



Rapport

# Aansluiting gezocht!

Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening  
en wettelijke schuldsanering

60497 | 26 april 2019

**Berenschot**



# Aansluiting gezocht!

Verkenning aansluiting minnelijke  
schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering

Bram Berkhout

Ad Baan

Lonneke Broeks

Nadja Jungmann (Hogeschool Utrecht)

Wubbo Wierenga

**60497** | 26 april 2019

## Inhoudsopgave



<b>1</b>	<b>Aansluiting gezocht!</b>	<b>6</b>
1.1	Probleemstelling en onderzoeksvragen	7
1.2	Aanpak	8
1.3	Leeswijzer	9
<b>2.</b>	<b>De beleidstheorie gereconstrueerd</b>	<b>10</b>
2.1	Ontstaan en ontwikkeling van de aansluiting	11
2.2	Werken aan centralere regie op de gemeentelijke schuldhulpverlening	15
2.3	De beleidstheorie achter de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject	16
2.4	De beleidstheorie achter het stelsel van schuldhulpverlening	19
2.5	Relevante wetgevingsinitiatieven	22
2.6	Conclusie over de reconstructie	22
<b>3.</b>	<b>De aansluiting in cijfers</b>	<b>24</b>
3.1	Ontwikkeling in aantal mensen met problematische schulden	25
3.2	De aansluiting in cijfers	26
3.3	Gebruik schuldhulpinstrumenten voorafgaand aan wettelijk traject	28
3.4	Succesvolle uitstroom uit minnelijke en wettelijke schuldregelingen	30
3.5	Conclusie op basis van de cijfers	30
<b>4.</b>	<b>Gedrag van stelselpartijen in de praktijk</b>	<b>32</b>
4.1	Gedrag gemeenten in de praktijk	34
4.2	Gedrag bewindvoerders (inclusief Wsnp-bewindvoerders) in de praktijk	37
4.3	Gedrag van schuldeisers in de praktijk	38
4.5	Gedrag van rechters in de praktijk	40
4.6	Conclusie over het gedrag van stelselpartijen in de praktijk	41
<b>5.</b>	<b>De werking van de aansluiting en het brede stelsel in de praktijk</b>	<b>42</b>
5.1	De werking van de aansluiting in de praktijk	43
5.2	De samenhang in het regelgevend kader	44
5.3	Samenhang en samenwerking binnen het stelsel	45
5.4	Toezicht en handhaving binnen het stelsel	45
5.5	Financiering van het stelsel	47
<b>6.</b>	<b>Beantwoording onderzoeksvragen en overall-conclusies</b>	<b>48</b>
6.1	Beantwoording onderzoeksvragen	49
6.2	Overall conclusies	51
	<b>Bijlagen</b>	<b>52</b>
	Bijlage 1. Bestudeerde literatuur	53
	Bijlage 2. Lijst respondenten	56
	Bijlage 3. Samenstelling begeleidings- en klankbordgroep	57

# Aansluiting gezocht!

## Hoofdstuk 1

Op 22 mei 2018 informeerde staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Tamara van Ark de Tweede Kamer over de maatregelen en acties die de komende jaren worden genomen om problematische schulden terug te dringen. In haar brief beschrijft zij onder andere dat het kabinet de doorstroming vanuit het minnelijke traject naar het wettelijke traject wil verkennen en wil bezien of verbetering aan de orde is. De verkenning moet inzicht geven in de oorzaken van de daling van het aantal instromers in de wettelijke schuldsanering om eventueel passende maatregelen te kunnen nemen. Dit als onderdeel van actielijn 2 Ontzorgen en Ondersteunen van het actieplan Brede Schuldenaanpak. In voorliggende rapportage wordt verslag gedaan van de resultaten van die verkenning.



## 1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Voor de verkenning is de volgende probleemstelling geformuleerd:

*Breng de oorspronkelijke beleidstheorie achter de aansluiting tussen de schuldhulpverlening en de wettelijke schuldsanering binnen het Nederlandse stelsel van schuldhulpverlening in kaart en verken hoe deze uitwerkt in de praktijk: bestaan er weeffouten in het stelsel? Functioneert het stelsel optimaal? Worden er knelpunten ervaren waarvoor het stelsel nooit bedoeld is of waarmee in de beleidstheorie achter het stelsel geen rekening is gehouden?*

De probleemstelling is door de opdrachtgever vertaald in de volgende vijf onderzoeksvragen:

1. Wat is de oorspronkelijke beleidstheorie achter de aansluiting tussen de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening binnen het Nederlandse stelsel?
2. Is die beleidstheorie nog actueel en juist?
3. Welke knelpunten in de aansluiting tussen de schuldhulpverlening en de wettelijke schuldsanering zijn er bekend?
4. Zijn er aanwijsbare groepen die baat zouden hebben bij de wettelijke schuldsanering, maar daar nu niet voor in aanmerking komen doordat (1) ze als groep door gemeenten veelal worden uitgesloten van de schuldhulpverlening en/of (2) ze als groep worden uitgesloten van de wettelijke schuldsanering?
5. Zo ja, welke omvang hebben deze groepen indicatief?

## 1.2 Aanpak

We hebben de verkenning naar de aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering uitgevoerd in de periode januari tot en met april 2019. Het project is in drie fasen uitgevoerd, te weten:

1. Reconstructie van de beleidstheorie.
2. Toetsen werking beleidstheorie aan de praktijk.
3. Eindanalyse en rapportage.

Hieronder werken we per fase uit welke activiteiten wij daarin hebben ondernomen.

### Ad 1) Reconstructie van de beleidstheorie

De reconstructie van de beleidstheorie was het vertrekpunt voor de verkenning. Een beleidstheorie maakt duidelijk wat het doel van het beleid is en op welke manieren dit doel bereikt zal worden (Pawson e.a., 2005). Door relevante beleids- en wetteksten (memorie van toelichting, Kamerbrieven et cetera) rondom de aansluiting tussen minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering te bestuderen, alsook een groot aantal onderzoeksrapporten over deze thematiek te bestuderen, heeft onze verkenning uiteindelijk geresulteerd in de reconstructie van niet één, maar twee beleidstheorieën. De eerste gereconstrueerde beleidstheorie betreft die achter de aansluiting tussen de minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering. Dit is de beleidstheorie die direct raakt aan de probleemstelling en de onderzoeksvragen van deze verkenning. De beoogde aansluiting maakt echter deel uit van het bredere stelsel van schuldhulpverlening. Dit is dan ook de reden dat het voor de verkenning nodig was om ook de beleidstheorie achter dit bredere stelsel te reconstrueren.

In bijlage 1 vindt u een overzicht van de door ons bestudeerde literatuur voor de reconstructie van de twee beleidstheorieën.

### Ad 2) Toetsen werking beleidstheorie aan de praktijk

Fase 2 van de verkenning had ten doel de gereconstrueerde beleidstheorieën te toetsen aan de uitvoeringspraktijk. We hebben dit op vier manieren gedaan:

1. Bestuderen van evaluatierapporten over de uitvoering van de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening, in bijzonder die betrekking hebben op de aansluiting.
2. Verzamelen van zo veel mogelijk kwantitatieve gegevens over de werking en de resultaten van de minnelijke schuldhulpverlening.
3. Voeren van zes groepsgesprekken met vertegenwoordigers van stakeholders die vanuit verschillende perspectieven betrokken zijn bij de aansluiting tussen de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening.
4. Houden van een afsluitende confrontatiesessie.

Aan elk van de zes groepsgesprekken hebben respondenten deelgenomen met min of meer eenzelfde invalshoek en/of expertise. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de betrokken respondenten. Doel van de gesprekken was enerzijds het toetsen van de door ons gereconstrueerde beleidstheorieën en anderzijds het ophalen van beelden over de werking van deze theorieën in de praktijk.

Als laatste onderdeel van de verkenning hebben we op woensdag 27 maart een confrontatiesessie georganiseerd. Deze sessie had als doel op basis van onze bevindingen de beleidstheorie te 'confronteren' met de beelden van de beleidswerkelijkheid. Daar waar we in de voornoemde groepsgesprekken partijen met verschillende invalshoeken en/of expertises apart van elkaar hebben laten reflecteren op de vraag of de beleidstheorie juist is en hoe deze werkt in de praktijk, hebben we in de confrontatiesessie deze partijen juist met elkaar om tafel gezet. Dit om inzicht te krijgen in de vraag hoe de zienswijzen van de verschillende partijen zich tot elkaar verhouden. Om diepgaand met elkaar in gesprek te kunnen gaan, is ervoor gekozen om de groep deelnemers aan de confrontatiesessie beperkt te houden. Uiteindelijk hebben er buiten medewerkers van Berenschot zes externen deelgenomen aan de sessie. Zij vertegenwoordigden de volgende perspectieven: wetgever, onderzoek/wetenschap, gemeentelijke uitvoering (grote gemeente), rechterlijke macht en (publieke) schuldeisers. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de deelnemers aan de confrontatiesessie.

### Ad 3) Eindanalyse en rapportage

Na de confrontatiesessie hebben we een overall-analyse uitgevoerd op al onze bevindingen. Vervolgens is op basis daarvan deze rapportage geschreven.

### Begeleiding

Bij de uitvoering van onze werkzaamheden zijn we begeleid door een ambtelijke begeleidingsgroep vanuit de ministeries van SZW en Justitie en Veiligheid, alsook door een klankbordgroep met daarin vertegenwoordigers van belanghebbenden vanuit het veld van de minnelijke schuldhulpverlening en de wettelijke schuldsanering. Met de begeleidingsgroep is er gedurende de projectperiode elke twee weken een contactmoment geweest. De klankbordgroep is halverwege fase 1 bijeengekomen om een eerste versie van de beleidstheorie met ons te bespreken en tegen het einde van fase 3 om hun reactie te geven op een concept van deze eindrapportage. In bijlage 3 is de samenstelling van zowel de begeleidingsgroep als de klankbordgroep opgenomen.

### 1.3 Leeswijzer

De rest van dit rapport is opgedeeld in zes hoofdstukken. In hoofdstuk 2 gaan we in op het ontstaan en de ontwikkeling van het stelsel van schuldhulpverlening in het algemeen, en de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject in het bijzonder. Daarnaast komt zowel de beleidstheorie achter de aansluiting tussen de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening, alsook die achter het hele stelsel van schuldhulpverlening aan bod. Hoofdstuk 3 bevat voor zover beschikbaar een overzicht van relevant en betrouwbaar cijfermateriaal over de aansluiting in de praktijk en over de inzet van schuldhulpinstrumenten voorafgaand aan het wettelijke traject. De hoofdstukken 4 en 5 geven respectievelijk een beschrijving van welk gedrag elk van de stelselpartijen in de praktijk vertoont en hoe het stelsel als geheel functioneert. Vervolgens sluiten we het rapport af met een hoofdstuk waarin wij tot een aantal overall-conclusies komen.

# De beleidstheorie gereconstrueerd

## Hoofdstuk 2

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidstheorie achter de aansluiting tussen de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening. Dit is de beleidstheorie die direct raakt aan de probleemstelling en de onderzoeksvragen van deze verkenning. Om te kunnen onderzoeken hoe deze aansluiting functioneert, is echter een begrip van het totale stelsel van schuldhulpverlening vereist. Daarom reconstrueren we in dit hoofdstuk ook de beleidstheorie achter het hele stelsel van schuldhulpverlening. De beschrijving van de beleidstheorie starten we met een inleiding over het ontstaan en de ontwikkeling van het stelsel van schuldhulpverlening in het algemeen, en de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject in het bijzonder. We sluiten af met een korte vooruitblik door lopende wetgevingsinitiatieven op het gebied van schuldhulpverlening kort op een rij te zetten.





## 2.1 Ontstaan en ontwikkeling van de aansluiting

De ontwikkeling van de aansluiting tussen de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening valt in te delen in drie stadia. In het eerste stadium was er een niet centraal gereguleerd minnelijk traject, dat op gemeentelijk niveau voornamelijk werd uitgevoerd door sociale diensten, kredietbanken en maatschappelijk-werkorganisaties. In het tweede stadium ontstond met de inwerkingtreding van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) de aansluiting waar deze verkenning over gaat: een stelsel dat bestond uit een minnelijk en een wettelijk traject. Daarbij was het minnelijke traject nog niet centraal gereguleerd. In het derde stadium werd met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) de minnelijke schuldhulpverlening centraal gereguleerd. Met invoering van deze wet werd de aansluiting in hoofdzaak een verbinding tussen twee verschillende wetten, de Wsnp en de Wgs.

### Eerste stadium: in het gemeentelijk domein vormt zich gemeentelijke schuldhulpverlening

In de jaren 20 van de vorige eeuw begonnen Nederlandse huishoudens op flinke schaal te lenen, waarbij vaak woekerrentes werden gerekend. Toen in de jaren 30 de grote crisis uitbrak, kwamen veel huishoudens in de problemen. Gemeentelijke kredietbanken zagen in die problematiek een rol voor zichzelf weggelegd. Naast kredietverstrekking om woeker tegen te gaan, gingen ze ook op beperkte schaal saneringskredieten aanbieden: huishoudens leenden geld om de leningen die zij tegen woekerrente hadden afgesloten te herfinancieren (Segaar, 1982). Dankzij herfinancieringen konden ze ontsnappen aan uitzichtloze situaties waarin de schuldbedragen door de rente sneller opliepen dan mensen met de aflossingen konden bijbenen. In de jaren 60 van de vorige eeuw nam kredietverstrekking door handelsbanken een enorme vlucht. Kredietbanken verloren hun positie als belangrijkste kredietverstrekker en gingen zich toeleggen op schuldhulpverlening (Huls, 1981).

Kredietbanken deden dat elk op hun eigen manier. Daardoor waren er per gemeente grote verschillen in bijvoorbeeld de termijnen die banken hanteerden om voor een kwijtschelding in aanmerking te komen en de mate waarin zij bepaalde schuldeisers zoals woningbouwverenigingen voorrechten gaven (Bruidegom e.a., 1989; Westerlaak e.a., 1985). Om te komen tot een uniforme lijn bij het aanbod van schuldhulpverlening, werd in 1979 de eerste Gedragscode Schuldregeling opgesteld. Hierin is de basis gelegd voor het huidige stelsel: schuldregelingen duren maximaal drie jaar en schuldeisers krijgen alleen voorrang op basis van wettelijke preferenties.

In de jaren 80 was er in Nederland wederom een flinke economische malaise. In die tijd gingen ook sociale diensten en organisaties voor maatschappelijk werk schuldhulpverlening aanbieden. De belangrijkste aanleiding daarvoor was dat zij in de begeleiding van de mensen met wie zij werkten merkten dat deze door hun schuldenproblematiek belemmerd werden bij het vinden van betaald werk en van ondersteuning bij allerlei psychosociale problemen. De verschillende organisaties legden in de uitvoering van de schuldhulpverlening verschillende accenten (Janssen e.a., 1999; Melief e.a., 1988). Maatschappelijk werk besteedde van oudsher nadrukkelijk aandacht aan gedragsverandering daar waar kredietbanken vooral gericht waren op de zakelijke en financiële kant van de schuldenproblematiek. Het huidige landschap van verschillende uitvoerders die in het minnelijke traject – vanuit hun uiteenlopende achtergronden – heel divers werken, is in deze periode ontstaan. Tegelijkertijd groeide het besef dat schuldenproblematiek doorgaans niet op zichzelf staat en dat in dat licht een integrale aanpak in het sociaal domein van de gemeente van groot belang is (Hulshof, 1992; commissie-Boorsma, 1994; Bommelje, 2000). Daarmee werd in de jaren 80 de basis gelegd van de gemeentelijke schuldhulpverlening (Tijdink, 1998).

## Tweede stadium: de wettelijke voorziening Wsnp als stok achter de deur

De gemeentelijke schuldhulpverlening was gebaseerd op de vrijwillige medewerking van crediteuren. Er kwam alleen een schuldregeling tot stand als alle crediteuren bereid waren om mee te werken. Als een of meer crediteuren dwars lagen, was er geen uitzicht op een schuldevrije toekomst. De praktijk van de gemeentelijke schuldhulpverlening veranderde niets aan het juridische principe dat betalingsonmacht voor risico is van de debiteur en niet wordt aangemerkt als overmacht (Asser-Hartkamp I, 1984; Hoffmann- Van Opstall, 1976). Het gegeven dat schulden onoplosbaar konden zijn en mensen dus jarenlang in een uitzichtloze situatie terecht konden komen, kwam in 1989 in het vizier van de Tweede Kamer. Tijdens de behandeling van de Wbleu (Wet beslag loon, sociale uitkeringen en andere periodieke betalingen) sprak de Kamer in een motie uit dat er eindigheid van schulden moest komen. Een belangrijke aanleiding daarvoor was het feit dat in de crisis van de jaren 80 veel huishoudens (met een laag inkomen) in onoplosbare financiële problemen terechtkwamen. Na een lang wetgevingstraject met de nodige hobbels trad op 1 december 1998 de Wsnp in werking (Jungmann, 2006). Met deze wet beoogde de wetgever de volgende drie doelen te bereiken (Kamerstukken II, 1992/93, 22 969, nr. 3):

1. Eindigheid van schulden door resterende vorderingen na afloop van een wettelijke schuldsanering om te zetten in een natuurlijke verbintenis.
2. Wettelijke schuldsaneringen voor crediteuren zo onaantrekkelijk maken dat zij liever meewerken aan een minnelijke schuldregeling.
3. Afname van het aantal faillissementen van natuurlijke personen.

Door de inwerkingtreding van de Wsnp ontstond de aansluiting waar dit rapport over gaat. Het beoogde effect dat crediteuren vaker en makkelijker zouden gaan meewerken aan minnelijke regelingen, werd zowel voor als bij de inwerkingtreding van de wet aangemerkt als de belangrijkste doelstelling (Stutterheim, 1993; Verschoof, 1998). De beoogde kracht van de Wsnp moest voortkomen uit de aansluiting van het niet wettelijk gereguleerde minnelijke veld met de wettelijke voorziening.

Om via de aansluiting tussen de twee systemen het crediteurengedrag te beïnvloeden, werd de Wsnp voorzien van een aantal prikkels die de wetgever in de memorie van toelichting als volgt omschrijft (Kamerstukken II, 1992/93, 22 969, nr. 3, p. 6-7):



*‘In het wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen die voormelde, belangrijke dienstverlening ten behoeve van schuldenaren zouden kunnen vergemakkelijken en de kans op het bereiken van overeenstemming met schuldeisers of op het tot stand brengen van een minnelijk akkoord vergroten. Hierbij valt onder meer te wijzen op de regeling dat de rechter in de schuldsaneringsregeling een saneringsplan kan vaststellen zonder dat daartoe instemming van de schuldeisers nodig is. Voorts zijn de bevoorrechte schuldeisers ook aan een akkoord gebonden en zijn de voorwaarden voor het aannemen daarvan minder strak dan in het geval van faillissement en surséance van betaling. Tevens krijgt de rechter-commissaris de bevoegdheid een door de schuldeisers verworpen akkoord vast te stellen. Ook het gevolg dat aan het einde van de toepassing van de schuldsaneringsregeling daaraan verbonden wordt, te weten dat de overblijvende vorderingen niet langer afdwingbaar zijn en daardoor vanaf dat moment als natuurlijke verbintenissen zijn aan te merken, alsmede de mogelijk wat langere termijn gedurende welke schuldeisers onder die regeling hun rechten niet mogen uitoefenen, kunnen als prikkels worden beschouwd voor schuldeisers om met een minnelijk akkoord of een andere buitengerechtelijke regeling in te stemmen. Voor wat betreft de schuldeisers van vorderingen waaraan een voorrecht is verbonden, kan ten slotte worden gewezen op de voorgestelde regeling dat, is de gerechtelijke schuldsaneringsregeling van toepassing verklaard, bij het doen van uitkeringen via een bepaalde verdeelsleutel ook op vorderingen van concurrente schuldeisers betaald moet worden, ook indien de bevoorrechte vorderingen nog niet allemaal volledig zijn voldaan. Deze en andere regelingen en het feit dat de schuldeisers bij een minnelijke regeling op een vroeger tijdstip zouden kunnen worden bevredigd, kunnen ertoe bijdragen dat de schuldeisers, zowel van bevoorrechte als van concurrente vorderingen, het niet op het van toepassing verklaren van de gerechtelijke schuldsaneringsregelingen willen laten aankomen. De voorgestelde wettelijke schuldsaneringsregeling kan in zoverre wellicht ook worden aangemerkt als een regeling die fungeert als een stok achter de deur.’*

Wat vooral opvalt aan deze beschrijving en de nadere uitwerking van de memorie van toelichting, is dat de wetgever zich bij de toelichting op de wet vooral richt op de voordelen van een wettelijke schuldsanering voor crediteuren. Contra-indicaties (kenmerken die wettelijke schuldsaneringen voor schuldenaren onaantrekkelijker en voor crediteuren aantrekkelijker maken) worden nauwelijks uitgewerkt (Jungmann, 2006).

Al vrij snel na de inwerkingtreding van de Wsnp werd duidelijk dat deze wet niet ging werken als een stok achter de deur (Niemeijer, Ter Voert en Jungmann, 2001). In plaats van een stijging was er sprake van een daling van het slagingspercentage. De komst van een wettelijk alternatief leidde ertoe dat sommige gemeenten minder hard hun best deden om een schuldregeling te treffen. Bovendien bleken sommige schuldeisers de Wsnp een aantrekkelijk alternatief te vinden voor het minnelijk traject. Al in 1999 werd duidelijk dat een grote groep huishoudens die in het minnelijk traject niet voorzien kon worden van een minnelijke schuldregeling, zich niet tot de rechter wendden voor een wettelijke schuldsanering. Al in 2001 werd in de wetsevaluatie geadviseerd om de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject te verbeteren. Vanuit het veld werd daar rond 2005 een poging toe gedaan door naast kredietbanken en gemeenten ook private partijen aan te sluiten bij de branchevereniging NVVK.

In de wetgeving werd in 2008 voorzien in de zogenaamde minnelijke middelen: het moratorium, het dwangakkoord en de voorlopige voorziening (Von Burg, Schruer en Jungmann, 2008). Het doel van deze middelen was de stok-achter-de-deur werking te versterken. Echter, na invoering van deze middelen was geen directe toename van het percentage minnelijke schuldregelingen zichtbaar.

### Derde stadium: de gemeentelijke schuldhulpverlening wordt wettelijk gereguleerd

Het besef dat de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening te wensen overliet, vormde rond 2008 voor het kabinet de aanleiding om de Wgs voor te bereiden (Jungmann e.a., 2008). Gemeenten hadden wachtlijsten en er waren in de uitvoering te veel en te grote verschillen. De kans op een schone lei bleek voor schuldenaren in hoge mate af te hangen van de gemeente waar zij woonden. Door te voorzien in een kaderwet wilde het kabinet voorzien in een kwaliteitsbodem in de minnelijke schuldhulpverlening. De Wgs schrijft in dat licht voor dat gemeenten moeten voorzien in schuldhulpverlening, geen wachtlijst mogen hebben en dat mensen binnen vier weken na aanmelding een intake moeten krijgen. De in de memorie van toelichting geformuleerde doelen luiden als volgt:

1. Realiseren van brede toegankelijkheid.
2. Beperken van wacht- en doorlooptijden.
3. Realiseren van integrale schuldhulpverlening onder regie van de gemeente.
4. Politiek agenderen van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

De achterliggende beleidsdoelstelling van de Wgs is dat gemeenten zouden gaan voorzien in een adequate oplossing voor mensen met problematische schulden (Jungmann en Kruis, 2014; Baan, Louwes en Oostveen, 2016). Daarnaast subsidieerde het ministerie van SZW een proces dat moest leiden tot een kwaliteitsslag in de uitvoering: de ontwikkeling van een NEN-norm (kwaliteitsnorm) voor schuldhulpverlening die zijn beslag kreeg onder NEN 8048. Het idee was dat de kaderwet de basis zou vormen en samen met de NEN 8048 (die zich in de tijd kon ontwikkelen) eraan zou bijdragen dat mensen met schulden bij de gemeente een laagdrempelige voorziening vonden waar zij snel en soepel zouden kunnen instromen in een driejarige schuldregeling met kwijtschelding. De NEN 8048 werd echter nooit een breed gedragen kwaliteitsnorm en heeft in die zin dus ook niet gebracht waarop werd gehoopt.

Met de inwerkingtreding van de Wgs werd het ministerie van SZW systeemverantwoordelijk voor een stelsel van schuldhulpverlening waarmee werd beoogd dat schuldenaren hoofdzakelijk in minnelijke regelingen, getroffen door gemeenten, uit de schulden zouden komen. Het uitgangspunt van de Wsnp als stok achter de deur werd in dit stadium vastgehouden. De gemeenten waren vooral aan zet om te voorzien in de beoogde doelstellingen van het stelsel: huishoudens aan een schone lei helpen. In de jaren daarna bleek dat gemeenten daar onvoldoende in slaagden (Jungmann e.a., 2014; Baan, Louwes en Oostveen, 2016; Nationale ombudsman, 2018). Te veel huishoudens weten niet de weg naar de schuldhulpverlening te vinden of stromen na een intake niet (tijdig) door naar een traject om een schuldregeling te treffen. In een quickscan van de aansluiting tussen de twee trajecten constateren Combrink-Kuiters en Peters (2011) dat de grote verschillen in de uitvoering door gemeenten en een gebrek aan communicatie in combinatie met onjuiste beeldvorming de belangrijkste risicofactoren zijn voor een soepele overgang tussen het minnelijk en wettelijk traject. In de jaren daarna wordt steeds duidelijker dat een grote groep schuldenaren de weg naar de gemeentelijke schuldhulpverlening niet vindt of, als zij daar wel in slagen, er voor hen niet geprobeerd wordt om een minnelijke schuldregeling te treffen (Jungmann e.a., 2014; Nationale ombudsman, 2019). Crediteuren komen in dat licht dus ook maar beperkt in aanraking met de beoogde stok-achter-de-deur werking van de Wsnp.

## 2.2 Werken aan centralere regie op de gemeentelijke schuldhulpverlening

Uit de ontstaansgeschiedenis van het stelsel blijkt dat schuldhulpverlening altijd geworteld is geweest in lokale initiatieven om mensen met problematische schulden te helpen. Tegelijkertijd kreeg de schuldenproblematiek meer en meer aandacht op landelijk niveau. Daardoor is er in de afgelopen veertig jaar stap voor stap meer centrale regie gekomen op de lokale uitvoering in het gemeentelijk domein. De stappen om te komen tot meer eenduidigheid in de uitvoering (regie) zijn niet alleen door de wetgever gezet, maar ook door bewindslieden, de branchevereniging NVVK en de rechterlijke macht of ze hebben dat in elk geval geprobeerd. De gemeenschappelijke deler in de regiestappen is de behoefte om schuldenaren met problematische schulden op een passende wijze en bij voorkeur in het gemeentelijk domein uit de problemen te helpen.

Voorbeelden van de eerste regiestappen door de afgelopen veertig jaar heen zijn de ontwikkeling van de Gedragscode Schuldregeling door de NVVK in 1979 en de uitwerking van het concept integrale schuldhulpverlening in de jaren 90. De gedragscode had als doel om uniformiteit te brengen in de duur van de schuldregelingen en de verdeelpositie van de schuldeisers. De uitwerking van het concept integrale schuldhulpverlening was vooral bedoeld om de grote verschillen in werkwijze tussen kredietbanken, sociale diensten en instellingen voor maatschappelijk werk te verkleinen. In diverse commissies en samenwerkingsverbanden is in die tijd gewerkt aan een eenduidige manier van werken (Boorsma, 1994). Anders verwoord, de inspanningen op regie tot de inwerkingtreding van de Wsnp waren vooral gericht op het harmoniseren van de uitvoering in het gemeentelijk domein. Daarbij werd gemeentelijke autonomie gerespecteerd maar ook beoogd, om al te grote kwaliteitsverschillen tussen gemeentelijke schuldhulpverleningsarrangementen te verkleinen.

De inwerkingtreding van de Wsnp in 1998 was een grote stap naar meer centrale regie. Naast eenduidigheid van schulden werd met deze wet nadrukkelijk beoogd dat er meer minnelijke regelingen tot stand zouden komen. Doordat toen al in de Wet op het consumentenkrediet (Wck) stond dat schuldhulpverlening tegen betaling door de schuldenaar verboden is, was de regie vooral gericht op regelingen in het gemeentelijk domein. Echter, in de eerste jaren na de Wsnp daalde het aantal minnelijke regelingen fors. Onder meer de rechters en de branchevereniging NVVK probeerden regie te voeren, opdat er meer regelingen in het gemeentelijk domein tot stand zouden komen. Rechters trachtten bijvoorbeeld bij te sturen door de verschillen in berekening van de afloscapaciteit gelijk te trekken (want de verschillen in berekening tussen de twee trajecten maakten de wettelijke saneringen onbedoeld aantrekkelijker voor schuldeisers). De NVVK probeerde bij te sturen door met een nieuwe werkwijze te komen, convenanten te gaan sluiten met landelijke schuldeisers en het lidmaatschap van de vereniging open te stellen voor private partijen. Het idee was dat een brede achterban met convenanten met schuldeisers die op basis van een NVVK-lidmaatschap akkoord gaan, stimuleert en er aan bij zouden dragen dat er meer minnelijke regelingen tot stand komen. In het besef dat de pogingen tot regie van onder meer de rechters en de NVVK niet voldoende gewicht in de schaal legden, stelde het Kabinet tussen 2009 en 2011 tijdelijke extra middelen beschikbaar (110 miljoen over drie jaar) om de kwaliteit van de schuldhulpverlening te verbeteren. Die middelen zijn door gemeenten deels ingezet om wachttijsten weg te werken. De inzet van deze extra middelen zou ook de totstandkoming van minnelijke regelingen verder moeten bevorderen. Kortom, ook na de inwerkingtreding van de Wsnp probeerden diverse partijen de totstandkoming van minnelijke regelingen te stimuleren.

Ook de inwerkingtreding van de Wgs past in de trend om op centraler niveau te werken aan regie op de gemeentelijke schuldhulpverlening. Met de Wgs werd beoogd dat gemeenten voorzien in een adequate oplossing voor mensen met problematische schulden. Met de inwerkingtreding werden gemeenten er zowel ambtelijk als bestuurlijk van doordrongen dat het aanbieden van schuldhulpverlening een gemeentelijke verantwoordelijkheid is.

Na het van kracht worden van de Wgs zijn er verdere registappen gezet. Zo heeft de NVVK met succes geprobeerd om nog meer convenanten te sluiten met schuldeisers, zodat bij vorderingen van die partijen medewerking aan een minnelijke regeling praktisch gegarandeerd is. In 2016 zette toenmalig staatssecretaris Klijnsma registappen op de toegang van het stelsel. Het beeld leefde namelijk dat te veel mensen het stelsel niet binnenkwamen (Jungmann & Kruis, 2014; Baan, Louwes en Oostveen, 2016). Onder meer via een verzamelbrief aan gemeenten heeft de staatssecretaris toen laten weten dat gemeenten geen groepen schuldenaren zoals eigenhuisbezitters categoriaal mogen uitsluiten van toegang tot de schuldhulpverlening. Zij zette haar oproep kracht bij door in de brief ook aan te kondigen dat zij de inspectie onderzoek zou laten doen naar de toegankelijkheid en als het moest vlak voor het einde van de kabinetsperiode nog een noodwetsvoorstel zou indienen. Gemeenten zijn gaan bewegen en het noodwetsvoorstel is er niet gekomen. Ook de oproep in de verzamelbrief en het aangekondigde onderzoek kunnen gezien worden als regie om erop te sturen dat mensen met problematische schulden bij de gemeente de benodigde passende hulp krijgen.

Kortom, gemeenten zijn altijd de sleutelspeler geweest in de schuldhulpverlening. Daarnaast weten ook landelijke spelers, waaronder de wetgever, de afzonderlijke departementen, brancheverenigingen en rechters, zich betrokken bij de schuldhulpverlening. Ook zij willen bevorderen dat mensen met financiële problemen in het gemeentelijk domein de hulp krijgen die zij nodig hebben. Deze betrokkenheid heeft geleidelijk aan geleid tot diverse initiatieven die – met inachtneming van de gemeentelijke autonomie – geresulteerd hebben in een centralere regie op het stelsel. In de (historische) kern is het stelsel weliswaar decentraal, maar door de jaren heen worden centraliserende tendensen steeds zichtbaarder.

### 2.3 De beleidstheorie achter de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject

Uit het voorgaande blijkt dat de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject ontstond toen de Wsnp in werking trad en dat er al decennia wordt gewerkt aan effectieve schuldhulpverlening op gemeentelijk niveau. Aan het eind van deze paragraaf geven we grafisch de beleidstheorie van de wetgever achter de aansluiting weer.

#### Doelen aansluiting wettelijk en minnelijk traject

Een belangrijk uitgangspunt voor de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject is dat een wettelijke schuldsanering voor schuldeisers een stok achter de deur moet zijn, zodat schuldeisers de voorkeur geven aan minnelijke regelingen. Door akkoord te gaan met minnelijke schuldregelingen, voorkomen schuldeisers dat een rechter hen kan dwingen mee te werken aan een wettelijke schuldsanering. Om dit te bewerkstelligen, zijn er in de Wsnp voor schuldeisers ‘negatieve’ elementen opgenomen. Het stok-achter-de-deur principe is bedacht om massaal beslag op de rechterlijke macht te voorkomen. Daarbij is er in de beleidstheorie van uitgegaan dat gemeenten voorzien in laagdrempelige schuldhulpverlening waar mensen met problematische schulden die voldoende stabiel zijn, vrij soepel in een schuldregeling met kwijtschelding terecht komen.



### Gewenst gedrag van belangrijke stelselpartijen betrokken bij de aansluiting

Om de Wsnp een stok achter de deur te laten zijn, heeft de wetgever ervoor gekozen om een aantal stelselpartijen een rol te geven in de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject. De belangrijkste spelers zijn: gemeenten, schuldenaren, schuldeisers en rechters. Als iedereen zijn rol naar behoren speelt, ontstaat er een soepele stroom tussen het minnelijk en wettelijk traject van alleen schuldenaren die de wettelijke schuldsanering echt nodig hebben en in staat zijn om het wettelijke traject goed te volbrengen.

Bij een goede rolinvulling door de verschillende stelselpartijen hoort ook bepaald wensgedrag van deze stelselpartijen: welk gedrag wordt verwacht op basis van deze rolinvulling? Dit gedrag ziet er als volgt uit. Allereerst wordt onder regie van de gemeente en met hulp van maatschappelijke organisaties en waar nodig beschermingsbewindvoerders gepoogd de schuldeisers en de schuldenaar die daartoe in staat (en te goeder trouw is) is tot een minnelijke schuldsanering te bewegen. Een succesvol traject resulteert in een kwijtschelding door de schuldeisers van de resterende vorderingen van de schuldenaar. De wettelijke opdracht om de regierol te voeren, is geregeld in de Wgs. De Inspectie SZW houdt toezicht op de uitvoering van de regierol van gemeenten.

Mocht een minnelijk traject bij stabiele schuldenaren met problematische schulden niet resulteren in een kwijtschelding van de resterende vorderingen, dan voorziet het stelsel in de mogelijkheid om bij een rechter het wettelijk schuldsaneringstraject aan te vragen. Op basis van de Faillissementswet (waarin de Wsnp is ondergebracht) toetst de rechter dan of het wettelijk schuldsaneringstraject in de voorliggende situatie passend is. Een deugdelijk uitgevoerd minnelijk traject is daarbij een voorwaarde. Met deze eis wordt beoogd dat het wettelijk schuldsaneringstraject goed aansluit op het minnelijk traject en alleen wordt ingezet als andere, minder kostbare en ingrijpende methoden al zijn benut.

### Beschikbare instrumenten en stelselsturing

Via wetgeving worden aan de verschillende partijen instrumenten ter beschikking gesteld. Deze instrumenten stellen de stelselpartijen in staat om hun rol te spelen en eventueel gewenst gedrag af te dwingen. Het begint met de bewindspersonen die systeemverantwoordelijk zijn voor de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject. Deze systeemverantwoordelijkheid is vormgegeven in wetgeving, te weten de Wgs, de Wsnp en de Wck.

De Wsnp is de basis van de aansluiting. Immers, daarin staat dat er alleen een beroep kan worden gedaan op de rechter als er sprake is geweest van een deugdelijk minnelijk traject. De Wgs voorziet in aanvulling daarop in een globale uitwerking van wat er van de gemeente wordt verwacht. De Wsnp en de Wgs hebben overigens een verschillende insteek. De Wsnp voorziet in een heldere beschrijving van wat er van rechters en schuldenaren wordt verwacht. Schuldenaren kunnen aan deze wet inzicht ontleen wat er van hen verwacht wordt, maar ook waar zij recht op hebben. De Wgs is een kaderwet en beschrijft op hoofdlijnen de verantwoordelijkheden van gemeenten. Een goed voorbeeld daarvan is het artikel 2 van de Wgs, waarin staat dat de gemeenteraad een plan moet vaststellen “dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente”. Schuldenaren kunnen niet aan de Wgs aflezen waar zij bij een gemeente op mogen rekenen; de wet geeft geen inzicht in wat ondersteuning inhoudt. Dit wordt lokaal bepaald en vastgelegd in beleidsplannen zodat gemeenten maatwerk kunnen leveren en recht kunnen doen aan plaatselijke of regionale verschillen.

Welke resultaten de gemeente precies wenst te behalen met schuldhulpverlening en hoe zij die verwacht te realiseren, mag de gemeenteraad zelf bepalen. Over de aansluiting tussen het wettelijk en minnelijk traject is niet specifiek iets geregeld in de Wgs. De wetgever verwachtte kennelijk dat het niet nodig was om hier aanvullende eisen aan te stellen. Wel worden in de memorie van toelichting veel verwachtingen uitgesproken over de manier waarop gemeenten hun rol invullen.

### Doelen aansluiting

- (1) Zoveel mogelijk mensen met problematische schulden vinden bij de eigen gemeente een laagdrempelige voorziening voor schuldhulp waar zij, indien passend en gewenst, snel en soepel kunnen instromen in een driejarige schuldregeling met kwijtschelding.
- (2) Zoveel mogelijk schuldeisers werken mee aan een minnelijke schuldregeling.

### Gewenst gedrag van belangrijke stelselpartijen

#### Van gemeenten:

- Het hebben van een actueel door de gemeenteraad.
- Goedgekeurd beleidsplan dat rust op daarop aansluitende beleidsregels, convenanten en overeenkomsten met samenwerkingspartners die mede uitvoering geven aan de uitvoering van de schuldhulpverlening.
- In het beleidsplan is zowel uitgewerkt hoe de gemeente invulling geeft aan preventie, curatie, integrale samenwerking en nazorg.
- Ook is in het beleidsplan uitgewerkt welke minimale kwaliteitseisen de gemeente stelt aan haar uitvoering en hoe zij die monitort.
- Uitvoering geven aan schuldhulpverlening
- In uitvoering inzet op zo snel mogelijk toeleiden naar een schuldenvrije toekomst en alleen stabiliseren of verwijzen naar bewindvoering als er verhinderende redenen zijn (waaronder een actieve en adequate inzet van de minnelijke middelen uit de Wsnp).
- Inzet (waar nodig) van dwangakkoord, smal en breed moratorium en voorlopige voorziening
- In uitvoering inzet op voorkomen wettelijke schuldsanering.
- Saneringsfit maken en houden van cliënten.
- Cliënten voorbereiden op zitting Wsnp.

#### Van beschermingbewindvoerders:

- Stabilisatie bewerkstelligen.
- Werken aan vergroten zelfredzaamheid om mensen onder schuldbewind uit te laten stromen.
- Zodra mogelijk, toeleiden naar traject gericht op schuldenvrije toekomst.
- Uitvoering zet in op voorkomen wettelijke schuldsanering.
- Deugdelijke rekening en verantwoording.

#### Van de schuldenaar:

- Mensen met problematische schulden zoeken (tijdig) hun gemeente op voor schuldhulp en uiteindelijk schuldregeling.
- Mensen met problematische schulden kiezen, als er geen minnelijke regeling tot stand komt, voor een verzoek tot toepassing van de Wsnp door een rechter, om zo toch aan een schuldenvrije toekomst te kunnen beginnen.

#### Van schuldeisers:

- Werken constructief mee aan minnelijke schuldregeling om wettelijke schuldsanering te voorkomen (ingebouwde negatieve prikkels voor crediteuren in Wsnp als stok achter de deur).

#### Van rechters:

- Kritische toets op noodzaak en recht Wsnp
- Kritische toets op verzoeken minnelijke middelen (breed en smal moratorium, dwangakkoord en voorlopige voorziening)

Gewenst gedrag alle actoren: (a) samenwerking; (b) afstemming, (c) gebruiken en benutten beschikbaar instrumentarium, en (d) in juiste volgorde inzetten van beschikbaar instrumentarium

### Beschikbare instrumenten

#### Voor gemeenten:

- Schuldregelingen met kwijtschelding
- Revolverende fondsen
- Budgetbeheer
- Budgetcoaching
- Budgetcursussen
- Inzet vrijwilligers
- Wsnp-verklaring
- Voorlopige voorziening (via rechter)
- Dwangakkoord (via rechter)
- Smal en breed moratorium (via rechter)

#### Voor beschermingbewindvoerders

- Schuldbewind
- Wsnp-verklaring
- Dwangakkoord als zelf aangeboden minnelijke regeling niet werkt (via rechter)

#### Voor rechters

- Wsnp
- Voorlopige voorziening in kader Wsnp
- Smal en breed moratorium
- Dwangakkoord

#### Beschikbare financiering voor schuldhulpverlening

- Structureel middelen uit gemeentefonds door gemeenten zelf verdeeld.
- Incidentele aanvullende middelen via gemeentefonds.
- Middelen Raad voor Rechtsbijstand ter financiering van bewindvoerders Wsnp.

### Stelselsturing ministeries SZW en J&V

#### Wetten gericht op aansluiting minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening

- **Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)**  
Regelt minnelijk traject, kwaliteitsbodern, toegang, breed moratorium.
- **Faillissementswet**  
Regelt Wsnp (inclusief wijziging 2008), dwangakkoord, voorlopige voorziening, moratorium.
- **Wet op het consumentenkrediet (Wck)**  
Regelt welke partijen mogen voorzien in schuldregeling.

#### Inzetten handhavingcapaciteit

- Inspectie SZW als toezichthouder op uitvoering Wgs doorgemeenten
- Belastingdienst als toezichthouder op Wck

#### Facilitering

- Kennis
- Best practices
- Middelen

Betrokken bewindpersonen nemen systeemverantwoordelijkheid

## 2.4 De beleidstheorie achter het stelsel van schuldhulpverlening

In de vorige paragraaf is de beleidstheorie achter de aansluiting tussen minnelijke schuldhulpverlening beschreven. Om te kunnen onderzoeken hoe die aansluiting in de praktijk functioneert, is het noodzakelijk om de aansluiting te beschouwen in de context van het hele stelsel. Het ligt immers in de rede dat het functioneren van de aansluiting mede afhangt van het functioneren van het stelsel van schuldhulpverlening in brede zin. Om die reden hebben we daarom ook de beleidstheorie achter het hele stelsel gereconstrueerd

### Maatschappelijke effecten en doelstellingen in het brede stelsel van schuldhulpverlening

Het stelsel voor schuldhulpverlening is opgesteld om in de samenleving een positief effect te sorteren. In dit geval gaat het om het vinden van een goede balans tussen de betalingsmoraal en een schuldevrije toekomst. Wanneer het te gemakkelijk is om onder schulden uit te komen, kan dit de betalingsmoraal van schuldenaren negatief beïnvloeden. De verwachting is dat het opleggen van een flinke betalingsinspanning bij mensen voor wie een volledige betaling niet realistisch is, een positief effect heeft op de betalingsmoraal. De inspanning is niet gericht op een minimaal bedrag of percentage, maar op een periode: van mensen wordt verwacht dat ze gedurende drie jaar het maximale geven en rondkomen van een absoluut minimum. Als deze betalingsinspanning wordt geleverd, moet dit ook beloond worden. Dat vereist een toegankelijk, transparant, snel en goed werkend systeem van schuldhulpverlening. Dit hebben we samengevat in de doelstelling van de beleidstheorie:

*Alle natuurlijke personen die te goeder trouw zijn geweest maar niet in staat zijn om de verplichtingen na te komen die zij zijn aangegaan, krijgen na een flinke (betalings)inspanning perspectief op een schuldevrije toekomst in de vorm van een kwijtschelding van resterende vorderingen of een omzetting van vorderingen naar natuurlijke verbintenissen.*

Voor het bereiken van deze doelstelling is een minnelijk en wettelijk traject ingericht. Deze trajecten hebben we in de vorige paragraaf beschreven.

### Gewenst gedrag van de stelselpartijen

Zoals we in de beleidstheorie achter de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject beschreven, geldt ook voor het stelsel in brede zin dat de wetgever ervoor heeft gekozen om een aantal stelselpartijen een rol te geven in het schuldhulpverleningssysteem. Wanneer al deze partijen op een juiste manier hun rol spelen, wordt de doelstelling van het stelsel behaald. Bij het stelsel zijn meer partijen betrokken dan bij de aansluiting. Naast gemeenten, schuldeisers, schuldenaren en rechters betreft dit beschermingsbewindvoerders, bewindvoerders Wsnp, vrijwilligers en wijkteams.

Volgens de beleidstheorie wordt het beleidsdoel behaald door het samenspel van deze acht stelselpartijen. In het minnelijk traject hebben gemeenten de regierol. Deze regie is erop gericht om burgers met financiële problemen de ondersteuning te geven die zij nodig hebben. Van de schuldenaar wordt verwacht dat hij te goeder trouw handelt en een maximale inspanning levert om de situatie op te lossen. Bij problematische schulden betekent dit dat verwacht wordt dat de situatie zo snel mogelijk wordt gestabiliseerd en dat de schuldenaar zodra dat mogelijk is meewerkt aan een traject om een schuldregeling met kwijtschelding te treffen. De rechters hebben een duidelijk omschreven rol in het toetsen van verzoeken voor het wettelijk schuldsaneringstraject en het toezicht op de bewindvoerders Wsnp. Deze bewindvoerders hebben een belangrijke taak in de uitvoering van het wettelijke schuldhulpverleningstraject. Van de schuldeisers wordt verwacht dat zij meewerken in het minnelijk traject, onder meer omdat zij daarmee kunnen voorkomen dat ze in een wettelijke sanering gedwongen worden om mee te werken. Beschermingsbewindvoerders, wijkteams en vrijwilligers spelen een belangrijke rol in het stabiliseren van schuldsituaties, zodat gemeenten in hun rol als uitvoerder van schuldhulpverlening een passend plan kunnen opstellen.

### Beschikbare instrumenten en stelselsturing

De ministeries van J&V en SZW zijn verantwoordelijk voor het stelsel. J&V is verantwoordelijk voor het wettelijk schuldsaneringstraject (Wsnp) en SZW voor het minnelijk traject (Wgs). De Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap (Burgerlijk Wetboek Boek 1) regelt de aanpassing van het beschermingsbewind met schuldenbewind. J&V is voor deze wet ook het eerst verantwoordelijke ministerie.

J&V (via de Wsnp in de Faillissementswet, Wet wijziging curatele) en SZW (via de Wgs) gebruiken wetgeving om:

1. de stelselpartijen voor te schrijven hoe ze hun rol binnen het systeem moeten invullen
2. de stelselpartijen instrumenten te geven zodat ze hun rol binnen het systeem goed kunnen spelen.

Verder worden via de Wck eisen gesteld aan schuldbemiddelaars. Overigens is het ministerie van EZK verantwoordelijk voor deze wet.<sup>1</sup>

Er is niet voor gekozen om via de financiering van de schuldhulpverlening te sturen op de doelstelling van het beleid, zoals bijvoorbeeld met de BUIG-budgetten in het kader van de Participatiewet wel is gebeurd. De financiering van het schuldhulpverleningsstelsel loopt namelijk via de gemeentelijke huishouding. De gemeenten kunnen dus zelf de budgetten bepalen waarmee ze hun zelfbepaalde ambities waarmaken. Voor de schuldhulpverlening stelt het Rijk met enige regelmaat extra middelen ter beschikking via het gemeentefonds. De gemeente is dus vrij al deze middelen voor schuldhulpverlening naar eigen inzicht in te zetten. Daarop is in structurele zin geen toezicht vanuit het Rijk. Voor bewindvoering geldt dat, indien de onderbewindgestelde zelf de bewindvoerder niet kan betalen, gemeenten de bewindvoerder betalen uit de bijzondere bijstand.

Het toezicht op de wettelijke kaders is tot slot langs de lijnen van elke afzonderlijke wet belegd bij verschillende toezichthouders. Elke toezichthouder heeft hierbij de ruimte om een eigen toezichtkader te hanteren.

<sup>1</sup> Het wettelijk kader voor de schuldeisers wordt overigens niet alleen gevormd door de regels over schuldhulpverlening in de Wgs, Wsnp en de Wck. Er zijn veel andere wetten die niet gericht zijn op het stelsel, maar wel het gedrag van de schuldeisers beïnvloeden. Voorbeelden hiervan zijn het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten (Wik), de Zorgverzekeringswet, het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, de Wahv, de Gerechtsdeurwaarderswet, de Wet financiële dienstverlening, de Wet financieel toezicht en de Toeslagenwet.

### Maatschappelijk effect

Het bestaan van een enerzijds stevig systeem dat flinke (betalings)inspanningen vraagt (en daarmee een stevige betalingsmoraal garandeert) en anderzijds afnemers die onverhoopt niet kunnen betalen een schuldenvrije toekomst biedt, geeft verstrekkers voldoende zekerheden om middelen en diensten te bieden terwijl er geen onnodige hoge maatschappelijke kosten worden veroorzaakt doordat schuldsituaties te lang blijven bestaan.

### Effecten

Verstrekkers diensten en middelen kunnen overeenkomsten aan te gaan waar betalingsverplichtingen vanuit gaan omdat zij kunnen rekenen op een deugdelijk incassosysteem dat voldoende druk geeft om betaling af te dwingen van niet-willers. Afnemers diensten en middelen die onverhoopt niet in staat zijn om de financiële verplichtingen die zij zijn aangegaan na te komen, kunnen rekenen op een toegankelijk, transparant, snel, stevig werkend systeem waarin zij door een flinke (betalings)inspanning te leveren ook de kans krijgen op een schuldenvrije toekomst.

### Doel

Alle natuurlijke personen die te goeder trouw zijn geweest maar niet in staat zijn om de verplichtingen na te komen die zij zijn aangegaan krijgen na een flinke (betalings)inspanning perspectief op een schuldenvrije toekomst in de vorm van een kwijtschelding van resterende vorderingen of een omzetting van vorderingen naar natuurlijke verbintenissen.

#### Van gemeenten

- Het hebben van een actueel door de gemeenteraad goedgekeurd beleidsplan dat rust op daarop aansluitende beleidsregels, convenanten en overeenkomsten met samenwerkingspartners die mede uitvoering geven aan de uitvoering van de schuldhulpverlening.
- In het beleidsplan is zowel uitgewerkt hoe de gemeente invulling geeft aan preventie, curatie, integrale samenwerking en nazorg.
- Ook is in het beleidsplan uitgewerkt welke minimale kwaliteitsisen de gemeente stelt aan haar uitvoering en hoe zij die monitort.
- Uitvoering geven aan schuldhulpverlening.
- In uitvoering inzet op zo snel mogelijk toeleiden naar een schuldenvrije toekomst en alleen stabiliseren of verwijzen naar bewindvoering als er verhinderende redenen zijn (waaronder een actieve en adequate inzet van de minnelijke middelen uit de Wsnp).
- Inzet (waarnodig) van dwangakkoord, smal en breed moratorium en voorlopige voorziening
- In uitvoering inzet op voorkomen wettelijke schuldsanering
- Saneringsfit maken en houden van cliënten
- Cliënten voorbereiden op zitting Wsnp
- Deugdelijke toepassing AWV

#### Van schuldeisersketen:

- Verstrekkers diensten en middelen bieden pas kredieten na toetsing of koper financiële verplichting op zich kan nemen.
- Voorkomen betalingsachterstanden.
- Schuldeisers en deurwaarders respecteren beslagvrije voet en passen die juist toe.
- Brengen bij inning vordering geen onnodige kosten in rekening.
- Wijzen vroegtijdig op eisen aan afbetaling en waar nodig op mogelijkheid schuldhulpverlening.
- Werken constructief mee aan minnelijke schuldregeling om wettelijke schuldsanering te voorkomen.
- Ingeschakelde deurwaarders en incassobureaus handelen.

#### Van rechtshouders

- Kritische toets op noodzaak en recht Wsnp en bewindvoering in brede zin.
- Kritische toets op verzoeken minnelijke middelen (breed en smal moratorium, dwangakkoord en voorlopige voorziening) toezicht op bewindvoerders in minnelijk en wettelijk traject.

#### Van de schuldenaar:

- Voert een deugdelijke financiële huishouding en zet daarbij de financiële competenties zoals onderscheiden door Nibud in.
- Te goeder trouw handelen.
- Mensen met problematische schulden zoeken (tijdig) hun gemeente op voor schuldhulp en uiteindelijk schuldregeling.
- Mensen met problematische schulden kiezen bij niet tot standkomen minnelijke regeling voor een beroep op de rechter om zo toch aan een schuldenvrije toekomst tekunnen beginnen aan.
- Maximale inspanning (zowel in termen van inzet zoals meewerken aan re-integratie om te gaan werken als bereidheid om maximale betalingen te kunnen doen)
- Maken geen nieuwe problematische schulden.

#### Van bewindvoerders in het minnelijk traject:

- Stabilisatie bewerkstelligen.
- Werken aan vergroten zelfredzaamheid om mensen onder schuldenbewind uit te laten stromen. Zodra mogelijk toeleiden naar traject gericht op schuldenvrije toekomst.
- Uitvoering zet in op voorkomen wettelijke schuldsanering.
- Deugdelijke rekening en verantwoordiging.

#### Van bewindvoerders in het wettelijke traject

- Het uitvoeren van de taken die volgen uit de benoeming tot bewindvoerder als bedoeld in artikel 287, derde lid, van de Faillissementswet.
- Deugdelijke rekening en verantwoordiging.

#### Wetten niet gericht op steisel maar wel impact op wensgedrag

- Burgerlijk wetboek
- Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Invorderingswet 1990)
- Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten (ook bekend als WIK)
- Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW
- Wetgeving (aangepast in 2017)-Zorgverzekeringswet(wanbetalersregeling)
- Wet Wáhr
- Gerechtedeurvaarderswet
- Wet financieel dienstverlening
- Wet financieel toezicht
- Toeslagenwet
- AVG
- Algemene wet bestuursrecht
- Wetgeving in relatie tot marktwerking

#### Handhavers buiten steisel:

- AFM, DNB, bureau, handhaving
- Belastingdienst, BFT en ACMI

#### Voor gemeenten

- Schuldregelingen met kwijtschelding
- Revalverende fondsen
- Budgetbeheer,
- Budgetcoaching
- Budgetcursussen
- Inzet vrijwilligers
- Moratorium,
- Voorlopige voorziening
- Dwangakkoord
- Wsnp-verklaring

#### Voor schuldeisersketen

- Buitengerechtelijke incassokosten
- Beslag op inkomen of uitkering
- Beslag op inboedel, roerende zaken
- Overheidsvordering
- Bestuursrechtelijke premie (boete CAK)
- Verhaal zonder dwangbevel
- Gijzeling
- Beslagregister

#### Voor rechtshouders

- Voor rechtshouders
- Beschermingsbewind
- Dwangakkoord
- Breed en smal moratorium
- Voorlopige voorziening in kader Wsnp
- Wsnp
- toezicht op bewindvoerders in minnelijk en wettelijk traject

#### Voor bewindvoerders in het minnelijk traject

- Schuldenbewind
- Wsnp-verklaring
- Dwangakkoord als zelf aangeboden minnelijke regeling niet werkt

#### Voor bewindvoerders in het wettelijke traject

- Wsnp-schuldenbewind

#### Alle actoren: beslagvrije voet

#### Wetten gericht op steisel

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (regelt kwaliteitsbodem, toegang, breed moratorium) Faillissementswet (regelt Wsnp, dwangakkoord, voorlopige voorziening, moratorium, en na aanpassing in 2008: verminderen instroom Wsnp) Wet op het consumentenkrediet (regelt welke partijen mogen voorzien in schuldregeling) Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (regels toepassing beslagvrije voet/ Participatiewet (verlenen bijzondere bijstand voor bewindvoering/ gedragsregels voor uitkeringsgerechtigden) Wet op rechtsbijstand (regelt toevoeging bewindvoerder Wsnp) Wet (wijziging) van Curatele, Beschermingsbewind en Mentorschap (regelt aanpassing bewindvoering met schuldenbewind)

#### Inzetten handhavingcapaciteit

- Inspectie SZW als toezichthouder op uitvoering WGS door gemeenten

#### Facilitering

- Kennis
- Best practices
- Rijks incassovisie
- Regeerakkoord

#### Publieke middelen schuldhulp

- Structureel middelen uit gemeentefonds door gemeenter zelf verdeeld
- Incidentieel aanvullende middelen via gemeentefonds
- Landelijke subsidies om projecten op te zetten

#### Private middelen schuldhulp

- Particuliere subsidies om projecten op te zetten
- Financiering van projecten uit fondsen
- Financiering van projecten door schuldeisers



## 2.5 Relevante wetgevingsinitiatieven

In 2018 gaf de staatssecretaris van SZW Van Ark het startsein voor het samenwerkingsverband Brede Schuldenaanpak. De brede schuldenaanpak bevat een groot aantal initiatieven van ministeries, gemeenten en andere betrokken partijen. Het valt te verwachten dat deze lopende initiatieven op termijn impact hebben op het brede stelsel van schuldhulpverlening en op de aansluiting van het minnelijk en wettelijk traject in het bijzonder.

Dit hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt dat de sturing op het stelsel voor schuldhulpverlening en de aansluiting van het minnelijke op het wettelijke traject voornamelijk plaatsvindt via wetgeving. Daarom geven wij op deze plaats in het rapport een overzicht van de voor deze verkenning relevante wetswijzigingen, zoals opgenomen in de bijlage bij de brief 'Actieplan Brede schuldenaanpak' van 22 mei 2018.

WET- EN REGELGEVING IN ONTWIKKELING	STAND VAN ZAKEN
Verduidelijking Wgs om gegevensuitwisseling te faciliteren binnen de kaders van de Algemene verordening gegevensbescherming. Alsmede om vroegsignalering mogelijk te maken.	Internetconsultatie is afgerond. Nog niet aangeboden aan ministerraad.
Wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind (Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij het verzoek tot instelling van beschermingsbewind wegens problematische schulden).	Internetconsultatie is afgerond. Nog niet aangeboden aan ministerraad.
Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en enige andere wetten in verband met de herziening van het beslag- en executierecht. Hierin wordt o.a. het beslagvrije bedrag tijdens bankbeslag geregeld en uitbreiding beslag op roerende zaken.	Advies Raad van State uitgebracht.
Verbreding van het beslagregister, wordt een eigenstandige nieuwe wet waarin de KBvG en de uitvoeringsorganisaties gegevens gaan uitwisselen omtrent derdenbeslag.	Ambtelijk in voorbereiding.
Misstanden rondom private buitengerechtelijke incassobureaus worden aangepakt. Een verplichte registratie in het incassoregister is een maatregel. De eisen die worden gesteld aan de incassobureaus hebben betrekking op de kwaliteit van het uit te voeren werk, de uitoefening van het bedrijf en de omgang met schuldenaren.	Ambtelijk in voorbereiding.
Wetsvoorstel Evaluatiewet bestuursrechtelijke geldschuldenregeling Awb (Wetsvoorstel tot aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht naar aanleiding van de evaluatie van de regeling over bestuursrechtelijke geldschulden)	Advies Raad van State uitgebracht.

Tabel 1. Overzicht relevante wetswijzigingen.

Geen van de wetsvoorstellen uit de bijlage bij de brief 'Brede schuldenaanpak' van 22 mei 2018 zijn vooralsnog behandeld door de Tweede Kamer.

## 2.6 Conclusie over de reconstructie

In dit hoofdstuk hebben we de beleidstheorie achter de aansluiting tussen het minnelijke en wettelijke traject in de schuldhulpverlening gereconstrueerd. Hiervoor bleek ook een reconstructie van het gehele stelsel van schuldhulpverlening noodzakelijk. We zijn gestart door vanuit het historisch perspectief het ontstaan en de ontwikkeling van de rol van de overheid in de schuldhulpverlening te beschrijven, met specifieke aandacht voor de aansluiting tussen het minnelijke en wettelijke traject binnen het bredere stelsel. Historisch gezien zijn de gemeenten, sinds de eerste helft van de 20e eeuw, altijd de sleutelspeler geweest in de schuldhulpverlening. Later zijn ook andere spelers, waaronder de landelijke wetgever, de afzonderlijke departementen, brancheverenigingen en rechters, zich betrokken gaan weten bij de schuldhulpverlening. Deze betrokkenheid heeft geleidelijk geleid tot diverse initiatieven die – met inachtneming van de gemeentelijke autonomie – tot een centralere regie op het stelsel hebben geleid. Het stelsel is in de (historische) kern decentraal, maar daarbinnen zijn centraliserende tendensen over de jaren steeds zichtbaarder, ook in de thans lopende wetgevingsinitiatieven. Dit neemt niet weg dat gemeenten veel ruimte hebben om zelf de schuldhulpverlening vorm te geven.

De ruime beleidsruimte en centrale rol van de gemeente zijn ook zichtbaar in de beleidstheorie voor de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject. De inrichting van het minnelijk traject is erg belangrijk voor deze aansluiting; hiervoor is de gemeente hoofdvast verantwoordelijk. De grote ruimte die gemeenten hebben om deze inrichting te bepalen, blijkt uit het feit dat de landelijke wetgever alleen voorschrijft dat de gemeente een beleidsplan moet opstellen, maar geen inhoudelijke eisen stelt aan wat er in het beleidsplan moet staan. Volgens de beleidstheorie werken onder regie van de gemeenten, schuldeiser(s), de schuldenaar en eventuele bewindvoerders constructief samen binnen een minnelijk traject. Daarbij fungeert het wettelijk traject vooral als stok achter de deur: als dwangmiddel, mocht het minnelijk traject vastlopen.



Ook wanneer we kijken naar de beleidstheorie achter de schuldhulpverlening in brede zin, vormen beleidsvrijheid en een centrale rol van de gemeente het uitgangspunt. Dit blijkt zowel uit de wijze van financieren (via het gemeentefonds) als uit de inrichting van het wettelijk kader. Deze beleidstheoretische keuze wordt niet alleen historisch verklaard. Een ander argument is dat de beste inrichting van de schuldhulpverlening sterk afhankelijk is van de lokale context: om effectief te zijn, moet een minnelijk traject in het oosten van Groningen er anders uit zien dan in Amsterdam-Oost. Vanuit dat oogpunt moeten gemeenten voldoende ruimte hebben om de schuldhulpverlening op hun lokale leest te schoeien.

# De aansluiting in cijfers

## Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk presenteren we de cijfers die betrekking hebben op de manier waarop de aansluiting tussen de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening in de praktijk verloopt binnen het stelsel van schuldhulpverlening. Hierbij past een belangrijke kanttekening: het is niet het sluitende en complete verhaal, omdat de juiste cijfers niet beschikbaar zijn om een totaalbeeld te construeren. Dit hoofdstuk moet dan ook gelezen worden als een serieuze poging om de stand van zaken in cijfers op hoofdlijnen uiteen te zetten.



### **3.1 Ontwikkeling in aantal mensen met problematische schulden**

De meest recente cijfers over het aantal mensen met problematische schulden dateren uit december 2018. Uit het onderzoek Financiële Problemen 2018 van het Nibud blijkt dat, net als in 2015, nog steeds een op de vijf huishoudens in Nederland betalingsproblemen heeft. Omgerekend gaat het dan om 1,5 miljoen huishoudens. Bij de helft ervan (zo'n 700.000 huishoudens) gaat het om ernstige betalingsproblemen: de groep met problematische schulden. Wij constateren dat deze groep, ondanks de aantrekkende conjunctuur, qua omvang tamelijk stabiel lijkt te zijn.

Het Nibud concludeert ook dat in 2018 te weinig mensen met ernstige betalingsproblemen gebruik maken van hulpverlening. 34% van hen heeft geen enkele vorm van hulpverlening, en bij meer dan de helft van hen ontbreekt professionele hulp. Onze verkenning heeft geen cijfers opgeleverd om die percentages te staven of te weerleggen. Uit de rest van dit hoofdstuk zal blijken dat het op basis van de beschikbare cijfers niet mogelijk is om een compleet overzicht te bieden van de cliëntstromen binnen de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening. Dat geldt met name voor de cliëntstromen binnen de minnelijke schuldhulpverlening.

### 3.2 De aansluiting in cijfers

In deze paragraaf richten we ons op cijfers die het meest direct betrekking hebben op de door de wetgever gewenste aansluiting tussen de minnelijke schuldhulpverlening en het wettelijke schuldsaneringstraject: de toestroom van mensen met (problematische) schulden naar de minnelijke schuldhulpverlening en het aantal wettelijke schuldsaneringen in een jaar.

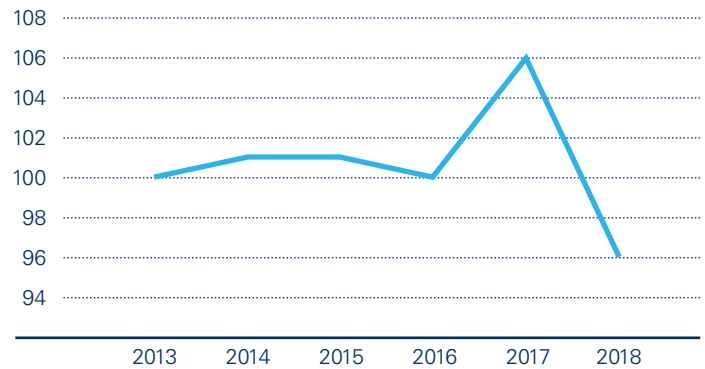
#### Toestroom naar minnelijke schuldhulpverlening

Het meest bruikbare cijfermateriaal dat we over de toestroom naar de minnelijke schuldhulpverlening hebben kunnen vinden, betreffen het aantal unieke personen dat zich in bepaald jaar met een hulpvraag heeft gericht tot een NVVK-lid. Hierbij tekenen we aan dat de NVVK-jaarcijfers om een aantal redenen niet te vertalen zijn naar een compleet landelijk beeld. Allereerst omdat niet alle schuldhulpverleningsorganisaties en gemeenten aangesloten zijn bij de NVVK: het gaat om ongeveer 90%. Ten tweede leveren niet alle NVVK-leden de gegevens aan, waardoor we niet de precieze dekkingsgraad van de cijfers kennen. Een derde reden is, zoals uit dit onderzoek ook blijkt, dat diverse gemeenten sommige onderdelen van de schuldhulpverlening zelf uitvoeren en andere onderdelen hebben uitbesteed. De consequentie hiervan is dat per onderscheiden fase in de schuldhulpverlening het werkgebied van de NVVK-leden verschilt. Hoewel de NVVK heeft dus een hoge dekkingsgraad onder Nederlandse gemeenten heeft, geldt dit niet voor elke fase van de schuldhulpverlening. De jaarcijfers van de NVVK zijn derhalve niet voor elke fase te vertalen naar landelijke cijfers.

Omdat er echter geen betere cijfers beschikbaar zijn om een landelijk beeld te schetsen, gebruiken we ze als ruwe indicatie voor de ontwikkeling in de toestroom naar de minnelijke schuldhulpverlening (zie tabel 2 en figuur 1).

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Absolute aantallen	89000	90000	90000	89000	94000	85000

**Tabel 2.** Aantal unieke personen dat zich met hulpvraag in bepaald jaar heeft gericht tot NVVK-lid (in absolute aantallen). Bron: jaarverslagen NVVK.



**Figuur 1.** Aantal unieke personen dat zich met hulpvraag heeft gericht tot NVVK-lid (in indexcijfers met 2013 als 100). Bron: NVVK

De cijfers laten zien dat in de periode 2013 tot en met 2016 het aantal unieke personen dat zich met een hulpvraag heeft gericht tot een lid van de NVVK min of meer stabiel is gebleven. In 2017 lag het aantal aanmeldingen zo'n 4% hoger dan in voorgaande jaren, en in 2018 juist lager. De verschillen zijn echter niet aanzienlijk. Belangrijk is om deze vermeende trend af te zetten tegen het feit dat ruim de helft van de gemeenten in de periode 2013-2017 wijkteams heeft ingesteld. De schuldhulpverlening werd daarmee in deze gemeenten een tweedelijnsvoorziening, mensen konden niet meer direct naar de poort van de schuldhulpverlening. Uit de praktijk is verder bekend dat wijkteams niet registreren hoeveel mensen zich gemeld hebben en om welke reden. Aanmeldingen voor schuldhulpverlening die bij wijkteams zijn binnengekomen, zullen dus niet zijn meegenomen in de cijfers van de NVVK-leden. Wel weten we uit onder meer de rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein dat bij wijkteams in de betrokken periode naar schatting zeker 60% van de hulpvragen bij wijkteams betrekking had op schulden. Bovenstaande zou kunnen betekenen dat het aantal hulpvragen meer is gestegen dan uit de in tabel 2 opgenomen cijfers van de NVVK blijkt.

**Ontwikkeling in aantal nieuwe minnelijke schuldregelingen**  
Een ander belangrijk cijfer rondom de aansluiting is de ontwikkeling in het aantal nieuw tot stand gekomen minnelijke schuldregelingen. De NVVK heeft ons cijfermateriaal kunnen aanleveren over producten die haar leden aanbieden voor het regelen van schulden van huishoudens (zie tabel 3). Het gaat hierbij om schuldregelingen (tegen 36 maanden), betalingsregelingen (over het algemeen binnen 36 maanden), herfinancieringen en saneringskredieten; uitsplitsing naar alleen minnelijke schuldregeling is niet mogelijk. Ook deze cijfers zijn uitsluitend afkomstig van NVVK-leden.

JAAR-TAL	AANTAL UNIEKE PERSONEN DAT ZICH MELDT MET HULPVRAAG	PERCENTAGES	AANTAL AANVRAGEN TRAJECT REGELEN SCHULDEN	PERCENTAGES	AANTAL TOEGEKENDE TRAJECTEN REGELEN SCHULDEN	PERCENTAGES	AANTAL GE-REALISEERDE REGELINGEN
2018	85.000	53%	45.000	87%	39.000	56%	21.800
2017	94.000	55%	52.000	79%	41.000	55%	22.400
2016	89.000	69%	61.000	69%	42.000	47%	19.600
2015	90.000	69%	62.000	74%	46.000	42%	19.500
2014	90.000	77%	69.000	68%	47.000	40%	18.800
2013	89.000	76%	68.000	54%	37.000	60%	22.200

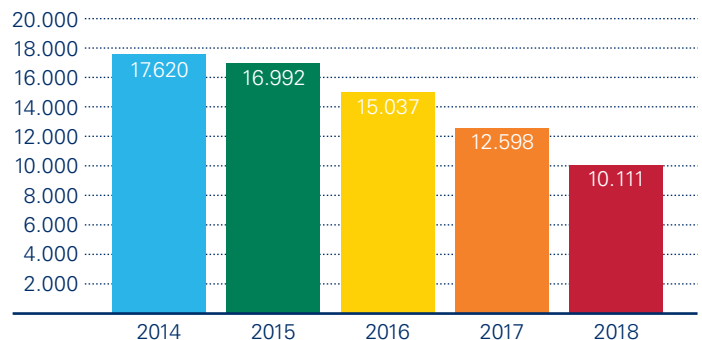
**Tabel 3.** Informatie over trajecten minnelijke schuldregelingen en herfinancieringen van NVVK-leden. Bron: NVVK.

De cijfers in de tweede kolom over het aantal unieke personen dat zich in een jaar meldt bij een NVVK-lid is eerder in dit hoofdstuk al beschreven. De tabel laat verder zien dat het aantal aanvragen om een traject te starten om schulden te regelen in absolute zin fors is gedaald in de periode 2013-2018. Dit komt ook tot uiting in de derde kolom: dit percentage geeft de verhouding weer tussen het aantal aanvragen van trajecten om schulden te regelen in een specifiek jaar en het aantal unieke personen dat zich in datzelfde jaar meldt met een hulpvraag bij een NVVK-lid. Uit cijfers van de NVVK blijkt tevens dat het percentage aanvragen van een traject om schulden te regelen waarop positief beschikt is, over de periode 2013-2018 fors is gestegen (van 54% naar 87%). Kijken we tot slot naar het succesratio in de trajecten om schulden te regelen, dan ligt dit percentage in 2018 weer rond het niveau van 2013. Het gaat hier om het aantal trajecten waarin er uiteindelijk een schuldregeling, betalingsregeling, herfinanciering of saneringskrediet wordt gerealiseerd.

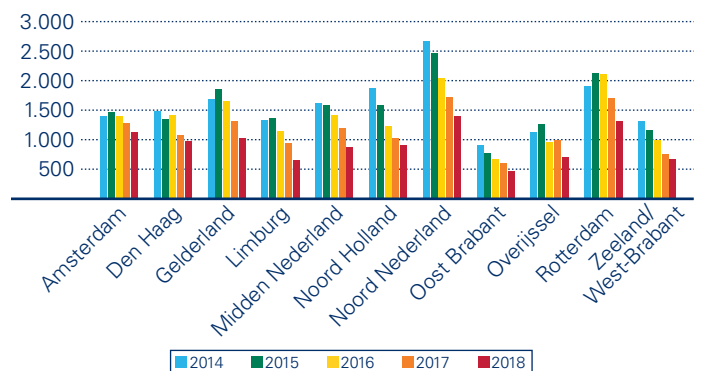
### Toestroom naar de Wsnp

Bureau Wsnp heeft ons nog niet gepubliceerde cijfers van de Raad voor de Rechtspraak aangeleverd over de toestroom naar de Wsnp<sup>2</sup>. Deze betreffen de aantallen verzoekschriften tot toelating die voor burgers met problematische schulden zijn ingediend bij de rechtbank door gemeenten of schuldenbewindvoerders. De cijfers laten zien dat het aantal verzoeken over de periode 2013-2018 is gedaald, en dat zich hierbij ook verschillen voordoen tussen de rechtbanken.

<sup>2</sup> Bureau Wsnp heeft de Wsnp-monitor over het jaar 2018 nog niet gepubliceerd. De monitor over het jaar 2017 bevat alleen de cijfers over de toestroom naar de Wsnp tot en met 2017. Voor de verkenning cijfers waren echter ook de cijfers over 2018 nodig.



**Figuur 2.** Landelijke ontwikkeling in aantal rekestes schuldsaneringen totaal (exclusief omzettingen). Bron: Raad voor de Rechtspraak, bewerking Bureau Wsnp.

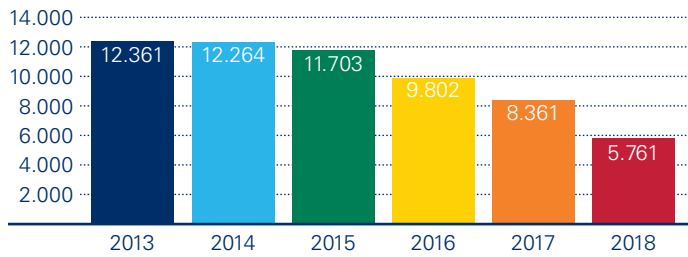


**Figuur 3.** Ontwikkeling in aantal rekestes schuldsaneringen totaal (exclusief omzettingen) naar rechtbank. Bron: Raad voor de Rechtspraak, bewerking Bureau Wsnp

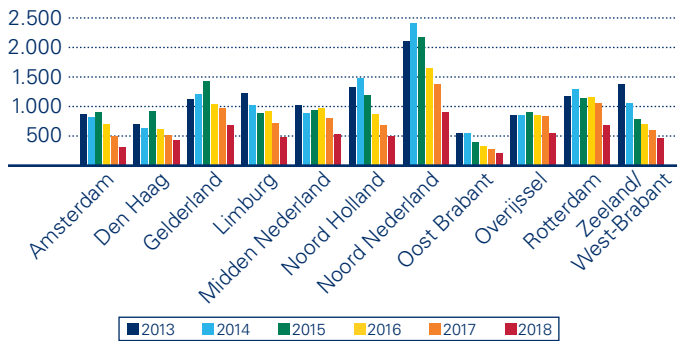
### Instroom in de Wsnp

Bureau Wsnp publiceert op zijn website volledige en betrouwbare data over de feitelijke instroom in de Wsnp over de periode 2013-2018. De figuren 4 en 5 geven weer welke ontwikkeling daarin waar te nemen is. Ook hier is over de betrokken periode een daling te zien. Opvallend is dat de in figuur 4 weergegeven daling in de instroom in de Wsnp min of meer gelijk is aan de daling in het aantal verzoeken tot toelating in Wsnp die valt op te maken uit figuur 2.





**Figuur 4.** Ontwikkeling in instroom in de Wsnp. Bron: website bureau Wsnp



**Figuur 5.** Ontwikkeling in instroom in de Wsnp naar rechtbank. Bron: website bureau Wsnp

#### Aantal lopende wettelijke schuldsaneringen

Tot slot presenteren wij hierna cijfers van Bureau Wsnp over het aantal lopende wettelijke schuldsaneringen in een jaar. Ook hier is een daling waarneembaar, maar deze is minder groot dan die bij de toestroom en instroom in de Wsnp.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal	51044	51869	49918	45955	41762	35217 <sup>3</sup>

**Tabel 5.** Ontwikkeling in aantal lopende wettelijke schuldsaneringen in een jaar (in absolute aantallen). Bron: Bureau Wsnp<sup>4</sup>

### 3.3 Gebruik schuldhulpinstrumenten voorafgaand aan wettelijke traject

Naast de specifieke cijfers omtrent toestroom/instroom wettelijk en minnelijk, hebben we ook getracht om cijfers te vinden over het gebruik van een aantal specifieke schuldhulpinstrumenten voorafgaand aan het wettelijke traject. Echter, zoals bekend en ook eerder benoemd in dit rapport, is het verkrijgen van betrouwbare en vergelijkbare cijfers over het minnelijk traject zeer lastig. De inzet van schuldhulpverleningsinstrumenten in het minnelijke traject worden door gemeenten of niet of niet uniform bijgehouden (vaak verschil in definities tussen gemeenten). We hebben zo breed mogelijk gezocht naar cijfers, maar we kunnen hier wederom geen sluitend en compleet beeld neerzetten van het gebruik van schuldhulpinstrumenten voorafgaand aan het wettelijke traject. Op basis van de beschikbare cijfers geven we wel een indicatief beeld van het gebruik van specifiek schuldhulpinstrumentarium in het minnelijke traject.

#### Ontwikkeling in gebruik budgetbeheer

In tabel 6 zijn cijfers opgenomen over het aantal aanmeldingen voor budgetbeheer bij NVVK-leden in de periode 2013-2018. Budgetbeheer wordt vaak gebruikt als instrument om te komen tot schuldstabilisatie of een schuldregeling. De cijfers laten over de betreffende periode een lichte groei zien in het aantal aanmeldingen voor budgetbeheer. Ook hier geldt dat de cijfers uitsluitend afkomstig zijn van alleen NVVK-leden; betere of landelijk dekkende cijfers over de totale inzet van budgetbeheer zijn niet beschikbaar.

JAARTAL	AANMELDINGEN BUDGETBEHEER
2018	54700
2017	54100
2016	51500
2015	51400
2014	48800
2013	51600

**Tabel 6.** Aantal aanmeldingen voor budgetbeheer bij NVVK-leden per jaar. Bron: NVVK<sup>5</sup>

<sup>3</sup> De gepresenteerde cijfers voor 2013 tot en met 2017 zijn ontleend aan de Monitor Wsnp 2017. Het cijfer 2018 heeft Bureau Wsnp specifiek voor deze verkenning aan ons aangeleverd en is nog niet eerder gepubliceerd.

<sup>4</sup> De gepresenteerde aantallen zijn geen momentopname maar betreffen de totalen van het aantal wettelijke schuldsaneringen dat op 31 december van een bepaald jaar nog liep en het aantal schuldsaneringen dat ergens in het betrokken jaar is beëindigd. Voor 2018 betreft het standcijfer de situatie op 15 december 2018.

<sup>5</sup> De gepresenteerde aantallen zijn geen momentopname maar betreffen de totalen van het aantal wettelijke schuldsaneringen dat op 31 december van een bepaald jaar nog liep en het aantal schuldsaneringen dat ergens in het betrokken jaar is beëindigd. Voor 2018 betreft het standcijfer de situatie op 15 december 2018.



## Gebruik beschermingsbewind

Op verzoek van de Branchevereniging Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI) heeft het Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak (LDCR) een aantal landelijke cijfers inzichtelijk gemaakt over het gebruik van beschermingsbewind. Een deel van deze cijfers is opgenomen in onderstaande tabel 7. De cijfers van LDCR tonen de aantallen van professionele en familiale beschermingsbewinden in Nederland gezamenlijk; het is (nog) niet mogelijk daarin onderscheid te maken. Onder 'ingeschreven' worden de nieuwe inschrijvingen voor beschermingsbewind in een bepaald jaar bedoeld. Onder 'werkvoorraad' vallen alle lopende beschermingsbewinden in dat desbetreffende jaar.

Tabel 7 maakt duidelijk dat het aantal mensen dat onder beschermingsbewind staat, toeneemt, maar de groei vlakkt wel af. Hetzelfde geldt voor de toename van het aantal nieuw ingeschreven bewinden. Dit komt vooral doordat de toename van het aantal bewinden met de grondslag verkwisting/problematiese schulden een geleidelijke daling laat zien. Ook het aantal beëindigde bewinden neemt toe. Uit de LDCR-cijfers blijkt verder ook dat de werkvoorraad in het gebruik van schuldenbewind in vijf jaar is verviervoudigd. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat het schuldenbewind pas sinds 2014 bestaat, hetgeen logischerwijs een grote toename oplevert in de werkvoorraden in de jaren erna.

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Ingeschreven</b>					
Licham./geest. toestand	24235	21661	21551	20939	21512
Verkw./probl. schulden	15554	16228	15736	14532	11753
<b>Beëindigd</b>					
Licham./geest. toestand	12.651	15.196	16.074	18.865	18.484
Verkw./probl. schulden	244	1.028	2.142	3.235	4.301
<b>Werkvoorraden</b>					
Licham./geest. toestand	176700	183104	188471	190207	191750
Verkw./probl. schulden	15868	31066	44639	55844	62791

**Tabel 7.** Ontwikkelingen in gebruik beschermingsbewind, landelijke cijfers. Bron: LDCR op verzoek BPBI Gebruik en toekenning wettelijke voorzieningen binnen het minnelijk traject

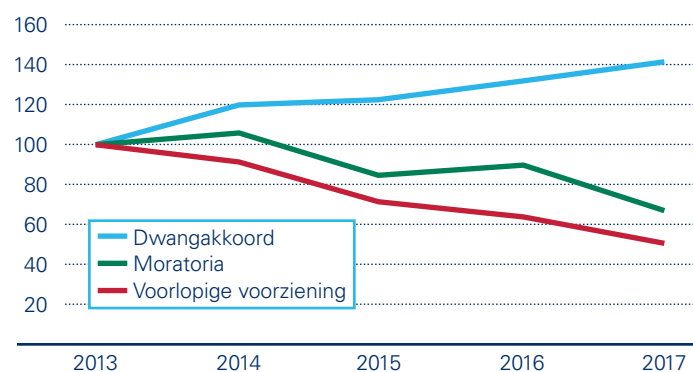
Sinds 1 januari 2008 zijn de volgende drie voorzieningen ter versterking van het minnelijk traject in de Faillissementswet opgenomen:

- Dwangakkoord: de schuldenaar kan bij zijn verzoekschrift tot toepassing van de Wsnp de rechtbank vragen één of meer schuldeisers die weigeren mee te werken aan een minnelijke regeling, te bevelen alsnog mee te werken aan een (minnelijk) akkoord (artikel 287a Fw).
- Voorlopige voorziening bij bedreigende situaties ('moratorium'): de rechtbank kan voor de duur van maximaal zes maanden een voorlopige voorziening toekennen om een (beperkt aantal) bedreigende situatie(s) af te wenden met als doel alsnog tot een minnelijk akkoord te komen (artikel 287b Fw).
- Voorlopige voorziening bij spoedeisende zaken ('voorlopige voorziening'): om tijd te winnen voor het behandelen van een verzoekschrift tot toelating in de Wsnp, kan een rechtbank een voorlopige voorziening toekennen bij spoedeisende zaken (artikel 287 lid 4 Fw).

De Wsnp-monitor bevat sluitende informatie over de toepassing van deze wettelijke voorzieningen (zie tabel 8).

	2013	2014	2015	2016	2017
Dwangakkoord	1796	2153	2198	2394	2526
Moratorium	1471	1560	1247	1325	978
Voorlopige voorziening	803	739	582	502	413
Totaal	4070	4452	4027	4221	3917

**Tabel 8.** Ontwikkeling in aantal ingediende verzoekschriften voor de drie voorzieningen in absolute aantallen. Bron: monitor Wsnp 2017



**Figuur 8.** Ontwikkeling ingediende aanvragen voor de drie voorzieningen in indexcijfers (2013 = 100). Bron: monitor Wsnp 2017

Te zien is dat het aantal ingediende aanvragen voor het dwangakkoord flink is toegenomen, terwijl die voor het moratorium en de voorlopige voorziening zijn afgenomen over de periode 2013-2017.

Tabel 9 toont de ontwikkeling in de toekenningspercentages van de ingediende verzoekschriften voor de drie voorzieningen: het aantal toekenningen van een dwangakkoord is licht gestegen, evenals die voor het moratorium. Het aantal toekenningen van de voorlopige voorziening is sterker toegenomen.

	2013	2014	2015	2016	2017
Dwangakkoord	29,90	34,80	35,30	33,80	32,70
Moratorium	64,10	68,20	69,90	64,70	68,80
Voorlopige voorziening	69,10	71,40	76,00	77,10	79,20

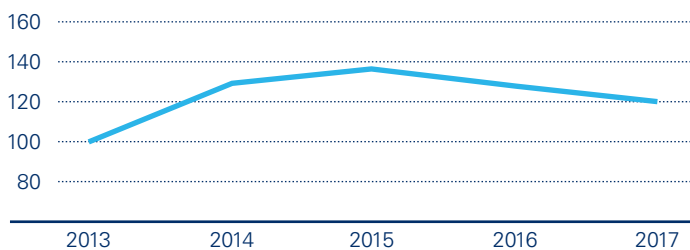
**Tabel 9.** Toekenningspercentages op ingediende verzoekschriften voor de drie voorzieningen. Bron: Bureau Wsnp

### 3.4 Succesvolle uitstroom uit minnelijke en wettelijke schuldregelingen

Interessant zou zijn om te weten wat nu de succesvolle uitstroom uit het minnelijke en wettelijke traject is. In de beleidstheorie voor het stelsel neemt de kans op een schuldenvrije toekomst immers een belangrijke plaats in. We hebben echter geen recente betrouwbare cijfers boven water gekregen over hoeveel mensen met succes (schuldenvrij) uitstromen uit het minnelijke traject. Voor het wettelijke traject heeft Bureau Wsnp wel cijfers over de 'toekenning van schone lei' bij beëindiging van een zaak in de wettelijke schuldsanering (zie tabel 10). Het aantal toekenningen is van 2013 op 2014 flink gestegen en daarna langzaam weer iets gedaald.

	2013	2014	2015	2016	2017
Toekenning schone lei	8443	10961	11551	10717	10122

**Tabel 10.** Aantal toekenningen schone lei na beëindiging wettelijke schuldsanering. Bron: monitor Wsnp 2017



**Figuur 9.** Ontwikkeling toekenning schone lei Wsnp in indexcijfers (2013 = 100). Bron: bureau Wsnp

### 3.5 Conclusie op basis van de cijfers

In dit hoofdstuk hebben we beschikbare cijfers gepresenteerd die direct raken aan de aansluiting tussen de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening. Ondanks het feit dat de cijfers niet sluitend en compleet zijn, zijn de volgende algemene conclusies te trekken:

- De toestroom naar de minnelijke schuldhulpverlening is minimaal gelijk gebleven over de periode 2013-2018. Dit leiden we af uit de NVVK-cijfers over het aantal meldingen voor hulp bij haar leden. Het is echter reëel te veronderstellen dat het aantal meldingen voor schuldhulp in de praktijk gestegen is. Aanmeldingen voor schuldhulp komen namelijk in toenemende mate binnen via sociale wijkteams en blijven buiten de registraties van schuldhulporganisaties.
- Bij NVVK-leden is het aantal aanvragen om een traject om schulden te regelen in absolute zin fors gedaald in de periode 2013-2018.
- Het percentage toegekende aanvragen van een traject om schulden te regelen, is over de periode 2013-2018 fors gestegen (van 54% naar 87%).
- Het aantal regeltrajecten waarin uiteindelijk ook echt een schuldregeling, betalingsregeling, herfinanciering of saneringskrediet wordt gerealiseerd, is in 2018 terug op het niveau van 2013.
- Het aantal meldingen voor Wsnp vanuit gemeenten/ beschermingsbewind is over de periode 2013-2018 gedaald, even als de feitelijke instroom in de Wsnp.
- De ontwikkeling in de toestroom naar en de instroom in de Wsnp is procentueel vergelijkbaar. Het percentage verzoeken tot toelating dat leidt tot instroom in de Wsnp, blijft relatief constant. Uit de Wsnp-monitor 2017 blijkt dit ook uit een min of meer constant gebleven toewijzingspercentage door rechters op verzoeken tot toelating over de periode 2013-2017.

Bovenstaande maakt enerzijds duidelijk dat de toestroom naar de minnelijke schuldhulpverlening toeneemt en anderzijds een daling zich voordoet in zowel het aantal aanvragen voor trajecten om minnelijk schulden te regelen als in de toestroom naar de Wsnp.

Kijken we naar de gepresenteerde cijfers over het gebruik van schuldhulpinstrumenten voorafgaand aan het wettelijke traject, dan vallen de volgende zaken op:

- Flinke stijging van het aantal aanvragen voor een dwangakkoord (aantal aanvragen voor moratorium en voorlopige voorziening ligt een stuk lager).
- Stijging in het toekenningspercentage van de voorlopige voorzieningen.
- Forse stijging in het gebruik van het schuldenbewind.
- Lichte toename in het aantal aanmeldingen voor budgetbeheer.
- Aantal toekenningen schone lei is de afgelopen jaren gestegen.

### Witte vlekken

Onze zoektocht naar cijfers heeft vooral ook bevestigd dat over veel aspecten van de schuldhulpverlening en daarbinnen de aansluiting tussen het wettelijke en minnelijke traject er kwantitatief nog geen sluitend en compleet verhaal te geven is. Hierna volgt een aantal zaken die voor een volledig beeld van de aansluiting en werking van het minnelijke en wettelijke traject minimaal noodzakelijk zijn:

- Overkoepelende landelijke cijfers omtrent het minnelijke traject waarin de cijfers van alle uitvoerders worden meegenomen.
- Overzicht uitval in het minnelijke traject, zowel voorafgaand aan het minnelijke traject als tijdens een minnelijk traject.
- Overzicht finale kwijting na minnelijke trajecten.

# Gedrag van stelselpartijen in de praktijk

## Hoofdstuk 4

In de beleidstheorie achter de aansluiting tussen minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening en in die achter het totale stelsel van schuldhulpverlening hebben we voor de belangrijkste stelselpartijen het wensgedrag benoemd dat de wetgever veronderstelde om de beleidsdoelen te bereiken. In dit hoofdstuk beschrijven we in hoeverre de verschillende stelselpartijen dit wensgedrag ook echt in de praktijk laten zien.







## 4.1 Gedrag gemeenten in de praktijk

GEWENST GEDRAG GEMEENTEN	WAT ZIEN WE IN DE PRAKTIJK?
<ul style="list-style-type: none"> <li>Het hebben van een actueel (vierjaarlijks) door de gemeenteraad goedgekeurd beleidsplan dat rust op daarop aansluitende beleidsregels, convenanten en overeenkomsten met samenwerkingspartners die mede uitvoering geven aan de uitvoering van de schuldhulpverlening.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De Wgs stelt weinig inhoudelijke eisen aan de schuldhulpverlening door de gemeente. De gemeente heeft daardoor een grote discretionaire ruimte. Dit leidt tot grote verschillen tussen gemeenten 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.</li> <li>Gemeenten stellen beleidsplannen op. Dit onderzoek biedt echter geen inzicht in de kwaliteitseisen die gemeenten zichzelf daarbij opleggen. Ook is niet inzichtelijk welk deel van de gemeenten na vier jaar het beleidsplan opnieuw vaststelt.</li> <li>Sommige respondenten geven aan dat een aantal gemeenteraden lage eigen eisen stelt aan de kwaliteit van de schuldhulpverlening vanwege kortingen vanuit het Rijk op de beschikbare middelen en brede bezuinigingen die gemeenten de laatste jaren in de eigen organisatie doorvoerden.</li> <li>Gemeenten reageren verschillend op het oplopende gebruik van het budget bijzondere bijstand voor beschermingsbewind. Sommige gemeenten zet dit aan tot het verbeteren van de kwaliteit van de eigen schuldhulpverlening en/of het zoeken van afstemming met bewindvoerders. Er zijn echter ook gemeenten die wel vraagtekens plaatsen bij de toegenomen inzet van bewindvoerders, maar zelf geen initiatieven nemen om dit met bewindvoerders beter af te stemmen. Dat laatste kan gemakkelijk leiden tot negatieve beeldvorming over beschermingsbewind.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>In het beleidsplan is uitgewerkt hoe de gemeente invulling geeft aan preventie, curatie, integrale samenwerking en nazorg.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De hier beoogde uitwerking in de beleidsplannen is volgens onze respondenten heel wisselend. Deze constatering hebben we in dit onderzoek niet zelf feitelijk gecheckt. Er zijn volgens onze respondenten gemeenten die per onderdeel (preventie, curatie, integrale samenwerking en nazorg) uitwerken wat ze doen. Er zijn echter ook gemeenten die maar een deel van deze elementen uitwerken. Nazorg lijkt het minst vaak te worden uitgewerkt.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>In het beleidsplan is uitgewerkt welke minimale kwaliteitseisen de gemeente stelt aan haar uitvoering en hoe zij die monitort.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Respondenten geven aan dat de kwaliteit van de schuldhulpverlening behoorlijk verschilt per gemeente. Dit geldt ook voor de aanwezige kennis over schuldhulpverlening en de mate van vakmanschap bij uitvoerders. Leden van de NVVK zijn al wel gebonden aan uniforme werkprocessen en worden daarop periodiek getoetst.</li> <li>Wijkteams worden in een deel van de gemeenten ingezet als toegang tot de schuldhulpverlening, maar beschikken niet altijd over de benodigde kennis voor schuldhulp.</li> <li>Gemeenten houden volgens onze respondenten slechts beperkt toezicht op de kwaliteit van de schuldhulpverlening. Dit geldt zeker als de schuldhulpverlening is uitbesteed is aan een derde partij. Gemeenten nemen bij uitbesteding/aanbesteding wel regelmatig kwaliteitseisen voor de aanbieders op. Deze zijn volgens de respondenten echter regelmatig heel globaal verwoord waardoor toezicht op de kwaliteit van de uitvoering niet goed mogelijk is.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoering geven aan schuldhulpverlening.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In de praktijk zijn er volgens respondenten grote verschillen in de manieren waarop gemeenten schuldhulpverlening organiseren en het soort ondersteuning dat ze bieden. Het begint al met de inrichting van het aanbod aan dienstverlening. Een substantieel deel werkt met commerciële partijen die doorgaans strak afgebakende opdrachten krijgen. Binnen deze afbakening is een integrale aanpak moeilijk te realiseren.</li> <li>Volgens sommige respondenten is de toegang tot de schuldhulpverlening in te veel gemeenten te hoogdrempelig. Gemeenten gaan gemiddeld uit van (te) hoge zelfredzaamheid van de aanvrager. Volgens alle respondenten verschilt de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening tussen gemeenten. Betrouwbare en vergelijkbare cijfers over de gemeentelijke toelating tot schuldhulpverlening zijn uitermate moeilijk te krijgen. Zo is er geen betrouwbare registratie van mensen met hulpvragen die geen hulp ontvangen.</li> <li>Schuldhulpverlening voorziet in veel verschillende producten. Het ontbreekt aan een uniform kader onder welke voorwaarden iemand wordt toegelaten tot een traject voor een schuldregeling of juist wordt verwezen naar een stabilisatietraject.</li> <li>Niet alle aanvragen tot instroom in de Wsnp zijn van voldoende kwaliteit, rechters wijzen deze aanvragen daarop af.</li> <li>Uitvoerders van minnelijke schuldhulpverlening zijn niet altijd voldoende deskundig met betrekking tot de eisen om in te stromen in de Wsnp. Dit zou effect kunnen hebben op het aantal ingediende aanvragen en de toekenning ervan door rechters.</li> <li>Toelating van zzp'ers en (voormalig) ondernemers verschilt per gemeente. Datzelfde geldt voor huiseigenaren met schulden.</li> <li>Voor de uitvoering van schuldhulpverlening stellen gemeenten een afgebakend budget en capaciteit beschikbaar. Met de nu beschikbare middelen zouden de schuldenaren die nu niet in beeld zijn, volgens onze respondenten nooit allemaal bediend kunnen worden. Deze beperkte capaciteit staat volgens sommige respondenten op gespannen voet met ambities rondom vroegsignalering.</li> <li>Gemeenten verschillen in hoe vrijwilligers worden ingezet binnen de schuldhulpverlening. Er is geen eenduidig beeld van de rol van en de grenzen aan de inzet van vrijwilligers. Sommige vrijwilligersorganisaties luiden de noodklok over (het risico van) overbelasting van vrijwilligers.</li> <li>Veel gemeenten besteden hun schuldhulpverlening uit aan private schuldhulpverleners, die op basis van een uitspraak van de Hoge Raad geen toegang hadden tot dwangakkoord en Wsnp. Dit gold uiteraard niet voor alle private schuldhulpverleners (de uitzondering hierop is de Wsnp bewindvoerder die de schuldhulpverlening doet). De wet is per 1 januari 2019 aangepast, waardoor ook organisaties die in opdracht van de gemeente handelen rechtmatig schuldbemiddeling mogen uitvoeren.</li> <li>Over de mate waarin gemeenten resultaatgericht zijn in de uitvoering van de schuldhulpverlening, verschillen de respondenten van mening. Dat hangt samen met het feit dat gemeenten zelf hun resultaat kunnen definiëren.</li> <li>In zo'n 140 gemeenten zijn sociaal raadslieden in dienst bij of worden gesubsidieerd door gemeenten. Zij bieden burgers laagdrempelige ondersteuning bij vragen over regelingen, waaronder schuldhulp. In de andere gemeenten ontbreekt het doorgaans aan een dergelijke voorziening voor eenvoudige vragen.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• In uitvoering inzetten op zo snel mogelijk toeleiden naar een schulden-vrije toekomst en alleen stabiliseren of verwijzen naar bewindvoering als er verhinderende redenen zijn (waaronder een actieve en adequate inzet van de minnelijke middelen uit de Wsnp).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is geen uniform kader waarmee wordt bepaald wanneer een burger in staat is om in te stromen in een traject om een schuldregeling te treffen.</li> <li>• Sommige respondenten geven in dit kader aan dat zich onder schuldhulpverleners soms het locked-in effect optreedt. Het kost hun moeite om een klant los te laten.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzet (waar nodig) van dwangakkoord, smal en breed moratorium en voorlopige voorziening.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten maken in heel wisselende mate gebruik van het beschikbaar instrumentarium, bijvoorbeeld dwangakkoord. De grote diversiteit is volgens sommige respondenten een indicatie voor suboptimaal gebruik.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• In uitvoering inzetten op voorkomen wettelijke schuldsanering.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten zijn begin 2000 gaan anticiperen op de inwerkingtreding van de Wsnp. Er zijn aanwijzingen dat sommige de Wsnp hebben aangegrepen om de eigen inspanning in het minnelijk traject terug te schroeven. Volgens sommige respondenten zijn deze gemeenten gestopt met zich tot het uiterste in te spannen om tot een minnelijke schuldregeling te komen vanuit het idee dat er een alternatief is.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saneringsfit maken en houden van cliënten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taak gemeenten om cliënten saneringsfit te maken, is niet duidelijk in de Wgs omschreven. In de praktijk wordt hier in de gemeentelijke uitvoering op heel wisselende wijze aan gewerkt. Er zijn daarom ook gemeenten waar hier niet actief aan wordt gewerkt.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cliënten voorbereiden op zitting Wsnp.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er zijn gemeenten die de beoordeling van de rechters met betrekking tot de toetreding tot de Wsnp dusdanig streng vinden dat ze cliënten die wel gebaat zouden zijn bij aanmelding voor de Wsnp en daarvoor in aanmerking zouden moeten kunnen komen, minder naar de Wsnp doorsturen.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deugdelijke toepassing Awb.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten worstelen nog steeds (dat is in meerdere onderzoeken w.o. de evaluatie van de Wgs al jaren eerder gesignaleerd) met de toepassing van de Awb op de uitvoering van de schuldhulpverlening. Dit leidt tot een heel wisselende toepassing van de Awb. Zo geven gemeenten niet in alle gevallen bij toekenning van schuldhulpverlening een beschikking af. Dit geldt ook bij wijziging of beëindiging schuldhulpverlening.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regisseursrol en uitbesteding.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door invoering van de Wgs zijn gemeenten de schuldhulpverlening gaan agenderen en hebben ze de regisseursrol opgepakt.</li> <li>• De diversiteit aan lokale en private initiatieven (voorbeelden Kafka-brigade of sociaal hospitaal) is groot. Het lukt niet altijd om vanuit die nieuwe initiatieven goed samen te werken met of aan te sluiten op de gemeentelijke schuldhulpverlening.</li> <li>• Een aanzienlijk deel van de gemeenten besteedt (onderdelen van) de schuldhulpverlening uit. De twee grootste commerciële partners voor gemeenten zijn de Plangroep en Kredietbank Nederland, die samen ongeveer 120 gemeenten bedienen. In aanbestedingen vertalen gemeenten de kwaliteitseisen uit hun beleidsplan vaak door naar de opdrachtnemers.</li> <li>• Gemeenten gaan vooral aan de voorkant van het traject meer zelf doen, aan de achterkant blijven ze taken uitbesteden. De totale omzet van de twee grootste spelers blijft daarmee ongeveer constant.</li> <li>• Veel gemeenten besteden schuldhulpverleningstrajecten voor zzp'ers en (voormalig) ondernemers uit. Schuldhulpverleners voor ondernemers hebben te maken met een andere doelgroep dan hun gemeentelijke collega's. Toch geven zij aan ook steeds meer niet-redzame ondernemers tegen te komen in hun werk. In de afgelopen jaren zijn dat vaker dan voorheen ondernemers die min of meer gedwongen zijn voor zichzelf te gaan werken, maar daar feitelijk onvoldoende voor zijn toegerust.</li> <li>• Een aantal gemeenten zoekt nadrukkelijk de samenwerking met bewindvoerders in het minnelijk traject. Ook geven deze gemeenten vaker informatie aan rechters over hun beelden bij de bewindvoering. Rechters kunnen dit gebruiken bij het uitoefenen van hun toezicht.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genoeg budget beschikbaar stellen voor schuldhulpverlening.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten bepalen zelf hoeveel middelen ze uit hun algemene middelen reserveren voor schuldhulpverlening. De budgetten voor schuldhulpverlening en voor bijzondere bijstand zijn daarbij aparte potjes. Als de kosten van de bijzondere bijstand stijgen, werkt dat wel door in de totaal beschikbare middelen.</li> </ul>

Uit deze inventarisatie blijkt dat iedere gemeente een eigen schuldhulpverleningsbeleid heeft. Omdat er door de wetgever geen inhoudelijk eisen aan dit beleid worden gesteld, komt in een deel van de gemeenten het gewenste gedrag wel tot stand, in andere gemeenten slechts ten dele en in sommige gemeenten niet. Alhoewel betrouwbare cijfers ontbreken om een en ander sluitend te onderbouwen, leveren onze documentenstudie en de gehouden interviews voor deze verkenning als belangrijkste constatering op dat er tussen gemeenten een groot verschil is in aanpak en succes van de schuldhulpverlening. Veel respondenten geven daarnaast aan dat er vaak beperkt budget en capaciteit beschikbaar is bij de gemeenten. Dit draagt er ook aan bij dat lang niet in alle gemeenten iedereen met hulpvraag geholpen kan worden. Beperkte financiële middelen kunnen er (in combinatie met het ontbreken van voldoende juridische expertise) ook toe leiden dat gemeenten ingewikkelde procedures, bijvoorbeeld voor een dwangakkoord, mijden, ook als dat wel in het belang van een schuldenaar zou zijn geweest.

Respondenten geven ook een waaier aan contextuele verklaringen voor dit gedrag van gemeenten. Volgens hen zijn minder goed scorende gemeenten niet noodzakelijkerwijs van slechte wil. Veel gemeenten zijn de afgelopen jaren in een lastige situatie terechtgekomen. Ze hadden te maken met kortingen op het gemeentefonds en moesten tijdens de financiële crisis mede door tegenvallende grondopbrengsten vaak zelf ook bezuinigen. Dit leidde tot kortingen op de budgetten in een periode waarin het aantal mensen met financiële problemen groeide en de schuldenproblematiek per dossier complexer werd. Tegelijkertijd schreef wetgeving voor dat er geen wachtlijsten mochten zijn, werden er geen inhoudelijke eisen aan de schuldhulpverlening gesteld en werden rond dezelfde tijd in het sociaal domein grote stukken wetgeving gedecentraliseerd. Dit laatste eiste veel aandacht op en leidde tot reorganisaties binnen de domeinen werk en inkomen en jeugdhulpverlening. Deze optelsom van factoren kan een verklaring zijn voor het feit dat veel gemeenten er in de praktijk niet voor kozen of er niet aan toe kwamen om tot het uiterste te gaan om mensen met problematische schulden zo snel mogelijk schuldenvrij te krijgen.

Belangrijk is tot slot benoemen dat er, in het kader van de brede schuldenaanpak, in het gemeentelijk domein al initiatieven lopen om de minnelijke schuldhulpverlening te verbeteren. Zo is het door het Ministerie van SZW gesubsidieerde professionaliseringsprogramma Schouders Eronder nu aan de slag met het ontwikkelen van een beroepscompetentieprofiel voor schuldhulpverleners. Verder is de VNG lokaal het bestuurlijke gesprek aangegaan over de te hanteren uitgangspunten voor de toegang en kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening. De NVVK is tot slot bezig met het door ontwikkelen van de toetsing op kwaliteit van de schuldhulpverlening door hun leden (van procedureel naar meer inhoudelijk) en ontwikkelt daarmee al bouwstenen voor het toepassen van een basisnorm schuldhulpverlening.

## 4.2 Gedrag bewindvoerders (inclusief Wsnp-bewindvoerders) in de praktijk

GEWENST GEDRAG BEWINDVOERDERS	WAT ZIEN WE IN DE PRAKTIJK?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabilisatie bewerkstelligen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deze kerntaak voeren bewindvoerders in het algemeen uit. Inzicht in de kwaliteit van de uitvoering maakt geen deel uit van dit onderzoek.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werken aan vergroten zelfredzaamheid om mensen onder schuldbewind te laten uitstromen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het ontbreekt aan een gedeeld beeld van wat financiële zelfredzaamheid is en ook of de bewindvoerder daar met de cliënt aan dient te werken. Zolang dat niet beter gedefinieerd is, is niet goed vast te stellen of bewindvoerders werken aan het vergroten van zelfredzaamheid.</li> <li>• Het is onduidelijk wat er in dit kader van beschermingsbewindvoerders wordt verwacht. Daardoor geven ze er op heel verschillende manier invulling aan. Veel respondenten geven aan dat een bewindvoerder hiervoor meestal zeer minimaal tijd beschikbaar heeft.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zodra mogelijk toeleiden naar traject gericht op schuldevrije toekomst.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het is niet eenvoudig om dit vast te stellen. Wel geven sommige respondenten aan dat er voor bewindvoerders een financiële prikkel lijkt te zijn om hier niet in te voorzien (dit geldt niet voor Wsnp-bewindvoerders). Het is financieel aantrekkelijker om schuldenaren onder bewind te laten. Het is niet duidelijk op welke schaal dit speelt.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoering zet in op voorkomen wettelijke schuldsanering.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ook hiervoor geldt dat dit buiten de scope van dit onderzoek valt.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specifiek voor het wettelijk traject: uitvoeren van de taken die volgen uit de benoeming tot bewindvoerder als bedoeld in artikel 287, derde lid, Faillissementswet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dit zijn de taken die de Wsnp-bewindvoerder op grond van de wet verplicht is uit te voeren. De rechter ziet hier op toe.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deugdelijke rekening en verantwoording</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt rekening en verantwoording afgelegd, maar dit geeft beperkt inzicht in wat er in een dossier gebeurt. Zo is er bijvoorbeeld geen inzicht in de vraag of de vaste lasten alle maanden tijdig zijn betaald.</li> <li>• Sommige respondenten geven aan dat schuldbewindvoerders de samenwerking met gemeentelijke schuldhulpverlening en Wsnp-bewindvoerders in het algemeen afhouden. Er is ook geen duidelijk vastgestelde rolverdeling tussen beschermingsbewind en schuldhulp.</li> <li>• Heel wat gemeenten zijn kritisch over de kwaliteit van beschermingsbewindvoerders. Dit is soms reden om het zelf te gaan doen.</li> <li>• Voor de Wsnp-bewindvoerders geldt dat als gevolg van de afname in het gebruik van de Wsnp, het aantal beschikbare Wsnp-bewindvoerders is afgenomen. Er is aangegeven dat het aantal Wsnp-bewindvoerders inmiddels een kritische omvang heeft bereikt. Dit brengt het risico met zich mee dat op het moment dat de instroom in de Wsnp weer toeneemt, er onvoldoende ingewerkte bewindvoerders beschikbaar zijn.</li> </ul>

Een dominant beeld onder de respondenten over bewindvoerders (exclusief Wsnp-bewindvoerders) is dat tarieven en (het ontbreken van) financiële prikkels gericht op duurzaamheid een duurzame oplossing voor de cliënt in de weg staan. Een bewindvoerder die een cliënt uit de schulden naar een stabiele, schuldevrije toekomst helpt, is een bron van inkomsten kwijt. Mogelijk leidt een dergelijke financiële prikkel ertoe dat bewindvoerders niet het gewenste gedrag vertonen. Tegelijkertijd hebben we in dit onderzoek niet kunnen vaststellen of deze prikkel tijdens het minnelijk traject tot ongewenst gedrag van bewindvoerders leidt dat de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject in de weg staat.

Van belang is verder dat er toezicht is op bewindvoerders. Rechters, accountants en gemeenten controleren ook nu al hun werk. Daarmee zou, in theorie, constructief gedrag van bewindvoerders tijdens het minnelijk traject afgedwongen kunnen worden. Tegelijkertijd stellen sommige respondenten dat het toezicht daartoe niet afdoende ingericht is. Zo is het handhavingsinstrumentarium voor een rechter vrij beperkt en is niet duidelijk wat de kwaliteit en intensiteit van het toezicht van de accountants en de gemeenten oplevert.

Voor deze verkenning naar de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject is de rol van Wsnp-bewindvoerders minder relevant. De Wsnp-bewindvoerder wordt immers pas aangewezen wanneer een schuldenaar toegelaten is tot het Wsnp-traject. Wel leidt de huidige afname van wettelijke trajecten (zie ook hoofdstuk 3) ertoe dat het aantal Wsnp-bewindvoerders snel daalt en op korte termijn een kritische omvang bereikt. Een tekort aan Wsnp-bewindvoerders kan belemmerend werken voor de aansluiting tussen het minnelijke en wettelijke traject.

### 4.3 Gedrag van schuldeisers in de praktijk

GEWENST GEDRAG SCHULDEISERS	WAT ZIEN WE IN DE PRAKTIJK?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verstrekkers diensten en middelen bieden pas kredieten na toetsing of koper financiële verplichting op zich kan nemen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De verstrekker van diensten en middelen is niet specifiek in beeld als stelselpartij.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkomen betalingsachterstanden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volgens respondenten zijn er weinig prikkels of regels voor schuldeisers om betalingsachterstanden te voorkomen.</li> <li>• Respondenten geven aan dat de inzet van bijzondere incassobevoegdheden door publieke schuldeisers de positie van private schuldeisers verslechtert en de niet-kunners verder in de problemen brengt.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schuldeisers en deurwaarders respecteren beslagvrije voet en passen die juist toe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De wet schrijft voor dat burgers recht hebben op een minimaal bedrag, de zogenaamde beslagvrije voet. Deze wordt berekend door gerechts- of belastingdeurwaarders. In de praktijk wordt volgens de respondenten de beslagvrije voet door allerlei omstandigheden te vaak te laag vastgesteld. En ook wordt de beslagvrije voet in de praktijk vaak niet correct toegepast. Mensen houden dan te weinig geld over, waardoor nieuwe schulden onvermijdelijk zijn. Er is wetgeving in voorbereiding om dit te verbeteren.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brengen bij inning vorderingen geen onnodige kosten in rekening.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is geen inzicht in de mate waarin dit wensgedrag wordt getoond. Waar van verschillende kanten wordt gewezen op de hoge extra inningskosten die incassobureau boven de hoofdsom in rekening zouden brengen, voert de VNI aan dat de inningskosten van incassobureaus wettelijk zijn begrensd en dat dat niet geldt voor overheidsschuldeisers. Eerder onderzoek naar de bijzondere incassobevoegdheden van overheidsschuldeisers (Berenschot, 2018) heeft inderdaad laten zien dat mede door de bijzondere bevoegdheden van overheidsschuldeisers de extra kosten boven op de hoofdsom voor schuldenaren in korte tijd snel kunnen oplopen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de boeteregelingen, maar ook de stijging in de griffiekosten speelt hierbij een rol.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wijzen vroegtijdig op eisen aan afbetaling en waar nodig op mogelijkheid van schuldhulpverlening.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De wet stelt eisen aan het incassoproces. Daarin is voorschreven dat schuldenaren op de hoogte gesteld moeten worden van de aankomende kosten als betaling achterblijft.</li> <li>• Er is geen wettelijke eis dat schuldenaren gewezen moeten worden op het bestaan van schuldhulpverlening. Wel bestaat in de praktijk een tendens gericht op 'sociaal incasseren'.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werken constructief mee aan minnelijke schuldregeling om wettelijke schuldsanering te voorkomen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respondenten geven aan dat in de afgelopen tien jaar de houding van de meeste schuldeisers constructiever is geworden. Toch verleent ook een beperkt deel van de schuldeisers uiterst moeizaam medewerking aan een minnelijk traject.</li> <li>• Veel respondenten wijzen op het belang van het recht op eigendom. Dit bepaalt dat schuldeisers de vrijheid hebben om wel of niet in te stemmen met een schuldregeling. Schuldeisers voelen zich daarom ook niet gedwongen (snel) in te stemmen met een minnelijke schuldregeling. Dit kan schuldregelen vertragen/frustreren.</li> <li>• Veel grote schuldeisers hebben wel convenanten met NVVK-leden waarin is geregeld onder welke voorwaarden zij meewerken.</li> <li>• Het verschilt per schuldeiser en per situatie of een constructieve houding in het minnelijk traject financieel interessant is voor de schuldeiser.</li> <li>• In bestaande regelgeving zijn geen normen opgenomen binnen welke periode schuldeisers informatie moeten verstrekken of op een voorstel moeten reageren. Daardoor kunnen minnelijke trajecten lang duren.</li> <li>• Schuldeisers hebben regelmatig twijfels of in het minnelijke traject wel genoeg uit de kast gehaald wordt om te zorgen dat de debiteur zo veel mogelijk betaalt. Hierdoor voelen schuldeisers zich lang niet altijd gestimuleerd om mee te werken.</li> <li>• Een wettelijke schuldregeling is voor veel schuldeisers onvoldoende afschrikwekkend om constructief mee te werken aan een minnelijke regeling.</li> <li>• Wanneer er sprake is van fraude mogen sommige overheidsschuldeisers op grond van een wettelijke regeling niet meewerken aan een minnelijk traject.</li> <li>• De Belastingdienst werkt in beginsel wel mee aan minnelijke regelingen, net als UWV, CJIB, SVB en gemeenten.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingeschakelde deurwaarders en incassobureaus handelen proportioneel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiële incentives beïnvloeden in belangrijke mate het gedrag van deurwaarders en incassobureaus en kunnen bijdragen aan (on)gewenst gedrag.</li> <li>• Op gerechtsdeurwaarders zijn wettelijke regelingen en tuchtrecht van toepassing. Dat is een prikkel om negatieve uitwassen tegen te gaan.</li> <li>• Het aantal keren dat gerechtsdeurwaarders beslag legden op een inkomen of uitkering daalt. De verhoging van het griffierecht en de inwerkingtreding van het beslagregister worden onder meer aangewezen als verklaring hiervoor. Ook het aantal dagvaardingen daalt, schuldeisers zoeken andere manieren om hoge incasso te bereiken.</li> </ul>



Het uitgangspunt voor het gedrag van schuldeisers ligt in het legitieme belang om zo veel mogelijk van de schuld op te eisen. Dit recht is één van de meest wezenlijke onderdelen van het privaatrecht. Bij het opeisen loopt een schuldeiser echter tegen wettelijke belemmeringen op. De vormgeving van deze belemmeringen stuurt voor een belangrijk deel het gedrag van deze schuldeisers. Daarbij geldt dat voor verschillende typen schuldeisers verschillende regels gelden (deze staan aan de rechterkant van de beleidstheorie in paragraaf 2.4). Zo zijn er belangrijke verschillen in het regelgevend kader voor overheidsschuldeisers, zoals het CJIB, private schuldeisers en incassobureaus. Het wensgedrag dat de Wgs en de Wsnp aan schuldeisers proberen te ontlocken, is daarmee slechts één van de invloeden.

Daarom is het ook moeilijk vast te stellen of wensgedrag van de schuldeiser als stelselpartij in de schuldhulpverlening ontstaat. De schuldeisers vormen namelijk de meest heterogene groep van alle stelselpartijen.

Stel dat we willen inschatten of een schuldeiser inderdaad gaat meewerken aan een minnelijk traject. Dan lijkt in de praktijk in ieder geval relevant de aard van de schuldeiser (privaat of publiek?), de kwaliteit van het minnelijk traject (heeft de schuldeiser het gevoel dat alles eruit wordt gehaald voor hem?) en of de schuldeiser een convenant heeft met NVVK-leden. Dit wensgedrag – meewerken aan een minnelijk traject – is van veel factoren afhankelijk. En dit geldt dan voor één schuldeiser, terwijl in de schuldhulpverlening vaak meerdere schuldeisers betrokken zijn. Bij de groep met problematische schulden zijn dat er vaak tientallen per huishouden.

#### 4.4 Gedrag van schuldenaren in de praktijk

GEWENST GEDRAG SCHULDENAREN	WAT ZIEN WE IN DE PRAKTIJK?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voert een deugdelijke financiële huishouding en zet daarbij de financiële competenties zoals onderscheiden door Nibud in.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respondenten geven aan dat het voor huishoudens een hele opgave is om een deugdelijke financiële huishouding te voeren. Daarbij hebben huishoudens met een lager inkomen doorgaans meer inkomstenbronnen die op verschillende momenten uitbetalen. Dat komt het overzicht niet ten goede. Een tweede factor van betekenis is dat huishoudens het overzicht soms ook kwijtraken doordat ze onverwacht te maken krijgen met (forse) terugbetalingen zoals toeslagen.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Te goeder trouw handelen</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• mensen met problematische schulden zoeken (tijdig) hun gemeente op voor schuldhulp en uiteindelijk schuldregeling.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De stap naar de schuldhulpverlening is groot. Mensen hebben gemiddeld al vijf jaar schulden voor ze die stap zetten. Schaamte, onbekendheid en negatieve signalen uit de omgeving zijn belangrijke verklaringen.</li> <li>• Beschermingsbewind fungeert in de praktijk als vangnet voor schuldenaren wanneer de gemeente hoge eisen stelt aan de toegang tot schuldhulpverlening. Anders gezegd, beschermingsbewind is voor sommige schuldenaren aantrekkelijker dan schuldhulpverlening door gemeenten.</li> <li>• Het minnelijk traject is onaantrekkelijk voor schuldenaren, mede doordat het niet voorziet in een snelle doorstroom naar een minnelijke regeling met kwijtschelding. Het is voor veel mensen ook niet duidelijk wat ze krijgen.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensen met problematische schulden kiezen bij het niet tot stand komen van een minnelijke regeling voor een beroep op de rechter om zo toch aan een schuldenvrije toekomst te kunnen beginnen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sommige respondenten stellen dat schuldenaren de Wsnp mijden vanwege het negatieve stempel. Andere betwijfelen dit, omdat een deel van de schuldenaren het onderscheid tussen wettelijk en minnelijk traject niet kent.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maximale inspanning (zowel in termen van inzet zoals meewerken aan re-integratie om te gaan werken als bereidheid om maximale betalingen te doen).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het gedrag van schuldenaren is te sturen door eisen te stellen aan schuldhulpverleningstrajecten. Ook is het eenvoudig een sanctie op te leggen: het beëindigen van de hulpverlening. Voor veel schuldenaren is het gewenste gedrag dat op deze manier wordt opgelegd behoorlijk dwingend.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maken geen nieuwe problematische schulden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In bestaande regelgeving zijn geen normen opgenomen binnen welke periode schuldenaren schuldregelaars informatie moeten verstrekken of op een voorstel moeten reageren. Passief gedrag of uitstelgedrag van schuldenaren komt in de praktijk vaak voor en kan logischerwijs vertragend werken in een schuldregelingstraject.</li> </ul>

Voor zover ze daartoe in staat zijn, vertonen schuldenaren het gewenste gedrag. Dit komt mede doordat hun gedrag binnen het schuldhulpverleningssysteem makkelijk te sturen en te sanctioneren is. Immers, als een schuldenaar niet aan de eisen voldoet, wordt het schuldhulpverleningstraject – zowel wettelijk als minnelijk – stopgezet. Respondenten geven echter aan dat de keerzijde van die stevige sturing op het schuldhulpverleningstraject, is dat een grote groep schuldenaren die wel hulp nodig heeft, zich niet meldt. Verder zijn er volgens respondenten veel uitvallers in het minnelijk traject. Dat schuldenaren zich ofwel niet melden voor een schuldhulpverleningstraject ofwel veelvuldig uitvallen, is een belangrijk risico voor het systeem.

#### 4.5 Gedrag van rechters in de praktijk

GEWENST GEDRAG RECHTERS	WAT ZIEN WE IN DE PRAKTIJK?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kritische toets op noodzaak en recht Wsnp en beschermingsbewind.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het aantal aanvragen vanuit minnelijke schuldhulpverlening neemt al jaren af en is inmiddels erg laag.</li> <li>• Sommige respondenten stellen dat rechtbanken de regels rond toelating verschillend toepassen. De toelatingspercentages tot de Wsnp verschillen per rechtbank.</li> <li>• Rechters klagen over wisselende kwaliteit van de voorbereiding van de aanvraag (door gemeenten en beschermingsbewindvoerders).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kritische toets op verzoeken minnelijke middelen (breed en smal moratorium, dwangakkoord en voorlopige voorziening).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De rechter past de eisen voor de toepassing van deze middelen toe.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toezicht op (de taakuitoefening van) bewindvoerders.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De rechters houden conform de daarvoor geldende regels toezicht op de taakuitoefening van de bewindvoerders. Dit toezicht is echter vooral procedureel en weinig inhoudelijk van aard.</li> <li>• Het handhavingsinstrumentarium voor een toezichthoudende rechter is erg smal. Er is namelijk feitelijk maar slechts één maatregel mogelijk: het stopzetten van het bewind.</li> </ul>

Voor de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject is de rol van de rechter op twee manieren relevant. In de eerste plaats past de rechter de eisen toe die gelden voor toelating tot het minnelijk traject. Volgens sommige respondenten verschilt per arrondissement de manier waarop dit gebeurt. Ook wijzen ze op de verschillen in toelatingspercentages: in sommige arrondissementen wordt een veel hoger percentage Wsnp-aanvragen goedgekeurd dan in andere. Andere respondenten geven aan dat deze verschillen in toelatingspercentages voortkomen uit verschillen in de kwaliteit van de Wsnp-aanvragen. Volgens hen verschilt de kwaliteit van deze aanvragen sterk per gebied en is dat de belangrijkste oorzaak voor de uiteenlopende toelatingspercentages.

In dit onderzoek hebben we geen gegevens kunnen achterhalen om de verschillen in toelatingspercentages te verklaren. Wel laat het verschil in reactie zien dat de toelating tot het wettelijk traject het gevolg is van een dynamiek tussen verschillende stelselpartijen. De interactie tussen rechters, gemeenten, schuldenaren en eventuele bewindvoerders bepaalt of de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject ontstaat. Vooral de relatie tussen gemeente en rechter lijkt relevant te zijn. Zoals we in de paragraaf 4.1 al opmerkten, zijn er signalen dat sommige gemeenten schuldenaren niet meer voordragen voor een wettelijk traject omdat rechters gemeentelijke voordrachten vaak op inhoudelijke gronden hebben afgewezen. Nader onderzoek is vereist om met zekerheid vast te stellen of dit nu komt door te strenge rechters of door gebreken in de Wsnp-aanvragen.

Een tweede manier waarop de rechters van invloed zijn op de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject, is in hun rol als toezichthouder op de taakuitoefening van een beschermingsbewindvoerder. In het minnelijk traject kan een beschermingsbewindvoerder een belangrijke rol spelen. Op de taakuitoefening van deze bewindvoerder ziet de rechter toe. Belangrijk is echter dat dit toezicht beperkt is, zowel in instrumentarium als in inhoudelijke eisen.

#### 4.6 Conclusie over het gedrag van stelselpartijen in de praktijk

Volgens de beleidstheorie ontstaat een goede aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject wanneer alle stelselpartijen hun rol pakken en het gewenste gedrag vertonen. Uit dit hoofdstuk blijkt dat het gewenste gedrag lang niet altijd ontstaat tussen stelselpartijen. Volgens de meeste respondenten is onwil niet de oorzaak. Veeleer zijn het prikkels, zowel wettelijk als financieel, die ervoor zorgen dat de stelselpartijen niet het gedrag vertonen dat in de beleidstheorie wordt verondersteld.

Het gevolg is dat het minnelijk traject om tot schuldsanering te komen, niet optimaal functioneert. Voor de aansluiting met het wettelijk traject heeft dit de volgende consequenties:

- Gemeenten die na afronding van een onsuccesvol minnelijk traject een Wsnp-aanvraag doen, zien hun aanvragen soms afgewezen worden door de rechter. Dit heeft impact op hun bereidheid om Wsnp-aanvragen te doen en op de stok-achter-de-deur werking op schuldeisers van het wettelijk traject.
- Er zijn veel schuldenaren die ofwel niet binnenkomen of vroegtijdig uitvallen uit het minnelijk traject en daardoor nooit het wettelijk traject bereiken.
- Binnen het minnelijk traject spelen schuldeisers lang niet altijd een constructieve rol in het komen tot een minnelijke schikking, waardoor minnelijke trajecten langer duren en de kans bestaat dat het wettelijk traject onnodig wordt gebruikt. Daarbij is ook relevant dat het sommige schuldeisers vanwege regelgeving niet toegestaan is om constructief te opereren binnen het minnelijke traject.
- Door verschillen in kwaliteit van minnelijke trajecten krijgen rechters kwalitatief zeer uiteenlopende aanvragen voor wettelijke trajecten binnen.
- Er is geen duidelijkheid over de bijdrage die bewindvoerders zouden moeten leveren aan de kwaliteit van het minnelijk traject. Hierdoor kunnen bewindvoerders niet als groep bijdragen aan de aansluiting tussen het minnelijke en wettelijke traject.

# De werking van de aansluiting en het brede stelsel in de praktijk

## Hoofdstuk 5

Dit hoofdstuk geeft onze analyse weer van de werking van de schuldhulpverlening en daarbinnen de aansluiting tussen minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening als we er op het niveau van het gehele stelsel naar kijken. De uitkomsten van onze analyse beschrijven we rondom vijf thema's.

## 5.1 De werking van de aansluiting in de praktijk

In hoofdstuk 4 hebben we kort uiteengezet welk gedrag stelselpartijen in de praktijk vertonen binnen het stelsel van de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening. Analyseren we specifiek het gedrag in relatie tot de aansluiting tussen de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening, dan leidt dit tot de volgende vijf belangrijke constatering:

1. De groep waarvoor de Wsnp als stok achter de deur kan werken, is, vergeleken met de omvang van de groep mensen die met problematische schulden kampt, relatief klein. Dit komt ook uit eerdere onderzoeken naar voren (Jungmann e.a., 2014; Jungmann en Kruis, 2014; Baan, Louwes en Oostveen, 2016). De groep die na toelating tot minnelijke schuldhulpverlening start met een minnelijke schuldregelingstraject, vertoont, zoals aangegeven in hoofdstuk 3, ook nog eens een dalende trend. Het voorgaande heeft twee oorzaken. Ten eerste weet een grote groep schuldenaren met problematische schuldsituaties de weg niet te vinden naar de minnelijke schuldhulpverlening. Ten tweede starten van degenen die de weg wel weet te vinden naar een minnelijk schuldhulpverlening steeds minder mensen een minnelijke schuldregeling met kwijtschelding.
2. We constateren dat het voor schuldenaren niet helder is waar ze bij gemeenten op mogen rekenen. Dat kan per gemeente sterk verschillen en de Wgs biedt in de praktijk geen helder kader waar gemeenten zich aan dienen te houden. Hoewel het saneringsfit maken van mensen met schulden een cruciale taak is van gemeenten, is hierover geen duidelijke opdracht geformuleerd in de wettekst van de Wgs zelf. In de Memorie van Toelichting staat dat wel duidelijker vermeld. De kanttekening daarbij is dat dit probleem al wel is onderkend en dat er vanuit verschillende stelselpartijen inmiddels het initiatief is genomen om daar verandering in aan te brengen. Naar aanleiding van het recente pleidooi van de Nationale ombudsman om landelijk vast te stellen op welk schuldhulpverleningsaanbod iedere burger aanspraak kan maken, is de NVVK namelijk samen met de VNG en andere ketenpartners gestart met het ontwikkelen van een landelijk kwaliteits- en normenkader voor gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit wordt aangeduid als 'basisnorm schuldhulpverlening'. Deze basisnorm zou op termijn in theorie kunnen zorgen voor meer houvast voor schuldenaren om te weten waar ze wel of niet op mogen rekenen als zij zich met schuldenvraag bij de gemeente melden. Beperking is op voorhand wel dat de basisnorm die nu vanuit het veld ontwikkeld wordt, niet wettelijk verankerd wordt en gemeenten dus veel vrijheid krijgen om zich er wel of niet aan te gaan houden.
3. Voor de groep die is gestart met een minnelijk traject om schulden te regelen, is de slagingskans van het regeltraject bijna weer terug op het niveau van 2013. Mede daardoor is er een afnemende groep schuldenaren voor wie is geprobeerd om een minnelijke regeling te treffen maar die toch strandt door weigerende schuldeisers. Ook dit heeft invloed op de toestroom naar de Wsnp.
4. Vanaf de totstandkoming van de aansluiting (dat wil zeggen vanaf de inwerkingtreding van de Wsnp) werd beoogd dat crediteuren eerder en veel vaker akkoord zouden gaan met minnelijke regelingen. In de afgelopen tien jaar is sprake van een ontwikkeling in die richting (constructievere houding van veel grotere schuldeisers, sterke toename van convenanten tussen schuldeisers en NVVK of grote gemeenten). Toch blijkt er in de praktijk ook nog steeds sprake van een aanzienlijke terughoudendheid bij een deel van de schuldeisers ten aanzien van het minnelijk traject. Zij lijken het beeld te hebben dat er in het minnelijk schuldregelingstraject (in vergelijking met het wettelijke traject) relatief weinig waarborgen zijn dat het uiterste wordt geprobeerd om de schuldenaar het maximale te laten terugbetalen.
5. In vergelijking met de decentralisaties lijkt er bij de wettelijke rol van de gemeenten in de schuldhulpverlening veel minder te zijn nagedacht over de verhouding tussen autonomie en kwaliteitsborging van de uitvoering. Het is onze indruk dat daardoor bij de rol van gemeenten in het stelsel de balans tussen autonomie en kwaliteitsborging is doorgeslagen naar autonomie. Dat heeft de volgende consequenties:
  - Het formuleren van kwaliteitseisen is overgelaten aan gemeenten zelf en er zijn geen landelijke criteria waar gemeenten op getoetst kunnen worden. Kanttekening hierbij is wel dat het overgrote deel van de schuldhulpverlening wordt uitgevoerd door NVVK-leden en dat de NVVK kwaliteitskaders hanteert die getoetst worden in audits. Ook kan een lokale uitvoering dicht bij de burger in theorie ook bijdragen aan kwaliteit, mits daar gericht op wordt gestuurd.
  - Omdat gemeenten zelf bepalen hoeveel middelen ze uit hun algemene middelen vrijmaken voor schuldhulpverlening, is er geen landelijk beeld van hoeveel geld de gemeenten uitgeven aan schuldhulpverlening.



## 5.2 De samenhang in het regelgevend kader

- Het wettelijk kader van het brede stelsel voor schuldhulpverlening is gefragmenteerd doordat de vele wetten en regels die van invloed zijn op het stelsel zo sterk verschillen. Dat geldt feitelijk van de uitvoering in de praktijk tot de filosofie achter de wetten en regels. Daarmee ontbreekt feitelijk een wetsoverstijgende visie op het stelsel als geheel. Binnen het stelsel is ook geen eensluidende definitie van problematische schulden.
- Kijken we specifiek naar de wetten die raken aan het stelsel van schuldhulpverlening, dan valt het volgende op:
  - Wetten die niet direct gericht zijn op het stelsel van schuldhulpverlening, hebben wel impact op het gedrag van de stelselpartijen. Wetgeving versterkt/borgt het individuele belang van schuldeisers, maar niet het collectieve belang. Ambivalentie ten aanzien van het voorkomen problematische schulden; gemakkelijk verstrekken versus preventie.
  - De vele verschillende wetten (al dan niet gericht op het stelsel, zie schema beleidstheorie) beogen elk wensgedrag bij één of meer actoren. Soms staat de beoogde typen wensgedrag haaks op elkaar of werkt dit in de praktijk zo uit.
  - We constateren dat de twee wetten waarmee het stelsel is ingericht zich op verschillende actoren richten. Waar de Wsnp zich op natuurlijke personen richt (schuldenaren en crediteuren) en de procedure bepaalt die die natuurlijke personen moeten doorlopen, richt de Wgs zich op gemeenten en bepaalt waar die in moeten voorzien.
- Een aanzienlijke versnippering van de wetgeving over departementen versterkt deze incoherentie. Voor de schuldhulpverlening staan op rijksniveau vijf departementen aan de lat: SZW, J&V, BZK, EZK en Financiën. De verschillende departementen hebben daarbij hun eigen invalshoeken en een eigen agenda, voortvloeiend uit de taakstellingen waarop ze worden afgerekend. Ieder departement heeft daarmee doorgaans ook eigen benoemde successen. Hoewel er zeker ook toenemende afstemming tussen departementen is waar te nemen (onder andere tussen SZW en J&V), heeft deze versnippering een negatieve invloed op de samenhang in het stelsel.
- De fragmentatie op systeemniveau draagt eraan bij dat de schuldeisers niet het gewenste gedrag vertonen. Schuldeisers zijn, afhankelijk van hun kenmerken, rechtssubjecten in juridische kaders die zijn opgesteld door vier departementen: J&V, EZK, Financiën en SZW. SZW verwacht een coöperatieve en constructieve schuldeiser.
 

J&V verwacht een schuldeiser die zo veel mogelijk van de schuld wil invorderen en kent daartoe vergaande instrumenten (bijvoorbeeld beslaglegging en gijzeling) toe. Een van de grootste overheidsschuldeisers, het CJIB, opereert onder verantwoordelijkheid van J&V. Het CJIB voert zijn taken uit op basis van het toepasselijk recht en beleid. EZK heeft regels gesteld voor incassobureaus en zich daarbij vooral gericht op het beperken van de incassokosten. Deze beperking is echter weer niet van toepassing op het CJIB. Financiën stuurt één van de grootste overheidsschuldeisers aan, de Belastingdienst.
- Met betrekking tot de ontwikkelingsgang van het stelsel constateren we het volgende:
  - In tegenstelling tot de ontwikkeling van het sociaal domein is het stelsel van schuldhulpverlening van onderaf ontwikkeld (zie hoofdstuk 2). Hoewel in meerdere rapporten en analyses is aangegeven dat een meer centrale visie en ook sturing wenselijk zou zijn om knelpunten op te (kunnen) lossen, blijkt dat nog altijd een brug te ver. En een centralere sturing grijpt in op de lokale beleidsvrijheid, die van groot belang geacht wordt. Waar het gezien de aard van de problemen en het samenspel tussen de vele actoren in het stelsel van schuldhulpverlening wenselijk zou zijn daar toch van bovenaf meer lijn in te brengen, zijn de mogelijkheden om dat handen en voeten te geven, juist vanwege de wijze waarop het stelsel is gegroeid, zeer minimaal.
  - De noodzakelijke verbeteringen in de wetten en regels waren in de afgelopen tien jaar steeds uitermate lang onderweg. Dat is mede een gevolg van de hiervoor al beschreven wirwar aan wetten. Het doorvoeren van een verbetermaatregel voor een knelpunt kan, als die maatregel meerdere wetten en departementen raakt, in de praktijk een ware hordenloop zijn voor beleidsmakers. De nieuwe initiatieven voor wet- en regelgeving uit de afgelopen jaren, brachten op stelselniveau reparaties en verbeteringen aan, , maar de uitvoering ervan liep door de lange tijd dat ze onderweg waren, doorgaans jaren achter de feiten aan. Een voorbeeld daarvan is het breed moratorium.
  - Juist omdat er al veel eerder knelpunten zijn gesignaleerd in de werking van wetten en regels, zijn daarin reeds de nodige reparaties aangebracht. Daarbij volgt echter vaak reparatie op reparatie, zonder dat fundamenteel kon worden bijgestuurd, bijvoorbeeld door een niet-werkende wet of regeling in te trekken. En dat draagt vervolgens weinig bij aan een coherenter stelsel.

### 5.3 Samenhang en samenwerking binnen het stelsel

Kijkend naar het gehele stelsel van schuldhulpverlening, constateren we dat we feitelijk niet kunnen spreken van één systeem, maar van meerdere subsystemen. Om het stelsel als totaal te laten werken, moeten die subsystemen onderling samenwerken.

Figuur 10 laat zien dat vanuit de schuldenaar met problematische schulden bij de aansluiting van het minnelijke en het wettelijke traject er drie subsystemen te onderscheiden zijn: het minnelijke traject (uitgevoerd door of onder verantwoordelijkheid van gemeenten), het beschermingsbewind (uitgevoerd door beschermingsbewindvoerders die door de rechter zijn aangewezen) en het Wsnp-traject (uitgevoerd door Wsnp-bewindvoerders na tussenkomst van de rechter).



**Figuur 10.** Te onderscheiden subsystemen binnen de schuldhulpverlening.

Deze drie subsystemen zouden in theorie goed op elkaar moeten ingrijpen, als raderen in een mechaniek. Er zijn in de praktijk ook zeker voorbeelden van groeiende samenwerking. Zo wordt in Almere in overleg met beschermingsbewindvoerders op basis van een objectief screeningsinstrument gekeken wat het beste aanbod is voor een cliënt. In Tilburg wordt er bij het doen van een aanbod ook afgestemd. In een pilot is geprobeerd of de tussenkomst van de rechter bij het toewijzen van beschermingsbewind nog nodig was. Dat bleek wel het geval. Ook in de nazorg is er toenadering, bijvoorbeeld tussen Wsnp-bewindvoerders en uitvoerders van schuldhulpverlening, die nazorg blijven bieden als de cliënt in een Wsnp-traject komt.

Het samenspel tussen de subsystemen blijkt in de praktijk echter ook heel vaak nog weerbarstig. Kijkend naar het samenspel (of het gebrek daaraan) doen we volgende constatering:

- Ieder subsysteem lijkt sterk te denken en te handelen vanuit een eigen ratio en veelal binnen het eigen subsysteem. Sommige gemeenten komen bijvoorbeeld in beweging op het moment dat de groei van beschermingsbewind een flink beslag legt op de eigen middelen. Daarbij redeneren gemeenten dan regelmatig eenzijdig vanuit de eigen portemonnee, zonder zich af te vragen wat beschermingsbewind, naast hun eigen aanbod, de burger kan bieden.
- Het ingewikkelde en soms tegenstrijdige stelsel van wet- en regelgeving stelt ieder subsysteem in staat de eigen handelwijze te legitimeren.
- Elk van de subsystemen heeft zijn financiële prikkels anders ingericht.
- De subsystemen doen kortom te weinig hun best een schakel te zijn in het totale systeem, maar stellen zichzelf centraal in plaats van de cliënt! Dat maakt het stelsel als geheel ontoegankelijk en onoverzichtelijk voor de cliënt. Omdat het systeem als totaal niet de beoogde werking heeft, lijken de subsystemen in de praktijk regelmatig een verdedigende houding aan te nemen door naar de ander te wijzen en afstand te nemen van de andere subsystemen. Overigens zijn er ook goede voorbeelden waar de actoren uit de verschillende subsystemen wel de verbinding zoeken en gezamenlijk werken aan betere oplossingen voor de schuldenaar.

### 5.4 Toezicht en handhaving binnen het stelsel

In paragraaf 2.4 beschreven we al dat het toezicht op de wettelijke kaders langs de lijnen van de afzonderlijke wetten is belegd bij verschillende toezichthouders. Het systeemtoezicht op de Wgs ligt bij de Inspectie SZW. Bij de Wsnp en het beschermingsbewind houdt de rechter toezicht op het werk van de twee soorten bewindvoerders. Het toezicht op de Wck is belegd bij ambtenaren van de Belastingdienst (ministerie van Financiën). Daarnaast vindt er ook toezicht plaats door de Autoriteit Financiële Markten (AFM, De Nederlandse Bank, Bureau Handhaving Belastingdienst, Bureau Financieel Toezicht (BFT) en ACM.

In het voorgaande hebben we al geconstateerd dat het wetgevend kader gefragmenteerd is en de uitvoering ervan versnipperd over meerdere departementen. Het is niet verwonderlijk dat dit wordt weerspiegeld in de uitvoering van het toezicht en de handhaving.

Net als bij de beleidsreconstructie lijkt het zinvol hier onderscheid te maken tussen het toezicht dat voortvloeit uit wetgeving die direct betrekking heeft op het stelsel (oftewel de wetten die in de beleidsreconstructie onder in het schema staan) en de wetten die wel invloed op het stelsel hebben, maar daar niet direct op gericht zijn (oftewel de wetten die in de beleidsreconstructie rechts in het schema staan). Tabel 12 laat zien om welke wetten het gaat en welke toezichthouders in ieder geval betrokken zijn.

DIRECT BETROKKEN OP STELSEL	NIET DIRECT BETROKKEN OP STELSEL
<p>Wetgeving die direct raakt aan stelsel:</p> <p>Wgs (regelt kwaliteitsbodem, toegang, breed moratorium)</p> <p>Faillissementswet (regelt Wsnp, dwangakkoord, voorlopige voorziening, moratorium)</p> <p>Aanpassing Wsnp v.a. 2008 (regelt voorliggend minnelijk traject, verminderen instroom Wsnp)</p> <p>Wet op het consumentenkrediet (regulering schuldbemiddeling)</p> <p>Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (regels toepassing beslagvrije voet)</p> <p>Participatiewet (verlenen bijzondere bijstand voor bewindvoering/gedrageregels voor uitkeringsgerechtigden)</p> <p>Wet (wijziging) van curatele, beschermingsbewind en mentorschap (regelt aanpassing beschermingsbewind met schuldbewind)</p> <p>Wet op rechtsbijstand (regelt toevoeging dwangmiddelen bewindvoerder Wsnp)</p>	<p>Wetgeving die indirect raakt aan stelsel:</p> <p>Burgerlijk Wetboek</p> <p>Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Invorderingswet 1990)</p> <p>Wik (Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten)</p> <p>Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid</p> <p>SZW-wetgeving (aangepast in 2017)</p> <p>Zorgverzekeringswet (wanbetaalersregeling)</p> <p>Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften</p> <p>Gerechtsdeurwaarderswet</p> <p>Wet financiële dienstverlening</p> <p>Wet financieel toezicht</p> <p>Toeslagenwet</p> <p>AVG</p> <p>Algemene wet bestuursrecht</p> <p>Wetgeving in relatie tot marktwerking</p>
<p>Handhavers binnen stelsel:</p> <p>Inspectie SZW als toezichthouder op uitvoering Wgs door gemeenten</p> <p>Rechtshouders als toezichthouder op Wsnp en op beschermingsbewind. Bij beschermingsbewind vindt ook toezicht plaats door accountants</p>	<p>Handhavers buiten stelsel:</p> <p>AFM, DNB, Bureau Handhaving</p> <p>Belastingdienst, BFT en ACM</p>

**Tabel 12.** Overzicht wetten en handhavers.

Constateringen linkerkolom (direct betrokken op het stelsel):

Het ontbreekt aan een uniform handhavingskader over het hele stelsel. Er is handhaving georganiseerd op subsystemen binnen de schuldhulpverlening en die handhaving is mede daardoor ook belegd bij veel verschillende partijen.

De handhavingssrol op de uitvoering van de Wgs is logischerwijs belegd bij de Inspectie SZW. De impact van die handhaving vanuit het Rijk is in de praktijk echter gering en dat is verklaarbaar vanuit de aard van de Wgs. Het is een kaderwet, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en voor de kwaliteit ligt bij de gemeenten zelf. Gemeenten moeten hierop ook zelf toezicht en handhaving organiseren. De Wgs is weliswaar bedoeld om een kwaliteitsbodem te leggen in de uitvoering van de schuldhulpverlening. Maar bij gebrek aan een helder kwaliteitskader vindt er in de praktijk vanuit het rijk geen structurele toetsing plaats. Dat gebeurt wel incidenteel, bijvoorbeeld als er vanuit de Tweede Kamer vragen zijn over bijvoorbeeld de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening. In opdracht van de toenmalige staatssecretaris Klijsma heeft de Inspectie SZW enkele jaren geleden onderzoek laten doen naar de toepassing van uitsluitingsgronden bij toegang tot de door gemeenten georganiseerde schuldhulpverlening. Dit naar aanleiding van Kamervragen over een onderzoek van Hogeschool Utrecht (Jungmann e.a., 2014). Bij gebrek aan een helder uitgewerkt kwaliteitskader bleek het, ook voor de Inspectie, uiterst moeilijk zo niet ondoenlijk om dit soort kwaliteitsvraagstukken goed in beeld te krijgen.

Zoals ook in paragraaf 4.1 en 5.2 is aangegeven, worden NVVK-leden wel getoetst op de kwaliteit van de uitvoering. En omdat het overgrote deel van de uitvoering van de minnelijke schuldhulpverlening door NVVK-leden wordt gedaan, is er in dat deel vanuit de branche zelf wel degelijk sprake van toezicht op kwaliteit. Het toezicht vindt plaats door middel van audits waarvan het financiële deel overeenkomt met de accountantscontrole bij beschermingsbewindvoerders. De NVVK is samen met de VNG bezig om de huidige toetsing op werkprocessen, door te ontwikkelen naar een meer inhoudelijke toetsing. In dat verband zijn de NVVK, VNG en Divosa ook bezig om een basisnorm schuldhulpverlening uit te werken.

De NEN-organisatiecertificering wordt nauwelijks meer gebruikt. Veel zelfstandige schuldhulpverleners zijn wel NEN-gecertificeerd maar bij veruit de meeste schuldhulpverlenende organisaties is een persoonlijke NEN-certificering geen voorwaarde of eis bij sollicitaties.

De handhaving op het opereren van niet-bonafide partijen in schuldhulpverlening is wel in wetgeving vastgelegd, maar in de praktijk lastig uitvoerbaar, in die zin dat het moeilijk is om een niet-bonafide partij aan te (laten) pakken. De melding gaat over verschillende schijven en strafrechtelijk ingrijpen is alleen mogelijk als er voldoende bewijs overlegd kan worden. En het leveren daarvan blijkt zo lastig dat de toezichthouder in de praktijk niet vaak ingrijpt.

De handhaving op de Wsnp is belegd bij de rechter en wordt als zodanig ook in de praktijk uitgevoerd.

De handhaving op de uitvoering van beschermingsbewind is belegd bij de rechter en bij de accountant. Zoals ook aangegeven in hoofdstuk 4 wordt de handhaving door de rechter ook conform de wettelijke taak daadwerkelijk uitgevoerd. Met daarbij wel de kanttekeningen dat tijdgebrek de rechterlijke macht op dit punt nog wel eens parten speelt en dat de rechter nauwelijks keuze heeft uit interventies als er twijfels rijzen over de uitvoering. De rechter kan bij twijfel over het functioneren van een beschermingsbewindvoerder wel de vergoeding stopzetten, maar zal dat in de praktijk alleen doen als er overtuigende aanwijzingen zijn voor disfunctioneren. Zijn die aanwijzingen zwak, dan heeft deze nogal drastische interventie mogelijk ook negatieve gevolgen voor de cliënt. Veel rechters gaan daar dan ook terughoudend mee om. Naast het toezicht door de rechter zijn er ook jaarlijks de verplichte accountantscontroles.

#### Handhaving op wetgeving niet direct betrokken op het stelsel

Ook bij de stukken wetgeving die buiten het stelsel vallen maar daar wel op van invloed zijn, is het toezicht belegd bij verschillende partijen. Omdat de wet- en regelgeving zelf niet direct is gericht op het stelsel, kan hier ook niet verwacht worden dat vanuit het oogpunt van het stelsel van schuldhulpverlening het toezicht en de handhaving op een samenhangende manier zijn ingericht.

## 5.5 Financiering van het stelsel

We hebben in hoofdstuk 4 en eerder in dit hoofdstuk al geconstateerd dat financiële prikkels een aanzienlijke rol spelen bij het handelen binnen de verschillende subsystemen. Dat geldt voor de beschermingsbewindvoerder die, om financieel rond te komen, gebaat is bij het onder bewind houden van onderbewindgestelden. Wsnp-bewindvoerders zijn vaak kleine zelfstandigen die, afhankelijk van instroom via de rechtbank (die door hen niet zelf te beïnvloeden is), genoodzaakt kunnen zijn om er andere activiteiten (dwangmiddelen, minnelijk traject) bij te gaan doen.

Voor deurwaarders geldt dat hun gedrag mede afhangt van de financiële ruimte in de contracten die ze afsluiten met grote schuldeisers.

Voor gemeenten geldt dat die, met hun daartoe bestemde budgetten, hun taken moeten zien uit te voeren en daarbij lang niet altijd de middelen en de capaciteit vrij kunnen maken die nodig is om iedereen met schuldenproblemen te helpen. En voor gemeenten geldt ook dat ze weinig controle hebben op de toelating tot beschermingsbewind, maar wel de kosten dragen. Zowel het geld dat een gemeente binnenkrijgt voor schuldhulpverlening als het geld voor de bijzondere bijstand maakt een gemeente zelf vrij uit het gemeentefonds. Dat geld is niet geoormerkt door het Rijk. Voor extra middelen zoals de zogenaamde Klijsma-gelden geldt dat over de inzet daarvan wel een gezamenlijke bestuurlijke ambitie is bepaald, maar ook die gelden zijn niet geoormerkt.

De manier waarop de middelen voor schuldhulpverlening worden toegekend aan gemeenten, is daarmee in lijn met de visie van het Rijk op de decentralisaties en de rol en autonomie van gemeenten daarin. De vraag is wel of dat, kijkend naar de fragmentatie en versnippering van wetgeving en naar de lappendeken van de uitvoering in combinatie met het ontbreken van een kwaliteitskader voor schuldhulpverlening, de knelpunten in het stelsel niet versterkt. Hoewel er vanuit het oogpunt van het terugdringen van zorgkosten wel een prikkel aanwezig is om genoeg in te zetten op schuldhulpverlening, zijn er ook argumenten om, kijkend naar het speelveld en de specifieke kenmerken van schuldhulpverlening, te overwegen hoe en waar meer centrale sturing dienstbaar kan zijn aan het bereiken van betere resultaten.



# Beantwoording onderzoeksvragen en overall- conclusies

## Hoofdstuk 6





## 6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

### Beantwoording onderzoeksvraag 1

1. Wat is de oorspronkelijke beleidstheorie achter de aansluiting tussen de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening binnen het Nederlandse stelsel?

Voor de beleidstheorie achter de aansluiting tussen de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening verwijzen we naar paragraaf 2.3.

Een vitaal discussiepunt in de beleidstheorie voor het gehele stelsel van schuldhulpverlening is de vraag welke opdracht en ambitie de wetgever meegeeft aan de gemeenten bij het bieden van schuldhulp voor de mensen die te goeder trouw zijn maar wel problematische schulden hebben. Is dit het realiseren van een schuldenvrije toekomst op basis van een schuldregeling of ligt de ambitie van passende hulp anders? Zoals aangegeven in paragraaf 2.4, geeft de tekst van de Wgs zelf hier weinig duidelijkheid over, maar in de memorie van toelichting is die ambitie wel concreet aangegeven door te benoemen dat de ultieme remedie voor een schuldenvrije toekomst een schuldregelingstraject is. De NVVK en de meeste gemeenten interpreteren de wet ruimer, in die zin dat de gemeente zelf kan bepalen wat passende hulp is in geval van problematische schulden. Naast het bieden van een schuldregelingstraject zijn er in die zienswijze andere mogelijkheden om een goed antwoord te geven op de hulpvraag in geval van problematische schulden. De vraag is dan of het percentage ingezette minnelijke schuldregelingen een maatstaf is voor het handelen van gemeenten.

We hebben geconstateerd dat vanuit de filosofie achter de decentralisaties gemeenten lokale bewegingsvrijheid nodig hebben. De gemeenten bepalen welke ambitie ze voor zichzelf stellen en welke middelen ze daarvoor uittrekken, welk kwaliteitsniveau ze nastreven en hoe ze die kwaliteit bewaken. Daarbij hebben we ook geconstateerd dat door het ontbreken van uniforme definities en als gevolg daarvan het ontbreken van landelijke cijfers over (de aard van) trajecten het niet mogelijk is landelijk te toetsen wat gemeenten met elkaar presteren om mensen met problematische schulden te helpen bij het realiseren van een schuldenvrije toekomst.

Onze interpretatie van de wet is dat die wel degelijk een ambitie meegeeft aan gemeenten. Maar in het huidige stelsel zijn de mogelijkheden om daar van het rijk op te sturen nauwelijks aanwezig.

### Beantwoording onderzoeksvraag 2 en 3

2. Is die beleidstheorie nog actueel en juist?
3. Welke knelpunten in de aansluiting tussen de schuldhulpverlening en de wettelijke schuldsanering zijn er bekend?

Om een aantal redenen blijkt dat de beleidstheorie rondom de aansluiting in de praktijk niet tot stand komt. Gemeenten en schuldeisers tonen niet het gedrag dat in de beleidstheorie van hen wordt verwacht. Het feitelijke gedrag van gemeenten is niet, zoals in beleidstheorie wordt verondersteld, gericht op het realiseren van een schuldenvrije toekomst voor een zo groot mogelijke groep mensen. Het lijkt erop dat voor steeds minder mensen een minnelijk schuldregelingstraject wordt ingezet. Kijkend naar het stelsel, zijn daar allerlei oorzaken voor aan te wijzen (beschikbaar gesteld budget, ontbreken van dwingende kwaliteitsnormen, overvolle gemeentelijke agenda na de decentralisaties). Verder valt op dat er over de hele linie het constructief gedrag van schuldeisers wel toeneemt, maar niet in de mate die de beleidstheorie veronderstelt. De prikkel om te kiezen voor minnelijke schuldregeling lijkt, ook na de wijziging van de Wsnp, voor een deel van de schuldeisers niet groot genoeg: de Wsnp blijft voor hen een aantrekkelijk alternatief voor een minnelijke regeling.

Kijkend naar het bredere stelsel van schuldhulpverlening waarbinnen de aansluiting moet plaatsvinden, constateren we vooral dat de verhouding tussen autonomie en kwaliteitsborging van de uitvoering van de minnelijke schuldhulpverlening niet is doordacht in de beleidstheorie. De balans tussen autonomie en kwaliteitsborging slaat door naar autonomie. Het ontbreken van sturende kwaliteitsnormen uit zich in twee belangrijke problemen. Ten eerste is niet inzichtelijk hoeveel huishoudens om hulp vragen, wat zij aan ondersteuning aangeboden krijgen en wat dat oplevert. De uitvoering van de schuldhulpverlening is een black box waarbij niet duidelijk is hoe ambitieus gemeenten zijn om mensen met problematische schulden op afzienbare termijn aan een schuldenvrije toekomst te helpen. Daarnaast is het ook moeilijk controleerbaar hoeveel geld de gemeenten uitgeven aan schuldhulpverlening. De financiering uit het gemeentefonds draagt hieraan bij. Ten derde zijn er voor schuldenaren onvoldoende mogelijkheden om af te dwingen dat de gemeenten hun adequate schuldhulpverlening aanbiedt.

De subsystemen waar het stelsel van schuldhulpverlening uit bestaat (Wgs, Wsnp en inmiddels ook beschermingsbewind) zijn niet goed aan elkaar verbonden. Om het stelsel als totaal te laten werken, moeten die subsystemen onderling beter samenwerken. Er zijn gemeenten waar de samenwerking heel goed gaat maar dat zijn er nog te weinig. Op te veel plekken handelen de subsystemen vanuit een eigen ratio en nog te veel binnen het eigen subsysteem. Het gegeven dat de subsystemen prikkels hebben die op zijn zachtst gezegd samenwerking niet bevorderen, is een extra complicerende factor in de uitvoeringspraktijk.

Er is weliswaar ook een gedeeld financieel belang om het schuldenvraagstuk te verminderen, maar de financiële deelbelangen lijken tegelijk het wensgedrag dat nodig is om dit gezamenlijke doel van het stelsel te bereiken in de weg te staan.

#### Beantwoording onderzoeksvragen 4 en 5

4. Zijn er aanwijsbare groepen die baat zouden hebben bij de wettelijke schuldsanering, maar daar nu niet voor in aanmerking komen doordat (1) ze als groep door gemeenten veelal worden uitgesloten van schuldhulpverlening en/of (2) ze als groep worden uitgesloten van de wettelijke schuldsanering?
5. Zo ja, welke omvang hebben deze groepen indicatief?

Om deze vragen te beantwoorden zijn de volgende bevindingen van belang:

- Het laatste Nibud-onderzoek maakt duidelijk dat het aantal huishoudens met problematische schulden ondanks hoogconjunctuur niet afneemt.
- De toestroom naar de minnelijke schuldhulpverlening is minimaal gelijk gebleven over de periode 2013-2018. Dit leiden we af uit de NVVK-cijfers over het aantal aanmeldingen voor hulp bij haar leden. Het is echter reëel te veronderstellen dat het aantal aanmeldingen voor schuldhulp in de praktijk gestegen is. Aanmeldingen voor schuldhulp komen namelijk in toenemende mate binnen via sociale wijkteams en blijven buiten de registraties van schuldhulporganisaties.
- Bij NVVK-leden is het aantal aanvragen om een traject om schulden te regelen in absolute zin fors gedaald in de periode 2013 tot en met 2018. Het aantal gehonoreerde trajectaanvragen is in dezelfde periode gestegen.
- Het aantal minnelijke regeltrajecten rondom schulden waarin uiteindelijk ook echt een schuldregeling, betalingsregeling, herfinanciering of saneringskrediet wordt gerealiseerd, is in 2018 terug op het niveau van 2013.
- In de praktijk zien we over de periode 2013-2018 een verviervoudiging in het schuldenbewind.

Op basis van het voorgaande concluderen wij dat mogelijk een iets groter deel van de huishoudens met problematische schulden de weg naar een vorm van schuldhulp weet te vinden, al weten we dat niet precies omdat hulpvragen bij sociale wijkteams niet of slecht worden geregistreerd. Ceteris paribus, zou je op basis van dit toegenomen beroep op schuldhulpverlening mogen verwachten dat het aantal aanvragen voor minnelijke regeltrajecten met betrekking tot schulden en uiteindelijk ook de toestroom in de Wsnp minimaal gelijk zou zijn gebleven. De praktijk laat echter zien dat zowel het aantal aanvragen voor minnelijke trajecten om schulden te regelen, de toestroom als de instroom in de Wsnp substantieel zijn afgenomen.

Wij concluderen dan ook dat evenveel of zelfs meer mensen met problematische schulden zich aanmelden voor schuldhulp en dus in beeld zijn, maar dat van deze groep aanzienlijk minder mensen gebruik kunnen maken van een minnelijk traject om schulden te regelen, waaronder trajecten tot minnelijke schuldregeling. Er lijkt dus stagnatie te zijn in de toestroom naar minnelijke schuldregeling, een deel van de groep lijkt te blijven steken in andere vormen van schuldhulpverlening, die niet (direct) leiden naar een schuldenvrije toekomst. Dit blijven 'hangen' in niet curatieve vormen van schuldhulpverlening kan leiden tot teleurstelling bij schuldenaren en daarmee reden geven om af te haken. De benoemde stagnatie in de minnelijke schuldhulpverlening is de oorzaak van de verminderde toestroom naar het wettelijke traject.

Verder constateren we (en dat wordt bevestigd in andere onderzoeken) ook een probleem bij de toegang tot de minnelijke schuldhulpverlening. Hoewel het beroep op schuldhulpverlening toeneemt en aan meer mensen een aanbod wordt gedaan, komen immers nog steeds veel mensen die hulp nodig hebben niet binnen. Dat heeft te maken met het gegeven dat de toegang tot de schuldhulpverlening in te veel gemeenten nog te drempelig is. De toegankelijkheid van de schuldhulpverlening verschilt per gemeente. Betrouwbare (en vergelijkbare) gemeentelijke cijfers over de toelating zijn echter uitermate moeilijk te krijgen. Een bekend gegeven in dit verband is ook dat de toelating van zzp'ers en (voormalig) ondernemers sterk verschilt per gemeente.

## 6.2 Overall conclusions

1. De gemeentelijke schuldhulpverlening is een lappendeken: grote kwaliteitsverschillen, grote verschillen in wat gemeenten ambiëren en investeren en grote verschillen in uitvoering. Focus ligt op gedragsverandering, niet op een schuldenvrije toekomst.
2. Het ontbreekt aan betrouwbaar cijfermateriaal om de werking van de minnelijke schuldhulpverlening sluitend en compleet in beeld te brengen. Dit ontnemt stakeholders de mogelijkheid om echt te sturen op de effectiviteit van de minnelijke schuldhulpverlening.
3. Het ontbreekt aan een helder kader waar schuldenaren bij gemeenten op mogen rekenen. Het minnelijk traject is onaantrekkelijk en/of ontoegankelijk voor schuldenaren en voorziet niet in een snelle doorstroom naar een minnelijke regeling met kwijtschelding.
4. Bij veel gemeenten en het Rijk ontbreekt een handhavingskader op schuldhulpverlening in het kader van de Wgs of is dit diffuus.
5. Door afname van de toestroom bereikt de uitvoering van de Wsnp een kritische omvang, voor wat betreft de beschikbaarheid van Wsnp-bewindvoerders.
6. Het stelsel is weinig dwingend richting wensgedrag van schuldeisers. Prikkel in Wsnp voor schuldeisers om wettelijke trajecten te voorkomen, lijken voor een deel van de schuldeisers nog steeds niet voldoende te werken.
7. Aan de autonomie van zowel gemeenten als schuldeiser wordt in het stelsel een heel groot belang toegekend. De daaruit voortvloeiende gemeentelijke autonomie en de lappendeken in de uitvoering van de minnelijke schuldhulpverlening, wrekt zich in het vinden van oplossingen voor het schuldenprobleem. Dit hangt samen met de hele wordingsgeschiedenis van het stelsel.

De brede schuldenaanpak laat zien dat er vanuit ministeries, gemeenten en andere betrokken partijen veel aandacht is voor het verbeteren van de werking van de schuldhulpverlening. In het kader daarvan loopt er een aantal wetgevingsinitiatieven die in theorie zeker aansluiten op de knelpunten in het stelsel die we in dit onderzoek hebben gevonden. Deze nieuwe initiatieven zullen echter nog niet de positie van de schuldenaar verbeteren door het voorzien in een kwaliteitskader dat duidelijk maakt waar schuldenaren bij gemeenten op mogen rekenen (zowel in de toegang als tijdens het gebruik van de voorziening). Het verbeteren van de positie van de schuldenaar is in onze ogen mogelijk een sleutel naar een effectievere minnelijke schuldhulpverlening en een betere aansluiting bij het wettelijk traject.

Belangrijk in dit verband is dat er vanuit het stelsel ook al initiatieven lopen die in theorie kunnen bijdragen aan een effectievere minnelijke schuldhulpverlening. Zo gaat het door het ministerie van SZW gesubsidieerde professionaliseringsprogramma Schouders Eronder in de tweede fase aan de slag met een beroepscompetentieprofiel voor de schuldhulpverlener. Dit moet uiteindelijk bijdragen aan een betere kwaliteit van werken van schuldhulpverleners. Parallel is de VNG op lokaal niveau het bestuurlijke gesprek aangegaan over uitgangspunten voor de toegang en kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarnaast is er vanuit de rechtspraak (door de Werkgroep schulden en rechtspraak) in februari 2019 het 'Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak' uitgebracht. Dit document beschrijft de ideeën die er binnen het domein van de rechtspraak leven om een bijdrage te leveren aan het verminderen van de schuldenproblematiek in Nederland. Tot slot is de NVVK in samenwerking met andere partijen bezig met het door ontwikkelen van de kwaliteitsaudits en het voorbereiden van de basisnorm schuldhulpverlening.

# Bijlagen



**Bijlage 1. Bestudeerde literatuur**

## Bestudeerde artikelen, rapporten en Kamerbrieven

- Asser-Hartkamp (1984), Deel I, De verbintenis in het algemeen volgens het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Tjeenk Willink, Zwolle
- Baan Louwes Oostveen (2016) Evaluatie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Berenschot
- Bommelje, Y.B. (2000), Landelijk Referentiemodel Integrale Schuldhulpverlening, werkmodel. Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening, Utrecht
- Bruidegom, P.R. & G. Tammeling (1989), Op de code beschouwd. NVVK, Amsterdam
- Bureau Wsnp (2018). Instroom Wsnp [webpagina].
- Bureau Wsnp (2018). Voorwaarden voor toelating tot de Wsnp (particulier) [webpagina].
- Combrink-Kuiters, L. Peters, S. (2011) Quick scan belemmeringen toegang tot de Wsnp. Raad voor de Rechtsbijstand
- Commissie-Boorsma (1994), Schulden: naar. Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek, VUGA, Den Haag
- Davelaar, E.J., Tissing, H.A., Waal, J. (2018). Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm. Bureau Bartels, Amersfoort.
- Heemskerk, J en Fokkema, M (2017), Samenwerken bij instroom in beschermingsbewind. Framework voor drie pilots. Den Haag, Platform 31 .
- Hofmann L.C. & S.N. van Opstall (1976), Het Nederlandsch verbintenisrecht. Tjeenk Willink, Groningen
- Huls, N.J.H. (1981), Consumentenkrediet: sociaal-juridische beschouwingen, in het bijzonder met betrekking tot huurkoop van roerend goed. Kluwer, Deventer
- Hulshof, M.E. (1993), De integrale aanpak van problematische schulden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
- Inspectie SZW (2016). Toegankelijkheid schuldhulpverlening 2016. Inspectie SZW, Den Haag
- Inspectie SZW (2017). Toegankelijkheid schuldhulpverlening 2017. . Inspectie SZW, Den Haag
- Janssen, J., A. Kersten & H.J.J.M. Vermeulen (1999), Problematische schulden; zicht op het onzichtbare, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
- Jungmann, N. (2006). De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject. Diss. Leiden: Leiden University Press.
- Jungmann, N., Telgen, J., Tazelaar, P., Overeem, G., Sanberg, R., Hoeve, M., & Duijnisveld, H. (2008). Schulden? De gemeente helpt! Utrecht: Hiemstra & De Vries.
- Jungmann, N., & Kruis, G. (2014). Het verhaal achter de cijfers. De doorstroming van de minnelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsanering. Amsterdam/Utrecht: Regioplan/Hogeschool Utrecht.
- Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Beek, G. Van & Wesdorp, L.P. (2014). Onoplosbare schuldsituaties. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Jungmann, N., Madern, T., van Geuns, R., Moerman, A. (2018). Knellende Schuldenwetgeving. Utrecht/Amsterdam: Hogeschool Utrecht, Hogeschool van Amsterdam, LOSR/ Sociaal Werk Nederland.
- Melief, W.B.A.M. & A.J. Plomp (1988), Helpen rond te komen. Verkennend onderzoek naar de manieren waarop maatschappelijk werkers, cultureel werkers en opbouwwerkers omgaan met financiële problemen van cliënten. Rapport nr. 62, SWOKA, Den Haag
- Nederlands Instituut voor het Bank- en Effectenbedrijf, NIBE bankjuridische reeks 36, Amsterdam
- Nickel, I. en Peters, S.L. (2018). Monitor Wsnp, Veertiende meting over het jaar 2017. Bureau Wsnp, Utrecht.
- Niemeijer, E. Ter Voert, M. Jungmann, N. (2001) Van schuld naar schone lei: evaluatie van de Wet schuldsanering natuurlijke personen. WODC
- NVVK (2018). Jaarverslag 2017. NVVK, Utrecht



- NVVK (2018). Minnelijke Schuldhulpverlening [webpagina]. Geraadpleegd op 7 augustus 2018.
- Odekerken, M.W.A. (2017), Het incasseren van ongenoegen: deurwaarders en schuldenaren.
- Oomkens, R.(2019). Verkennend onderzoek naar Europese incassomodellen. Panteia, Zoetermeer.
- Peters, S.L., Combrink-Kuiters, L. (2011). Quick scan belemmeringen toegang Wsnp. Utrecht. Raad voor Rechtsbijstand, Bureau Wsnp.
- Peters, S.L., Combrink-Kuiters, L., & Verkleij, R. (2015). Monitor Wsnp. Elfde meting over het jaar 2014. Utrecht/ Den Haag.
- Peters, S.L., Combrink-Kuiters, L., (2016). Monitor Wsnp. Dertiende meting over het jaar 2014. Den Haag.'
- Segaar, J.W. (1982), 50 jaren gemeentelijk volkskrediet. NVVK, Almere
- Schoneveld, D., Baan, A., Berkhout, B., ten Hoor, J. en Bolkestein, M. (2018). Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties. Berenschot, Utrecht
- Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, T. van Ark (2018). Brede schuldenaanpak. Brief aan de kamer. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Van Ark, T. (2018). Toegezegde reactie op het voorstel van omgekeerde bewijslast bij buitengerechtelijke schuldregelingen. Brief aan de kamer. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Van Ark, T. (2018). Brief in reactie op het rapport 'Knellende schuldenwetgeving'. Brief aan de kamer. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Van Ark, T. (2018). Voortgang diverse maatregelen Brede Schuldenaanpak, waaronder implementatie vereenvoudiging beslagvrije voet en verbreding beslagregister. Brief aan de kamer. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, F. Teeven. (2014) Toezegging evaluatie Wet schuldsanering natuurlijke personen. Brief aan de kamer. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Teeven, F. (2014). Tiende monitor Wet schuldsanering natuurlijke personen. Brief aan de kamer. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Stutterheim, R.H. (1993), 'Maatschappelijk relevante aspecten van het wetsvoorstel sanering van schulden'. In: Tijdschrift voor Consumentenrecht, nr. 4, p. 224-231
- Tijdink, J.L.J.L. (1998), Issues of personal and problematic debt. Twente University Press, Enschede
- Van Putten, B. en Schoot Uiterkamp, T. (2017). Schuldhulpverlening in Nederland. Een inventarisatie van beschikbare gegevens over schuldhulpverlening in Nederland. KWIZ, Groningen.
- Verschoof, R.J. (1998), Schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen
- Von Burg, I.R., Jungmann, N., & Schruer, H.D.L.M. (2008). Met gepaste dwang: minnelijke middelen in de Wsnp. In: Tijdschrift voor schuldsanering, nr. 2, pp 1-4.
- Westerlaak, J.M. van, A.B.V. Schulte, M.J.M. Petit, P.H.M. Fourage & W.B.H. van de Vorle (1985), GSD-en vergelijkenderwijs. Een vergelijkend onderzoek bij 41 gemeentelijke sociale diensten in gemeenten van 20.000 tot 50.000 inwoners. Klynveld, Bosboom, Hegener, Diemen
- Westhof, F., de Ruig, L. en Kerckhaert, A. (2015). Huishoudens in de rode cijfers. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden. Panteia, Zoetermeer.
- 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.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid(WRR) (2017). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. Den Haag.

## Bestudeerde wetgeving

De volgende wetgeving, inclusief memorie van toelichting en nota van wijziging, is bestudeerd:

- Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
- Faillissementswet (incl. wet van wijziging 2008)
- Wet op het consumentenkrediet
- Wet vereenvoudiging beslagvrije voet
- Participatiewet
- Wet op rechtsbijstand
- Wet (wijziging) van Curatele, Beschermingsbewind en Mentorschap
- Burgerlijk wetboek
- Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Invorderingswet 1990)
- Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten (ook bekend als WIK)
- Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid
- SZW-wetgeving (aangepast in 2017)
- Zorgverzekeringswet (wanbetalersregeling)
- Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
- Gerechtsdeurwaarderswet
- Wet financiële dienstverlening
- Wet financieel toezicht
- Toeslagenwet
- AVG
- Algemene wet bestuursrecht

## Bijlage 2. Lijst respondenten

### Respondenten (groeps)interviews:

- Andre Moerman (Bindkracht10, Schuldingo.nl)
- Bert Niemeijer (Vrije Universiteit Amsterdam)
- Nick Huls (Universiteit Leiden)
- Joerie Eijzenbach (NVVK)
- Cees van der Linden (Beroepsvereniging Bewindvoerders en Curatoren)
- Harold de Graaf (Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders)
- Karen Stoffels-Montfoort (Bureau WSNP)
- Miranda de Vries (Sociaal.nl)
- Jacqueline Frima (Recofa)
- Annemarie Tuzgöl-Broekhoven (Bureau Nationale ombudsman)
- Walter van den Berg (Bureau Nationale ombudsman)
- Danny Hanse (Bureau Nationale ombudsman)
- Dorien Grot-Pieters (Bureau Nationale ombudsman)
- Patricia Eickmans-van der Poel (Schulinck)
- Annemieke van Wesemael (Schuldhulpmaatje)
- Chris Bakhuis van Kesteren (Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders)
- André Groot (Nederlandse Vereniging Van Incasso-Ondernemingen)
- Connie Maathuis (Nederlandse Vereniging Van Incasso-Ondernemingen)
- Sylvia den Hollander en leden Raad van Toezicht (SEZO Amsterdam)
- Anne-Mieke de Peuter (PLANgroep)
- Hilda de Klein (Zuidweg & Partners)
- Demi Cohn (Zuidweg & Partners)
- Kim van Ackooij (Zuidweg & Partners)
- Fatima Elhassnaou (gemeente Gouda)
- Nadine Langedijk (gemeente Hoorn)
- Jelmer Bos (Kredietbank Nederland)
- Sandra Caeyers (OBIN)
- Linda van Arkel (OBIN)

### Deelnemers confrontatiesessie 27 maart 2019

- Andre Moerman (Bindkracht10, Schuldingo.nl)
- Ruud Nicolaas (Sociale Verzekeringsbank)
- Mario Visser (gemeente Amsterdam)
- Mark Bosch (Recofa, Rechtbank Overijssel)
- Erik Rutten (ministerie SZW)
- Nadja Jungmann (Hogeschool Utrecht)
- Bram Berkhout (Berenschot)
- Ad Baan (Berenschot)
- Wubbo Wierenga (Berenschot)

### **Bijlage 3. Samenstelling begeleidings- en klankbordgroep**

Samenstelling van de begeleidingsgroep vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW):

- Lonneke van der Borg (ministerie J&V)
- Sjoerd van der Zande (ministerie SZW)
- Erik Rutten (ministerie SZW)

Samenstelling van de klankbordgroep:

- Christina van Marle (gemeente Eindhoven)
- Karin Molenaar (gemeente Rotterdam)
- Kim Houben (Divosa)
- Jeanette de Ridder (VNG, agendalid)
- Joerie Eijzenbach (NVVK)
- Cees van der Linden (Beroepsvereniging Bewindvoerders en Curatoren)
- Else Roetering (Landelijke Cliëntenorganisatie)
- Harold de Graaf (Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders)
- Karen Stoffels-Montfoort (Bureau WSNP)
- Mark Bosch (Recofa, Rechtbank Overijssel)
- Lonneke van der Borg (ministerie J&V)
- Sjoerd van der Zande (ministerie SZW)
- Erik Rutten (ministerie SZW)









Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

**Berenschot Groep B.V.**

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

[in /berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)