wet op de huurtoeslag](#)
- [Wet op de zorgtoeslag](#)
- [Wet op het kindgebondenbudget](#)
- [Wet kinderopvang](#)

Kenmerkend voor het toeslagensysteem is dat uitgegaan wordt van de actuele gezinssituatie en het actuele inkomen. Dit betekent dat mensen van tevoren een inschatting moeten maken.

Knelpunten

Het hoge aantal terugbetalingen en verrekeningen

Het van tevoren schatten van je inkomen werkt vooral goed voor mensen met een voorspelbaar,

stabiel inkomen. Voor mensen met een wisselend inkomen pakt het juist vaak niet goed uit: je moet immers in staat zijn om een goede schatting te geven van je toekomstige fiscale inkomen. Lukt dat niet dan heeft kan het gevolg zijn dat je maandelijks te veel ontvangt, waardoor je later moet terugbetalen. De toeslag is dan al uitgegeven en er is vaak onvoldoende financiële buffer om deze terug te betalen als dat nodig blijkt (RVS, 2017).

Tabel 2 geeft een overzicht van de nabetalingen en terugvorderingen over het jaar 2016. Daaruit blijkt dat bij de huurtoeslag er in 42 procent van de gevallen een nabetaling is en in 31 procent van de gevallen een terugvordering. In 27 procent van de gevallen is de toeslag correct uitbetaald.

Tabel 2: Resultaten definitief toekennen toeslagjaar 2016 (t/m december 2017)

	Huurtoeslag %	Kinderopvang toeslag %	Kindgebonden budget %	Zorgtoeslag %
Nabetalingen van te weinig ontvangen toeslagen	42	38	22	10
<i>Waarvan:</i>				
€ 0 - € 100	30	12	8	4
€ 100 - € 500	7	16	10	5
€ 500 - € 1000	3	6	3	1
> € 1000	2	4	1	0
Correct/nihil	27	17	42	65
Terugvorderingen van te veel uitbetaalde toeslagen	31	44	37	25
<i>Waarvan:</i>				
€ 0 - € 100	8	15	11	9
€ 100 - € 500	13	18	18	11
€ 500 - € 1000	4	6	5	5
> € 100	6	5	2	1

Bron: Belastingdienst (2018). 21^e halfjaarsrapportage.

Aanbeveling 43

Vereenvoudig de toeslagensystematiek van de Belastingdienst, bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van gegevens die al bekend zijn. Betaal waar mogelijk rechtstreeks aan de derde partij voor wie de toeslag is bedoeld (verhuurder, kinderopvang).

Beslag op toeslagen

Er geldt een beslagverbod voor toeslagen, behalve in de volgende situaties (art. 45 Awir):

- De verhuurder kan vanwege een huurschuld beslag op de huurtoeslag leggen.
- De zorgverzekeraar kan vanwege een premieschuld voor de basisverzekering beslag op de zorgtoeslag leggen. Dit geldt niet voor de aanvullende verzekering.
- Een kinderopvanginstelling kan vanwege een kinderopvangschuld beslag op de kinderopvangtoeslag leggen.

Een knelpunt hierbij is dat de beslagopbrengst wordt afgeboekt op de schuld, terwijl de toeslag is bedoeld voor de lopende betalingsverplichting. Met de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet wordt de beslagvrije voet bij beslag op toeslagen direct van toepassing. Bij een combinatie van beslag op toeslag en loonbeslag of verrekening, geldt "wie het eerst komt, die het eerst maalt". Dit zal tot een executie-versnellend effect kunnen leiden. Snel beslag leggen loont (Moerman, 2017c).

Aanbeveling 44

Zorg voor een algeheel beslagverbod voor beslag op toeslagen door [art. 45 Awir](#) aan te passen. Maak het ook voor verhuurders en kinderopvanginstellingen mogelijk om bij een achterstand van drie maanden de toeslag rechtstreeks te innen om daarmee de lopende verplichtingen (deels) te kunnen voldoen. Voor zorgverzekeraars heeft de Tweede Kamer al een amendement⁴ aangenomen waardoor [art. 18aa Zorgverzekeringswet](#) regelt dat bij of krachtens AMvB te stellen voorwaarden de zorgtoeslag rechtstreeks aan de zorgverzekeraar uitbetaald kan worden indien er een premie-achterstand van drie maanden is. In feite wordt hier voorgesteld om hetzelfde te regelen voor verhuurders en kinderopvanginstellingen (Moerman 2016c: p.8).

Te korte aanvraagtermijn bijzondere situaties huurtoeslag

Toeslagen kunnen binnen vijf jaar worden herzien, zowel in het voor- als in het nadeel van de toeslaggerechtigde. Een mooie termijn die rekening houdt met de ingewikkeldheid van het systeem en het beperkte 'doenvermogen' van veel mensen.

Deze ruime termijn geldt echter niet voor een verzoek 'bijzondere situaties huurtoeslag'. Dat moet binnen zes weken na het bekendmaken van de beschikking worden ingediend. In de praktijk zijn mensen daardoor vaak te laat als ze huurtoeslag moeten terugbetalen, bijvoorbeeld vanwege een nabetaling van inkomen dat betrekking heeft op een ander jaar, of vanwege verplichte afkoop van pensioen. En omdat het om bijzondere situaties gaat, is deze regeling nauwelijks bekend.

Aanbeveling 45

Hanteer bij een verzoek om toepassing bijzondere situaties huurtoeslag dezelfde termijn als bij een verzoek om herziening, namelijk vijf jaar. Dit kan door de aanvraagtermijn in [art. 2c Besluit op de huurtoeslag](#) aan te passen of door een uitzondering op te nemen in [art. 5a onder d Uitvoeringsregeling Awir](#).

⁴ Amendement van het lid Bruins Slot: [Kamerstukken II 2014/15, 33683, nr. 43](#).

10 Wetten gericht op regulering incassokosten en beroepsgroepen

10.1 Wet buitengerechtelijke incassokosten (WIK)

Beschrijving

De Wet buitengerechtelijke incassokosten (WIK) maximeert de kosten die een schuldeiser in rekening mag brengen voor de buitengerechtelijke inning van schulden. Er geldt een maximumpercentage voor incassokosten berekend over de hoofdsom, dat daalt naarmate de vordering stijgt; met een minimumbedrag van € 40.

Aan consumenten moet eerst een zogenaamde 14-dagenbrief zijn verstuurd, voordat er incassokosten berekend mogen worden. In die brief moet aangekondigd worden hoeveel incassokosten verschuldigd zijn indien de vordering niet binnen 14 dagen na ontvangst van deze aanmaning wordt betaald.

De WIK is geregeld in [art. 6:96 Burgerlijk wetboek](#) en het [Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten](#).

Knelpunten

Slechts één incassohandeling nodig

De Hoge Raad heeft naar aanleiding van prejudiciële vragen bepaald dat naast de 14-dagenbrief er geen extra incassohandelingen nodig zijn (zie [ECLI:NL:HR:2014:1405](#)). Met name bij hoge vorderingen kan het gebeuren dat de incassokosten niet in verhouding staan tot de verrichte incassohandelingen. Bij een vordering van € 1000 is na één brief € 150 aan incassokosten verschuldigd.

Stapeling van incassokosten

Voor vorderingen tot € 2500 mag maximaal 15% aan incassokosten berekend worden, met een minimumbedrag van € 40.

In de wet staat dat indien de debiteur voor meerdere vorderingen door een schuldeiser kan worden aangemaand (de 14-dagenbrief), dat in één aanmaning moet geschieden. Voor de berekening van de incassokosten worden de hoofdsommen van deze vorderingen bij elkaar opgeteld. Het volgende voorbeeld maakt duidelijk wanneer de hoofdsom wel en wanneer niet hoeft te worden samengevoegd.

Voorbeeld wanneer wel samenvoegen:

Er is drie maanden ad. € 20 niet betaald. Vervolgens wordt een aanmaning verstuurd. Dan moet dat voor één bedrag ad. € 60 gebeuren. Wanneer vervolgens niet binnen 14 dagen wordt betaald mag de vordering worden verhoogd met maximaal € 40 aan incassokosten.

Voorbeeld wanneer niet samenvoegen:

Er is drie maanden ad. € 20 niet betaald. Na afloop van iedere maand is een aanmaning verstuurd. Wanneer vervolgens niet binnen 14 dagen wordt betaald mag voor iedere maand het minimum ad. € 40 berekend worden. Dus in dit voorbeeld drie keer € 40, derhalve € 120.

Dit tweede voorbeeld laat zien dat incassokosten kan leiden tot een verdienmodel, als de schuldeiser maar op tijd de aanmaning verstuurd.

De Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR / Sociaal Werk Nederland) heeft hier tijdens de parlementaire behandeling meerdere keren aandacht voor gevraagd. Zie onder meer [brief 14 april 2011, kenmerk 11/00284](#).

Het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton (LOVCK) adviseert de rechter om in dit soort situaties de hoogte van de incassokosten te matigen (zie [rapport BGK-integraal](#)). De meeste vorderingen komen echter niet bij de rechter en het is ook niet wenselijk dat dit allemaal aan de

rechter wordt voorgelegd.

Aanbeveling 46

Pas [art. 6:96 lid 6 BW](#) aan zodat de hoofdsom altijd wordt samengevoegd opdat onnodige stapeling van incassokosten wordt voorkomen.

10.2 Gerechtsdeurwaarderswet

Beschrijving

De [Gerechtsdeurwaarderswet](#) die sinds 15 juli 2001 van kracht is, regelt onder meer het ambt en de rechtspositie van de gerechtsdeurwaarder, het toezicht, de tuchtrechtspraak en de taken en bevoegdheden van de Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders (KBvG). Met invoering van deze wet is marktwerking ingevoerd. De bevoegdheid van de gerechtsdeurwaarder om ambtshandelingen te verrichten is niet meer beperkt tot het arrondissement waarin hij is gevestigd. Hij is in heel Nederland bevoegd. Bovendien is geregeld dat de opdrachtgever en gerechtsdeurwaarder vrij zijn om prijsafspraken te maken. De kosten die bij de schuldenaar in rekening mogen worden gebracht liggen wél vast en zijn geregeld in het [Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders](#).

Gedocumenteerde knelpunten

Gevolgen marktwerking

Door de marktwerking is een 'race tot the bottom' ontstaan. De concurrentie leidt tot allerlei uitwassen in prijsafspraken, waar onder 'no cure, no pay'. Dit betekent dat als de debiteur geen verhaal biedt de deurwaarder de kosten zelf moet dragen. Dit brengt allerlei risico's met zich mee, voor de bedrijfsvoering van het deurwaarderskantoor en voor de onafhankelijkheid van de gerechtsdeurwaarder. Bovendien kunnen de kosten onnodig oplopen wanneer de opdrachtgever geen risico draagt en geen inhoudelijke bemoeienis heeft.

In 2009 werden in het rapport *Noblesse Oblige* van de Commissie evaluatie Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders de nadelen van de marktwerking al beschreven (Van der Winkel e.a. 2009). Inmiddels is de KBvG nu zelf ook kritisch over marktwerking. In het meerjarenbeleidsplan 2016-2020 "Ik zal handhaven" noemt de KBvG het een zorgwekkende ontwikkeling dat het kostenrisico van rechtshandhaving meer en meer bij de gerechtsdeurwaarder ligt (KBvG 2016, p. 47 ev). De KBvG vindt dat de huidige condities een onaanvaardbare bedreiging vormen voor de kwaliteit van dienstverlening, voor de onafhankelijke en onpartijdige taak die de gerechtsdeurwaarder in het rechtsbestel heeft en voor zijn integriteit.

De in juni 2017 geïnstalleerde [Commissie herijking tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders](#) zal een advies uitbrengen over de hoogte van de tarieven en het tariefstelsel, met vrije prijsvorming in de relatie tussen opdrachtgever en gerechtsdeurwaarder, en door de overheid vastgestelde, op kostprijs gebaseerde tarieven die op de schuldenaar kunnen worden verhaald. Dit advies wordt eind 2018 verwacht.

11 Wetten gericht op de positie van de schuldenaar

11.1 Wck

Beschrijving

De [Wet op het consumentenkrediet](#) (Wck) bevat sinds 1 januari 2017 alleen nog bepalingen over het verbod op schuldhulpverlening tegen betaling. In art. 47 Wck is een verbod op schuldbemiddeling opgenomen en in art. 48 Wck is als uitzondering geformuleerd:

- gratis schuldbemiddeling
- schuldbemiddeling door gemeenten, gemeentelijke kredietbanken of andere door gemeenten gehouden instellingen, die zich krachtens hun doelstelling met schuldbemiddeling bezighouden
- schuldbemiddeling door onder anderen advocaten, curatoren en bewindvoerders op basis van de Faillissementswet/Wsnp, of curatoren en bewindvoerders op basis van het Burgerlijk Wetboek, en deurwaarders

Schuldbemiddeling tegen betaling in strijd met deze bepalingen is verboden en strafbaar.

Organisaties die het verbod overtreden kunnen strafrechtelijk vervolgd worden. Medewerkers van Belastingdienst/Bureau economische handhaving zien toe op de naleving.

Een overeenkomst om schulden tegen betaling te regelen is nietig. Dit heeft tot gevolg dat alles wat betaald is op grond van onverschuldigde betaling van de organisatie teruggevorderd kan worden.

Gedocumenteerde knelpunten

Geen toegang tot dwangakkoord en Wsnp voor private schuldhulpverleners

De hierboven genoemde bepalingen zijn ook van belang bij een verzoek om toepassing van een moratorium, dwangakkoord en toelating tot de Wsnp. De Hoge Raad heeft namelijk bepaald dat de minnelijke schuldhulpverlening die vooraf is gegaan aan het verzoek tot toelating Wsnp moet zijn uitgevoerd door een instelling genoemd in art. 48 lid 1 onder b t/m d Wck (zie [ECLI:NL:HR:2010:BN8060](#))

Een aantal gemeenten maakt bij de uitvoering van de schuldhulpverlening gebruik van private schuldhulpverleningsorganisaties. Zij lopen tegen het probleem aan dat bepaalde rechtbanken een verzoek om een moratorium, een dwangakkoord of toelating Wsnp niet ontvankelijk verklaren, omdat de schuldhulpverlening niet uitgevoerd wordt door 'een door de gemeente gehouden instelling'. Dit met grote gevolgen voor de schuldenaar (Moerman, 2017b).

Kamerlid Peters (CDA) heeft hierover Kamervragen gesteld. Uit de beantwoording ervan blijkt dat Staatssecretaris Van Ark de huidige situatie onwenselijk vindt. Zij zal samen met bewindspersonen van EZK en JenV onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de belemmeringen voor schuldbemiddeling door private schuldhulpverleners weg te nemen. Zie [Aanhangsel Handelingen II 2017/18, 1861](#).

Aanbeveling 47

Pas art. 48 Wck zo aan dat private schuldhulpverleners die in opdracht van een college van B en W de schuldhulpverlening uitvoeren zijn opgenomen als organisatie voor wie het verbod op schuldbemiddeling niet geldt.

11.2 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Beschrijving

Op de uitvoering van de schuldhulpverlening is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Op grond van de Awb zijn gemeenten verplicht om een besluit te nemen over de hulp waar mensen om vragen voor de aanpak van hun schulden.

De Awb komt bij schuldhulpverlening in beeld zodra een klant zich meldt. Een verzoek om hulp moet beschouwd worden als een aanvraag. De gemeente of de door haar gemandateerde instelling moet op grond van de Awb een beschikking afgeven voor alle producten die onder schuldhulpverlening vallen. Voorbeelden daarvan zijn informatie- en adviesgesprek, budgetbeheer, crisisinterventie of een schuldregeling. Ook bij een wijziging of beëindiging van een traject moet een beschikking worden afgegeven. De schuldenaar kan in de beschikking lezen welke ondersteuning hij of zij krijgt aangeboden. Als iemand het daar niet mee eens is kan hij bezwaar of beroep instellen.

Knelpunten

Gemeenten worstelen met de toepassing van de Awb. Financiële problemen zijn immers complex. Mensen die om hulp vragen weten vaak niet precies bij wie ze schulden hebben en het is voor professionals ook niet altijd meteen duidelijk in hoeverre mensen in staat zijn om zelf hun financiën bij te houden. Dat het tijd kost om in beeld te krijgen hoe groot de financiële problematiek is, wat dus de beste oplossing is en wat iemand daarbij zelf kan, maakt dat gemeenten bij het aflopen van de Awb-termijnen vaak nog niet precies weten hoe passende ondersteuning eruit ziet.

Die worsteling zie je terug in hoe verschillend gemeenten omgaan met de Awb (Jungmann e.a., 2017). Er zijn gemeenten die direct nadat iemand om hulp verzoekt al een beschikking afgeven. Andere gemeenten doen dat pas na een aanmeldgesprek. In dat geval kan het gebeuren dat iemand wordt afgewezen in het aanmeldgesprek, maar geen beschikking krijgt van die afwijzing. De mondelinge afwijzingen worden bij de meeste gemeenten niet geregistreerd (Tuzgöl-Broekhoven e.a., 2018).

Onderzoek van de Inspectie SZW laat zien dat gemeenten bij toekenning van schuldhulpverlening in 2017 significant minder vaak een beschikking afgeven dan in 2016 (Inspectie SZW, 2017). Daarbij constateert de inspectie dat het afgeven van beschikkingen gekoppeld lijkt te zijn aan het soort ondersteuning dat mensen krijgen. Voor een schuldregeling wordt doorgaans een beschikking afgegeven, maar bij bijvoorbeeld budgetcoaching gebeurt dat slechts in de helft van de gevallen. Als er een beschikking wordt afgegeven dan voorziet ongeveer twee derde van de gemeenten in een onderbouwing. Er zijn ook gemeenten die menen dat de activiteiten van ingehuurde partijen zoals een kredietbank geen activiteiten van henzelf zijn en dat ze er daar dus geen beschikking voor af hoeven te geven (Inspectie SZW, 2017).

De wisselende toepassing van de Awb werd in 2016 al opgemerkt in de wetsevaluatie van de Wgs (Baan e.a, 2016). Er lijkt sindsdien niet veel veranderd. De Nationale ombudsman schreef over de toepassing van de Awb recent: *'Het moment waarop er sprake is van een formele aanvraag en het moment waarop de beslissing van toelating of afwijzing valt, verschilt per gemeente en is lang niet voor iedereen altijd duidelijk. Burgers weten of begrijpen soms niet wat er precies is besloten en welke soort schuldhulp is toegekend. Dit gebrek aan transparantie kan onjuiste verwachtingen wekken bij de burger.'* (Nationale ombudsman 2018). De ombudsman maakt zich zorgen over de rechtsbescherming die naar zijn mening bij de uitvoering van de Wgs aan burgers wordt onthouden. Zijn zorgen gelden vooral de onderbouwing van de beschikkingen: geen omschrijving van de toegekende hulp (maar een algemene beschikking met alleen de boodschap: u bent toegelaten), geen motivering van een afwijzing en te vaak geen beschikking.

Aanbeveling 48

Draag gemeenten op om de Algemene wet bestuursrecht zorgvuldig uit te voeren. In het huidige stelsel kunnen burgers niet makkelijk elders een beroep doen op schuldhulpverlening als de gemeente niet de benodigde ondersteuning biedt.

11.3 Wet vereenvoudiging beslagvrije voet

Beschrijving

De berekening van de huidige beslagvrije voet is afhankelijk van twaalf gegevens die de debiteur aan de deurwaarder moet verstrekken. In zo'n 75% van de gevallen blijkt de beslagvrije voet te laag vastgesteld, met als gevolg dat er nieuwe schulden ontstaan (Moerman & Bockting, 2014: p.14). De [Wet vereenvoudiging beslagvrije voet](#) zorgt voor een robuuste beslagvrije voet, door zo min mogelijk afhankelijk te zijn van informatie van de debiteur. Aan de hand van informatie uit de Basisregistratie persoonsgegevens en de Polisadministratie kunnen de deurwaarder en de invorderingsafdelingen van de overheid in de meeste gevallen zelf de beslagvrije voet berekenen. De invoeringsdatum is vanwege implementatieperikelen inmiddels opgeschoven naar 1 januari 2019. Het is onzeker of dit haalbaar is.

Gedocumenteerde knelpunten

Hoge woonlasten

De huidige beslagvrije voet biedt onvoldoende bescherming bij hoge woonlasten. Loonbeslag heeft dan tot gevolg dat er nieuwe schulden ontstaan. De Wet vereenvoudiging beslagvrije voet biedt een tijdelijke oplossing. Bij woonkosten hoger dan € 782 kan de beslagvrije voet voor zes maanden worden verhoogd. Dit kan nog met een extra periode van zes maanden worden verlengd, onder voorwaarde dat de vordering in deze periode kan worden voldaan.

Volgens de memorie van toelichting is voor deze relatief korte periode gekozen omdat de schuldenaar de tering naar de nering moet zetten. De maximale periode van twee keer zes maanden is echter niet realistisch. Meestal zal iemands inkomen te hoog zijn om volgens de lokale woningtoewijzingsystemen voor een goedkopere woning in aanmerking te komen.

Aanbeveling 49

Pas art. 475da lid 5 en 6 Rv (nieuw) aan zodat er een verruiming komt van de termijn om rekening te houden met hoge woonlasten.

Druk op alternatieve vormen van executie

Met de vereenvoudiging van de beslagvrije voet kan deze in principe correct worden vastgesteld, dit in tegenstelling tot de huidige situatie. Groot voordeel hiervan is dat de schuldenaar niet onder het bestaansminimum terecht komt, en hij ook geen nieuwe schulden maakt met de daarbij behorende kosten. De keerzijde van een correct vastgestelde beslagvrije voet is dat een schuldeiser de vordering veel minder snel geïnd zal krijgen. De druk op alternatieve vormen van executie zoals bankbeslag en beslag op inboedel zal toenemen (Moerman, 2017c). Om oneigenlijk gebruik van deze executiemiddelen tegen te gaan en de schuldenaar beter te beschermen, is het van belang dat deze executiemiddelen gemoderniseerd worden. Er is wetgeving in voorbereiding. Haast is geboden.

12 Wet in voorbereiding: loondispensatie

Beschrijving

Er wordt gewerkt aan een wetsvoorstel loondispensatie. Het idee is dat mensen die niet in staat zijn om zelfstandig een inkomen te verdienen op minimumloonniveau straks aanvullende bijstand moeten aanvragen.

Knelpunten

Het veld van de schuldhulpverlening is bezorgd over dit wetsvoorstel. De brancheverenigingen NVVK, Sociaal Werk Nederland, BPBI, MEE en de Federatie Opvang vrezen dat er problemen ontstaan door de extra geldstroom waarmee de doelgroep te maken krijgt (Florijn, Vos, van Houdt, den Hartogh, Laurier & Jungmann, 2018).

De ervaringen met vergelijkbare systemen zoals de toeslagen laten zien dat juist veel mensen met lage inkomens niet in staat zijn om de juiste stukken aan te leveren en wijzigingen adequaat door te geven. Daarom hebben onder meer de WRR, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving en de Nationale ombudsman in het afgelopen jaar gepleit voor vereenvoudiging van dergelijke bureaucratische systemen.

Daarnaast zijn de brancheverenigingen bang voor een ander ongunstig effect: als gemeenten het inkomen zouden aanvullen volgens de bijstandsregelingen gaat een substantiële groep er financieel flink op achteruit, namelijk mensen met een partner. Onderzoek laat zien dat het risico op (problematische) schulden toeneemt naarmate het inkomen van een huishouden lager is.

Aanbeveling 50

Doordenk het voorstel voor een extra inkomensstroom in het wetsvoorstel loondispensatie vanuit de consequenties en financiële risico's voor mensen met een in WRR-termen laag 'doenvermogen'.

Literatuur

- Aa, E van der (2017, 12 juli). [Advies: Schrap mensen met schuldenberg als wanbetaler zorgpremie](#). AD.
- Algemene Rekenkamer (2018). [Aanpak problematische schulden](#). Algemene Rekenkamer: Den Haag
- Ark, T. van (2018). [Brede Schuldenaanpak](#). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Arum, S. & Enden, T. van den (2018). [Sociale wijkteams opnieuw uitgelicht](#). Movisie: Utrecht
- Autoriteit Consument & Markt (2015). [Een onderzoek naar de handelspraktijken van Incassobureaus](#). Den Haag: Autoriteit Consument & Markt.
- Belastingdienst (2018). [21^e halfjaarsrapportage belastingdienst](#). Den Haag: Belastingdienst.
- Bureau Kredietregistratie (2018, 4 mei). [Stichting BKR: 12% minder mensen met betalingsachterstand op hypotheek](#). Tiel: Bureau Kredietregistratie.
- Bureau Bartels (2015). [Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden](#). Amersfoort: Bartels
- Bureau Bartels (2016). [Vervolgmeting aantal en kosten beschermingsbewind](#). Amersfoort: Bartels
- Baan, A., Louwes, K. & Oostveen, A. (2016). [Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening](#). Utrecht: Berenschot.
- Bureau Wsnp (2018). [Instroom WSNP](#) [webpagina]. Geraadpleegd op 10 juni 2018.
- Florijn, M., Vos, M., Houdt, Y. van, Hartogh, V. den, Laurier, J. & Jungmann, N. (2018). [Kabinetsvoorstel inkomenstoelage veroorzaakt schulden en werkloosheid](#) [webpagina]. Sociale Vraagstukken.
- Geuns, R. van, N. Jungmann, R. G. Kruis, P. Calkoen & M. Anderson (2011). [Schuldhulpverlening loont!](#) Regioplan/Hogeschool Utrecht, Amsterdam/Utrecht.
- Inspectie SZW (2016). [Toegankelijkheid schuldhulpverlening 2016](#). Den Haag: Inspectie SZW
- Inspectie SZW (2017). [Toegankelijkheid schuldhulpverlening 2017](#). Den Haag: Inspectie SZW
- Jungmann, N., Moerman, A.J., Schruer, H.D.L.M. & Van den Berg, I. (2012). [Paritas Passé, Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden](#), Hogeschool Utrecht, LOSR/MOgroep.
- Jungmann, N. & Kruis, G. (2014). [Verhaal achter de cijfers. De doorstroming van de minnelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsanering](#). Utrecht/Amsterdam: Hogeschool Utrecht/Regioplan.
- Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Beek, G. Van & Wesdorp, L.P. (2014). [Onoplosbare schuldsituaties](#). Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Jungmann, N., Menger, A., Anderson & M. Stam, D. (2014b). [Gevangen in schuld. Over de uitzichtloze schuldsituaties van cliënten onder reclasseringstoezicht](#). Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Jungmann, N., Wesdorp, L.P., & Schruer, H.D.L.M. (2017). [De eindjes aan elkaar knopen. De update](#). Den Haag: Platform31.
- Jungmann, N., Kaal, H., Hartogh, V. den, Fermin, B., & Van Dam, R. (2018). LVB, schulden en werk. Den Haag: SBCM.
- Heemskerk, J. & Fokkema, M. (2018). [Samenwerken bij instroom in beschermingsbewind. Framework voor drie pilots](#). Den Haag: Platform31.

Kamerstukken II, 1992/93, 22 969, nr. 3.

Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (2016). [Ik zal handhaven, meerjarenbeleidsplan KBvG 2016-2020](#). Den Haag: Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders.

Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (2018). [Jaarverslag 2017](#). Den Haag: Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders.

Kranendonk – von Weersch, K. (2015). [Fraudeurs en schuldhulpverlening. Water en vuur?](#), Schulinfo.nl, 12 augustus 2015.

Middendorp, J. van (2017). [Schuldsituatie en kenmerken van hulpvragers Thuisadministratie. Schuldsituatie en kenmerken van hulpvragers met administratieve en/of financiële problemen, die ondersteund worden door een Thuisadministratie vrijwilliger](#). Amsterdam: Landelijk Stimuleringsnetwerk Thuisadministratie

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2017). [VWS- Verzekerdenmonitor 2017](#). Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Moerman, A.J. & Bockting, M. (2014). [Beter ten hele gekeerd Verbetervoorstellen wetswijziging beslagvrije voet](#), Utrecht: LOSR / MOgroep.

Moerman, A.J. & Oberzaucher, H. (2014). [Belastingdienst, een bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslagschulden](#). Utrecht: LOSR / MOgroep.

Moerman, A.J. (2016a). [Bevoordeling CJIB op de helling?](#), SchuldInfo.nl, 2 april 2016.

Moerman, A.J. (2016b). [Een bewindregister waar de deurwaarder niet in hoeft te kijken?!](#), SchuldInfo.nl, 22 mei 2016.

Moerman, A.J. (2016c). [Concept Wetsvoorstel vereenvoudiging beslagvrije voet becommentarieerd](#), LOSR / Sociaal Werk Nederland.

Moerman, A.J. (2017a). [Gegijzeld in de wanbetalersregeling](#), Schuldinfo.nl, 12 februari 2017.

Moerman, A.J. (2017b). [Schulden regelen zonder stok achter de deur](#), SchuldInfo.nl, 15 mei 2017.

Moerman, A.J. (2017c). [Bestaansminimum beter beschermd. Over de wet vereenvoudiging beslagvrije voet](#), Sociaal Bestek, juni/juli, p. 38-40.

Moerman, A.J. & Van Hulzen, C. (2017). [Kwijtschelding gemeentelijke belastingen en waterschapslasten. Armoede-instrument of drukmiddel?](#), Sociaal Bestek, augustus/september, p. 21-23.

Moerman, A.J. & Houkes, B. (2018). [Rechtspraak op bestelling?! Stop commerciële rechtspraak](#), Utrecht: LOSR / Sociaal Werk Nederland.

Moerman, A.J. (2018). [Haakse wetgeving fraudeschulden](#), SchuldInfo.nl, 17 maart 2018.

Movisie (2017). [Armoede en schulden grootste problematiek bij cliënten van sociale wijkteams](#). Movisie: Utrecht.

NVVK (2018). [Jaarverslag 2017](#). Utrecht: NVVK.

Peters, S.L., Combrink-Kuiters, L., & Verkleij, R. (2015). [Monitor Wsnp. Elfde meting over het jaar 2014](#). Utrecht/Den Haag: Wolf legal publishers.

Peters, S.L., Combrink-Kuiters, L., (2016). [Monitor Wsnp. Dertiende meting over het jaar 2014](#). Wolf legal publishers, Utrecht/Den Haag.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2017). [Eenvoud loont. Oplossingen om schulden te voorkomen](#). Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

Tiemeijer, W. (2016). [Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden](#). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Transitiecommissie sociaal domein (2016). [Vierde voortgangsrapportage TSD: een sociaal domein](#). Den Haag: TSD.

Tuzgöl-Broekhoven, A., Atalikyayi, R., Berge, E. ten, Berg, W. van den, & Hanse, D. (2018). [Een open deur? Onderzoek naar de toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening](#). Den Haag: Nationale ombudsman.

Tuzgöl-Broekhoven, A.J.H., Berg, W.C.P. van den, Govers E.J.E. & Hanse, D.J. (2016). [Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met schuldhulpverlening](#). Den Haag: Nationale ombudsman.

Veld, in 't, R., Westerbeek, J., & Winters, R. (2016). [Een Onbemind Probleem. Voorstudie maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldenproblematiek](#). Tilburg: Tilburg University.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2018). [Integrale hulp vraagt om goed geregelde gegevensuitwisseling](#) [Webpagina]. Geraadpleegd 12 juni, 2018.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). [Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid](#). Den Haag: WRR.

Westhof, F.M.J., L. de Ruig & A. Kerckhaert (2015). [Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden](#). Zoetermeer: Panteia.

Winkel, A.R. van der, e.a. (2009) [Noblesse Oblige. Commissie evaluatie Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders \(Artikel 85 Gerechtsdeurwaarderswet\)](#).

Bijlage I Verantwoording inventarisatie

De inventarisatie is in kort tijdsbestek uitgevoerd. Om meer inzicht krijgen in eventuele tegenstrijdigheden en belemmeringen in het huidige juridisch kader rond schuldenproblematiek zijn de volgende activiteiten ondernomen:

1. De onderzoekers van de betrokken lectoraten zijn gevraagd welke bronnen zij kennen waarin tegenstrijdigheden en belemmeringen in het huidige juridisch kader zijn uitgewerkt.
2. Oriënterende interviews met Paul Otter (directeur gerechtsdeurwaarderskantoor Syncasso en lid van het bestuur van de KBvG), Erik Boerma (vice-president Rechtbank Zeeland-West-Brabant), Karen Stoffels (stafmedewerker NVVK en Bureau Wsnp).
3. Er is een oproep geplaatst in dertien relevante LinkedIn-groepen en deze ook verspreid via Twitter, met een verwijzing naar LinkedIn.

Tabel 3 bevat een overzicht van de LinkedIn-groepen en het aantal leden dat zij hadden op de dag van de oproep.

Tabel 3: overzicht van LinkedIn-groepen en hun ledenaantal

LinkedIn groep	Aantal leden op 27 mei 2018	Link voor reacties
Schuldinfo	7.727	https://www.linkedin.com/groups/3640523/3640523-6406400468414795779
Binnenlands Bestuur	59.136	https://www.linkedin.com/groups/1975256/1975256-6406409668096327681
Kennis en ervaring uitwisselen invordering lokale overheden	3319	Geen inhoudelijke reacties
Social Security in The Netherlands	3.476	https://www.linkedin.com/groups/118860
Welzijn nieuwe stijl	15.879	https://www.linkedin.com/groups/1894443/1894443-6406413907723980801
Adviescentrum certificering NEN 8048		Geen inhoudelijke reacties
Schuldhulpverlening	4.629	https://www.linkedin.com/groups/1579057/1579057-6406408880305377284
Platform participatie professionals	535	Geen inhoudelijke reacties
Professionele schuldhulpverleners	456	Geen inhoudelijke reacties
Beschermingsbewind	3.031	https://www.linkedin.com/groups/3665422/3665422-6406413907723980802
Nederlandse incasso ondernemingen	1.137	Geen inhoudelijke reacties
KBvG (gerechtsdeurwaarders)	754	https://www.linkedin.com/groups/1894443/1894443-6406413907723980801
Divosa	4.317	Geen inhoudelijke reacties
Totaal		

De oproep heeft ruim twee weken open gestaan; alle reacties van voor 10 juni zijn verwerkt. Er zijn vijftig inhoudelijke commentaren geschreven op LinkedIn. Deze commentaren zijn verwerkt in het rapport als ze aansloten bij een van de behandelde onderwerpen. Reacties op wetgeving die nog in de maak is, zijn op loondispensatie na niet meegenomen, want die passen niet bij de onderzoeksvraag. Reacties die niet pasten in de inventarisatie zelf maar wel gaan over wetgeving zijn opgenomen in bijlage II. Naast de reacties uit de LinkedIn-groepen zijn er ook per mail enkele uitgebreidere reacties ontvangen. Die kwamen onder meer van:

- NVVK, branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren
- Federatie Opvang samen met Stichting De Tussenvoorziening

- Gemeente Utrecht
- Gemeente Den Haag
- Drechtsteden
- NBPB: Nederlandse Beroepsvereniging voor Professionele Bewindvoerders
- Sociaal raadsman Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland
- Sociaal raadvrouw Rotterdam
- Hoist

Bijlage II Overige reacties op LinkedIn-oproep

De meeste reacties die zijn binnengekomen zijn verwerkt in de inventarisatie zelf. Enkele reacties pasten niet bij de gekozen indeling en/of stonden net iets verder van de onderzoeksvragen af. Deze reacties zijn hieronder weergegeven. De volgorde is willekeurig en zegt niets over de mate van belangrijkheid. De reacties zijn door ons samengevoegd en zo aangepast dat ze zonder context leesbaar zijn. De auteurs van het rapport dragen geen verantwoordelijkheid voor de gedane aanbevelingen.

Doorverkopen schulden

Op dit moment is het juridisch toegestaan om schulden door te verkopen. Deze doorverkoop zorgt voor minder overzicht bij de burger met schulden. Hij herkent bijvoorbeeld de vordering niet en weet niet waar hij kan opvragen hoeveel schuld hij nog heeft. Ook maakt het de schuldhulpverlening ingewikkelder.

Incassobureaus kopen de schulden voor een fractie van de vordering op en zetten de schuldenaar onder grote druk om te betalen.

Participatiewet

De Participatiewet sluit niet altijd goed aan bij het voorkomen of oplossen van schulden. Hier zijn meerdere reacties over binnengekomen:

- De kostendelersnorm gaat uit van het idee dat meerderjarige bewoners/kinderen kunnen meebetalen aan de vaste lasten en het huishouden. In de praktijk is dit zeker niet altijd het geval, waardoor mensen snel in de schulden raken. Door het gebrek aan betaalbare woonruimte is verhuizen vaak ook geen optie.
- Het is voor ouders vaak lastig om te weten wat hun kinderen doen. Volwassen kinderen hebben geen enkele wettelijke verplichting om hun ouders te informeren over verplichtingen tegenover Werk en Inkomen. Ouders weten vaak niet of kinderen nog naar school gaan, even pauze nemen, of bang zijn om te moeten afdragen en stiekem werken. Werk en Inkomen kan in Suwinet kijken of de kinderen studeren of zijn gestopt met studie. Ouders hebben die mogelijkheid niet. Helemaal schrijnend is het als Werk en Inkomen niet alleen alles terugvordert vanaf het moment dat kind blijkbaar is gestopt met zijn studie, maar ook nog eens een boete er bovenop doet. Er zijn ook jongvolwassenen die niet financieel zelfstandig kunnen worden.
- Sinds januari 2015 zijn de regelingen rond kinderen vereenvoudigd. De alleenstaandeoudernorm voor de Participatiewet is afgeschaft en hiervoor in de plaats is het kindgebonden budget gekomen, dat hoger zal worden wanneer het een alleenstaande ouder betreft. Hier in een uitzondering op: Wanneer twee volwassenen van 27 jaar of ouder op hetzelfde adres staan ingeschreven met een minderjarig kind, zijn deze volwassenen toeslagpartners en dus geen alleenstaand ouder meer. Ook wanneer een van de volwassen het kind van de andere volwassenen is. Dit zorgt ervoor dat een alleenstaande ouder met een volwassen kind en een minderjarig kind geen alleenstaande ouder is volgens de definitie van de Belastingdienst. In deze situatie zou daar bovenop nog de kostendelersnorm van toepassing kunnen zijn.
- Een ander voorbeeld dat in de praktijk als knellend wordt ervaren is de onmogelijkheid om een toeslag te krijgen als je zorgt voor je tijdelijk gehandicapte partner, bijvoorbeeld gedurende een revalidatieproces van een jaar.
- De Participatiewet verplicht burgers tot zaken die geld kosten maar waar zij het geld niet voor hebben. Om een uitkering te krijgen moeten sommige nieuwkomers van de gemeente

naar een inburgeringscursus, als voorwaarde voor een bijstandsuitkering. Deze cursus dient de nieuwkomer zelf te betalen, evenals en de benodigde leermiddelen. Daar is echter geen geld voor. Gevolg: door de inburgeringscursus komt er een nieuwe schuld. Deze schuld aan het opleidingsinstituut moet straks worden meegenomen in de schuldregeling.

- Samenhangend met dit punt is de inburgeringswet. Bij Vluchtelingenwerk hebben ze veel te maken met deze verplichte inburgeringswet, waarbij mensen € 10.000 kunnen lenen bij Duo om Nederlands te leren. Nu blijkt dat er ook veel mensen niet binnen de gestelde termijn de inburgering kunnen halen en dan moet men terugbetalen, inclusief een boete. Vaak gaat dit om grote bedragen boven de € 1000. Hierdoor ontstaan schulden

Schuldhulp aan eigen woningbezitters

Met de Brede Herwaardering kapitaalverzekeringen zijn per 1 april 2017 de tijdsclommen vervallen waarbinnen uitkering van een kapitaalverzekering Eigen Woning fiscaal onbelast mogelijk is. Voordien was een fiscaal onbelaste uitkering alleen mogelijk na premie-inleg gedurende tenminste 15 jaar (lage vrijstelling), resp. 30 jaar (hoge vrijstelling). Met de Brede Herwaardering zijn deze tijdsclommen vervallen en is ook eerdere afkoop mogelijk, maar voor een fiscale onbelaste uitkering blijft de voorwaarde gehandhaafd dat de afkoopsom gebruikt wordt voor aflossing Eigen Woningsschuld. In het algemeen is dit een beschermende maatregel. Maar deze afkoopsom kan in maatwerkoplossingen goed van pas komen in een schuldenregeling. Het is nuttig om deze Brede Herwaardering door te trekken naar schuldhulp en fiscale vrijstelling ook mogelijk te maken wanneer de afkoopsom gebruikt wordt voor problematische schulden. Onder voorwaarden, dat spreekt (zoals professionele aanpak, aanpassing hypotheekvorm, voldoende resterende liquiditeit om de aangepaste hypothecaire lasten te betalen, enzovoorts).

Griffierechten

De hoogte van de griffierechten zouden moeten worden aangepast. Met name de regeling waardoor rechtspersonen veel meer griffierechten betalen dan natuurlijke personen. Bij kantonzaken betaalt alleen de eisende partij. Dat is vaak een rechtspersoon (bv. zorgverzekeraar, woningverhuurder, energieleverancier, bank etc.). De 'verliezende' partij, de burger, wordt tot de proceskosten veroordeeld, waaronder het door de eiser betaalde griffierecht. En dat is vaak die natuurlijke persoon, hij betaalt dan dus de kosten voor een rechtspersoon. Dat zou aangepast moeten worden. Het zou al enorm helpen wanneer er een voor alle partijen goedkopere incassoprocedure bij de rechter komt.

Afronden aangiftes

Aangiften Belastingen van ex-zelfstandigen zouden soepeler moeten kunnen worden afgerond. Dat kost nu vaak veel tijd, waarin een burger met schulden nauwelijks geholpen kan worden.

Eenvoudigere betalingsregelingen

Over dit onderwerp zijn meerdere reacties ontvangen:

- Het Cjib en Belastingdienst Motorvoertuigenbelasting hebben strakke regels voor betalingsregelingen, waardoor een regeling vaak niet mogelijk is en toename van incassokosten het gevolg.
- De werkprocessen van de afdeling Inkomstenbelasting en afdeling Toeslagen zijn niet aan elkaar gekoppeld; het afstemmen van een betalingsregeling (vaststellen betalingscapaciteit) bij beide afdelingen kost hierdoor voor beide partijen veel tijd en moeite, helemaal als meerdere personen binnen één huishouding bij beide afdelingen schulden hebben.
- De Leidraad Invordering 2008 van de Belastingdienst zou beter moeten aansluiten bij de praktijk van schuldhelpverlening (en dan met name voor ondernemers). Te veel saneringsvoorstellen worden nu door de Belastingdienst afgewezen op basis van deze leidraad.

- Wet Mulder vanwege CJIB: boetes en administratiekosten die opstapelen bij het niet (kunnen) betalen van een boete. Men is er bij de wetgeving vanuit gegaan dat iemand niet wil betalen, terwijl in de praktijk iemand vaak niet kan betalen. Dit geldt ook voor incassobureaus en bijkomende kosten. Ze mogen steeds meer, maar van een kale kip kun je geen veren plukken. Gevolg: snel oplopende schulden waar mensen nauwelijks vanaf kunnen komen.

Schuldregelingen

Schuldeisers mogen geen beslag leggen onder de beslagvrije voet, maar in het minnelijk traject is vaak een verplichte minimumbijdrage, zijnde een reservering voor de gezamenlijke schuldeisers, die ook wordt geïnd wanneer schuldenaren daardoor onder de beslagvrije voet komen. Dit is strijdig met art. 475d Rv. In de Wsnp daarentegen krijgt men te maken met het Vtlb en heeft men bij een minimuminkomen geen draagkracht. Kortom: een schuldenaar met een inkomen op bijstandsniveau is met drie jaar Wsnp financieel veel beter af dan met drie jaar in een minnelijk traject. Hierdoor ontstaat rechtsongelijkheid.

Budgetcoaching

Bij de Wsnp vastleggen dat tijdens het traject verplicht aan budgetcoaching wordt gedaan of een andere vorm om de burger te ondersteunen bij financieel gezond gedrag. Nu 'leert of ontwikkelt' de saniet in een Wsnp geen financiële competentie.

Creëren van rust

Schuldenaren wordt geen rust en ruimte gegund. Dat zal een van de grootste oorzaken zijn waarom mensen naar bewindvoering worden gejaagd. Er zijn nu wat mogelijkheden om de rust en ruimte te krijgen, maar dan moet je al binnen zijn bij de schuldhulpverlening. Daar kom je (alleen) binnen als je rust en overzicht hebt. Een keer in de vijf jaar zouden mensen ergens (gemeente, rechtbank) moeten kunnen vragen om een break van zes/negen maanden, zodat ze de zaken op orde kunnen stellen en keuzes kunnen maken.

Tijdelijk voorschieten

Gedragscodes Schuldhulpverlening (NVVK) staat het gemeenten niet toe om bedragen (tijdelijk) voor te schieten bij budgetbeheer, terwijl dit soms juist erg kan helpen (bijvoorbeeld tijdelijk in geval van crisis om grotere problemen te voorkomen).

Tijdelijk minder inkomen

Het verschil in betaling tussen de kinderbijslag en het kindgebonden budget en Wet op de studiefinanciering zorgt voor problemen. Het kindgebonden budget stopt feitelijk in de maand voordat het kind achttien wordt, omdat er vooruit betaald wordt. Burgers zouden vooruit moeten plannen, maar met heel weinig inkomen is dat erg lastig. In het ergste geval is er drie maanden bijna geen vergoeding voor levensonderhoud voor het kind dat achttien wordt. Omdat de studiefinanciering pas in april begint. Daardoor komen vooral alleenstaande ouders in de problemen.

Huurtoeslag tijdelijke inwoners

Leden van de Federatie Opvang hebben te maken met het niet toekennen en/of terugvorderen van huurtoeslag van bewoners. Het gaat om woningen die opvanginstellingen huren van corporaties ten behoeve van hun cliënten. De Afdeling Toeslagen van de Belastingdienst verwijst voor het niet toekennen en/of terugvorderen van de huurtoeslag naar de invoering van de Wet Doorstroming Huurmarkt, waarbij geen huurtoeslag toegekend wordt wanneer het tijdelijke woonruimte betreft. Deze wet is met name gericht op de commerciële huursector, maar is volgens de Belastingdienst ook toepasbaar op begeleid wonen. Dit heeft grote gevolgen die we als maatschappij niet willen: mensen

komen zonder huurtoeslag niet rond en kunnen niet wonen (opgevangen worden). Het aantal daklozen zal toenemen. En in het geval van terugvorderingen ontstaan bovendien grote schulden.

Zelfde deurwaarder en een vonnis

Het is nu onoverzichtelijk waar de burger schulden heeft. Dat geldt zelfs voor een enkel type schuld zoals de zorgverzekering. Zorgverzekeraars zouden dan ook verplicht moeten worden de vorderingen van een klant bij één deurwaarder neer te leggen. En er zou een verplichting moeten komen om per zes maanden premieachterstand een vonnis te halen. Door voor iedere maand een dossier aan te maken lopen de kosten onnodig op.

Digid

Geef bewindvoeders een alternatief voor DIGID machtigingen net als accountants.

Procedure bij fraude

Uitkeringswetgeving, vermoeden van samenwonen van uitkeringsgerechtigde (bijstand) met parttime werkende wordt teruggevorderd en verrekend zonder procedure.