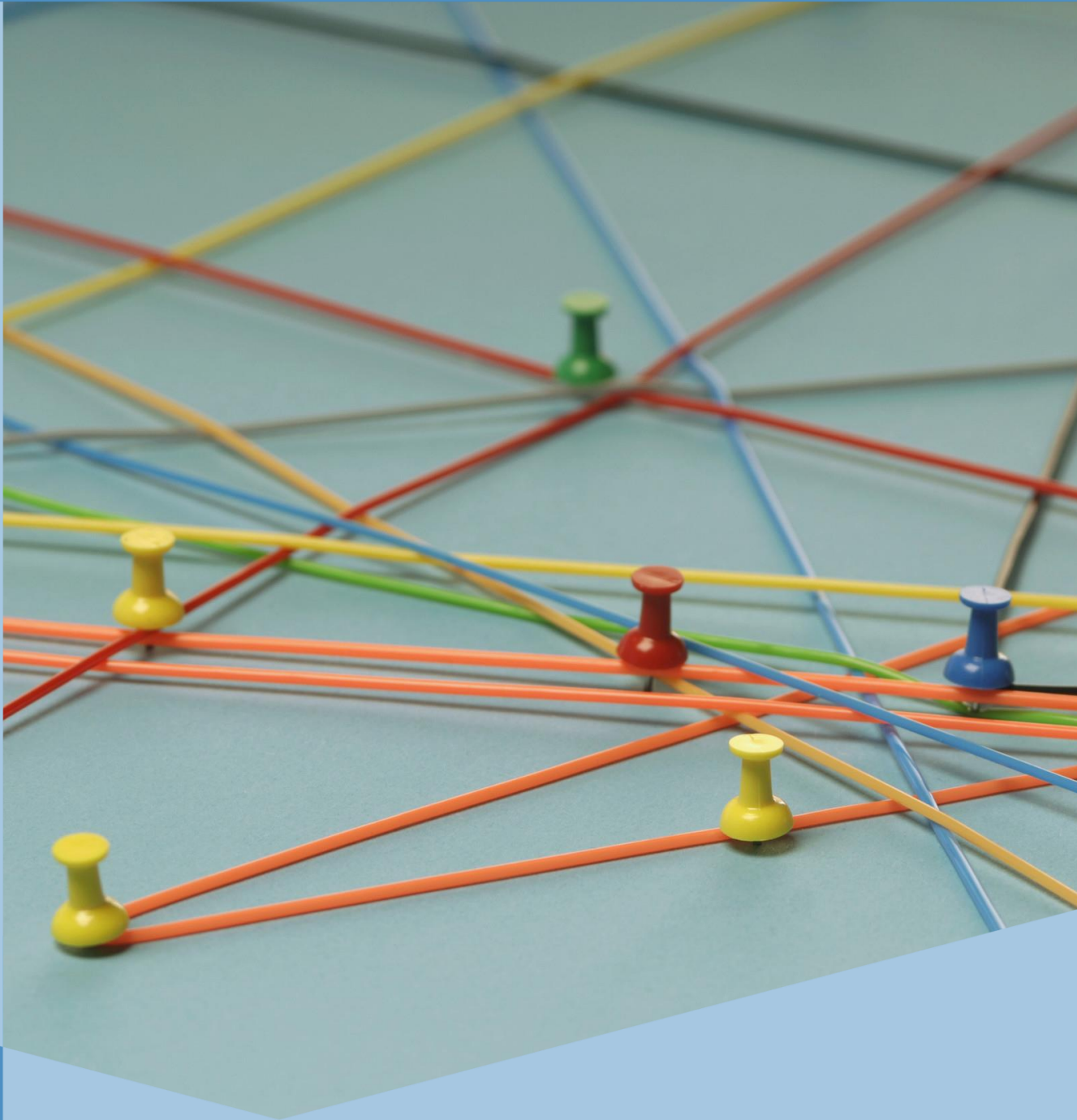




REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK



# Verkenning stelsel schuldhulpverlening

Vier verbetermaatregelen beoordeeld

### - EINDRAPPORT -

#### Auteurs

Bob van Waveren (Regioplan)

Nadja Jungmann (Lectoraat Schulden en Incasso van Hogeschool Utrecht)

Arnoud Noordam (Noordam Advocaten)

Amsterdam, 18 februari 2022

Publicatienr. 21068

© 2022 Regioplan, in opdracht van ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>1</b>
S.1 Inleiding	1
S.2 De vier maatregelen	1
S.3 Uitwerking van de opdracht, methodische verantwoording	1
S.4 Beoordeling van de maatregelen	2
S.5 Rendement van de maatregelen	3
S.6 De maatregelen in relatie tot de bestaande knelpunten	4
<b>1 Aanleiding, vraagstelling en onderzoeksopzet</b>	<b>1</b>
1.1 Inleiding	1
1.2 Doelstelling en uitwerking van de opdracht	1
1.3 De vier te onderzoeken maatregelen	3
1.4 Onderzoeksverantwoording	6
1.5 Leeswijzer	8
<b>2 Maatschappelijke uitgangspunten</b>	<b>10</b>
2.1 Inleiding	10
2.2 De zes maatschappelijke uitgangspunten	10
<b>3 De uitgangspunten in de praktijk</b>	<b>14</b>
3.1 Inleiding	14
3.2 Uitgangspunt 1. Het stelsel levert een bijdrage aan schuldpreventie en vroegsignalering	15
3.3 Uitgangspunt 2. Een snelle en laagdrempelige oplossing van (problematische) schulden	15
3.4 Uitgangspunt 3. Evenwicht in de bescherming van de belangen van schuldeiser en schuldenaar	19
3.5 Uitgangspunt 4. Indien nodig wordt voorzien in een duurzame oplossing	20
3.6 Uitgangspunt 5. De rol- en taakverdeling tussen uitvoerende partijen is helder	21
3.7 Uitgangspunt 6 Regels zijn uitvoerbaar en de belasting van professionals acceptabel	23
<b>4 Maatregel 1 Versnelling totstandkoming minnelijke schuldregeling</b>	<b>25</b>
4.1 Inleiding	25
4.2 Beoordeling door schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders	25
4.3 Juridische toets: gevolgen voor regelgeving	27
4.4 Samenvatting beoordeling maatregel 1 Versnelling totstandkoming minnelijke regeling	37
<b>5 Maatregel 2 Versnelling doorstroming Wsnp</b>	<b>42</b>
5.1 Inleiding	42
5.2 Beoordeling door schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders	42
5.3 Juridische toets: gevolgen voor regelgeving	44
5.4 Samenvatting beoordeling maatregel 2 Versnelling doorstroming Wsnp	47
<b>6 Maatregel 3 Versterking positie kleine schuldeiser</b>	<b>50</b>
6.1 Inleiding	50
6.2 Beoordeling door schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders	50
6.3 Juridische toets: gevolgen voor regelgeving	51
6.4 Samenvatting beoordeling maatregel 3 Versterking positie kleine schuldeiser	54
<b>7 Maatregel 4 Wettelijk recht aflospauze</b>	<b>57</b>
7.1 Inleiding	57
7.2 Beoordeling door schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders	57
7.3 Juridische toets: gevolgen voor regelgeving	58
7.4 Samenvatting beoordeling maatregel 4 Wettelijk recht aflospauze	61
<b>8 Integrale beoordeling en conclusies</b>	<b>64</b>
8.1 Samenvatting beoordelingen van de maatregelen	64
8.2 Integrale beoordeling van de maatregelen	64
8.3 Rendement van de maatregelen	66
8.4 De maatregelen in relatie tot de bestaande knelpunten	66
<b>Literatuur</b>	<b>69</b>



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Management- samenvatting

# S

# Managementsamenvatting

## S.1 Inleiding

In de afgelopen jaren ontstond er de nodige onvrede over de aanpak van problematische schulden. Er was veel aandacht voor knelpunten en tal van partijen zochten naar mogelijkheden om de aanpak te verbeteren. Een gemeenschappelijke deler in de inzet van alle betrokkenen is de wens dat burgers die met schulden worstelen *eerder* om hulp vragen, dat het voor hen *helder* is welke hulp ze waar kunnen krijgen en dat schulden *sneller* worden opgelost. In de context van die veelheid aan initiatieven is er behoefte aan een verkenning van mogelijke aanpassingen van het stelsel. Zo heeft de Tweede Kamer via de motie-Van Beukering-Huijbregts gevraagd om een beschouwing op het geheel, gericht op een 'overzichtelijke en effectieve schuldhulpverlening' (Kamerstukken II 2020-2021 24515, nr. 594). Naast deze fundamentele vraag wordt er in de Tweede Kamer en het publieke debat nadrukkelijk ook gevraagd om versterking van het minnelijk traject. In dit licht wordt er onder meer gevraagd om zaken zoals meer dwang in het minnelijke traject (Kamerstukken II 2019-2020 24515, nr. 515), een wettelijk recht op een aflospauze, een wettelijke reactietermijn (Kamerstukken II 2019-2020 24515, nr. 514) en een betere bescherming van kleine schuldeisers bij medewerking aan een minnelijk traject (Kamerstukken II 2020-2021, nr. 597). Met daarbij ook de vraag welke (neven)effecten daarvan verwacht kunnen worden.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Regioplan Beleidsonderzoek, het lectoraat Schulden en Incasso van Hogeschool Utrecht en mr. dr. Arnoud Noordam van Noordam Advocaten gevraagd om een verkenning uit te voeren van het stelsel van de schuldhulpverlening. In de verkenning worden vier maatregelen die gericht zijn op verbetering van het stelsel beoordeeld.

## S.2 De vier maatregelen

Het ministerie van SZW heeft zelf drie maatregelen aangedragen die in het onderzoek moeten worden betrokken. De opdracht bood echter ook ruimte om bij stakeholders ideeën op te halen voor een aanvullende, vierde maatregel die bij het onderzoek kan worden betrokken. Daarvoor is door de onderzoekers een stakeholdersessie georganiseerd. Deze leverde met name suggesties op die te maken hebben met het versnellen van de doorstroming vanuit het minnelijk traject naar de Wsnp en het sneller doorlopen van de Wsnp. Een maatregel van die strekking is vervolgens aan het onderzoek toegevoegd.

Zodoende worden er uiteindelijk vier maatregelen in het onderzoek betrokken:

- Maatregel 1: meer dwang in een minnelijk traject ter versnelling van de totstandkoming van de minnelijke schuldregeling.
- Maatregel 2: versnelling van de doorstroming naar en het doorlopen van de Wsnp.
- Maatregel 3: bescherming van kleine schuldeisers bij medewerking aan een minnelijk traject.
- Maatregel 4: een wettelijk recht op een aflospauze voor burgers in een minnelijk traject.

Elk van de maatregelen bestaat uit een aantal sub-maatregelen.

## S.3 Uitwerking van de opdracht, methodische verantwoording

In de opdracht is verzocht om een beoordeling van deze maatregelen. De opdracht bestond uit de volgende onderdelen:

- het beschrijven van de belangrijkste maatschappelijke uitgangspunten voor een stelsel van schuldhulpverlening;
- op hoofdlijnen in kaart brengen welke (gedocumenteerde) knelpunten er zijn in de aanpak van de schuldenproblematiek;
- verkennen hoe schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders de vier voorgestelde maatregelen beoordelen;
- verkennen hoe het is gesteld met de juridische uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen;
- een indicatie geven van het globale rendement van de voorgestelde maatregelen (kosten en baten);
- bezien welke van de geconstateerde knelpunten geheel of gedeeltelijk worden opgelost door de vier maatregelen.

De ambitie van deze studie is om te verkennen hoe de vier maatregelen worden beoordeeld vanuit de diverse perspectieven. Het onderzoek is *verkennend* van karakter en is uitsluitend gebaseerd op *kwalitatieve* onderzoeksmethoden, namelijk op literatuuronderzoek, op interviews en workshops met de betrokken actoren en op een juridische analyse. Hoewel er tijdens de interviews en workshops met de meeste van de betrokken partijen is gesproken, hebben niet alle relevante partijen meegedaan. De uitspraken die in dit rapport worden gedaan geven dientengevolge wel een goed beeld van het spectrum aan opvatting over deze onderwerpen, maar volledig is het beeld zeker niet. Bij de interpretatie van de bevindingen moet met deze kenmerken van het onderzoek rekening worden gehouden. Voor de *juridische analyse* zijn de volgende bronnen geraadpleegd: wet- en regelgeving en wetsontwerpen, wetsgeschiedenis, jurisprudentie, juridische literatuur en diverse onderzoeksrapporten.

## S.4 Beoordeling van de maatregelen

De uitkomsten van de beoordelingen van de schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders en van de juridische analyse laten zich als volgt samenvatten (tabel S.1). In deze tabel zijn de beoordelingen gereduceerd tot een score op een driepuntsschaal. Daarmee wordt aan nuanceringen natuurlijk weinig recht gedaan, maar voor de globale analyse is het beeld relevant.

Wat direct opvalt aan tabel S.1 zijn de grote verschillen in draagvlak voor de maatregelen en dito verschillen in de juridische haalbaarheid en/of juridische complicaties.

Tabel S.1 Uitkomsten beoordelingen schuldenaren, schuldeisers, uitvoerders en juridische analyse<sup>1</sup>

Maatregel		Schuldenaren		Schuldeisers		Schuldhelpverleners		Overige professionals		Juridische toets	
<b>1</b>	<b>Sneller minnelijke regeling</b>										
1.1	zonder tussenkomst rechter		3		2		3		1		1
1.2	wettelijke termijnen		3		2		1		1		1
<b>2</b>	<b>Sneller doorstroming Wsnp</b>										
2.1	kwaliteitskader gemeenten		3		2		3		2		2
2.2	begeleiding Wsnp-aanvraag		3		3		3		3		3
2.3	prikkel bewindvoering		2		g.a.		2		1		3
2.4	begeleiding tijdens Wsnp		3		2		3		2		3
2.5	kwaliteitskader Rechtspraak		3		2		2		1		3
<b>3</b>	<b>Positie kleine schuldeiser</b>										
3.1	fonds		3		1		1		1		2
3.2	fiscale faciliteiten		3		1		1		1		2
3.3	preferente positie overheid		3		2		3		2		2
<b>4</b>	<b>Wettelijk recht aflospauze</b>		3		2		1		1		1

Legenda											
Beoordelingen schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders						Juridische toets					
	3	eens, goed idee					3	haalbaar en uitvoerbaar			
	2	onder voorwaarden interessant, nader onderzoeken					2	haalbaar met haken en ogen			
	1	oneens, geen goed idee					1	onhaalbaar vanwege juridische context			
g.a.: geen antwoord											

<sup>1</sup> Een wettelijk recht aflospauze is in de Wgs juridisch moeilijk te realiseren, in de Wsnp is dat minder problematisch. In het schema is de juridische analyse gescoord vanuit het perspectief van de Wgs.

Als we tabel S.1 nader onder de loep nemen, dan valt een aantal zaken op.

- a. Het eerste dat opvalt zijn de verschillen tussen de twee partijen die in het hart van de problematiek staan: de schuldenaren en de schuldeisers. De schuldenaren laten zich positief uit over vrijwel alle voorgestelde maatregelen, terwijl schuldeisers dat in veel mindere mate doen.
- b. Enkele maatregelen die erop gericht zijn om de positie van de kleine schuldeisers te verbeteren worden door de schuldeisers negatief beoordeeld. Hier rijst onder verwijzing naar de empirie de vraag voor welk probleem deze maatregelen een oplossing vormen. Er zijn geen onderzoeksrapporten of andere systematische bronnen die beschrijven hoe en waardoor kleine schuldeisers in de problemen komen.
- c. Ook blijken er forse verschillen te bestaan in de beoordelingen tussen de verschillende soorten uitvoerders onderling. De schuldhulpverleners zijn in de regel positiever over de maatregelen dan de overige uitvoerders (met name beschermingsbewindvoerders, Wsnp-bewindvoerders, incassobureaus, gerechtsdeurwaarders, rechters).
- d. Ten slotte valt op dat een aantal maatregelen in de juridische analyse wordt gekwalificeerd als vrijwel onhaalbaar omdat zij heel diep ingrijpen in ons rechtstelsel. Realisatie van deze maatregelen lijkt om die reden wellicht niet uitgesloten in de absolute zin van het woord, maar voor het zover is zullen er wel spreekwoordelijke bergen moeten worden verzet.

Op grond van deze bevindingen ligt het voor de hand de volgende maatregelen verder uit te werken.

- Maatregel 2.1 Gemeenten worden verplicht gebruik te maken van een kwaliteitskader.
- Maatregel 2.2 Verplichte begeleiding door gemeente van de schuldenaar bij aanvraag Wsnp.
- Maatregel 2.4 Intensivering begeleiding bij doorlopen Wsnp: te beleggen bij een gemeentelijke (schuld)hulpverlener.
- Maatregel 3.3 Afschaffen uitzonderingspositie overheidsschuldeisers.

## S.5 Rendement van de maatregelen

Er is in het afgelopen decennium betrekkelijk weinig onderzoek gedaan naar de kosten-batenverhouding van de schuldhulpverlening. Belangrijk zijn de onderzoeken van Regioplan en Hogeschool Utrecht en bureau APE, beide uit 2011.<sup>2</sup> Beide onderzoeken hebben met verschillende methoden in beeld gebracht dat de opbrengsten van schuldhulpverlening hoger zijn dan de kosten. Een belangrijke constatering daarbij was dat de baten vaak op andere begrotingen landen dan de begrotingen die de uitvoering van de schuldhulpverlening financieren.

Wanneer we de uitkomsten uit deze onderzoeken toepassen op de uitkomsten van ons eigen onderzoek, dan ligt het voor de hand te verwachten dat extra investeringen in maatregelen die zonder al te veel complicaties kunnen worden ingevoerd, bijvoorbeeld de begeleiding bij de Wsnp-aanvraag (maatregel 2.2) of bij het doorlopen van de Wsnp (maatregel 2.2), lonend zullen zijn of sterker nog, dat zij zich zullen terugbetalen. Voor een maatregel met een complexe uitwerking, zoals het afschaffen van de uitzonderingspositie van overheidsschuldeisers (maatregel 3.3), is op de voorhand minder goed aan te geven hoe de kosten-batenverhouding zal uitpakken.

<sup>2</sup> Roeland van Geuns en Nadja Jungmann (2011). *Schuldhulpverlening loont!* Regioplan/Hogeschool Utrecht. Aarts et.al. (2011) *Kosten en baten van schuldhulpverlening*. APE.

## S.6 De maatregelen in relatie tot de bestaande knelpunten

Om de waarde van de maatregelen te kunnen plaatsen zijn de belangrijkste knelpunten geïnventariseerd in het stelsel van de schuldhulpverlening en is geanalyseerd hoe de maatregelen zich verhouden tot de gesignaleerde knelpunten. Tabel S.2 bevat een weergave van de zes maatschappelijke uitgangspunten, de belangrijkste knelpunten en de uitgangspunten waar de onderzochte maatregelen betrekking op hebben.

Tabel S.2 De vier maatregelen in relatie tot de bestaande knelpunten

Maatschappelijke uitgangspunten	Belangrijkste knelpunten	Onderzochte maatregel
<b>1. Het stelsel levert een bijdrage aan schuldpreventie en vroegsignalering</b>	<i>Er wordt door partijen die betrokken zijn bij de aanpak van schulden op allerlei manieren invulling gegeven aan schuldpreventie en vroegsignalering. Er is weinig bekend over de effecten daarvan. Wel laten studies naar concrete – vaak kleinschalige – projecten positieve effecten zien.</i>	
<b>2. Het stelsel voorziet in een snelle en laagdrempelige oplossing van (problematische) schulden</b>	<i>Het stelsel voorziet in onvoldoende mate in een snelle en laagdrempelige oplossing van (problematische) schulden. Dit komt onder meer doordat burgers met een hulpbehoefte niet vanzelfsprekend om ondersteuning vragen, als ze hulp zoeken vaak niet direct op de goede plek terecht komen en als ze op de juiste plek zijn er vaak veel tijd verstrijkt totdat er een echte oplossing is met uitzicht op een (duurzaam) schuldenvrije toekomst.</i>	<b>1 Versnelling totstandkoming minnelijke schuldregeling</b> <b>2 Versnelling doorstroming naar en doorlopen van Wsnp</b>
<b>3. Het stelsel voorziet bij de afdoening van schulden in evenwicht in de bescherming van de belangen van schuldeisers en schuldenaar</b>	<i>In het publieke debat is er weinig aandacht voor de vraag of er sprake is van evenwicht in de bescherming van de belangen van schuldeisers en burgers. Er lijkt wel meer aandacht te ontstaan voor de duur van schuldregelingen. De positie van kleine schuldeisers wordt ook wel genoemd.</i>	<b>3 Versterken positie kleine schuldeisers</b> <b>4 Wettelijk recht op een aflospauze</b>
<b>4. Het stelsel voorziet indien nodig in duurzame oplossing van de schuldenproblematiek</b>	<i>Er wordt breed onderkend dat schuldenproblematiek zelden op zichzelf staat en dat het van belang is om bij schuldenproblematiek met een integrale aanpak te werken aan een duurzame oplossing. In de praktijk is er nog maar op weinig plekken echt sprake van een integrale aanpak. Daar waar de aanpak integraal is, ontbreekt het aan onderzoek of deze ook bijdraagt aan duurzame stabiliteit. Daarbij wordt er op diverse plekken meer van burgers gevraagd dan zij aankunnen en blijken onder meer fraudeschulden een grote belemmering te zijn om echt uit de schulden te komen.</i>	
<b>5. De rol- en taakverdeling tussen uitvoerende partijen is helder</b>	<i>In de uitvoeringspraktijk is sprake van de nodige overlap in taken en verantwoordelijkheden waardoor het voor zowel professionals als burgers lang niet altijd duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en op welke wijze de taken uitgevoerd moeten worden. De wettelijke kaders van de Wgs, Wsnp en Boek 1 BW sluiten niet goed op elkaar aan.</i>	<b>2 Versnelling doorstroming naar en doorlopen van Wsnp</b>
<b>6. Het stelsel is zo ingericht dat regels uitvoerbaar zijn en de belasting van professionals acceptabel</b>	<i>Er is bij de aanpak van de schuldenproblematiek geen periodieke monitoring op de uitvoerbaarheid van de regels en/of een periodieke en objectieve monitoring van de werkbelasting. In rapporten die betrekking hebben op de aanpak van de schuldenproblematiek komen deze twee thema's wel als knelpunten aan de orde.</i>	



Uit de tabel kan opgemaakt worden dat de vier onderzochte maatregelen betrekking hebben op drie belangrijke uitgangspunten, te weten het voorzien in een snelle en laagdrempelige oplossing van (problematische) schulden (uitgangspunt 2), in een evenwichtige bescherming van belangen van schuldeisers en schuldenaren (uitgangspunt 3) en helderheid van de rol- en taakverdeling tussen betrokken partijen (maatregel 5). Tegelijkertijd blijven andere belangrijke knelpunten uit beeld. Denk bijvoorbeeld aan knelpunten op het vlak van de uitvoerbaarheid van regels en aan de inzet om te voorzien in duurzame oplossingen.



# Maatschappelijke uitgangspunten

# 1

# 1 Aanleiding, vraagstelling en onderzoekopzet

## 1.1 Inleiding

In de afgelopen jaren ontstond er de nodige onvrede over de aanpak van problematische schulden. Er was veel aandacht voor knelpunten en tal van partijen zochten naar mogelijkheden om de aanpak te verbeteren. Een belangrijke stap in de zoektocht naar verbeteringen is het programma Brede Schuldenaanpak dat in mei 2018 van start ging. Mede in dit kader wijzigden overheden zoals het Centraal Justitiele Incassobureau (CJIB) hun beleid, is er ingezet op het leggen van verbanden tussen bijvoorbeeld laaggeletterdheid en schulden en is er een aanzienlijke hoeveelheid nieuwe wetgeving van kracht geworden. Daarnaast spanden ook andere partijen zoals gemeenten, schuldhulpverlenende organisaties, schuldeisers, beschermingsbewindvoerders, Wsnp-bewindvoerders, deurwaarders, incassobureaus, de rechterlijke macht en vrijwilligersorganisaties zich in. Ook zij zochten naar manieren om de aanpak te verbeteren.

Een gemeenschappelijke deler in de inzet van alle betrokkenen is de wens dat burgers die met schulden worstelen *eerder* om hulp vragen, dat het voor hen *helder* is welke hulp ze waar kunnen krijgen en dat schulden *sneller* worden opgelost. Bij een beschouwing van de te verwachten effecten van de wets- en beleidswijzigingen, pilots en experimenten blijft de vraag in de lucht hangen in welke mate het huidige stelsel daarin voorziet. Gaat de optelsom aan aanpassingen leiden tot een stelsel waar mensen met schulden zonder aarzeling een beroep op doen en waarin ze vrijwel direct bij het juiste adres zijn en ook snel uit de schulden zijn? Er zijn redenen om daaraan te twijfelen. Zo bestaat het stelsel dat zich richt op dienst- en hulpverlening aan mensen met problematische schulden bijvoorbeeld uit drie subsystemen met elk een heel andere verankering in de wetgeving en doelstellingen die niet primair zijn gericht op het tot stand brengen van een evenwichtig geheel. Daarbij ontbreekt het tussen uitvoerende partijen zoals schuldhulpverlenende organisaties, beschermingsbewindvoerders en vrijwilligers op veel plekken aan een heldere rol- en taakverdeling en is het maar de vraag of de beoogde toegankelijkheid en effectiviteit bereikt kan worden met alleen aanpassingen binnen het stelsel. Ondanks de positieve ontwikkelingen van de afgelopen periode blijven betrokken partijen met allerlei losse, kleine en grotere maatregelen zoeken naar verbetering.

In de context van die veelheid aan initiatieven is er behoefte aan een verkenning van mogelijke aanpassingen van het stelsel. Zo heeft de Tweede Kamer via de motie-Van Beukering-Huijbregts gevraagd om een beschouwing op het geheel, gericht op een 'overzichtelijke en effectieve schuldhulpverlening' (Kamerstukken II 2020-2021 24515, nr. 594). Naast deze fundamentele vraag wordt er in de Tweede Kamer en het publieke debat nadrukkelijk ook gevraagd om versterking van het minnelijk traject. In dit licht wordt er onder meer gevraagd om zaken zoals meer dwang in het minnelijke traject (Kamerstukken II 2019-2020 24515, nr. 515), een wettelijk recht op een aflospauze, een wettelijke reactietermijn (Kamerstukken II 2019-2020 24515, nr. 514) en een betere bescherming van kleine schuldeisers bij medewerking aan een minnelijk traject (Kamerstukken II 2020-2021, nr. 597). Met daarbij ook de vraag welke (neven)effecten daarvan verwacht kunnen worden.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft RegioPlan Beleidsonderzoek, het lectoraat Schulden en Incasso van Hogeschool Utrecht en mr. dr. Arnoud Noordam van Noordam Advocaten gevraagd om een verkenning uit te voeren van het stelsel van de schuldhulpverlening.

## 1.2 Doelstelling en uitwerking van de opdracht

Door de opdrachtgever is het volgende kader meegegeven voor de inrichting van het onderzoek.

### Doelen

1. Verkenning van het samenvoegen van de minnelijke schuldhulpverlening en de wettelijke schuldsanering (Wsnp) om voor burgers met schulden, schuldeisers en de betrokken organisaties een overzichtelijke en effectieve schuldhulpverlening te realiseren.
2. Scenario's en juridische (on)mogelijkheden op een rij zetten om te voorkomen dat kleine ondernemers zelf in problematische schulden komen door schuldhulpverlenings- en schuldsaneringstrajecten van anderen.

Het beoogde resultaat van het onderzoek is een verkenning van verschillende scenario's beoordeeld op:

- a. Burgerperspectief, dat wil zeggen de bijdrage aan het ontzorgen en ondersteunen van burgers, hen zo snel mogelijk weer volledig laten meedoen in de maatschappij en financieel redzaam maken.
- b. Uitvoerbaarheid voor professionals, dat wil zeggen duidelijke doelen en taken, die organisatorisch, financieel en juridisch haalbaar zijn.
- c. Gevolgen voor regelgeving, mede met het oog de doorlooptijd van het realiseren van oplossingen.
- d. Kosten en baten, dat wil zeggen een inschatting van het verwachte maatschappelijk rendement.

In ieder geval worden de volgende organisaties betrokken: VNG, NVVK, BBW, Rechtspraak en MKB Nederland. Ook ervaringsdeskundigen schulden en armoede moeten worden betrokken.

In ieder geval de volgende scenario's worden verkend:

- a. Meer dwang schuldeisers in het minnelijk traject
- b. Wettelijk recht aflossingspauze
- c. Bescherming kleine schuldeisers bij medewerking minnelijk traject.

### Uitwerking van de opdracht

In de opdracht is verzocht om een beoordeling van de hierboven beschreven *scenario's*. Nader beschouwd bleken deze meer het karakter te hebben van maatregelen dan van scenario's. Daarom wordt in dit rapport verder gesproken van *maatregelen*.

De opdracht bestond uit de volgende onderdelen:

- het beschrijven van de belangrijkste maatschappelijke uitgangspunten voor een stelsel van schuldhulpverlening;
- op hoofdlijnen in kaart brengen welke (gedocumenteerde) knelpunten er zijn in de aanpak van de schuldenproblematiek;
- verkennen hoe schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders de voorgestelde maatregelen beoordelen;
- verkennen hoe het is gesteld met de juridische uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen;
- een indicatie geven van het globale rendement van de voorgestelde maatregelen (kosten en baten);
- bezien welke van de geconstateerde knelpunten geheel of gedeeltelijk worden opgelost door de vier maatregelen.

### Herkomst van de maatregelen

Het ministerie van SZW heeft zelf drie maatregelen aangedragen die in het onderzoek moeten worden betrokken. De opdracht bood echter ook ruimte om bij stakeholders ideeën op te halen voor een aanvullende, vierde maatregel die bij het onderzoek kan worden betrokken. Daarvoor is door de onderzoekers een stakeholdersessie georganiseerd. Deze leverde met name suggesties op die te maken hebben met het versnellen van de doorstroming vanuit het minnelijk traject naar de Wsnp en het sneller doorlopen van de Wsnp. Een maatregel van die strekking is vervolgens aan het onderzoek toegevoegd.

Zodoende worden er uiteindelijk vier maatregelen die in het onderzoek betrokken:

1. Meer dwang in minnelijk traject ter versnelling van de totstandkoming van de minnelijke schuldregeling.
2. Versnelling van de doorstroming naar en het doorlopen van de Wsnp.
3. Bescherming van kleine schuldeisers bij medewerking aan een minnelijk traject.
4. Een wettelijk recht op een aflospauze voor burgers in een minnelijk traject.

De vier maatregelen worden in paragraaf 1.3 verder uitgeschreven.

### Afbakening van de opdracht

Opdrachtgever heeft het onderzoek als volgt afgebakend:

- Er wordt geen advies over voorkeursscenario's verwacht, want dat is aan de politiek-bestuurlijke besluitvorming.
- Om de doorlooptijd en de omvang van het onderzoek te beperken is het in het bijzonder van belang:
  - Geen grondige juridische, fiscale of staatssteun analyses te doen. Beoordeling op hoofdlijnen volstaat.
  - Geen uitvoerbaarheidstoetsen of kostenbatenanalyse te doen. Beoordeling op hoofdlijnen van uitvoerbaarheid en financiële gevolgen volstaat.
- Schuldpreventie valt buiten het bestek van deze opdracht.

### Gehanteerde begrippen

Een aantal begrippen wordt in dit rapport als volgt gebruikt.

- In deze studie verstaan we onder 'schuldhulpverleners' uitsluitend de schuldhulpverleners die werken in opdracht van de gemeente.
- Met 'de gemeente' (in opdracht van; een besluit van, enz.) doelen we op het verantwoordelijke bestuursorgaan, te weten het college van burgemeester en wethouders (college van B en W).
- Van 'problematische schulden' is sprake indien redelijkerwijs is te voorzien dat een rechthebbende niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of hij heeft opgehouden te betalen.
- Als we in deze studie spreken over 'beschermingsbewind' dan doelen we in feite op een specifieke vorm ervan, namelijk het schuldbewind. Het schuldbewind is bedoeld voor degene die tijdelijk of blijvend niet in staat is ten volle zijn vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen, als gevolg van verkwisting of het hebben van problematische schulden (vergelijk artikel 1:431 lid 1.b BW).
- Om praktische redenen hanteren we de term 'uitvoerders' als een verzamelnaam voor alle betrokken professionals, inclusief de Rechtspraak.

### De begeleidingscommissie

De opdrachtgever en de onderzoekers werden bij de begeleiding van het onderzoek bijgestaan door een begeleidingscommissie waaraan de ministeries van SZW, Justitie en Veiligheid (JenV) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) deelnamen.

## 1.3 De vier te onderzoeken maatregelen

### Maatregel 1 Versnelling totstandkoming van minnelijke schuldregeling

De bereidheid van schuldeisers om mee te werken aan een minnelijk traject is groot, zo blijkt uit onderzoek van Bartels (2020). Driekwart van de schuldeisers reageert tijdig op verzoeken tot opgave van de openstaande saldi van de schuldenaar (Bartels, 2020), overheidsschuldeisers doen dat relatief vaker dan private partijen. Gemiddeld gaat ruim 80 procent van de schuldeisers akkoord met een eerste voorstel voor een schuldregeling, na een eventuele tweede poging gaat ongeveer 90 procent van de schuldeisers akkoord. Banken/hypotheekverstrekkers en schuldeisers in de privésfeer gaan relatief vaak niet akkoord met een schuldregeling. Zij weigeren in respectievelijk 63 en 50 procent van de gevallen een eerste voorstel. Ook gemeenten weigeren relatief vaak medewerking. De belangrijkste redenen voor schuldeisers om niet mee te werken aan een schuldregeling zijn volgens Bartels: een voorkeur geven aan een wettelijke schuldsanering; onbekend zijn met de werking van het minnelijke traject en het ontbreken van een stabiele situatie bij de burger.

Interviews met schuldhulpverleners over de vraag hoe vaak schuldeisers traineren (incassotrajecten beginnen of voortzetten rond het opstarten van minnelijke trajecten) leveren heel verschillende schattingen op. De bandbreedte loopt van 5 procent van de minnelijke trajecten tot ruim 90 procent. Wel wordt het door alle schuldhulpverleners herkend dat het voorkomt dat schuldeisers traineren en zelf extra incassomaatregelen inzetten als de schuldhulpverleners al doende zijn om te proberen een minnelijke schuldregeling te treffen (Bartels, 2020). Door te voorzien in meer dwang in het minnelijke traject kan er

mogelijk aan worden bijgedragen dat schuldeisers sneller meewerken aan een schuldregeling, zodat burgers ook sneller een schuldenvrije toekomst in zicht hebben.

#### Uitwerking

Het *doel* is te komen tot een snellere totstandkoming van de minnelijke schuldregeling door meer druk te leggen op de schuldeisers. We onderzoeken de volgende varianten waarop dat kan worden geregeld.

1. *Een schuldregeling is mogelijk zonder tussenkomst van de rechter.* In deze variant is schuldregeling mogelijk zonder tussenkomst van de rechter als twee derde van de schuldeisers akkoord is.<sup>3</sup> Het voorstel om bij akkoord van twee derde van de schuldeisers de overige schuldeisers automatisch akkoord te laten gaan zou juridisch mogelijk kunnen zijn door de bewijslast om te draaien: de weigerende schuldeiser kan tegen het besluit van het college van B en W in beroep bij de rechter.<sup>4</sup> De schuldhelpverlener reserveert naar draagkracht van de cliënt voor iedere schuldeiser een gedeeltelijke aflossing. Van de schuldeiser wordt verwacht dat de resterende schuld wordt kwijtgescholden.
2. *Een wettelijke reactietermijn schuldeisers.* Er kan worden voorzien in een wettelijke reactietermijn waarbij niet reageren als gevolg heeft dat de schuldhelpverlening de betreffende crediteur mag noteren als akkoord. De burger krijgt daardoor sneller duidelijkheid.<sup>5</sup>

#### **Maatregel 2 Versnelling doorstroming naar en doorlopen van Wsnp**

Onderzoeken van Berenschot (2019) en van de Nationale ombudsman (2020) hebben de knelpunten in de aansluiting van het minnelijke en het wettelijke traject in beeld gebracht. Berenschot wijst op de grote verschillen in het beleid en de uitvoering van de schuldhelpverlening door gemeenten (een ‘lap-pendeken’) die het gevolg zijn van het ontbreken van een wettelijke sturing op kwaliteit. De NVVK heeft aandacht voor dit belangrijke vraagstuk en heeft een kwaliteits- en normenkader ontwikkeld. Van dit kader wordt een impuls verwacht. Tegelijkertijd zijn gemeenten op grond van de Wgs eindverantwoordelijk om burgers te voorzien van schuldhelpverlening van goede kwaliteit. Verder wijst Berenschot op de perverse prikkel voor de beschermingsbewindvoerders, die hen kan stimuleren om hun klanten langer onder zich houden dan nodig is en op de grote verschillen tussen rechtbanken bij de beoordeling van Wsnp-aanvragen. De Nationale ombudsman (2020) constateert grote verschillen tussen gemeenten in het bieden van actieve begeleiding bij het aanvragen van een Wsnp-traject, simpelweg omdat dit niet dwingend is voorgeschreven. Ook ontbreekt een vorm van maatschappelijke (schuld)hulpverlening bij het doorlopen van het Wsnp-traject. De ombudsman wijst verder op de lange uitsluiting (tien jaar) van een minnelijk traject van mensen met fraudeschulden en op de recidivetermijn van tien jaar voor de Wsnp.<sup>6</sup>

#### Uitwerking

Het *doel* is een snellere doorstroming naar en doorloop van de Wsnp door vertragende factoren weg te nemen. We onderzoeken de volgende varianten:

1. Alle gemeenten gebruiken hetzelfde kwaliteitskader (bijvoorbeeld dat van de NVVK).<sup>7</sup>
2. Verplichte begeleiding door gemeente van de schuldenaar bij aanvraag Wsnp.
3. Introductie van financiële prikkel in de schuldenbewindvoering om schuldenaren niet langer dan strikt nodig is te begeleiden.
4. Intensivering begeleiding bij doorlopen Wsnp: te beleggen bij een gemeentelijke (schuld)hulpverlener.

<sup>3</sup> Aansluitend bij het gangbare toetsingskader van de Faillissementswet waarbij wordt gewerkt met een gekwalificeerde meerderheid van crediteuren (zoals recenter ook met de WHOA).

<sup>4</sup> Zie voor het feit dat dit langer een gedachte is ook de Kamerbrief ‘Reactie op het verzoek van het lid Peters, gedaan tijdens het Algemeen Overleg van 14 juni 2018, over het voorstel van een ‘omgekeerde bewijslast’ bij buitengerechtelijke schuldregelingen’ [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2018Z12463&did=2018D36177](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z12463&did=2018D36177).

<sup>5</sup> Deze maatregel heeft een zekere verwantschap met de uitwerking van de Motie van het lid Peters c.s. (Kamerstukken II 2019-2020 24515, nr. 514), <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z00511&did=2020D01074>.

<sup>6</sup> Momenteel ligt een wetsvoorstel voor dat raakt aan (onder meer) aan de recidivetermijn van tien jaar. <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2021-12-advies-wetsvoorstel-wsnp-alttekst.pdf>

<sup>7</sup> Zie website van de NVVK: ‘Het NVVK Kwaliteitskader is een samenhangende set betekenisvolle kwaliteitsnormen die wij hanteren als basis voor de periodieke kwaliteitstoetsing van onze leden, de NVVK-audit. Iedere 3 jaar krijgen onze leden een audit om te kijken of zij voldoen aan deze normen. Bij het succesvol doorlopen van de audit krijgen leden een certificaat: het NVVK Keurmerk.’

5. Alle rechters gebruiken een te ontwikkelen beoordelingskader voor beoordeling van Wsnp-aanvragen.

### Maatregel 3 Versterking positie kleine schuldeisers

Uit onderzoek van Bureau Bartels (2020) blijkt dat schuldeisers gemiddeld genomen tijdig reageren op verzoeken om een saldo-opgave en medewerking aan een minnelijk traject. Tevens blijkt dat er in ongeveer 90 procent van de minnelijke trajecten een schuldregeling tot stand komt. Tegelijkertijd blijkt ook uit het onderzoek van Bartels dat het mkb – in het bijzonder de zzp'ers en de eenmanszaken – een wat eigen positie heeft. Schuldregelingen kunnen hen persoonlijk in hun portemonnee raken en in uiterste consequentie kan dat hen in financiële problemen brengen. Er zijn geen signalen dat dit vaak gebeurt. Wel geven onder meer incassobureaus aan dat het vaak wat langer uitblijven van een reactie op een verzoek om medewerking vanuit het mkb kan worden toegeschreven aan de door de mkb'er benodigde bedenktijd. Zij willen vaker dan andere schuldeisers nog even nadenken over de vraag of ze meewerken aan een schuldregeling met kwijtschelding omdat ze de gevolgen direct voelen of omdat zij de gevolgen van niet meewerken (een dwangakkoord) niet overzien. (Bartels, 2020). Door kleine ondernemers, voor wie niet-betaling van een factuur gevolgen heeft voor hun eigen positie en waar dit vaak doorwerkt in de privésfeer, te ondersteunen als zij meewerken aan een minnelijk traject, wordt voorkomen dat de ambitie om meer snelheid in de aanpak van schulden te realiseren negatief uitwerkt voor kleine ondernemers.

#### Uitwerking

Het *doel* is de bescherming van kleine schuldeisers, voor wie meer snelheid in het minnelijk traject negatief kan uitwerken. Door hen te ondersteunen wordt bevorderd dat zij meewerken aan een schuldregeling met kwijtschelding. Hieronder drie varianten waarmee dat kan worden geregeld.

1. *Bescherming via een buitenrechtelijk fonds.* Er zou een fonds kunnen worden ingericht waar kleine ondernemers als schuldeisers aanspraak op kunnen maken tot een bepaald percentage van de oorspronkelijke vordering.
2. *Verdergaande fiscale voordelen.* Er zou ook voorzien kunnen worden in fiscale voordelen als een kleine ondernemer als schuldeiser meewerkt aan een minnelijke schuldregeling. Bijvoorbeeld door, naast de mogelijkheid om schulden die je als schuldeiser hebt kwijtgescholden af te trekken, verdergaande kostenafrek of andere fiscale voordelen mogelijk te maken.
3. *De uitzonderingspositie van overheidsschuldeisers afschaffen.* Overwogen kan worden de preferentie van de overheid af te schaffen. Door deze verandering kan een groter deel van de afloscapaciteit van de schuldenaar naar de andere schuldeisers gaan (een vorm van compensatie).

Contextvragen bij de eerste twee opties:

- Kunnen alle kleine schuldeisers zonder meer gebruikmaken van de betreffende optie of alleen als zij door medewerking aan de minnelijke regeling dusdanige financiële averij oplopen dat dit negatief doorwerkt op hun voortbestaan of mogelijkheden om de salarissen te betalen?
- Hoe wordt de kleine ondernemer gedefinieerd? Naar het aantal medewerkers, de vorm, omzet of winst? In dit verband: wat is de motivering om kleine ondernemers meer aandacht te geven dan ondernemers in het algemeen?

### Maatregel 4 Wettelijk recht aflospauze

Evenwicht tussen burger en schuldeisers is een belangrijk uitgangspunt in het stelsel. Van burgers wordt een grote inspanning gevraagd. Drie jaar rondkomen van het absolute minimum is een enorme opgave. Zeker als bedacht wordt dat mensen vaak al lange tijd financiële problemen hadden voordat de schuldregeling van start gaat. In de afgelopen jaren is er veel literatuur beschikbaar gekomen over de impact van chronische stress op gedrag. Een belangrijk inzicht uit die literatuur is dat aanhoudende geldzorgen een enorme wissel kunnen trekken op het doelgerichte gedrag van burgers. In dat licht kan overwogen worden om burgers die daar behoefte aan hebben te voorzien van een wettelijk recht op een aflospauze. Vanuit het belang van evenwicht wordt er van hen gevraagd om 36 maanden af te lossen. Deze hoeven alleen niet aaneensluitend te worden nagekomen.

Bij deze maatregel wordt de bestaande mogelijkheid op een aflospauze (minnelijk of een moratorium via de rechter) omgezet naar een wettelijk recht op een aflospauze van maximaal zes maanden, als dit nodig is voor het bieden van passende hulp. Als maximaal gebruik wordt gemaakt van dit wettelijk recht

op aflospauze, wordt daarmee de totale duur van het schuldhulpverleningstraject met zes maanden verlengd. Burgers hebben dan een half jaar langer schulden en schuldeisers ontvangen een half jaar later de aflossing.

Om de aflospauze juridisch afdwingbaar te maken door de schuldhulpverlener is wijziging van regelgeving nodig. Juridisch kan de aflospauze met een wijziging van het Besluit breed moratorium worden ingevuld.

#### Uitwerking

Het *doel* van het wettelijk recht op een aflospauze is het voorkomen of wegnemen van stress bij de schuldenaar, waardoor de toegang tot en de slaagkans van het schuldhulptraject wordt vergroot. Bij deze maatregel leggen we de volgende varianten voor:

1. *Aard van de regeling:*
  - a. Als recht van de burger, zonder voorwaarden en juridische toetsing.
  - b. Als recht onder de voorwaarde dat dit nodig is voor het bieden van passende hulp. Gemeente is bevoegd te besluiten. Dat impliceert een besluit in de zin van de Awb (aanvraag, beschikking, bezwaar en beroepsprocedure).
2. *De plaatsing van de aflospauze in de tijd:*
  - a. De aflospauze gaat in bij aanvang van de schuldregeling. Er wordt dan een wettelijke pauzemogelijkheid vooraf aan de schuldregeling geïntroduceerd van maximaal zes maanden.
  - b. Evenredig verdeeld over de drie jaar dat een schuldregeling duurt.

## 1.4 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is gefaseerd uitgevoerd en opgebouwd uit de volgende onderdelen.

### Onderzoeksstap 1 Uitwerken van uitgangspunten en maatregelen

Voor het uitwerken van de uitgangspunten en de maatregelen is gebruikgemaakt van *deskstudy*, van een *stakeholderssessie* en een aanvullend interview. Op basis van literatuurstudie is door Nadja Jungmann de *White Paper* opgesteld. Het literatuuroverzicht is als bijlage opgenomen.

In de *White Paper* zijn de uitgangspunten voor het stelsel en de (gedocumenteerde) knelpunten in de schuldhulpverleningspraktijk uitgeschreven. Dit document is met een groep van stakeholders besproken om de *White Paper*, waarin de drie maatregelen die door SZW zijn voorgesteld waren opgenomen, te toetsen op herkenbaarheid en volledigheid. In deze sessie is ook de tijd genomen om ideeën voor een extra maatregel te ontwikkelen. Bij de stakeholdersessie waren betrokken:

- de Nederlandse Vereniging van gecertificeerde Incasso- ondernemingen (NVI), brancheorganisatie van en voor incassobureaus;
- NVVK, de branchevereniging voor schuldhulpverlening, beschermingsbewind en sociaal bankieren;
- Beroepsvereniging Bewindvoerders Wsnp (BBW);
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG);
- Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG);
- Horus, branchevereniging voor professionele bewindvoerders, mentoren, curatoren en inkomensbeheerders;
- Landelijke Cliëntenraad (LCR);
- Beschermingsbewind.nl, een coachings-, advies- en opleidingsbureau op het gebied van beschermingsbewind;
- Werkgeversorganisaties VNO NCW en MKB-Nederland;
- Rechtspraak;
- Nationale ombudsman (Nom).



## Onderzoeksstap 2 Het toetsen van de verbetermaatregelen

De vier maatregelen zijn op de volgende manieren getoetst.

- Vier digitale workshops met schuldenaren, schuldeisers en betrokken uitvoerders (schuldhelpverleners en andere professionals). De workshops worden hieronder verder toegelicht.
- Een juridische beoordeling van de vier maatregelen. Hiervoor is gebruikgemaakt van wet- en regelgeving en wetsontwerpen, wetsgeschiedenis, jurisprudentie, juridische literatuur en diverse onderzoeksrapporten.
- Een indicatie van de verwachting van het globale rendement van de voorgestelde maatregelen. Dit is om praktische redenen uitsluitend gedaan op basis van bestaand onderzoek.<sup>8</sup>

### Werkwijze workshops

De vier maatregelen zijn in digitale workshops besproken en beoordeeld. Voor deze workshops zijn (ervarings)deskundige mensen uitgenodigd die vanuit de perspectieven van schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders hebben meegedacht en geoordeeld over de maatregelen. Aan hen is gevraagd in eerste instantie te oordelen vanuit hun eigen professionele perspectief, in tweede instantie vanuit het bredere perspectief van het effectiever maken van het stelsel.

Er zijn vier workshops georganiseerd met (vertegenwoordigers van) schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders. De volgende partijen hebben daaraan deelgenomen:

- Workshop 1 schuldenaren: twee ervaringsdeskundigen (geworven via Schuldenambassadeurs en In-Begrepen), vertegenwoordigers van Nationale ombudsman en LCR.
- Workshop 2 schuldeisers: vertegenwoordigers van Schuldeiserscoalitie (Vattenfall, Menzis), Manifestpartijen (SVB, CAK) en kleine schuldeisers (VNO-NCW en MKB-Nederland).
- Workshop 3 schuldhelpverleners en overige professionals: vertegenwoordigers van vrijwilligersorganisaties (Leger des Heils), schuldhelpverleners (gemeenten Leiden en Groningen), beschermingsbewindvoerders (Horus, LOBCM) en NVVK.
- Workshop 4 overige professionals: bewindvoerders Wsnp (vertegenwoordigers van BBW, Bureau Wsnp en een Wsnp bewindvoerder), incassobureaus (NVI), gerechtsdeurwaarders (KBvG) en rechters (Rechtbanken Den Haag en Overijssel).

### Reikwijdte en draagkracht van de dataverzameling

De ambitie van deze studie is om te verkennen hoe de vier maatregelen worden beoordeeld vanuit de diverse perspectieven. Het is belangrijk om te benadrukken dat het voorliggende onderzoek *verkennend* van karakter is en uitsluitend is gebaseerd op *kwalitatieve* onderzoeksmethoden, namelijk op literatuuronderzoek, op interviews en workshops met de betrokken actoren en op een juridische analyse. Hoewel er tijdens de interviews en workshops met de meeste van de betrokken partijen is gesproken, hebben niet alle relevante partijen meegedaan. De uitspraken die in dit rapport worden gedaan geven dientengevolge wel een goed beeld van het spectrum aan opvatting over deze onderwerpen, maar volledig is het beeld zeker niet. Bij de interpretatie van de bevindingen moet met deze kenmerken van het onderzoek rekening worden gehouden.

### Werkwijze juridische analyse

Voor de juridische analyse zijn de volgende bronnen geraadpleegd: wet- en regelgeving en wetsontwerpen, wetsgeschiedenis, jurisprudentie, juridische literatuur en diverse onderzoeksrapporten.

<sup>8</sup> Roeland van Geuns en Nadja Jungmann (2011). *Schuldhelpverlening loont!* Regioplan/Hogeschool Utrecht. Aarts et.al. (2011) *Kosten en baten van schuldhelpverlening*. APE.

## 1.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstukken 2 en 3 beschrijven respectievelijk de maatschappelijke uitgangspunten van het schuldhulpverleningsstelsel en de knelpunten in het functioneren van het huidige stelsel. Beide hoofdstukken zijn geschreven op basis van literatuurstudie. De inhoud is eerder gepresenteerd als White Paper en is als zodanig besproken in de stakeholdersessie.
- In de daarop volgende hoofdstukken 4 tot en met 7 wordt verslag gedaan van de beoordeling van de vier voorliggende maatregelen. In elk van deze hoofdstukken staat één van de maatregelen centraal.
- In de hoofdstukken 4 tot en met 7 worden steeds eerst de beoordelingen gepresenteerd van de bij het onderzoek betrokken partijen (verzameld in de workshops). Vervolgens wordt de juridische analyse beschreven. De hoofdstukken sluiten steeds af met een samenvatting.
- Het afsluitende hoofdstuk 8 beschrijft de integrale analyse en de conclusies.

De hoofdstukken 2 en 3 zijn geschreven door Nadja Jungmann. De juridische paragrafen 4.3, 5.3, 6.3 en 7.3 zijn geschreven door Arnoud Noordam.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Maatschappelijke uitgangspunten

# 2

## 2 Maatschappelijke uitgangspunten

### 2.1 Inleiding

De eerste deelvraag van het onderzoek luidt: *Wat zijn de maatschappelijke uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het Nederlandse stelsel van schuldhulpverlening?* Met *uitgangspunt* doelen we op een vertrekpunt dat houvast geeft in ontwikkeling. Een *maatschappelijk* uitgangspunt is in dit licht dus een breed gedeelde maatschappelijke wens. Breed gedeeld betekent niet dat iedereen het onderschrijft. Wel betekent het dat het betreffende uitgangspunt in de maatschappelijke debatten vrij onomstreden is en herkend kan worden als ambitie onder wets- en beleidswijzigingen, pilots en experimenten. Ten behoeve van de uit te voeren verkenning wordt onder 'het stelsel' verstaan: de activiteiten die verricht worden om schuldenproblematiek te voorkomen en aan te pakken geworteld in de wettelijke kaders waarin wordt voorzien door de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en Boek 1 BW.

Om de uitgangspunten te formuleren zijn onder meer Kamerstukken, waaronder moties, kabinetsplannen en -reacties, gemeentelijke beleidsplannen, experimenten en pilots, opiniestukken in kranten en tijdschriften die zich richten op het sociaal domein en (wetenschappelijke) rapporten over de aanpak van schulden geraadpleegd. Er is geanalyseerd welke wensen en verwachtingen er leven ten aanzien van de activiteiten die verricht worden in het kader van de eerder genoemde wettelijke kaders die samen het stelsel vormen, de Wgs, Wsnp en Boek 1 BW. De analyse levert de onderstaande breed gedragen set maatschappelijke uitgangspunten op.

#### Box 1 Maatschappelijke uitgangspunten

1. Het stelsel levert een bijdrage aan schuldpreventie en vroegsignalering.
2. Het stelsel voorziet in een snelle en laagdrempelige oplossing van (problematische) schulden.
3. Het stelsel voorziet bij de afdoening van schulden in evenwicht in de bescherming van de belangen van schuldeisers en schuldenaar.
4. Het stelsel voorziet indien nodig in duurzame oplossing van de schuldenproblematiek (wat betekent dat de aanpak deel kan uitmaken van een breder pakket aan ondersteuning).
5. De rol- en taakverdeling tussen uitvoerende partijen is helder.
6. Het stelsel is zo ingericht dat regels uitvoerbaar zijn en de belasting van professionals acceptabel.

De uitgangspunten worden hieronder nader toegelicht.

### 2.2 De zes maatschappelijke uitgangspunten

#### Uitgangspunt 1. Het stelsel levert een bijdrage aan schuldpreventie en vroegsignalering

De grootste winst in de aanpak van de schuldenproblematiek is misschien wel te boeken op het voorkomen van problematische schulden en als deze onverhoopt toch ontstaan op het vroegsignaleren van een hulpbehoefte. Zowel ten aanzien van het voorkomen als het vroegtijdig signaleren ligt er een opdracht voor méér partijen dan alleen de partijen die een rol hebben in het stelsel van schuldhulpverlening. Zo begint schuldpreventie al op macroniveau bij landelijke vraagstukken zoals sociale zekerheid en de huizenmarkt. In hoeverre hebben burgers een inkomen waar zij van kunnen rondkomen? En in welke mate is er voldoende huisvesting beschikbaar met woonlasten die ook passen in beperkter budgetten? Op microniveau zijn bijvoorbeeld verstrekkers van financiële producten en ouders aan zet. In welke mate zijn financiële instellingen kritisch op het betaalvermogen van burgers als zij bijvoorbeeld een persoonlijke lening verstrekken? En in welke mate en op welke wijze besteden ouders in de opvoeding van hun kinderen aandacht aan de omgang met geld? In aanvulling op dit soort aandacht wordt er op grond van de Wgs van gemeenten verwacht dat zij invulling geven aan schuldpreventie. In veel gemeenten wordt dit gedaan door te voorzien in zaken zoals onderwijs op scholen, budgetcursussen of thuisadministratie na bijvoorbeeld life-events. Ook vroegsignalering is een gedeelde opgave. Steeds meer partijen zoeken daarin naar hun rol. Zo zijn steeds meer werkgevers en scholen alert op veranderingen in het functioneren van bijvoorbeeld werknemers en leerlingen door geldzorgen. Door hen actief op te zoeken proberen zij escalatie te voorkomen. Schuldeisers nemen hierin ook steeds vaker een rol. Zo zijn er steeds meer schuldeisers die bij een betalingsachterstand niet alleen inzetten op een betalingsregeling,

maar al direct ook proberen uit te vragen of er wellicht sprake is van een problematische situatie. Bij de constatering daarvan proberen zij dan direct te verwijzen. In aanvulling op dit soort activiteiten wordt er sinds 1 januari 2021 van gemeenten verwacht dat zij op grond van de Wgs voorzien in vroegsignalering bij achterstanden op bepaalde vaste lasten. Voor zowel schuldpreventie als vroegsignalering geldt dus dat het een opdracht is die partijen die uitvoering geven aan de aanpak van schulden delen met andere partijen die daar ook een belangrijke(re) rol in hebben.

### **Uitgangspunt 2. Een snelle en laagdrempelige oplossing van (problematische) schulden**

Gemeenten voorzien burgers op grond van de Wgs van een scala aan soorten ondersteuning. Denk onder meer aan budgetcoaching, budgetbeheer, stabilisatie en schuldregelingen. Rechtbanken kunnen op grond van de Wsnp voorzien in een wettelijke schuldsanering. Zowel de Wgs als de Wsnp hebben als doel burgers snel toe te leiden naar een oplossing. De Wgs is gericht op burgers met (een risico op) problematische schulden. De Wsnp is gericht op de groep met problematische schulden. Als burgers het overzicht helemaal kwijt zijn of om andere redenen de administratie echt niet meer zelf kunnen voeren dan voorziet Boek 1 BW ook in een mogelijkheid om de schuldenlast te stabiliseren.

Met de inzet van de Wgs, Wsnp en Boek 1 BW wordt onder meer beoogd dat schulden (snel) opgelost worden en problematische schulden niet onnodig verder oplopen. Aan de wens tot een snelle en laagdrempelige oplossing ligt de overweging ten grondslag dat schulden zowel een privéprobleem als een maatschappelijk vraagstuk zijn (Jungmann, 2006). Ze vormen een privéprobleem in de zin dat het voortbestaan en verergeren van financiële problemen op de meeste mensen een flinke wissel trekt. Geldzorgen werken negatief door op zowel het gedrag als de gezondheid(sbeleving) van de mensen die er mee worstelen. In de afgelopen jaren is er in dit kader veel onderzoek gepubliceerd dat aandacht vraagt voor de impact van chronische geldstress op gedrag. Mensen gaan meer bij de dag leven, hebben meer moeite om in actie te komen, door te zetten en emoties en verlangens te reguleren (WRR, 2017; Jungmann, Wesdorp & Madern, 2020). Geldzorgen maken ook ziek. Mensen met financiële problemen hebben vaker hart- en vaatziekten, rugklachten en/of overgewicht. Ook is er een stevige samenhang tussen geldzorgen en ggz-problematiek (CPB augustus 2021). Naast een private last vormen schulden ook een maatschappelijke kostenpost. Burgers met (problematische) schulden maken gemiddeld genomen langer gebruik van uitkeringen en zijn minder productief op de werkvloer (Van der Schors & Schonewille, 2017). Kosten-batenanalyses naar het rendement van schuldhulpverlening laten bij herhaling een positieve uitkomst zien (Purpose 2021, Fransman & Bakker, 2020, Aarts e.a. 2011, Van Geuns e.a. 2012).

### **Uitgangspunt 3. Evenwicht in de bescherming van de belangen van schuldeiser en schuldenaar**

Een derde maatschappelijk uitgangspunt is dat er bij het oplossen van de schuldenproblematiek sprake is van evenwicht in de bescherming van de belangen van schuldeiser en schuldenaar. In de Wgs, Wsnp en het schuldenbewind in het kader van Boek 1 BW wordt op verschillende manieren geprobeerd in het beoogde evenwicht te voorzien. Bij het schuldenbewind publiceert de rechtbank de namen van de burgers die onder bewind staan in het Centrale curatele- en bewindregister (CCBR). Van schuldeisers wordt verwacht dat zij deze registratie bijhouden en daarmee zichzelf behoeden voor onbetaalde vorderingen, terwijl de schuldenaar dankzij de werkzaamheden van de bewindvoerder wordt behoed voor een verdere escalatie van de situatie. Bij de Wgs en de Wsnp wordt het evenwicht gezocht door enerzijds aan de burger forse inspanningen te vragen, maar anderzijds na afloop van de regeling een (forse) afboeking te verwachten. Daarbij wordt ook de duur van de regeling betrokken. Door de burger te vragen zich drie jaar in te spannen om zo veel mogelijk inkomen te genereren ten behoeve van de boedel, is de inspanning niet alleen fors in zichzelf; de inspanning betreft ook een substantiële periode. Schuldeisers hebben in beginsel recht op een betaling (Art 1 eerste protocol EVRM) waarbij de omzetting van vorderingen naar natuurlijke verbintenissen na het doorlopen van een wettelijke schuldsanering tegelijkertijd dat recht ook beperkt.

#### *Inspanningen door de burger*

Bij *minnelijke schuldregelingen* worden er van burgers doorgaans stevige inspanningen gevraagd om het aan de schuldeisers gevraagde uitstel of de kwijtschelding te rechtvaardigen. Voorbeelden van voorwaarden die veel gesteld worden, zijn dat burgers die gebruik willen maken van een minnelijke regeling

een auto moeten verkopen die niet nodig is voor woon-werkverkeer, kostgeld moeten vragen aan meerderjarige inwonende kinderen en/of (meer) uren betaalde arbeid moeten (proberen te) verrichten. In wettelijke schuldsaneringen worden deels dezelfde en deels andere eisen aan burgers gesteld. Zo zijn er rechtbanken, overeenkomstig beleid in de Recofa-richtlijnen, die van burgers in een wettelijke schuldsanering stevigere inspanningen verwachten om bijvoorbeeld betaald werk te vinden dan aan hen werden gesteld in het eerder uitgevoerde minnelijke traject (Van den Berg, 2020). Rechtbanken toetsen op de goede trouw bij een toelatingsverzoek tot een wettelijke schuldsanering. De toets ziet er op toe of de schuldenaar met goede en eerlijke bedoelingen geld heeft uitgegeven of geleend.

#### *Duur van de regeling*

Zowel minnelijke als wettelijke schuldregelingen duren in principe 36 maanden. Dit is een behoorlijke tijd en heeft als achtergrond dat de schuldeiser weliswaar een (fors) bedrag moet afboeken, maar tegelijkertijd ook het maximale bedrag krijgt dat redelijkerwijs van de burger verwacht kan worden.

#### *Preferenties*

Naast de inspanning en de duur van de regeling wordt er bij minnelijke en wettelijke regelingen nog op een derde wijze geprobeerd invulling te geven aan het evenwicht tussen de burger en diens schuldeisers, te weten via de verhouding waarin de schuldeisers worden uitbetaald. Bij zowel de minnelijke als wettelijke regelingen hebben schuldeisers zoals de Belastingdienst een preferente positie. Zij krijgen een hoger percentage uitgekeerd dan de concurrente schuldeisers.

#### **Uitgangspunt 4. Indien nodig wordt voorzien in een duurzame oplossing**

Het vierde maatschappelijke uitgangspunt heeft betrekking op het belang van een duurzame oplossing. Voor veel mensen die een beroep doen op de Wgs, Wsnp en/of Boek 1 BW geldt dat zij worstelen met meer problemen dan 'alleen' financiële zorgen (Jungmann e.a. 2014). Mensen met (problematische) schulden zijn relatief vaak afhankelijk van een uitkering, hebben relatief vaak gezondheidsproblemen, hebben relatief vaak relationele problemen en zijn bovengemiddeld vaak laaggeletterd en/of laag digivaardig. Het besef dat er vaak sprake is van samenhang maakt dat toepassing van de Wgs, Wsnp en/of Boek 1 BW als middel om mensen te voorzien van een duurzame oplossing veelal niet genoeg is. Een werkelijk duurzame oplossing vraagt vaak om een gecombineerde (integrale) aanpak van de schuldenproblematiek waarbij gelijktijdig (door andere partijen) ook wordt gewerkt aan verbetering op andere levensdomeinen.

#### **Uitgangspunt 5. De rol- en taakverdeling tussen uitvoerende partijen is helder**

Het vijfde maatschappelijke uitgangspunt heeft betrekking op de rol- en taakverdeling tussen de uitvoerende partijen. Om in een stelsel soepel samen te (kunnen) werken, is het van belang dat voor zowel burgers als de betrokken partijen helder is wat hun rol en taak is. In het stelsel van schuldhulpverlening zijn heel veel verschillende partijen betrokken bij die ene opdracht: voorkomen of oplossen van (problematische) schulden. Partijen die een substantiële rol hebben bij het uitvoeren van deze opdracht zijn: gemeenten in hun rol als uitvoerder van de Wgs, schuldhulpverlenende organisaties (in verschillende vormen: onderdeel van een gemeente, commerciële partij, non-profit), Wsnp- en beschermingsbewindvoerders, de Rechtspraak, wijkteams en vrijwilligers als mede uitvoerende en/of toeleidende partijen. Bij deze veelheid aan partijen is het cruciaal dat het voor burgers helder is wie zij in welke omstandigheden opzoeken voor wat voor soort hulp. Daarbij is het ook van belang dat er onderling geen onduidelijkheid leeft over de vraag wie aan zet is in een bepaalde situatie.

#### **Uitgangspunt 6. Regels zijn uitvoerbaar en de belasting van professionals acceptabel**

Het zesde maatschappelijke uitgangspunt heeft betrekking op de vraag of de regels uitvoerbaar zijn en de belasting van de professionals acceptabel is. Dit is een norm die net als het vijfde maatschappelijke uitgangspunt in essentie voor elk stelsel geldt. In het geval van de aanpak van schulden betekent het concreet dat het voor uitvoerders helder is wat er van hen wordt verwacht en op welke wijze zij de regels uitvoeren zoals voorgeschreven. Een tweede belangrijk punt daarbij is dat de belasting van de professionals uitgedrukt in werkdruk acceptabel is. Concreet heeft dit uitgangspunt betrekking op de verschillende groepen professionals die al genoemd zijn bij het vijfde uitgangspunt.



# De uitgangspunten in de praktijk

# 3

## 3 De uitgangpunten in de praktijk

### 3.1 Inleiding

De tweede deelvraag luidt: *In welke mate worden de maatschappelijke uitgangspunten in het huidige stelsel van schuldhulpverlening verwezenlijkt?* Bij de beantwoording van deze deelvraag is er gekozen voor een opzet waarin per uitgangspunt wordt beschreven welke knelpunten er zijn. Er wordt dus bewust niet beschreven wat er wel wordt verwezenlijkt. De overweging bij deze keuze is dat een beschrijving wat er wel wordt gerealiseerd veel ruimte in beslag neemt terwijl het project gericht is op het wegnemen van knelpunten. Om deze opzet kracht bij te zetten, wordt aan het begin van elke paragraaf in blauwe cursieve tekst kort benoemd wat in de verwezenlijking van het betreffende uitgangspunt de belangrijkste knelpunten zijn. Vervolgens worden de knelpunten nader uitgewerkt. Onderstaande uitwerking is niet uitputtend. Er is wel geprobeerd om per uitgangspunt de belangrijkste knelpunten op een rij te zetten. Box 2 bevat een weergave van de uitgangspunten en de belangrijkste knelpunten.

#### Box 2 Uitgangspunten en belangrijkste knelpunten

##### 1. Het stelsel levert een bijdrage aan schuldpreventie en vroegsignalering

*Er wordt door partijen die betrokken zijn bij de aanpak van schulden op allerlei manieren invulling gegeven aan schuldpreventie en vroegsignalering. Er is weinig bekend over de effecten daarvan. Wel laten studies naar concrete – vaak kleinschalige – projecten positieve effecten zien.*

##### 2. Het stelsel voorziet in een snelle en laagdrempelige oplossing van (problematische) schulden

*Het stelsel voorziet in onvoldoende mate in een snelle en laagdrempelige oplossing van (problematische) schulden. Dit komt onder meer doordat burgers met een hulpbehoefte niet vanzelfsprekend om ondersteuning vragen, als ze hulp zoeken vaak niet direct op de goede plek terecht komen en als ze op de juiste plek zijn er vaak veel tijd verstrijkt totdat er een echte oplossing is met uitzicht op een (duurzaam) schuldenvrije toekomst.*

##### 3. Het stelsel voorziet bij de afdoening van schulden in evenwicht in de bescherming van de belangen van schuldeiser en schuldenaar

*In het publieke debat is er weinig aandacht voor de vraag of er sprake is van evenwicht in de bescherming van de belangen van schuldeisers en burgers. Er lijkt wel meer aandacht te ontstaan voor de duur van schuldregelingen. De positie van kleine schuldeisers wordt ook wel genoemd.*

##### 4. Het stelsel voorziet indien nodig in duurzame oplossing van de schuldenproblematiek (wat betekent dat de aanpak deel kan uitmaken van een breder pakket aan ondersteuning)

*Er wordt breed onderkend dat schuldenproblematiek zelden op zichzelf staat en dat het van belang is om bij schuldenproblematiek met een integrale aanpak te werken aan een duurzame oplossing. In de praktijk is er nog maar op weinig plekken echt sprake van een integrale aanpak. Daar waar de aanpak integraal is, ontbreekt het aan onderzoek of deze ook bijdraagt aan duurzame stabiliteit. Daarbij wordt er op diverse plekken meer van burgers gevraagd dan zij aankunnen en blijken onder meer fraudeschulden een grote belemmering te zijn om echt uit de schulden te komen.*

##### 5. De rol- en taakverdeling tussen uitvoerende partijen is helder

*In de uitvoeringspraktijk is sprake van de nodige overlap in taken en verantwoordelijkheden waardoor het voor zowel professionals als burgers lang niet altijd duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en op welke wijze de taken uitgevoerd moeten worden. De wettelijke kaders van de Wgs, Wsnp en Boek 1 BW sluiten niet goed op elkaar aan.*

##### 6. Het stelsel is zo ingericht dat regels uitvoerbaar zijn en de belasting van professionals acceptabel is

*Er is bij de aanpak van de schuldenproblematiek geen periodieke monitoring op de uitvoerbaarheid van de regels en/of een periodieke en objectieve monitoring van de werkbelasting. In rapporten die betrekking hebben op de aanpak van de schuldenproblematiek komen deze twee thema's wel als knelpunten aan de orde.*



### 3.2 Uitgangspunt 1. Het stelsel levert een bijdrage aan schuldpreventie en vroegsignalering

*Er wordt door partijen die betrokken zijn bij de aanpak van schulden op allerlei manieren invulling gegeven aan schuldpreventie en vroegsignalering. Er is weinig bekend over de effecten daarvan. Wel laten studies naar concrete – vaak kleinschalige – projecten positieve effecten zien.*

Gemeenten hebben op grond van de Wgs de opdracht om te voorzien in schuldpreventie en vroegsignalering. Naast gemeenten voorzien ook andere partijen zoals wijkteams, die dit doen in opdracht van de gemeente, en vrijwilligersorganisaties in activiteiten gericht op schuldpreventie en vroegsignalering. In de praktijk loopt er nogal eens een dunne lijn tussen schuldpreventie en vroegsignalering<sup>9</sup>. Zo wordt een financieel spreekuur op bijvoorbeeld een roc wel schuldpreventie genoemd, terwijl de jongeren die daar komen doorgaans al financiële problemen hebben. Het spreekuur voorziet dan meer in vroegsignalering dan in schuldpreventie.

Schuldpreventie wordt in allerlei vormen aangeboden: massamediaal, groepsgewijs of individueel gericht (Jungmann e.a. 2012; Bartels, 2020). Het is niet bekend in welke mate de inzet van gemeenten en andere partijen bijdraagt aan het voorkomen van schulden. Dit komt mede doordat pilots gericht op schuldpreventie of vroegsignalering lang niet altijd zijn geënt op een helder doel. Ook vindt er doorgaans geen meting van de effecten plaats (Kuppens, 2020). Onderzoek naar losse – doorgaans kleinschalige – projecten laten wel positieve effecten zien. Zo blijkt bijvoorbeeld het project Geld Gappie<sup>10</sup> gericht op kwetsbare jongeren die 18 worden bij te dragen aan het voorkomen van financiële problemen (Telli, Stallen & Van Geuns 2021). Tegelijkertijd vraagt Ernst-Jan de Bruijn in zijn recent verschenen proefschrift ook aandacht voor het gegeven dat bijvoorbeeld financiële educatie niet de belangrijkste oplossing is voor financiële problemen (De Bruijn, 2021).

Voor vroegsignalering geldt een vergelijkbaar verhaal. Er zijn gemeenten die al jaren projecten hebben die gericht zijn op vroegsignalering. Het bekendste project is Vroeg erop af uit Amsterdam<sup>11</sup>. Een businesscase uit 2014 laat positieve effecten zien (Van Ommeren, De Ruig & Coenen, 2014). Sinds 1 januari 2021 zijn alle gemeenten verplicht om te voorzien in vroegsignalering gericht op achterstanden op het gebied van huur, zorg, energie en water. De eerste monitor laat zien dat er in gemiddeld 25 procent van de contactpogingen daadwerkelijk contact wordt gelegd. In 4 procent van de meldingen is het hulpaanbod geaccepteerd.<sup>12</sup>

### 3.3 Uitgangspunt 2. Een snelle en laagdrempelige oplossing van (problematische) schulden

*Het stelsel voorziet in onvoldoende mate in een snelle en laagdrempelige oplossing van (problematische) schulden. Dit komt onder meer doordat burgers met een hulpbehoefte niet vanzelfsprekend om ondersteuning vragen, als ze hulp zoeken vaak niet direct op de goede plek terecht komen en als ze op de juiste plek zijn, er vaak veel tijd verstrijkt totdat er een echte oplossing is met uitzicht op een (duurzaam) schuldenvrije toekomst.*

<sup>9</sup> Onder schuldpreventie wordt verstaan alle activiteiten gericht op het voorkomen van het ontstaan van (problematische) schulden. Onder vroegsignalering wordt verstaan het proactief opzoeken van burgers bij achterstanden om hen te informeren over de mogelijkheden om hulp te krijgen bij het oplossen van de (problematische) schulden.

<sup>10</sup> Met Geld Gappie worden kwetsbare leerlingen in het speciaal en praktijkonderwijs geselecteerd als ze 17,5 jaar worden. Zij krijgen preventief intensieve begeleiding bij alle administratieve stappen die gezet moeten worden rondom het 18 worden. Kwetsbare leerlingen van 17,5 jaar worden actief geselecteerd door de school en vervolgens preventief gekoppeld aan een Geld Gappie. Een Geld Gappie is een professional in het sociaal domein en kan een jongerenschuldhulpverlener, sociaal raadvrouw/raadsman of budgetcoach zijn.

<sup>11</sup> In dit project zoekt de gemeente Amsterdam actief contact bij achterstanden op onder meer de dienst Belastingen, huur, energie, water en zorgpremie.

<sup>12</sup> <https://www.divosa.nl/rapportage-monitor-vroegsignalering-schulden#hulpacceptatie>.

In de afgelopen periode zijn er diverse wetswijzigingen doorgevoerd met als doel het verbeteren van de toeleiding van burgers naar ondersteuning en het sneller oplossen van (problematische) schulden. Denk hierbij onder meer aan de expliciete toelating van zelfstandigen tot de minnelijke schuldhulpverlening en de wettelijke verplichting van gemeenten om per 1 januari 2021 te voorzien in vroegsignalering op vaste lasten. Ook op andere manieren wordt geprobeerd om de toegankelijkheid te vergroten. Zo is er sinds vorig jaar een landelijk telefoonnummer ingesteld dat mensen met schulden kunnen bellen en online voorziet de Nederlandse schuldhulproute in een routekaart om burgers naar de juiste voorzieningen te leiden.<sup>13</sup> Om het proces van het oplossen van schulden te versnellen, sluiten steeds meer schuldhulpverlenende organisaties aan op initiatieven zoals het Schuldenknooppunt, Collectief Schuldregelen. Er lopen ook nog tal van initiatieven zoals de verkenning of er een instituut voor betalingsregelingen kan komen.

Ondanks al deze initiatieven gaat er vooralsnog veel tijd voorbij voordat mensen met schulden en een ondersteuningsbehoefte zicht hebben op een schuldenvrije toekomst. In een evaluatie van de aansluiting van het minnelijke op het wettelijke traject merkte Berenschot daar in 2019 over op: *‘Het ontbreekt aan een helder kader waar schuldenaren bij gemeenten op mogen rekenen. Het minnelijk traject is onaanvaardbaar en/of ontoegankelijk voor schuldenaren en voorziet niet in een snelle doorstroom naar een minnelijke regeling met kwijtschelding’* (Berkhout e.a., 2019). De lange weg naar een schuldenvrije toekomst begint bij de toeleiding naar ondersteuning. Lang niet elke burger met een hulpbehoefte wendt zich tot de schuldhulpverlening. Maar ook als mensen zich eenmaal hebben aangemeld, duurt het vaak nog lang voordat er een echte oplossing is. In deze paragraaf is de lange weg opgedeeld in drie stappen en wordt er per stap beschreven wat de belangrijkste knelpunten zijn. De onderscheiden stappen zijn: toeleiding naar ondersteuning, het bieden van een oplossing en de duur van een schuldregeling.

### 3.3.1 Toeleiding naar ondersteuning

Er is een grote groep burgers met (problematische) schulden die geen hulp ontvangt, terwijl zij hun schulden naar grote waarschijnlijkheid ook niet op eigen kracht kunnen oplossen. Het CBS schat dat in de groep met geregistreerde problematische schulden slechts een op de zes huishoudens hulp ontvangt die gericht is op het duurzaam oplossen van de situatie (CBS, 2020).<sup>14</sup> Bij geregistreerde problematische schulden is de schuldsituatie zo ernstig dat mag worden aangenomen dat voor een groot deel van deze groep een schuldregeling met kwijtschelding de enige realistische kans is om de schulden op afzienbare termijn op te lossen.

Voor het grote niet-gebruik lijken verschillende redenen te zijn. Zo zijn veel gemeenten in de jaren rondom de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in 2012 aan burgers stevigere toelatingseisen gaan stellen en hulpzoekenden gaan ‘profilieren’ op kansrijkheid (Jungmann, 2020). Onder meer de Nationale ombudsman en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) hebben de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening in diverse rapporten gehekelde (Tuzgöl-Broekhoven e.a., 2018, 2016, Tiemeijer, 2016). Burgers zoeken wel hulp maar het lukt hen niet om in een traject terecht te komen. Een tweede verklaring voor het niet-gebruik is wantrouwen jegens de overheid of specifiek de schuldhulpverlening (Trouw, 2020). De overheid wordt niet door elke burger beschouwd als een partij die je verder helpt. Een derde verklaring is schaamte (Plantinga, 2019). Ondanks het feit dat veel mensen worstelen met betalingsachterstanden rust er in Nederland nog altijd een behoorlijk taboe op. Mensen met schulden voelen zich ‘schuldig’ en dat belemmert hen om hulp te vragen. Een vierde verklaring is dat er ongetwijfeld ook nog burgers zijn die niet weten dat er hulp voor hen beschikbaar is.

<sup>13</sup> <https://nederlandseschuldhulproute.nl/>

<sup>14</sup> De analyse van het CBS levert inzichten op die nog niet beschikbaar waren. Tegelijkertijd moet de analyse van het CBS vooral gezien worden als een indicatie. Het CBS hanteert een definitie van ‘problematische schulden’ waarvoor geldt dat niet alle huishoudens met feitelijke problematische schulden daarbinnen vallen. Het ligt derhalve voor de hand dat het aantal huishoudens met problematische schulden (wat) groter is dan het CBS schat. Daarbij hanteert het CBS een strikte definitie van hulp: een bij BKR geregistreerd minnelijk traject, een wettelijke schuldsanering, curatele of een onderbewindstelling. Er zijn echter meer vormen van hulp. Er mag dus worden aangenomen dat het aantal huishoudens dat hulp krijgt wat hoger ligt dan het CBS aanneemt. Desalniettemin is de analyse van het CBS de beste *educated guess* die beschikbaar is en die laat zien dat mag worden aangenomen dat er sprake is van substantieel niet-gebruik van hulp bij de aanpak van schulden.

Het is niet bekend hoe groot de groep is die geen hulp vraagt uit wantrouwen, schaamte of onbekendheid. Het is ook niet bekend hoe lang het gemiddeld duurt voordat mensen met (problematische) schulden bij de schuldhulpverlening terechtkomen. In 2012 is er bij de kredietbank Rotterdam een verkenning uitgevoerd naar de gemiddelde tijd die verstrijkt voordat huishoudens met (problematische) schulden daar om hulp vroegen (Jungmann & Anderson, 2012). De verkenning leverde een aanlooptijd van vijf jaar op. Dit getal is de afgelopen jaren een eigen leven gaan leiden. Er zijn geen actuele cijfers hoe lang het gemiddeld duurt voordat mensen met (problematische) schulden ondersteuning krijgen. Onderzoek van onder meer de Nationale Ombudsman indiceert dat burgers nog altijd niet vanzelfsprekend hun weg vinden.<sup>15</sup>

### 3.3.2 Een duurzame oplossing

Als mensen eenmaal de stap zetten om hulp te vragen of verwezen worden, dan duurt het doorgaans nog een flinke tijd totdat er sprake is van een duurzame oplossing. Bij problematische schulden is een echte oplossing eigenlijk altijd een schuldregeling met kwijtschelding. Bij niet-problematische schulden is dat een set aan betalingsregelingen die binnen het budget passen. Dat het vaak lang duurt voordat mensen een echte oplossing krijgen, heeft meerdere oorzaken.

#### *Het duurt lang voordat mensen bij de juiste ondersteuner zijn*

Een eerste oorzaak is dat mensen die hulp zoeken vaak niet in één keer op de juiste plek belanden. Ze worden vaak nog een paar keer doorverwezen. Er is een grote variëteit aan ondersteuning bij schulden beschikbaar: websites, wijkteams, vrijwilligers, sociaal raadslieden, Juridisch Loket, schuldhulpverlening, beschermingsbewind, Wsnp-bewindvoerders en advocatuur. Dit heeft voor- maar zeker ook nadelen. Het voordeel van de variëteit is dat er veel soorten ondersteuning beschikbaar zijn. Mensen die de stap naar de gemeentelijke schuldhulpverlening te groot vinden, kunnen zich bijvoorbeeld eerst eens via een aantal websites oriënteren. En mensen die niet handig zijn met computers kunnen om te beginnen het landelijke nummer bellen. De variëteit kent echter ook een keerzijde. Als mensen hulp zoeken hebben ze doorgaans niet het overzicht welke hulp er allemaal is en wat zij specifiek nodig hebben. Ze melden zich dus 'ergens' aan. Dit is lang niet altijd de juiste plek waardoor ze met een beetje pech meerdere keren worden doorverwezen. Ze melden zich bijvoorbeeld bij een wijkteam. De wijkteamprofessional constateert dat de administratie een warboel is. Om die kluwen te ontrafelen, wordt er een vrijwilliger ingeschakeld. Bij het ontrafelen blijkt dat de schuldenproblematiek zo groot is dat een schuldregeling met kwijtschelding de enige echte oplossing is. Dus volgt er een verwijzing naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. Er wordt een traject opgestart en gedurende dit traject plaatst de schuldhulpverlener vraagtekens bij de vermogens van de burger om de administratie zelf bij te houden. De schuldhulpverlener adviseert beschermingsbewind als voorwaarde om een schuldregeling met kwijtschelding te treffen. De burger heeft dan het wijkteam, de vrijwilligersorganisatie en de gemeentelijke schuldhulpverlening al gezien. Hij moet dan nog naar de rechter om te verzoeken om bewind en weet nog steeds niet per welke datum hij een schone lei tegemoet kan zien. De burger is ondertussen vaak al maanden bezig. En als er geen minnelijke regeling tot stand komt, dan omschrijft de Nationale Ombudsman de weg naar de Wsnp vervolgens als een hindernisbaan zonder finish.<sup>16</sup>

#### *Er spelen vaak juridisch-technische belemmeringen die eerst opgelost moeten worden*

Een tweede oorzaak waardoor het vaak lang duurt voordat mensen een duurzame oplossing krijgen, is dat schuldenpakketten vaak complex zijn. Als mensen eenmaal om hulp vragen, hebben ze gemiddeld krap € 40.000 schuld (NVVK, 2021).<sup>17</sup> Bij een substantieel deel van de inwoners spelen er juridisch-technische belemmeringen die opgelost moeten worden voordat er een schuldregeling met kwijtschelding

<sup>15</sup> Nationale ombudsman (2019) Een open deur? het vervolg. Onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening in 251 gemeenten. Den Haag.

<sup>16</sup> Nationale ombudsman (2020) Toegang tot wet schuldsanering is een hindernisbaan zonder finish. Den Haag.

<sup>17</sup> Het gaat om een gemiddeld bedrag € 41.985. Uitgesplitst naar particulieren en ondernemers is dat respectievelijk € 38.508 en € 95.000 (NVVK jaarverslag 2020).

kan worden opgestart (Jungmann e.a. 2014). Voorbeelden van situaties die leiden tot vertraging in de toeleiding naar een schuldregeling met kwijtschelding zijn (Jungmann e.a., 2014):

- De inwoner is getrouwd in gemeenschap van goederen en ligt in scheiding. Pas als de echtscheidingsprocedure is afgerond kan worden vastgesteld hoe hoog de schuldenlast is. Zo lang de schuldpositie onduidelijk is, is toeleiding naar een minnelijke schuldregeling problematisch.
- De inwoner heeft de afgelopen vijf jaar geen aangifte inkomstenbelasting gedaan. Het kost tijd om de aangiftes compleet te maken. Vervolgens moet de inwoner (lang) wachten op een definitieve vaststelling door de Belastingdienst. Al die tijd is er onduidelijkheid over de schuldpositie.
- De inwoner heeft te hoge woonlasten voor het budget. Een voorwaarde om een schuldregeling met kwijtschelding op te starten is dat de vaste lasten binnen het budget passen. Pas als de schuldenaar meer verdient of goedkoper woont, is toeleiding naar een regeling met kwijtschelding mogelijk.

Naast deze voorbeelden zijn er nog legio voorbeelden waarbij er als gevolg van technisch-juridische belemmeringen voornamelijk niet geprobeerd kan worden om een schuldregeling te treffen.

#### *Schuldenaren kunnen of willen lang niet altijd aan de gestelde voorwaarden voldoen*

Een derde oorzaak waardoor het lang kan duren voordat er geprobeerd wordt om een schuldregeling met kwijtschelding te treffen, is dat lang niet alle schuldenaren eraan toe zijn om te voldoen aan de voorwaarden of een onvoldoende doenvermogen hebben om de acties te ondernemen die van hen gevraagd worden. Gemeenten proberen doorgaans alleen een minnelijke schuldregeling met kwijtschelding te treffen als de inwoner bepaalde concessies doet. Denk bijvoorbeeld aan het vragen van kostgeld aan meerderjarige inwonende kinderen of een oplossing zoeken voor huisdieren die een bedrag aan verzorging kosten dat boven het beschikbare budget uit gaat. Door dergelijke voorwaarden te stellen, geven gemeenten invulling aan een balans waarin van de schuldenaar een maximale inspanning wordt gevraagd. Voor veel inwoners geldt dat ze een beroep doen op de schuldhelpverlening omdat de druk van de schuldeisers ze te groot wordt. Dat is een andere drijfveer dan uit de schulden willen komen. Dit verschil in drijfveer verklaart hoe het komt dat schuldhelpverleners wel inwoners tegenkomen die weliswaar zelf om hulp vroegen maar vervolgens (nog) niet de noodzakelijke concessies doen. Dat mensen niet de benodigde concessies doen, kan komen doordat ze andere zaken belangrijker vinden. Daarnaast is er dus een substantiële groep burgers is waarbij sprake is van een beperkt doenvermogen (WRR, 2017). Voor deze groep geldt dat ze in onvoldoende mate in staat zijn om hun gedrag te reguleren met als gevolg dat ze niet de stappen zetten die nodig zijn om de problematiek achter zich te laten (Inspectie SZW, 2020; Jungmann, Wesdorp & Madern, 2020). Ook dit heeft als gevolg dat het lang kan duren voordat een traject voor een minnelijke regeling wordt opgestart.

#### *Schuldeisers werken lang niet altijd (direct) mee aan een schuldregeling*

Het stelsel van schuldhelpverlening is zo ingericht dat ermee wordt beoogd dat schuldeisers gestimuleerd worden om mee te werken aan een minnelijke schuldregeling. In de uitvoering constateren schuldhelpverleners dat schuldeisers niet altijd willen meewerken of niet gevonden worden. Dit kan tot vertraging leiden (Inspectie SZW, 2020). De Nationale ombudsman noemt dit expliciet als knelpunt (Van den Berg e.a., 2020), terwijl onderzoek van Bureau Bartels laat zien dat het om relatief kleine aantallen gaat (Bartels, 2020).

#### *Onwelwillendheid bij schuldeisers om mee te werken aan een betalingsregeling*

Bij niet-problematische schulden speelt er nog een andere belemmering. Schuldeisers stellen vaak allerlei voorwaarden aan betalingsregelingen. De vordering moet binnen X termijnen terugbetaald zijn of er wordt een minimumtermijnbedrag gevraagd (Jungmann e.a. 2020). Het gevolg hiervan is dat de optelsom van de door de schuldeisers gevraagde (of geëiste) bedragen bij inwoners niet past in het budget waardoor een echte oplossing uitblijft. Ze lopen het risico dat ze van de ene achterstand in de andere vervallen (tot het moment dat de situatie op enig moment problematisch is).

### **3.3.3 De duur van een schuldregeling**

Een derde factor die een bijdrage levert aan de lange periode die verstrijkt voordat burgers schuldenvrij zijn, is de duur van de schuldregeling. In principe duurt een schuldregeling met kwijtschelding 36 maanden. Bij wettelijke saneringen wordt deze termijn soms nog wat opgerekt, bijvoorbeeld als de inwoner

niet genoeg heeft gesolliciteerd. In het afgelopen jaar is er enige discussie ontstaan over de duur van de schuldregeling. Er gaan stemmen op dat deze te lang zou zijn. Er zijn geen wetenschappelijke onderzoeken beschikbaar naar hoe inwoners de duur ervaren en indicaties of en zo ja voor welk deel van de inwoners de 36-maandentermijn te lang is. Wel zijn er initiatieven om de duur in te korten. Zo werd er in 2020 in de Tweede Kamer een motie aangenomen om te verkennen of de duur van wettelijke schuldregelingen kan worden ingekort (Kamerstukken II 2020-2021 35570, nr. 21). In het Eindhovens Dagblad schreven de directeur van het Nibud en de burgemeester van Helmond een vergelijkbaar pleidooi voor schuldregelingen in het algemeen (Binnenlands Bestuur, 2021). De gemeente Utrecht heeft in het licht van deze denkrichting besloten om bij driejarige minnelijke schuldregelingen met een saneringskrediet in het laatste jaar een bedrag tot €1.000.- kwijt te schelden als dit oplevert dat mensen daardoor al na twee in plaats van na drie jaar uit de schulden zijn (Utrecht Nieuws, 2021). Er wordt dus niet gekort op de opbrengsten van de regeling voor de schuldeisers maar wel op de inspanningsduur voor de schuldenaren.

### 3.4 Uitgangspunt 3. Evenwicht in de bescherming van de belangen van schuldeiser en schuldenaar

*In het publieke debat is er weinig aandacht voor de vraag of er sprake is van evenwicht in de belangen van schuldeisers en burgers. Er lijkt wel enige aandacht te ontstaan voor de duur van schuldregelingen en voor de positie van kleine schuldeisers.*

Het derde maatschappelijke uitgangspunt heeft betrekking op de vraag of het stelsel voorziet in een evenwichtige positie tussen schuldeiser en schuldenaar. Bij de beantwoording van de vraag of daar sprake van is, speelt de complicatie dat het in het veld van de schuldhulpverlening ontbreekt aan een deugdelijke uitwerking van de term 'evenwicht'. Een analyse van de mate waarin het evenwicht onderwerp van debat is laat zien dat er, op de duur van schuldregelingen na, momenteel weinig debat is over het evenwicht (wat impliceert dat er op dit punt geen grote knelpunten lijken te zijn).

In een poging toch enige duiding te geven, kan het volgende beeld worden geschetst. Het gegeven dat er van schuldenaren inspanningen worden gevraagd zoals (meer) uren betaald werken, rondkomen van weekgeld of kostgeld vragen aan meerderjarige inwonende kinderen is eigenlijk geen onderwerp van debat. Ditzelfde geldt voor het gegeven dat van schuldeisers bij een schuldregeling wordt gevraagd een groot deel van de schuldenlast kwijt te schelden. Voor zover er discussie wordt gevoerd over het evenwicht tussen schuldenaar en schuldeiser lijkt deze steeds meer te gaan over de duur van schuldregelingen. Deze discussie is toegelicht in paragraaf 3.3.3.

De Inspectie SZW (2020) wijst erop dat de Wgs de gemeenten geen instrumentarium biedt, naast het paardenmiddel van het stopzetten van de hulpverlening, voor het handhaven van de schuldregelingsovereenkomst met de burger. Schuldhulpverleners zullen hun cliënten dus met zachte hand moeten bewegen in de gewenste richting. In dat proces krijgen de belangen van de schuldeisers nogal eens te weinig aandacht, stelt de Inspectie SZW. Dat kan ertoe leiden dat de gemeente zich meer richt op de bescherming van de belangen van de schuldenaar dan van de schuldeisers en dat kan gevolgen hebben voor gemeenten. De Monitor Wsnp (Bureau Wsnp, 2021) geeft een beeld van de afwijzingsgronden voor aanvragen voor een dwangakkoord: motivatie voor afwijzing is nogal eens dat het voorstel niet het *maximaal haalbare* is. De rechter oordeelt bijvoorbeeld dat de gestelde arbeidsongeschiktheid onvoldoende is onderbouwd en de verzoeker dus moet gaan werken of meer uren moet gaan werken; of dat vermogensbestanddelen (woning, auto) ten onrechte niet zijn getaxeerd of ten onrechte niet zijn betrokken in het saneringsvoorstel (aangeboden akkoord).

Een specifiek aandachtspunt bij het evenwicht tussen schuldeisers en burgers is de positie van de kleine schuldeiser. Onderzoek naar de bereidheid van schuldeisers om mee te werken aan minnelijke schuldregelingen laat zien dat die hoog is. Gemiddeld werken de schuldeisers in ongeveer 90 procent van de minnelijke trajecten mee (Bartels, 2020). In de groep schuldeisers zijn kleine schuldeisers wat minder

geneigd mee te werken. Dit komt waarschijnlijk mede doordat zij doorgaans direct geraakt worden in hun portemonnee of door emotie en/of onbekendheid met het stelsel.

### 3.5 Uitgangspunt 4. Indien nodig wordt voorzien in een duurzame oplossing

*Er wordt breed onderkend dat schuldenproblematiek zelden op zichzelf staat en dat het van belang is om bij schuldenproblematiek met een integrale aanpak te werken aan een duurzame oplossing. In de praktijk is er op te weinig plekken echt sprake van een integrale aanpak. Daarbij worden burgers ook wel overvraagd aan denk- en doenvermogen.*

Het vierde maatschappelijke uitgangspunt heeft betrekking op het belang om te voorzien in een duurzame oplossing waarbij niet alleen de schuldenproblematiek maar ook eventuele andere problematiek wordt aangepakt. Gemeenten worstelen met de vraag hoe zij vorm kunnen geven aan een integrale aanpak waarin de aanpak van de schuldenproblematiek verweven is met de aanpak van eventuele andere problemen op terreinen van bijvoorbeeld welzijn, gezondheid of inkomen. Op grond van de Wgs wordt een integrale aanpak verwacht. In haar onderzoek constateert de Inspectie SZW dat een integrale aanpak geen gemeengoed is (Inspectie SZW, 2020). Voor beschermingsbewindvoerders en Wsnp-bewindvoerders geldt dat zij het belang van een integrale aanpak doorgaans onderschrijven. Zij hebben geen formele opdracht om een integrale aanpak te organiseren. Het gevolg is dat er een substantiële groep burgers is waarvoor geldt dat zij behoefte hebben aan een integrale aanpak maar deze niet (in voldoende mate) krijgt.

In 2020 heeft de Inspectie SZW de uitvoering van schuldhulpverlening nader bekeken. Ten aanzien van een integrale aanpak constateert de inspectie onder meer de volgende knelpunten: *‘de AVG draagt bij aan onduidelijkheid wat gedeeld mag worden, ketenpartners weten niet altijd dat er bij een gedeelde cliënt schuldenproblematiek speelt en burgers zijn niet altijd even goed in staat om al ‘hun’ hulpverleners op de hoogte te houden van alles wat er in het kader van de aanpak van de schulden is afgesproken’* (Inspectie SZW, 2020).

#### 3.5.1 Het belang van een integrale aanpak staat niet ter discussie

Tal van onderzoeken wijzen op de samenhang tussen financiële problemen en andere problemen en op het risico van terugval als alleen de financiële problemen worden opgelost (Movisie, 2020; Madern, 2015). Een enkelvoudige focus op de aanpak van de financiële problemen wordt ook wel aangewezen als veroorzaker van vertraging in het oplossen van (problematische) schulden. De aanhoudende aanwezigheid van andere problemen kan ertoe leiden dat het mensen niet lukt om de stappen te zetten die nodig zijn om een minnelijke of wettelijke schuldregeling met succes te doorlopen (Jungmann, Wesdorp & Madern, 2020; Raad voor de rechtspraak, 2019; Jungmann e.a. 2014).

#### 3.5.2 Gemeenten zijn zoekend naar een invulling van een integrale aanpak

Dat nagenoeg alle gemeenten het belang van een integrale aanpak onderschrijven in hun beleidsplannen, betekent niet dat een integrale aanpak in de praktijk een vanzelfsprekendheid is. In een evaluatie van de wijze waarop het minnelijke en wettelijke traject op elkaar aansluiten, merkt Berenschot mede daarover op *‘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.’* (Berkhout e.a., 2019)

Er wordt wel gewerkt aan een verbetering van een integrale aanpak. In dat kader is in 2020 de internetconsultatie van het wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) van start gegaan. Ook is vorig jaar het maatwerkloket ingericht. Dit is een loket waar professionals uit het sociaal domein die vastlopen met cliënten waar (complexe) meervoudige (schulden)problematiek speelt kunnen vragen om doorzettingsmacht ([www.maatwerkmultiprobleemhuishoudens.nl](http://www.maatwerkmultiprobleemhuishoudens.nl)). Het loket biedt hen een aanspreekpunt namens meerdere overheden of uitvoeringsorganisaties.

### 3.5.3 Burgers worden overvraagd

Een extra complicatie bij het streven naar een duurzame oplossing is dat burgers op diverse plekken worden overvraagd. Zo constateert de Nationale ombudsman (Van den Berg, 2020) dat er zowel in het minnelijk traject als in het wettelijk traject van een deel van de burgers meer wordt gevraagd dan zij aankunnen. Knelpunten die de Nationale ombudsman onder meer noemt, zijn: burgers krijgen te weinig ondersteuning in het minnelijk traject en het indienen van een Wsnp-verzoek is te ingewikkeld. Ook blijven burgers het een hele opgave te vinden om een wettelijke schuldsanering zonder deskundige begeleiding af te leggen. Wsnp-bewindvoerders hebben niet de opdracht begeleiding te geven terwijl er burgers zijn die mede in de context van de chronische stress die zij ervaren wel ondersteuning nodig hebben (Van den Berg e.a. 2020). De rechterlijke macht heeft het in dit kader over de tweedeling van de cans en de cannots (Raad voor de rechtspraak, 2019).

### 3.5.4 Fraudeschulden vormen een belemmering voor een schone lei

Als de schulden problematisch zijn, dan lukt het burgers vaak niet deze op eigen kracht op te lossen. Als de schulden voortduren, geven deze vaak veel zorgen en als de zorgen groot zijn, gaat dat over in chronische stress. Burgers komen dan vaak in een dynamiek terecht dat zij slechter gaan functioneren en gezondheidsklachten ontwikkelen (WRR, 2017; Jungmann, Wesdorp & Madern, 2020). Er is een specifieke groep burgers met schulden voor wie de opgave om uit de schulden te komen nog groter is: de groep met fraudeschulden. Formeel is het mogelijk om bij een fraudeschuld met een socialezekerheidsuitkering van een gemeente, UWV of SVB toch gebruik te maken van een minnelijk traject. Maar in de praktijk lukt dit vaak niet (Van den Berg, 2020). De schuldhulpverlening kan in deze gevallen een dwangakkoord aanvragen maar doet dat lang niet altijd, waardoor de schuldsituatie voort blijft bestaan. Een vergelijkbaar knelpunt doet zich voor bij toepassing van de Wsnp. De Nationale ombudsman constateert dat ook schulden waarbij geen sprake is van (grote) verwijtbaarheid of opzet toch een obstakel kunnen vormen voor toelating tot de Wsnp (Van den Berg, 2020). Denk bijvoorbeeld aan een fraudevordering omdat een burger niet op tijd heeft gemeld dat een kind 18 jaar werd. Dit knelpunt heeft de aandacht. Zo wordt artikel 60c van de Participatiewet zo gewijzigd dat de verwoording 'is ontstaan door het niet behoorlijk nakomen' wordt aangepast naar 'is ontstaan door het opzettelijk of door grove schuld niet of niet behoorlijk nakomen'. Verwacht mag worden dat deze wijzigingen ruimte gaan geven om te voorkomen dat mensen als ze een vergissing maken of iets vergeten direct in problemen komen.

## 3.6 Uitgangspunt 5. De rol- en taakverdeling tussen uitvoerende partijen is helder

*In de uitvoeringspraktijk is sprake van de nodige overlap in taken en verantwoordelijkheden waardoor het voor zowel professionals als burgers lang niet altijd duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en op welke wijze de taken uitgevoerd moeten worden. De wettelijke kaders van de Wgs, Wsnp en Boek 1 BW sluiten niet goed op elkaar aan.*

Het vijfde maatschappelijke uitgangspunt heeft betrekking op een heldere rol- en taakverdeling tussen de uitvoerende partijen. Zoals eerder opgemerkt zijn er bij de uitvoering van de schuldhulpverlening heel veel verschillende partijen betrokken. Dit is mede toe te schrijven aan het gegeven dat de aanpak van schuldenproblematiek leunt op drie verschillende wettelijke kaders: Wgs, Wsnp en het schuldenbewind in het kader van Boek 1 BW. De Wgs wordt uitgevoerd door schuldhulpverleners en in veel gemeenten voor een deel door wijkteams. Schuldhulpverleners kunnen in dienst zijn bij een gemeente maar ook bij een commerciële partij of non-profitinstelling. Naast deze professionals zijn er in veel gemeenten ook vrijwilligers betrokken bij de uitvoering van de schuldhulpverlening. Beschermingsbewind-Boek 1 BW wordt uitgevoerd door beschermingsbewindvoerders en kantonrechters. De beschermingsbewindvoerders werken doorgaans zelfstandig al dan niet verenigd in een (groot) kantoor. Een klein deel van de beschermingsbewindvoerders is in dienst van een gemeente of kredietbank. De Wsnp wordt uitgevoerd door Wsnp-bewindvoerders. Dit zijn soms advocaten en vaker zelfstandige bewindvoerders. Vanuit de rechterlijke macht zijn insolventierechters betrokken.

In het stelsel van schuldhulpverlening is er best wat overlap en onduidelijkheid over rol- en taakverdeling. Voorbeelden van onduidelijkheden en/of overlap van verantwoordelijkheden en taken zijn:

- Vrijwilligers bieden in verschillende gemeenten verschillende diensten aan. Soms zijn de vrijwilligers onderdeel van een traject waarin een inwoner wordt toegeleid tot een schuldregeling. In andere gemeenten bieden ze bijvoorbeeld budgetcoaching die los staat van – en eventueel naast – de gemeentelijke ondersteuning die wordt aangeboden.
- Als er geen minnelijke schuldregeling tot stand komt doordat er een of meerdere schuldeisers weigeren, dan rijst de vraag of er een wettelijke schuldsanering wordt aangevraagd. Gemeenten maken in dit kader heel verschillende afwegingen waardoor het voor burgers onduidelijk is waar ze op kunnen rekenen (Van den Berg e.a. 2020). Rechtbanken hanteren soms behoorlijk verschillende criteria bij toelating. Dit maakt dat het voor kan komen dat schuldhulpverleners een burger niet verwijzen omdat de schuldhulpverleners denken dat de burger niet zal worden toegelaten (Van den Berg e.a. 2020).
- Burgers kunnen proberen om tot een minnelijke schuldregeling te komen via de gemeente maar ook via een advocaat of een beschermingsbewindvoerder. In alle gevallen is er bij het mislukken van de regeling een beroep op de Wsnp mogelijk. Dit kan onduidelijkheid geven over toeleiding.
- Als er eenmaal een wettelijke schuldsanering is uitgesproken, verwachten veel burgers dat de Wsnp-bewindvoerder hen ook bijstaat met advies. Deze verwachting kan soms gevoed worden door professionals uit het sociaal domein zoals wijkteamprofessionals die niet altijd het verschil weten tussen een beschermingsbewindvoerder en een Wsnp-bewindvoerder.
- In het Besluit Kwaliteitseisen voor beschermingsbewindvoerders is de opdracht opgenomen dat zij waar mogelijk de zelfredzaamheid van onderbewindgestelden moeten bevorderen. Het is echter niet helder wat dat concreet betekent. Er is ook geen (financiële) prikkel die hen hiertoe aanzet. Beschermingsbewindvoerders kunnen zelf een schuldregeling beproeven maar verwijzen veelal door naar gemeentelijke schuldhulpverleners. In dit verband wordt ook wel kritiek geleverd op de extra vergoeding voor bewindvoerders die aangesteld zijn wegens schulden (schuldenbewind) maar zelf niet werken aan de oplossing daarvan. De gemeente vraagt overigens nogal eens aan de beschermingsbewindvoerders om een schuldenlijst op te stellen. De Nationale ombudsman constateert in dit kader dat bewindvoerders zich soms onnodig lang beperken tot alleen stabiliseren (Van den Berg, 2020).
- Een groeiend aantal gemeenten neemt beschermingsbewindvoerders in dienst uit onvrede over de kwaliteit van de zelfstandig gevestigde bewindvoerders. Een van de bronnen van onvrede is de geringe prikkel voor beschermingsbewindvoerders om te werken aan uitstroom (Van den Berg, 2020). Gemeenten hebben wel geprobeerd om de gemeentelijke bewindvoerders aan te merken als voorliggende voorziening. Deze poging is gestrand op een negatief oordeel van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) (Eickmans- Van der Poel, 2018).

### 3.6.1. Onduidelijkheden in rol- en taakverdeling hangen samen met de wettelijke context

Een belangrijke factor die ruimte schept voor onduidelijkheden is dat de drie wetten waarin ondersteuning voor burgers met schulden is geregeld niet naadloos aansluiten. De Wgs is om te beginnen een kaderwet. Gemeenten hebben de opdracht een beleidsplan op te stellen. Zij bepalen in dit beleidsplan wat de doelen zijn van het lokale beleid, wat aandachtspunten zijn en hoe de uitvoering wordt georganiseerd. De Wgs geeft burgers geen rechten maar gemeenten een opdracht, te weten om te voorzien in ondersteuning aan burgers bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg. De gedachte onder de kaderwet is dat gemeenten veel vrijheid hebben om lokaal te kunnen voorzien in maatwerk. Vanuit het burgerperspectief is de keerzijde van het maatwerk dat burgers die wonen in verschillende gemeenten maar verkeren in vergelijkbare posities niet altijd dezelfde ondersteuning krijgen.

De focus van de Wgs (opdracht aan gemeenten) wijkt af van de focus van de Wsnp en de schuldenbewinden Boek 1 BW. In de Wsnp en Boek 1 BW is uitgewerkt wat de positie, rechten en plichten van een individuele burger zijn. Kort geformuleerd hebben burgers dus geen wettelijk recht op minnelijke schuldhulpverlening, maar wel op een wettelijke schuldsanering. Het hiervoor genoemde verschil is



mede te herleiden tot de verankering. De Wgs is verankerd in het bestuursrecht terwijl de Wsnp en Boek 1 BW zijn verankerd in het privaatrecht. Daarbij maakt de Wsnp deel uit van de Faillissementswet en beschermingsbewind van het personen- en familierecht. De verschillen in focus en verankering maken dat het haast logisch is dat er in de uitvoering onduidelijkheden ontstaan en professionals in rol- en taakverdeling niet naadloos op elkaar aansluiten. Emeritus hoogleraar Nick Huls merkt over het voorgaande op dat er naar zijn idee geen sprake is van samenwerking in de keten maar van een gebroken ketting (Van den Berg, 2020).

### 3.7 Uitgangspunt 6 Regels zijn uitvoerbaar en de belasting van professionals acceptabel

*Er is bij de aanpak van de schuldenproblematiek geen periodieke monitoring op de uitvoerbaarheid van de regels en/of een periodieke en objectieve monitoring van de werkbelasting. In rapporten die betrekking hebben op de aanpak van de schuldenproblematiek komen deze twee thema's wel als knelpunten aan de orde.*

Het zesde maatschappelijke uitgangspunt heeft betrekking op de vraag in welke mate de regels uitvoerbaar zijn en de belasting van de betrokken professionals acceptabel is. Net als bij het beoogde evenwicht in belangen tussen schuldeiser en burger geldt ook voor uitvoerbaarheid en belastbaarheid dat het in het veld van de schuldhulpverlening ontbreekt aan goed geoperationaliseerde definities.

#### 3.7.1 Uitvoerbaarheid

In 2018 is er op verzoek van de vaste Kamercommissie van Sociale Zaken en werkgelegenheid een systematische analyse uitgevoerd om antwoord te geven op de vraag waar wet- en regelgeving knelt bij de aanpak van schulden (Jungmann, Moerman en Van Geuns, 2018). Deze analyse leverde een lijst met knelpunten op. Een belangrijk knelpunt dat werd genoemd heeft betrekking op de toepassing van de handhavingplicht op grond van de socialezekerheidswetgeving. Dit knelpunt lijkt zoals opgemerkt in paragraaf 3.5.4 onder de aandacht. Zo wordt art 60c van de Participatiewet zo aangepast dat een kleine vergissing geen grote negatieve gevolgen meer hoeft te hebben. Er loopt op dit moment ook een brede consultatie van het Kabinet om in beeld te brengen welke negatieve effecten wetten en regels op burgers kunnen hebben (<https://www.internetconsultatie.nl/knellendewettenenregels/b1>).

#### 3.7.2 Belasting: hoge druk op beschermingsbewindvoerders en rechterlijke macht

Ten aanzien van de belasting van professionals wordt er in rapporten de meeste aandacht besteed aan de positie van beschermingsbewindvoerders en kantonrechters in hun rol om toezicht uit te oefenen op bewinden. In 2017 luidde de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak Frits Bakker in dit kader de noodklok met de boodschap dat er sprake was van een structureel tekort van 11 miljoen op de uitvoering van het beschermingsbewind door de rechterlijke macht (Zelfmagazine, 2017). In de evaluatie van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap is geconstateerd dat een meerderheid van de beschermingsbewindvoerders van mening is dat met name bij complexe situaties het aantal beschikbare uren onvoldoende is. Dit heeft als gevolg dat er een hoge werkdruk kan worden gevoeld.



# Maatregel 1

# 4

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt maatregel 1 ‘Versnelling totstandkoming minnelijke schuldregeling’ beoordeeld. In eerste instantie gebeurt dit vanuit het perspectief van respectievelijk de schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders (paragraaf 4.2), in tweede instantie vanuit het juridisch perspectief (paragraaf 4.3). In de slotparagraaf (4.4) worden de bevindingen samengevat.

Maatregel 1 bestaat uit de volgende varianten, die achtereenvolgens worden besproken:

- Maatregel 1.1 Een schuldregeling is mogelijk zonder tussenkomst van de rechter.
- Maatregel 1.2 Een wettelijke reactietermijn schuldeisers.

### 4.2 Beoordeling door schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders

#### 4.2.1 Maatregel 1.1 Een schuldregeling is mogelijk zonder tussenkomst van de rechter

Doel van deze maatregel is te komen tot een snellere totstandkoming van de minnelijke schuldregeling door meer druk te leggen op de schuldeisers. In deze variant 1.1 is een schuldregeling mogelijk zonder tussenkomst van de rechter als twee derde van de schuldeisers akkoord is. Het voorstel om bij akkoord van twee derde van de schuldeisers, de overige schuldeisers automatisch akkoord te laten gaan, zou juridisch mogelijk kunnen zijn door de bewijslast om te draaien: de weigerende schuldeiser kan tegen het besluit van het college van B en W in beroep bij de rechter. De schuldhulpverlener reserveert naar draagkracht van de cliënt voor iedere schuldeiser een gedeeltelijke aflossing. Van de schuldeiser wordt verwacht dat de resterende schuld wordt kwijtgescholden.

#### Schuldenaren

De schuldenaren die we in de workshop hebben gesproken zijn allen voorstander van deze maatregel; zij zijn van mening dat het kan zorgen voor versnelling van totstandkoming van een schuldregeling. In de workshop wordt de suggestie gedaan om deze maatregel te combineren met het verder stimuleren van schuldeisers die al een positievere houding hebben over het meewerken aan een regeling, maar nog niet helemaal overtuigd zijn. Het Collectief Schuldregelen, dat de processtap van akkoord-gaan overbodig maakt, kan hier een rol spelen.<sup>18</sup> Ook doet een van de deelnemers de suggestie om de aansluiting te zoeken bij het Schuldenpact.<sup>19</sup>

#### Schuldeisers

In de workshop met schuldeisers (Manifestgroep, Schuldencoalitie, MKB-Nederland) wordt door de deelnemers benadrukt dat zij het belangrijk vinden om ervoor te zorgen dat zo snel mogelijk een akkoord bereikt wordt. Daardoor ontstaat rust en kan men zich richten op de hulpverlening. De deelnemers benadrukken daarbij de verschillen tussen kleine en grote schuldeisers: grote schuldeisers zoals de partijen die zijn aangesloten bij de Manifestgroep en de Schuldencoalitie gaan over het algemeen snel akkoord met een voorstel voor een schuldregeling. In directe zin heeft de invoering van deze maatregel voor hen dan ook weinig gevolgen. Het zijn de kleinere schuldeisers die in de praktijk minder snel reageren. Daarom lijkt deze maatregel vooral op de kleine schuldeisers te zijn gericht. Voor dat tragere reageren kunnen goede redenen bestaan, menen zij. Voor de kleine schuldeiser kunnen de bedrijfsrisico's van het deelnemen aan een schuldhulptraject namelijk groter zijn dan voor grote schuldeisers die in hun budgetten rekening hiermee houden. Ook kan er sprake zijn van een kennisachterstand bij kleine schuldeisers wat betreft een schuldentrajec; dit pleit ook voor meer voorlichting aan schuldeisers die nog twijfelen.

<sup>18</sup> Collectief Schuldregelen versnelt en vergemakkelijkt het tot stand brengen van minnelijke schuldregelingen. Schuldeisers geven vooraf akkoord op betaalvoorstellen en handelen dossiers collectief af. Dat zorgt voor snellere doorlooptijden en minder rompslomp bij gemeenten en schuldeisers. Daardoor krijgen mensen met schulden sneller perspectief en haken ze minder vaak af. Zie: <https://www.nvbk.nl/thema/collectief-schuldregelen>.

<sup>19</sup> SchuldenlabNL staat aan de basis van het Schuldenpact. Tientallen gemeenten en organisaties bekrachtigden het pact 'Op weg naar een schuldenzorgvrij Nederland'. Ze spreken ermee af dezelfde, succesvolle schuldenaanpakken te gebruiken. Hierdoor kunnen mensen hun schulden sneller afbetalen en kunnen gemeenten meer mensen met schulden helpen. <https://schuldenknoop.punt.nl/aansluiten/andere-initiatieven>.

Bij het overwegen van deze maatregel vragen de schuldeisers dus om bijzondere aandacht voor de positie van kleine ondernemers. Voor hen kan ook de gang naar de rechter erg belastend zijn. Verder komt de vraag op of de gelijkheid tussen schuldeisers met deze maatregel in het geding komt. Daarnaast dient er een goede balans te zijn tussen de belangen van schuldenaren aan de ene kant en die van de schuldeisers aan de andere kant. Ten slotte moet men wat betreft gestelde termijnen naar de hele keten kijken, niet alleen naar schuldeisers, maar ook naar de termijnen gesteld aan schuldhulpverleners.

#### Uitvoerders

De uitvoerders verschillen sterk van mening of deze maatregel wenselijk is. Uitvoerders die betrokken zijn bij de gemeentelijke schuldhulpverlening willen het bestaande dwangakkoord graag inruilen voor een wettelijk recht voor gemeenten om schuldregelingen te kunnen vaststellen. Zij menen dat daarmee schuldregelingen sneller tot stand kunnen komen en dat er minder vaak een beroep op de rechter hoeft te worden gedaan. Ook wordt daarmee het stelsel overzichtelijker; het wettelijk traject wordt als het ware geïncorporeerd in het minnelijke traject. Zo'n nieuw stelsel verkleint het aantal betrokken partijen en dat vermindert afstemmingsproblemen. Het biedt de gemeenten ook de mogelijkheid om schuldenaren te blijven begeleiden gedurende het gehele traject, iets dat nu – naar hun opvatting – tijdens het doorlopen van het wettelijke traject onvoldoende gebeurt.

De andere uitvoerders (beschermings- en Wsnp-bewindvoerders, incassobureaus, gerechtsdeurwaarders, rechters) zien weinig tot niets in deze maatregel. Zij menen dat het belang van de schuldeisers hierin onvoldoende wordt meegewogen. Zij wijzen op de positie van schuldeisers in het rechtsbestel, het eigendomsrecht van de schuldeisers kan niet ingeperkt worden zonder de gang naar de rechter. Ook worden gemeenten met deze maatregel in de positie gebracht van de rechter. Aangezien de gemeenten vaak ook grote schuldeisers zijn, krijgen ze dan te maken met verschillende belangen: zij moeten hun eigen belangen tegen die van hun burgers afwegen. Dat lijkt deze uitvoerders een problematische constructie.

Ook menen deze uitvoerders dat een deel van de schuldeisers onbekend is met de werking van het minnelijk traject. Het is dan niet zinvol om hen te dwingen tot deelname aan een traject; dan is juist voorlichting essentieel. Daarnaast zijn er schuldeisers die bewust niet reageren, omdat ze van mening zijn te weinig kennis te hebben en daarom de beoordeling liever aan de rechter overlaten. En nu gebleken is dat het alles bij elkaar gaat om een kleine groep schuldeisers die laat reageren of niet akkoord gaan met een voorstel voor een regeling, vragen de uitvoerders zich af om het wel proportioneel is om daar zo'n ingrijpende maatregel op te zetten.

Verder zijn deze uitvoerders van mening dat de kwaliteit van het minnelijk traject in veel gemeenten te wensen over laat. Zij menen dat het vaak te lang duurt voordat gemeenten de schuldenaren doorgeleiden naar de Wsnp. Daarnaast zou er beter gebruik gemaakt kunnen worden van de middelen die er al zijn, zoals het bestaande dwangakkoord. Met minder ingrepen in het stelsel kan dan meer worden bereikt. Men vraagt zich in dat verband af wat de toegevoegde waarde is van de voorliggende maatregel.

#### **4.2.2 Maatregel 1.2 Een wettelijke reactietermijn voor schuldeisers**

Doel van deze maatregel 1.2 is – net als voor maatregel 1.1. – om te komen tot een snellere totstandkoming van de minnelijke schuldregeling door meer druk te leggen op de schuldeisers. In deze maatregel wordt voorzien in een wettelijke reactietermijn waarbij niet reageren tot gevolg heeft dat de schuldhulpverlening de betreffende crediteur mag noteren als akkoord. De burger krijgt daardoor sneller duidelijkheid.

#### Schuldenaren

De schuldenaren zijn positief over deze maatregel, zij menen dat dit veel tijd kan schelen bij het totstandkomen van een regeling en het wachten daarop zorgt in de regel voor een veel stress. De uitvoering van de maatregel zou wel ingewikkeld kunnen zijn; als eenvoudiger alternatief noemen zij: een wettelijke verplichting voor alle institutionele schuldeisers om mee te doen aan het Schuldenknooppunt.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Het Schuldenknooppunt is een centrale digitale voorziening voor gestandaardiseerd berichtenverkeer tussen schuldhulpverleners en schuldeisers. Er zijn minder handmatige handelingen nodig. Dit maakt schuldregelen sneller en efficiënter en er is minder ruimte voor fouten. Het systeem is veilig en de AVG is geborgd. Als alle schuldeisers en schuldhulpverleners aansluiten op het Schuldenknooppunt is in principe schuldregelen binnen drie weken mogelijk. Zie: <https://www.nvbk.nl/thema/schuldenknooppunt>.

### Schuldeisers

De grote schuldeisers (Schuldeiserscoalitie, Manifestpartijen) geven aan dat het voldoen aan termijnen voor hen weinig problemen oplevert, aangezien zij in de regel snel akkoord gaan met een regeling. In de praktijk blijkt de vertraging vooral te spelen bij kleine schuldeisers. Voor hen is echter de vraag of een wettelijke reactietermijn in redelijkheid kan worden gevraagd van kleine schuldeisers en wat er moet worden geregeld om dit voor deze groep haalbaar te maken. Belangrijk is ook om de balans tussen de belangen van de schuldeisers en schuldenaren in de gaten te houden. En ook van de schuldhelpverlener moet enige inspanning verwacht worden. Ten slotte wordt ook hier het alternatief van het Schuldenknooppunt genoemd.

### Uitvoerders

Veel van de uitvoerders (gemeentelijke schuldhelpverleners, beschermingsbewindvoerders) zien wel dat deze maatregel kan helpen om het probleem van de weigerende schuldeiser op te lossen, waardoor een schuldregeling eerder tot stand kan komen. Maar zij voeren daarbij tevens aan dat de weigerende schuldeisers verhoudingsgewijs een kleine groep zijn, veruit de meeste schuldeisers gaan wél akkoord. In de huidige praktijk wordt het dwangakkoord vaak gebruikt voor een reactietermijn, wanneer schuldeisers niet reageren. Alles bij elkaar genomen, vragen deze uitvoerders zich af hoeveel toegevoegde waarde deze maatregel zal hebben. De maatregel is daarom vooral relevant als men het moeilijk vindt om een dwangakkoord aan te vragen.

Daarnaast kan het voorkomen dat (met name kleine) schuldeisers te weinig kennis hebben over een traject en bang zijn dat hun rechten worden afgepakt. Er is meestal geen sprake van kwade opzet bij deze groep, maar zij 'bevrozen'. Voor een goede reactietermijn is het dus met name belangrijk om betrokken partijen voldoende voor te lichten over de werkwijze van een dwangakkoord en de angst weg te halen om dit in te zetten, én daarnaast de kleine schuldeisers beter te begeleiden en voor te lichten. Dit zou echter op basis van de huidige wetgeving ook goed mogelijk moeten zijn. De partijen zijn dus van mening dat deze maatregel niet het verschil zal maken. Daarnaast herkent een deel van de partijen het wachten op schuldeisers niet, zij geven aan eerder op hulpverlening te moeten wachten.

Andere uitvoerders (Wsnp-bewindvoerders, incassobureaus, gerechtsdeurwaarders, rechters) menen dat zo'n termijn wel wenselijk is, maar de facto al bestaat binnen de Rechtspraak en vastligt in de jurisprudentie. Deze uitvoerders wijzen erop dat zij in de praktijk niet alleen wachten op de 'laatste schuldeiser' maar ook op schuldhelpverlening. Geen van deze uitvoerders voelt voor het wettelijk vastleggen van een dwingende norm voor een termijn. Daarbij speelt mee dat deze maatregel ook een inbreuk op het eigendomsrecht maakt, want wanneer een schuldeiser niet op tijd reageert, kan dat betekenen dat hij een deel van zijn vordering verliest.

## 4.3 Juridische toets: gevolgen voor regelgeving

### 4.3.1 Inleiding – toelichting op inventarisatie en beschrijving juridische aspecten

Deze verkenning toetst de juridische haalbaarheid van de hierboven beschreven Maatregelen 1 tot en met 4 en de gevolgen voor de regelgeving.

Bij een juridische toetsing van de voorgestelde maatregelen dringen zich tal van vragen op en verdienen systematische, materiële (inhoudelijke) en formele (regeltechnische/procesrechtelijke) aspecten aandacht. Denk aan:

- A. De inpassing van de maatregel in ons rechtsbestel.
- B. De bevoegdheid van bij de maatregel betrokken instanties.
- C. Materiële aspecten van de maatregel.
- D. Rechtsbescherming van schuldenaar en schuldeisers.
- E. Benodigde wijzigingen in wet- en regelgeving.

Bij de bespreking hieronder van Maatregel 1.1 (Een schuldregeling is mogelijk zonder tussenkomst van de rechter) bespreken we al deze aspecten. Eerst komen daarbij enkele hoofdregels van het Nederlandse schuld- en verhaalsrecht aan de orde. Aansluitend bespreken we de specifieke regelingen voor problematische schuldensituaties en insolventie, met uitzonderingen op die hoofdregels van schuld- en verhaalsrecht. Dit betreft onder meer de bij wet gereguleerde akkoorden met schuldeisers, de minnelijke schuldregeling en wettelijke voorzieningen ter opschorting van verhaalsrechten van schuldeisers.

De beschouwingen over de juridische haalbaarheid van Maatregel 1.1 zijn grotendeels ook van toepassing bij Maatregel 1.2 (Een wettelijke reactietermijn schuldeisers). Hoewel de Maatregelen 2-4 minder verstrekend zijn, kunnen de uitgebreidere beschouwingen bij Maatregel 1.1 ook dienstig zijn bij de beoordeling van de Maatregelen 2-4.

Het doel is te komen tot een snellere totstandkoming van de minnelijke schuldregeling door meer druk te leggen op de schuldeisers. We onderzoeken twee varianten waarop dat kan worden geregeld:

- Maatregel 1.1 Een schuldregeling is mogelijk zonder tussenkomst van de rechter.
- Maatregel 1.2 Een wettelijke reactietermijn voor schuldeisers.

#### 4.3.2 Maatregel 1.1 Een schuldregeling is mogelijk zonder tussenkomst van de rechter

In deze variant is schuldregeling mogelijk zonder tussenkomst van de rechter als twee derde van de schuldeisers akkoord is. Het voorstel om bij akkoord van twee derde van de schuldeisers de overige schuldeisers automatisch akkoord te laten gaan, zou juridisch mogelijk kunnen zijn door de bewijslast om te draaien: de weigerende schuldeiser kan tegen het besluit van het college van B en W, waarbij een dwangakkoord wordt opgelegd, in beroep bij de rechter. De schuldhulpverlener reserveert naar draagkracht van de cliënt voor iedere schuldeiser een gedeeltelijke aflossing. Van de schuldeiser wordt verwacht dat de resterende schuld wordt kwijtgescholden.

##### A. De inpassing van de maatregel in ons rechtsbestel

###### *Hoofdgeregels schuld- en verhaalsrecht*

De algemene hoofdgeregels van het Nederlandse schuld- en verhaalsrecht zijn opgenomen in Boek 3 en Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv):

De *eerste* hoofdregel is dat een schuldenaar zijn schulden volledig en tijdig dient te betalen.

*Tweede* daarop aansluitende hoofdregel: bij ontijdige betaling is de schuldenaar de wettelijke rente dan wel contractueel vastgelegde rente verschuldigd en de schuldeiser kan ook incassokosten op de schuldenaar verhalen (artikel 6:119 BW).

De *derde* hoofdregel is dat de individuele schuldeiser zijn vordering kan verhalen op alle goederen van zijn schuldenaar indien de schuldenaar zijn schulden niet of niet volledig betaalt (artikel 3:276 lid 1 BW). Ter bescherming van de schuldenaar wordt het verhaalsrecht van de schuldeisers beperkt door de zogenoemde beslagvrije voet, zodat de schuldenaar in zijn levensonderhoud kan blijven voorzien (art. 475c – 475fa Rv).

*Vierde* hoofdregel: bij executie van verhaalsrechten hebben schuldeisers onderling een *gelijk recht* om uit de netto-opbrengst van de goederen van de schuldenaar te worden voldaan. Op dit gelijke recht bestaan wettelijke uitzonderingen (voorrangsregels) voor pand, hypotheek en zogenoemde voorrechten, zoals het voorrecht van de Belastingdienst (art. 3:277 en 278 BW; art. 21 Invorderingswet). Op basis van een contractuele regeling kan een schuldeiser ook achtergesteld worden bij andere schuldeisers.

###### *Nadere regels voor problematische schuldensituaties en insolventie*

Ons stelsel kent nadere regelgeving voor problematische schuldensituaties c.q. insolventie van de schuldenaar. Die nadere regelgeving bevat uitwerkingen van en uitzonderingen op de genoemde hoofdgeregels van het schuld- en verhaalsrecht, toegesneden op de problematische schuldensituatie dan wel insolventie. Bedoelde regelgeving voorziet, onder meer, in (A) regulering van de verhaalsrechten van het collectief van schuldeisers, en/of (B) een mogelijke schuldregeling tussen schuldenaar en schuldeisers, en/of (C) tijdelijk uitstel van betaling c.q. opschorting van het executierecht dan wel (D) matiging van de schuld door de rechter.

De belangrijkste regelingen zijn te vinden in insolventieprocedures ondergebracht in de Faillissementswet. Hieronder worden elf wettelijke regelingen besproken. Een belangrijk kenmerk van al deze uitzonderingen op het reguliere schuld- en verhaalsrecht is dat steeds een uitspraak van een rechter is vereist.

Denk aan:

- (1) het faillissement – een algemeen beslag op het vermogen van de schuldenaar ten behoeve van de collectieve schuldeisers;
- (2) de surseance van betaling – specifiek gericht op een akkoord met de schuldeisers en het voortbestaan van een onderneming die voorziet niet met betaling van zijn schulden te kunnen voortgaan; en
- (3) de wettelijke schuldsanering van natuurlijke personen (Wsnp) – een liquidatie- en spaarprocedure gericht op een maximale uitdeling aan schuldeisers en een schone lei voor de schuldenaar.

In ieder van die procedures (1) – (3) kan de schuldenaar een akkoord met zijn schuldeisers realiseren. Een dergelijk akkoord krijgt algemene werking jegens alle<sup>21</sup> schuldeisers na de zogenoemde homologatie door de rechter van een akkoord gesloten met de door de Faillissementswet voorgeschreven meerderheid van schuldeisers. Zowel de toepassing van de procedure als de homologatie vereist een uitspraak van de civiele insolventierechter. Kenmerkend voor de insolventieprocedures en de totstandkoming van het akkoord binnen die procedure is voorts (a) aanstelling van een boedelbeheerder c.q. boedelvereffenaar (bewindvoerder/curator) wiens taak onder meer omvat de liquidatie van actief en betrokkenheid bij de totstandkoming van een eventueel akkoord, (b) toezicht door een rechter-commissaris, en (c) uitvoerige materiële en formele regelgeving inzake, onder meer: boedelomvang en liquidatie; pauliana en verrekening; verificatie van schuldvorderingen, totstandkoming, stemming over en homologatie van akkoorden, en de uitdeling aan de schuldeisers.

Wij kennen nog een aantal uitzonderingen op het schuld- en verhaalsrecht:

- (4) het zogenoemde dwangakkoord opgelegd aan bepaalde schuldeisers van natuurlijke personen (art. 287a Fw). De rechter kan zo dwarsliggende schuldeisers dwingen in te stemmen met een aangeboden akkoord (minnelijke regeling) waar andere schuldeisers wel al vrijwillig mee hebben ingestemd;
- (5) het onderhandse akkoord voor schulden van ondernemers (Wet Homologatie Onderhands Akkoord, ingevoerd 1 januari 2021).

Daarnaast zijn er nog andere voorzieningen mogelijk die de verhaalsrechten van schuldeisers tijdelijk inperken:

- (6) het ‘smalle’ moratorium van artikel 287b Fw;
- (7) de voorlopige voorzieningen voorafgaand aan een Wsnp-traject (art. 287 lid 4 Fw; in de jurisprudentie ook wel toegepast tijdens het minnelijk traject); en
- (8) het Brede Moratorium, thans vastgelegd in art. 5 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en art. 4 Besluit Wgs.
- (9) het specifieke Moratorium voor de verhaalsrechten van alle schuldeisers van slachtoffers van de kinderopvang-toeslagaffaire. Vanaf het moment dat de compensatie c.q. forfaitaire tegemoetkoming (€ 30.000) aan de slachtoffers wordt uitgekeerd gaat een wettelijk moratorium in van een jaar (art. 49i Awir).

In de situaties (4) – (9) is er nog géén sprake van een insolventieprocedure, aanstelling van een curator/bewindvoerder, noch toezicht door een rechter-commissaris. De uitzonderingen (4) t/m (7) hebben eveneens onderdak gevonden in de Faillissementswet; het Brede Moratorium is (thans) opgenomen in het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening waarbij aangetekend dat het Brede moratorium wordt ingeleid met een verzoekschrift als bedoeld in de artikelen 278 tot en met 291 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

- (10) te noemen valt voorts nog de bevoegdheid van de civiele rechter om een schuld te matigen – bij die matigingsbeslissing kan de rechter de financiële omstandigheden van de schuldenaar betrekken;<sup>22</sup>
- (11) ten slotte verdient nog vermelding het voornemen van het kabinet om de rechter de mogelijkheid te geven aan schuldeisers een betalingsregeling op te leggen (Kamerbrief 24515/29279, Nr. 604, 18 juni 2021).

Bij een *minnelijke schuldregeling* worden afspraken gemaakt tussen de schuldenaar en de schuldeisers om een problematische schuldensituatie op te lossen. Voor de totstandkoming en nakoming van een dergelijke minnelijke regeling gelden de regels van het reguliere privaatrecht zoals o.a. neergelegd in Boek 3 en Boek 6 BW. De Wgs is een kaderwet met opdrachten aan de gemeente, onder meer om schuldhulp te verlenen. De Wgs bevat géén regels over de totstandkoming, inhoud, werking en nakoming van minnelijke schuldregelingen. Artikel 287a Fw biedt wél de mogelijkheid, via de rechter, een minnelijke regeling mede aan dwarsliggende schuldeisers op te leggen (dwangakkoord; zie (4) hierboven).

<sup>21</sup> De zekerheidsgerechtigde schuldeisers nemen geen deel aan het akkoord. Zij zijn niet stemgerechtigd en zijn niet aan het akkoord gebonden (art. 143 en 157 Fw).

<sup>22</sup> Zie diverse bepalingen over rechterlijke matiging in het Burgerlijk Wetboek: art. 6:94 BW over matiging van een contractuele boete en art 6:109 BW over de matiging van een verplichting tot betaling van schadevergoeding. Daarnaast specifiekere bepalingen zoals in het arbeidsrecht: art. 7:625 (matiging wettelijke verhoging bij niet tijdige loonbetaling) en art. 7:680a BW (matiging loonvordering na vernietiging van ontslag).

### Conclusies

1. Een belangrijke constatering is dat de nadere reguleringen van en uitzonderingen op het verhaalsrecht van de schuldeiser steeds een uitspraak vergen van de *civiele* rechter – zie 1-8, 10 en 11 hierboven – met uitzondering van het bijzondere wettelijke moratorium voor de gecompenseerde slachtoffers van de toeslagenaffaire (zie 9 hierboven).
2. De voorgestelde Maatregel 1.1 voorziet in een bevoegdheid van een *bestuursorgaan* (het college van B en W, hierna: de gemeente) om een akkoord aan dwarsliggende schuldeisers op te leggen indien tenminste 2/3 van alle schuldeisers met het voorstel van de schuldenaar voor een buitengerechtelijke schuldregeling heeft ingestemd. Introductie van een dergelijke *bestuursrechtelijke* bevoegdheid zou een breuk betekenen met het huidige systeem, waar alleen de rechter de wettelijke verhaalsrechten van schuldeisers kan inperken ten gunste van de schuldenaar.

### B. De bevoegdheid van bij de maatregel betrokken instanties

Een belangrijk aspect van de voorgestelde Maatregel 1.1 is dat de bevoegdheid om schuldeisers te dwingen in te stemmen met een voorstel tot schuldsanering wordt toebedeeld aan de *gemeente*. Is het denkbaar dat binnen ons rechtstelsel een dergelijke bevoegdheid aan een *bestuursorgaan* wordt toebedeeld? Een aantal subvragen dringt zich op.

#### B1. Gemeente als neutrale partij?

Artikel 3 van de Wgs bepaalt dat het college van B en W tot taak heeft *schuldhulpverlening* aan de inwoners van zijn gemeente te geven. Onder schuldhulpverlening verstaat artikel 1 van de Wgs: ‘het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg.’ De Wgs benoemt specifiek de schuldhulp en oplossing van de schuldenproblematiek, maar verwijst niet expliciet naar het belang van schuldeisers.<sup>23</sup>

In haar onderzoeksrapport uit 2019 merkt de Inspectie van SZW op dat van gemeenten wordt verwacht dat zij op evenwichtige wijze rekening houden met de belangen van de schuldeisers en eventuele sancties opleggen als een cliënt niet of onvoldoende meewerkt aan een schuldhulpverleningstraject.<sup>24</sup> In haar conclusies merkt de Inspectie voorts op dat gemeenten toe moeten zien op mogelijkheden voor de schuldenaar zijn inkomen te vergroten, in het belang van de oplossing van problematische schulden. Of en in hoeverre gemeenten, in hun aanpak van schuldproblemen, de schuldhulp aan de burger vooropzetten dan wel al meteen een evenwichtige behandeling van de belangen van schuldenaren enerzijds en schuldeisers anderzijds, zal van gemeente tot gemeente verschillen. Een deel van de stagnatie in het minnelijk traject hangt hier wel mee samen wanneer gemeenten het niet als hun taak zien om dwang aan de hulpzoekende op te leggen. Als de hulpzoekende burger een woonhuis met overwaarde heeft, zegt de gemeente bijvoorbeeld: ‘Verkoop eerst uw woonhuis, kom dan terug voor schuldhulp’ Of, in het geval van een burger met een relatief dure huurwoning: ‘Zoek eerst een goedkopere huurwoning, kom dan terug voor schuldhulp’.

#### Tussenconclusie

Voor een zorgvuldige en evenwichtige schuldsanering en zeker voor aan schuldeisers opgelegde dwangregelingen, zoals voorzien in Maatregel 1.1, is geïndiceerd dat de gemeente een *neutrale* positie inneemt, waarbij de gemeente zowel de rechten en belangen van de schuldenaar als de rechten en belangen van de schuldeisers in acht neemt.

#### B2. Gemeente vaak ook zelf schuldeiser

De voorgestelde Maatregel 1.1 houdt in dat de gemeente de bevoegdheid krijgt een schuldregeling dwingend op te leggen aan alle schuldeisers, indien twee derde van de schuldeisers met de voorgestelde

<sup>23</sup> Ook in de MvT (2010) op de Wgs is weinig aandacht besteed aan de bescherming van de belangen van de schuldeisers. Wel is daarin het volgende opgemerkt ten aanzien van de effectiviteit van de integrale schuldhulpverlening: ‘Essentieel voor het verkrijgen en behouden van het vertrouwen van schuldeisers is van belang dat zij er vertrouwen in hebben dat recht gedaan wordt aan hun belangen en dat de kwaliteit van de geleverde diensten goed is.’, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 291, nr. 3, p. 11.

<sup>24</sup> Zie over de rol van de gemeente het rapport van de Inspectie SZW, *Schuld opgelost! Financieel zelfredzaam? Uitvoering schuldhulpverlening nader bekeken*, p. 6 en p. 12, Rijksoverheid, december 2019.



schuldregeling instemt. Een complicerende factor hierbij is dat in problematische schuldensituaties de gemeente niet zelden *zelf* ook schuldeiser is.

In publiekrechtelijke regelingen zijn veelal stringente eisen gesteld aan de medewerking van overheidsorganen aan schuldregelingen. Zo legt art. 60c Participatiewet beperkingen op aan de gemeente om in te stemmen met schuldregelingen – tot voor kort was dit ook veelal een reden voor gemeenten om *niet* in te stemmen met een schuldregeling als zij zelf ook schuldeiser zijn.<sup>25</sup> In de praktijk leidt dit tot de kafkaëske situatie dat een gemeentelijke schuldhelpverlener procedeert tegen zijn eigen gemeente met het verzoek aan de rechter de gemeente te dwingen met een akkoord in te stemmen (dwangakkoord op basis van art. 287a Fw).

#### *Tussenconclusie*

Meer in het algemeen gesteld: een bestuursorgaan is geen onafhankelijke schuldhelpverlener/bemiddelaar indien hij zelf ook vorderingen heeft op de schuldenaar die hij schuldhelp aanbiedt. Om dit soort complicaties te voorkomen ligt het voor de hand om alleen de onafhankelijke rechter, die zelf geen schuldeiser is en juist boven de partijen staat, de bevoegdheid te geven een schuldregeling aan schuldeisers op te leggen (vgl. paragraaf aspect A. besproken hierboven).

#### B3. Ingrijpen in de rechtsverhouding schuldeiser en schuldenaar – aard van de schulden

Het dwingend opleggen van een schuldregeling aan een schuldeiser is een ingreep in de rechtsverhouding(en) tussen schuldenaar en schuldeiser(s). De inhoud van die rechtsverhoudingen wordt in eerste instantie bepaald door de aard c.q. de rechtsbron van de schuld.

Schuldvorderingen kunnen ontstaan uit rechtsbronnen van uiteenlopende aard. Zo benoemt ons Burgerlijk Wetboek vijf bronnen van verbintenissen (onrechtmatigde daad, overeenkomst, zaakwaarneming, onverschuldigde betaling en ongerechtvaardigde verrijking). Daarnaast kennen we diverse publiekrechtelijke geldschulden. Te denken valt aan schulden die (a) ontstaan krachtens publiekrechtelijke regels, zoals fiscale wetgeving, of voortvloeien uit (b) een uitspraak van de strafrechter, (c) een boete opgelegd door het Openbaar Ministerie of (d) een dwangsom opgelegd door een bestuursrechter. Mensen die in een problematische schuldensituatie verkeren, hebben vaak tal van schulden van uiteenlopende aard. Uit het CBS-rapport *Schuldenproblematiek in beeld* (2020) blijkt dat ruim 50 procent van de huishoudens met problematische schulden een BKR-geregistreerde betalingsachterstand heeft aan een of meer kredietinstellingen.<sup>26</sup> Ruim 35 procent heeft een schuld aan een zorgverzekeraar. Meer dan 30 procent van de schuldenaren heeft een schuld aan de Belastingdienst, meer dan 20 procent een schuld aan het CJIB (Wet Mulder-boetes) en meer dan 10 procent heeft een studieschuld aan DUO. Meer dan de helft van de geregistreerde schulden vloeit derhalve voort uit overkreditering bij private instellingen, maar aanzienlijke percentages van de schuldenaren hebben (ook) publiekrechtelijke schulden.

Bij het nadenken over de vraag of een bestuursorgaan de bevoegdheid krijgt een schuldregeling op te leggen aan schuldeisers, ligt het voor de hand de aard van de schuld in ogenschouw te nemen. Ons *privaatrecht* (Burgerlijk Wetboek) gaat uit van contractsvrijheid tussen partijen: contractspartijen geven zelf vorm aan hun privaatrechtelijke rechtsverhouding. Zo is een schuldeiser in beginsel ook vrij al dan niet in te stemmen met c.q. te onderhandelen over een schuldregeling. Bij *publiekrechtelijke rechtsverhoudingen* gelden andere wetten en rechtsbeginselen (algemene beginselen van behoorlijk bestuur). Denk hier bijvoorbeeld aan de regelingen van de Rijksoverheid ter compensatie van schade van slachtoffers in de Toeslagenaffaire: de staatssecretaris trof zelf een regeling ter *kwijtschelding van alle publiekrechtelijke schulden*, maar zag kennelijk geen bevoegdheid zelf een dwangregeling op te leggen aan de private schuldeisers.<sup>27</sup> In plaats daarvan koos de staatssecretaris voor de *betaling* van alle private schulden van de slachtoffers die in de wettelijke schuldsaneringsregeling terecht zijn gekomen of in een

<sup>25</sup> Tot 1 januari 2022 gold voor diverse overheidsorganen een verbod mee te werken aan schuldregelingen bij schending door de schuldenaar van diens ‘inlichtingenplicht’ voortvloeiend uit de socialezekerheidswetgeving. Nu geldt dat verbod alleen nog indien de uitkeringsgerechtigde *opzettelijk* of door *grove schuld* de inlichtingenplicht niet is nagekomen.

<sup>26</sup> *Schuldenproblematiek in beeld. Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*. CBS, augustus 2020, pagina 13.

<sup>27</sup> Zie over geldschulden en de verhouding tussen publiek- en privaatrecht, M.W. Scheltema, *Bestuurlijke geldschulden*, Mastermonografieën Staats- en Bestuursrecht, Kluwer (2010), p. 2 e.v.

buitengerechtelijke schuldregeling.<sup>28</sup> Voorts geldt voor alle schuldeisers van gecompenseerde slachtoffers een wettelijke *opschorting* van verhaalsrechten (moratorium) van een jaar gerekend vanaf het moment van de betaling van de compensatie c.q. forfaitaire tegemoetkoming aan het slachtoffer (artikel 49i Awir).

#### Tussenconclusie

1. Het is eenvoudiger denkbaar dat de (rijks)overheid de bevoegdheid krijgt om saneringsvoorstellen op te leggen aan schuldeisers met een publiekrechtelijke vordering dan aan schuldeisers met een vordering uit privaatrechtelijke rechtsbron.
2. Bestuursbesluiten zien veelal op de verhouding tussen overheid en burger en niet op de relatie (rechtsverhouding) tussen burgers onderling. Het Nederlandse recht kent echter wel enkele uitzonderlijke gevallen waar de overheid zelf de bevoegdheid heeft in te grijpen in onderlinge verhoudingen tussen contractspartijen. In het schuld- en verhaalsrecht bestaan dergelijke uitzonderingen op dit moment echter niet. Uit de jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens volgt dat van belang is dat de wetgever een *fair balance* betracht tussen de nagestreefde doelen en de belangen van individuele schuldeisers (zie ook het voorbeeld in kader inzake de huurprijswetgeving).<sup>29</sup>

#### Ingrijpen bestuursorgaan in privaatrechtelijke rechtsverhoudingen? Twee voorbeelden.

Maatregel 1.1 impliceert de mogelijkheid voor gemeenten om een bestuursbesluit te nemen waarin ingegrepen wordt in de rechtsverhouding tussen schuldenaar en schuldeiser. In verreweg de meeste gevallen betreffen bestuursbesluiten publiekrechtelijke aangelegenheden van openbaar belang en interveniëren bestuursorganen niet in privaatrechtelijke kwesties.<sup>30</sup> Om op dit punt nog nadere gedachten te vormen, volgen hier enkele voorbeelden waar, bij wijze van uitzondering, bestuursorganen wél interveniëren in privaatrechtelijke kwesties. Hierbij komen ook materiële aspecten van ingrijpen in het eigendomsecht al aan bod (zie C. Materiële aspecten).

#### Loosansactie UWV

Bij arbeidsongeschiktheid van de werknemer hebben beide partijen re-integratieverplichtingen en dient de werkgever (een deel van het) loon door te betalen gedurende een periode van maximaal twee jaar (art. 7:629 BW). Indien de werkgever echter onvoldoende re-integratie-inspanningen verricht, kan het UWV aan de werkgever een loosansactie opleggen, waarbij de werkgever de werknemer over een langere periode loon dient te betalen (art. 25 lid 9 WIA). Het UWV, een bestuursorgaan, grijpt hier rechtstreeks in, in een rechtsverhouding tussen twee contractspartijen (werkgever en werknemer). De achtergrond hiervan is, kort gezegd, dat de overheid wenst te voorkomen dat werkgevers de re-integratieverplichting en de financiële verantwoordelijkheid voor arbeidsongeschikte werknemers op de overheid trachten af te wentelen.

<sup>28</sup> Zie het *Besluit compensatie schuldtrajecten* inzake de aflossing van private schulden van de slachtoffers van de toeslagenaffaire. Zie voorts de appreciatiebrief van de Minister voor Rechtsbescherming d.d. 11 februari 2021 waarin de minister het moratorium niet strijdig acht met de bescherming van het eigendomsrecht van schuldeisers (zie Artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM) nu het gaat om een *tijdelijke* inperking van het eigendomsrecht van de schuldeiser (Kamerstukken II 35 704, nr. 13). Atypisch aan de maatregelen in de toeslagenaffaire is dat de rijksoverheid c.q. de Belastingdienst zelf de problematische schuldsituatie (mede) veroorzaakt heeft.

<sup>29</sup> Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM luidt als volgt: 'Article 1. Protection of property.

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law. The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.' In een zaak bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens deed een schuldeiser tevergeefs een beroep op deze verdragsrechtelijke bescherming van zijn eigendomsrecht, aangetast in een Finse schuldsaneringsregeling, zie EHRM 20 juli 2004, *NJ* 2005, 479. Overigens betrof dat wel een gerechtelijke schuldsaneringsregeling geen administratiefrechtelijke regeling. Het Hof overwoog dat inbreuk op het eigendomsrecht van de schuldeisers niet mag voorbijgaan aan 'a fair balance' between de demands of the public or general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights.' En voorts dat een dergelijke inbreuk op het eigendomsrecht van de schuldeisers 'must comply with the principle of lawfulness and pursue a legitimate aim by means reasonably proportionate to the aim sought to be realised'.

<sup>30</sup> Vgl. art. 1:3 lid 1 Algemene wet bestuursrecht: Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

#### Huurprijs woonruimte – Artikel 1 Eerste Protocol EVRM

Art. 7:240 BW biedt de huurder van woonruimte de mogelijkheid de met de verhuurder overeengekomen aanvangshuurprijs of wijziging van de huurprijs te laten toetsen door de zogenoemde huurcommissie. Gebaseerd op de kwaliteit van de woning toetst de huurcommissie de redelijkheid van de huurprijs of de wijziging daarvan. De uitspraak van de huurcommissie is niet bindend, de commissie kan zelf de huurprijs niet wijzigen. Partijen kunnen zich binnen acht weken tot de kantonrechter wenden om de (gewijzigde) huurprijs te laten vaststellen. Doen zij dat niet dan wordt de door de huurcommissie als redelijk betitelde huur als door partijen overeengekomen beschouwd. Artikel 1 Eerste Protocol EVRM beschermt het eigendomsrecht. Ook het recht van de schuldeiser valt daaronder. Ter beantwoording van de vraag of inmenging in dat schuldeisersrecht gerechtvaardigd is, toetst het EHRM aan de volgende criteria: (1) is de inmenging bij wet geregeld, (2) is de inmenging in het algemeen belang en (3) is de inmenging proportioneel: is er sprake van een *fair balance* tussen het doel van de inmenging en het daartoe gebruikte middel. Het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) heeft geoordeeld dat de Nederlandse huurprijsbepalingen niet in strijd zijn met artikel 1 Eerste Protocol EVRM.<sup>31</sup> In 2018 oordeelde de HR dat dit EHRM-arrest uit 2013 niet wegneemt 'dat de Nederlandse regelgeving (als geheel of op onderdelen) kan meebrengen dat individuele verhuurders worden geconfronteerd met een *'individual and excessive burden'* en zich daarom met succes kunnen beroepen op art. 1 van het Eerste Protocol. Er dient immers ook op individueel niveau sprake te zijn van een *'fair balance'* tussen het algemeen belang en het belang van de bescherming van grondrechten van individuen. Deze is niet aanwezig indien de betrokken verhuurder een individuele onevenredige last heeft te dragen.'<sup>32</sup> Daarbij is nog van belang op te merken dat het EHRM hierbij van belang acht of de verhuurder uit vrije wil tot verhuur is overgegaan.<sup>33</sup> Dergelijke overwegingen ten aanzien van verhuurders-schuldeisers kunnen ook van belang zijn bij de beoordeling van een wettelijk ingrijpen in het eigendomsrecht van de schuldeiser in het algemeen (zie noot 28 en 29).

#### B4. Enkele rechtsvergelijkende opmerkingen

In *A Guide to Consumer Insolvency Proceedings in Europe* (2019) zijn de schuldhulp – en schuldsanerings-systemen beschreven van dertig Europese landen.<sup>34</sup> In verreweg de meeste van deze landen is voor een schone lei een beslissing van de rechter nodig indien niet alle schuldeisers instemmen met een buitengerechtigd saneringsvoorstel. In enkele landen speelt een bestuursorgaan een belangrijke rol bij de totstandkoming van een sanerings- c.q. betalingsplan: Frankrijk, Roemenië en Zweden.

- In *Frankrijk* heeft een Commissie van de *Banque de France* (de nationale bank) de taak om een saneringsplan tot stand te brengen.<sup>35</sup> De Commissie kan schuldeisers niet dwingen met het plan in te stemmen. Wel is een plan mogelijk waar niet alle schuldeisers bij betrokken zijn. Daarnaast bestaan in Frankrijk gerechtelijke liquidatieprocedures met schone-lei-faciliteiten.
- In *Roemenië* kan een Insolventie Commissie, binnen een administratieve procedure, een saneringsplan tot stand brengen.<sup>36</sup> Voor toelating tot deze procedure is echter de instemming van 55 procent van de schuldeisers vereist. Indien er geen meerderheid van schuldeisers is die voor het saneringsplan stemt, kan de schuldenaar de rechter verzoeken het plan op te leggen. In Roemenië bestaan tevens insolventieprocedures, waarbij ook een schone lei kan worden toegekend binnen vijf jaar of zelfs binnen een jaar indien 50 procent van de schulden is afgelost of binnen twee jaar indien tenminste 40 procent van de schulden is afgelost.
- In *Zweden* bestaat naast de faillissementswet een separate schuldsaneringswet waarbij het zogenoemde Koninklijk Incassobureau (*Kronofogdemyndigheten*) een centrale rol is toebedeeld.<sup>37</sup> Dit Koninklijk Incassobureau heeft taken op het gebied van schuldenpreventie, incasso en beslagleggen en

<sup>31</sup> EHRM 2 juli 2013 NJ 2014, 425. Zie nader over deze en verdere rechtspraak A.R. de Jonge, *Huurrecht*, Boom Juridisch, 2019, p. 561 e.v.

<sup>32</sup> HR 26 januari 2018, ECLI:NL:HR: 2018:110.

<sup>33</sup> EHRM 10 juli 2014, nr. 12027/10.

<sup>34</sup> *A Guide to Consumer Insolvency Proceedings in Europe*, onder redactie van Kadner Graziano, Bojars en Sajadova, Edward Melgar Publishing UK/USA (2019), p. 1 – 1162. De informatie in dit rapport is met name op deze *Guide* uit 2019 gebaseerd, aangevuld met informatie uit andere bronnen zoals in de voetnoten vermeld.

<sup>35</sup> *A Guide to Consumer Insolvency Proceedings In Europe*, p. 481.

<sup>36</sup> *A Guide to Consumer Insolvency Proceedings In Europe*, p. 822.

<sup>37</sup> *A Guide to Consumer Insolvency Proceedings In Europe*, p. 1024. Zie ook de website van deze overheidsinstantie, met informatie in het Engels: <https://kronofogden.se/other-languages/english-engelska>

schuldsanering.<sup>38</sup> Dit laatste betreft een administratieve saneringsprocedure waarbij de schuldenaar/consument gedurende vijf jaar dient af te lossen en de schuldenaar/ondernemer gedurende drie jaar. Het Koninklijk Incassobureau beslist onder meer over toelating tot deze *schuldsanering* en toekenning van de schone lei (waarvan overigens bepaalde schulden zijn uitgezonderd, net zoals in de Wsnp).<sup>39</sup>

- Van de in de genoemde *Guide* beschreven Europese landen heeft, voor zover ons bekend, alleen Zweden een systeem waarbij schuldeisers door een bestuursorgaan gedwongen kunnen worden een schuldsanering te accepteren. Opmerking verdient wel dat in het Zweedse systeem, anders dan in de voorgestelde Maatregel 1.1, deze bevoegdheid niet is toegekend aan de gemeenten maar aan een zelfstandig, nationaal opererend agentschap (vergelijk Frankrijk waar een belangrijke rol is toebedeeld aan de *Banque de France*). Bovendien gaat het in Zweden om een spaarsanering – in zekere zin vergelijkbaar met de Wsnp – en niet om een dwangakkoord, zoals voorgesteld met Maatregel 1.1.
- Net zoals de huidige situatie in Nederland, hebben gemeenten in Zweden (slechts) een schuldhulpverlenende taak (coaching, advies en bemiddeling).

#### Tussenconclusie

In de meeste Europese landen kan alleen een rechter een schuldregeling aan een schuldeiser opleggen. In Frankrijk en Zweden zijn, voor het treffen van schuldregelingen, wel verstrekkende bevoegdheden toegekend aan overheidsinstanties. Dit zijn geen lokaal werkende gemeenten, maar nationaal opererende overheidsinstanties, zoals de nationale bank in Frankrijk en het Koninklijk Incassobureau in Zweden.

#### B5. Conclusies

Voor het toekennen van de bevoegdheid aan de gemeente om aan schuldeisers een dwangakkoord op te leggen bestaan een aantal juridische contra-indicaties:

- a. De gemeente stelt zich nu veelal op als schuldhulpverlener van de schuldenaar en zal als schuldsanerder conform de voorgestelde Maatregel 1.1 de belangen van schuldeisers (beter) in acht moeten nemen – en daarbij zo nodig ook op zich moeten nemen om vermogensbestanddelen van de schuldenaar te liquideren om een inperking van het eigendomsrecht van de dwarsliggende schuldeisers te rechtvaardigen; zie hieronder C. Materiële aspecten).
- b. De gemeente is niet zelden zelf ook schuldeiser en daardoor niet neutraal.
- c. Voor zover de schuldenlast niet bestaat uit bestuursrechtelijke geldschulden, zal de rechtsverhouding tussen schuldeisers en schuldenaar vrijwel steeds beheerst worden door het privaatrecht. Ingrenpen door een (lokaal) bestuursorgaan in privaatrechtelijke rechtsverhoudingen tussen burgers onderling laten zich moeilijk met ons rechtsstelsel verenigen.
- d. Een vergelijking met de stelsels van schuldhulp- en schuldsanering van andere Europese landen leert dat in de meeste landen alleen een *gerechtelijke* beslissing tot een schone lei kan leiden indien schuldeisers niet instemmen met de voorgestelde buitengerechtelijke regeling. Zweden kent echter wel een stelsel waarbij een nationaal overheidsorgaan een centrale rol speelt in een spaarsaneringsregeling (geen dwangakkoord-regeling).

Deze contra-indicaties zouden mogelijk (deels) geneutraliseerd kunnen worden indien de gemeentelijke schuldhulp en schuldsanering gaan voldoen aan materiële vereisten en bijbehorende formele vereisten voor een evenwichtige en zorgvuldige schuldsanering via een gemeentelijk dwangakkoord – zie C. hieronder. In feite gaat het dan om regels en waarborgen die nu al bestaan in de wettelijke schuldsanering (Wsnp). Voorts zal de gemeente zich als neutrale partij moeten opstellen en zowel de belangen van de schuldenaar als de schuldeiser moeten betrekken in haar handelingen en besluiten. Indien de gemeente zelf schuldeiser is, laat zich dit moeilijk denken.

<sup>38</sup> Zie 'Zicht op schulden. Eindverslag van het programma Schulden van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.', 26 september 2019, Kamerstukken 24 515, Nr. 493, p. 22 e.v. te raadplegen via [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/eindverslag\\_zicht\\_op\\_schulden.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/eindverslag_zicht_op_schulden.pdf)

<sup>39</sup> Zie over het Zweedse systeem ook Jason Kilborn, 'Out With the New, In With the Old: As Sweden Aggressively Streamlines Its Consumer Bankruptcy System, Have U.S. Reformers Fallen Off the Learning Curve?', p. 23 e.v., te raadplegen via [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=913096](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=913096)

### C. Inhoudelijke aspecten van de maatregel

Bij schuldsanering en dwangregelingen hoort een evenwichtige benadering waarbij rechten en belangen van zowel de schuldenaar als de schuldeisers zo veel mogelijk geëerbiedigd worden (*fair balance*). Een dwangregeling, waarbij schuldeisers *zonder meer* hun (eigendoms-)rechten verliezen zonder tegenprestatie van de schuldenaar, laat zich moeilijk denken.

Anders gezegd: een dwangregeling waarbij schuldeisers rechten prijs moeten geven vereist inbedding in een breder, materieel evenwichtig kader waarin de rechten en de belangen van schuldeisers worden meegewogen. Daarbij gaat het om regels ten aanzien van (C1) het vermogen van en de aflossingsinspanningen van de schuldenaar, (C2) andere materiële aspecten en daarmee samenhangende formele aspecten en (C3) het getalscriterium voor het vaststellen van de vereiste meerderheid van schuldeisers benodigd voor een akkoord met de schuldenaar.

#### C1. Vermogensliquidatie en inspanningsplicht

- Geldt een algemene afdrachtplicht voor vermogensbestanddelen voorafgaand aan de dwangregeling – en geldt de afdrachtplicht óók voor vermogensbestanddelen die tijdens de aflossingsperiode opkomen?
- In aansluiting hierop: welke vermogensbestanddelen worden geliquideerd en door wie? Denk aan:
  - woonhuis met overwaarde;
  - levensverzekeringen en andere polissen;
  - inboedel;
  - nog niet vrijgevalen erfenis;
  - het terugdraaien, ten behoeve van de schuldeisers, van schenkingen of andere rechtshandelingen door de schuldenaar verricht (*actio pauliana*);
  - andere tijdens de spaarperiode opkomende vermogensbestanddelen.
- Inspanningsplicht schuldenaar – 3 jaar 36 uur per week werken naar vermogen, althans overeenkomstige sollicitatieplicht?
- Aanvullende uitdeling aan schuldeisers indien gedurende de spaarperiode vermogensbestanddelen opkomen?
- Nagekomen baten die tijdens de spaarperiode al bestonden maar pas later geliquideerd kunnen worden?

#### C2. Andere materiële en formele regelingen, onder meer:

- Bepaling fixatiemoment schulden. Ofwel: welke schulden vallen onder de schuldregeling en welke nieuwe schulden vallen daarbuiten?
- Opschorting verhaalsrechten schuldeisers.
- Regeling inzake verrekening. Mag de schuldenaar zijn vorderingen op de schuldenaar verrekenen met eventuele schulden aan de schuldenaar? Zo ja, welke?
- Regeling inzake vaststelling vorderingen schuldeisers. Denk aan de wijze van indiening van de vorderingen, erkenning/betwisting door de schuldenaar (of de gemeente?), het vaststellen van het (erkende) bedrag van de vorderingen (verificatie schuldvorderingen).
- Regeling zekerheidsrechten. Vallen schulden van zekerheidsgerechtigden ook onder de regeling? Denk aan de hypotheek op het woonhuis van de schuldenaar.

#### C3. Dwangakkoord indien twee derde van de schuldeisers instemt

Vanzelfsprekend verdient ook het gekozen meerderheidscriterium (twee derde van de schuldeisers) aandacht:

- Maatregel 1.1 baseert het meerderheidscriterium op het *aantal* voorstemmende schuldeisers. In de hierboven onder A (5) al genoemde Wet Homologatie Onderhands Akkoord (WHOA) is de voor een akkoord vereiste meerderheid van de schuldeisers niet gebaseerd op het *aantal voorstemmende* schuldeisers, maar op een vóór het akkoord stemmende ‘groep van schuldeisers die samen ten minste twee derden vertegenwoordigen van het totale *bedrag aan vorderingen* [...]’ (art. 381 lid 7 Fw).

- Voor een akkoord gesloten *tijdens* de toepassing van de Wsnp is een gewone meerderheid vereist van de *ter vergadering verschenen schuldeisers* die tezamen ten minste de helft van het totale bedrag van hun vorderingen vertegenwoordigen (idem voor de schuldeisers met voorrang; zie nader art. 332 Fw).
- Voor een dwangakkoord als bedoeld in 287a Fw geldt een redelijkheidscriterium en geen getalscriterium. In de jurisprudentie is het aantal dwarsliggers en hun aandeel in de totale schuldenlast veelal een belangrijke of zelfs doorslaggevende factor in de beoordeling van de rechter van het aangeboden akkoord. Opmerking verdient dat het in 287a-zaken vaak gaat om enkele dwarsliggende schuldeisers – bij een groot aantal dwarsliggers kiest de schuldhulppraktijk veelal niet voor een dwangakkoord-procedure.

#### C4. Conclusies

Invoering van Maatregel 1.1 en/of 1.2 ziet in eerste instantie op de belangen van de *schuldenaren* in een problematische schuldensituatie. Om ervoor te zorgen dat de rechten en de belangen van de *schuldeisers* tot op zekere hoogte gewaarborgd blijven (balans), zullen in de wet rechten en plichten van de schuldenaar, de schuldeisers en de werkwijze van de gemeente als schuldsaneerder vastgelegd moeten worden. Bijvoorbeeld in de Wgs, zie onder E. hieronder. Onderdelen van de Wsnp en mogelijk van de gedragscode van de NVVK zullen hierbij als leidraad kunnen dienen. Om ervoor te zorgen dat gemeenten kunnen voldoen aan de hierboven aangestipte materiële en formele vereisten van een evenwichtige behandeling van de belangen van schuldenaren en schuldeisers zullen gemeentelijke schuldhulpverleners over de nodige juridische kennis moeten beschikken.

#### D. Rechtsbescherming van schuldenaar en schuldeisers

De voorgestelde maatregel om de ‘bewijsregel’ om te draaien komt feitelijk neer op een mogelijkheid van bezwaar c.q. verzet van de schuldeisers die *niet* instemmen met het door de schuldhulpverlener/gemeente voorbereide en twee derde van de schuldeisers aanvaarde akkoord. Een dergelijke rechterlijke toetsing zal mogelijk een aantal van de hiervoor onder A-C genoemde bezwaren (deels) kunnen wegnemen althans mitigeren. De rechter zal (marginaal) kunnen toetsen, maar de bezwaarmogelijkheid zal een aantal kwetsbare punten – in ieder geval bij de primaire besluitvorming door de schuldhulp/gemeente – nog niet direct verhelpen:

- Hoe wordt de neutraliteit van de schuldhulp/gemeente gewaarborgd?
- Bij de inhoudelijke beoordeling zullen zowel schuldeiser als rechter afhankelijk blijven van de informatievoorziening door de schuldenaar aan de gemeente en door de gemeente aan de schuldeisers.
- Hoe wordt de vermogensliquidatie, de inspanningsplicht van de schuldenaar en de uitdeling aan schuldeisers tijdens de spaarperiode bewaakt? Indien de dwangregeling gefinancierd wordt met een saneringskrediet dan is de beoordeling eenvoudiger.

Een andere vraag is nog of dit bezwaar of verzet zal moeten plaatsvinden bij de bestuursrechter of de civiele rechter. Nu het gaat om een bestuursbesluit ligt het procesrechtelijk voor de hand de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren. Waar met name de privaatrechtelijke schuldeisers (beter: de partijen in privaatrechtelijke rechtsverhoudingen) bescherming behoeven, verdient het vanuit materieelrechtelijk oogpunt toch de voorkeur dat de schuldeiser verzet indient bij de civiele rechter (vgl. de verzoekschriftprocedure voor het Breed moratorium, art. 4 Wgs en art. 5 Besluit Wgs).

Voorts dient aangetekend dat de schuldeiser, geconfronteerd met een (dwang)akkoord waar hij zich niet in kan vinden, kosten zal moeten maken om het akkoord door de onafhankelijke rechter te laten toetsen.

#### Conclusie

Indien de gemeente de mogelijkheid krijgt aan schuldeisers dwangregelingen op te leggen of als de schuldeisers geacht worden in te stemmen wanneer zij niet tijdig reageren op een schuldsaneringsvoorstel, is het zaak de schuldeisers in ieder geval adequate rechtsbescherming te bieden.

#### **E. Benodigde wijzigingen in wet- en regelgeving**

De beoogde Maatregel 1.1 zou in de Wgs opgenomen kunnen worden, eventueel met nadere regelgeving in het Besluit Wgs. Een evenwichtige benadering (bescherming belangen schuldenaar en schuldeisers) vergt een zeer omvangrijke wijziging van de Wgs (vgl. de opmerkingen onder C. hierboven). In de Wgs zijn nu immers geen regelingen opgenomen inzake onder meer:

- a. inspanningsplicht schuldenaar;
- b. vermogensliquidatie, actio pauliana, nagekomen baten;
- c. fixatie en verificatie schuldvorderingen;
- d. aanbidding en stemming over (dwang)akkoord; regelingen voor zekerheidsgerechtigden;
- e. verrekening;
- f. uitdeling aan schuldeisers.

Diverse wetten zullen hierop aangepast moeten worden, onder meer het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Faillissementswet.

#### **4.3.3 Maatregel 1.2 Een wettelijke reactietermijn voor schuldeisers**

Er kan worden voorzien in een wettelijke reactietermijn waarbij niet reageren als gevolg heeft dat de schuldhulpverlening de betreffende crediteur mag noteren als akkoord. De burger krijgt daardoor sneller duidelijkheid.

De meeste onder Maatregel 1.1 genoemde overwegingen gaan ook op bij deze voorgestelde Maatregel 1.2. Nu hier kennelijk geen bezwaar bij de rechter mogelijk is (of wellicht alleen in het uitzonderlijk geval de schuldeiser wegens hem niet toe te rekenen omstandigheden niet heeft kunnen reageren op het voorstel), zal er van rechtsbescherming geen of nagenoeg geen sprake zijn. De mate van aantasting van het recht van de schuldeiser zal mede afhankelijk zijn van de duur van de reactietermijn. Met het oog op de praktijk van de schuldhulpverlening zal alleen een relatief korte reactietermijn van hooguit zes weken of twee maanden zinvol zijn. Waar in het civiele recht voor de schuldeiser thans een verjaringstermijn van vijf jaar geldt – of zelfs een verjaringstermijn van twintig jaar als de schuldeiser over een executoriale titel beschikt – zal de schuldeiser nu binnen een veel kortere termijn een deel van zijn vorderingsrecht verliezen (te weten het deel waarvoor het aangeboden akkoord geen dekking biedt).

#### *Conclusie*

In nog sterkere mate dan bij Maatregel 1.1 dringt zich de vraag op of aantasting van het eigendomsrecht van de schuldeiser, indien hij niet tijdig op een voorstel tot schuldsanering reageert, niet in strijd zou kunnen komen met Protocol 1 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.<sup>40</sup> Bij de weging van het belang van de schuldeiser speelt wel een rol dat de uitoefening van zijn eigendomsrecht feitelijk reeds begrensd is door de insolvente toestand van de schuldenaar. Anders gezegd: wat is de waarde van een vordering op een insolvente schuldenaar en welke gerechtvaardigde belangen heeft een schuldeiser in een dergelijke situatie (van een kale kip valt niet te plukken). De afweging van dat belang kan ook van geval tot geval verschillen. Het is denkbaar dat Maatregel 1.2 alleen in bepaalde schuldensituaties toelaatbaar wordt geacht, maar een dergelijke differentiatie zal al snel tot complexe regelgeving leiden.

### **4.4 Samenvatting beoordeling maatregel 1 Versnelling totstandkoming minnelijke regeling**

#### **4.4.1 Maatregel 1.1 Een schuldregeling is mogelijk zonder tussenkomst van de rechter**

*Beoordeling door schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders*

**Schuldenaren zijn allen voorstander**, want deze maatregel kan zorgen voor versnelling van totstandkoming van de schuldregeling, zo menen zij.

Schuldeisers vinden de maatregel positief want ze zien dat deze maatregel kan leiden tot versnelling van de totstandkoming van een regeling. Zij waarschuwen echter voor de nodige spreekwoordelijke 'beren op de weg'. Ze benadrukken de verschillen tussen kleine en grote schuldeisers: met name bij de kleine

<sup>40</sup> Zie noot 15 hierboven.

schuldeisers kan de vertraging liggen, grote schuldeisers gaan meestal snel akkoord met een regeling. Voor kleine schuldeisers kan de maatregel zeer belastend zijn, vooral de gang naar de rechter. Belangrijk is daarnaast ook het vinden van een goede balans tussen de belangen van schuldenaar en schuldeisers.

Uitvoerders verschillen sterk van mening over deze maatregel. *Voorstanders* menen dat de maatregel ertoe kan leiden dat schuldregelingen makkelijker en sneller tot stand komen en dat er minder vaak een beroep op de rechter hoeft te worden gedaan. Zij verwachten dat er een overzichtelijker stelsel ontstaat met minder betrokken partijen en navenant minder afstemmingsproblemen. De *tegenstanders* zijn van mening dat het belang van de schuldeisers onvoldoende wordt meegewogen in deze maatregel. Juridisch gezien kan het eigendomsrecht van de schuldeiser niet ingeperkt worden zonder tussenkomst van de rechter. Zij achten het niet zinvol om kleine schuldeisers te dwingen tot deelname aan een regeling, aangezien deze schuldeisers vaak vanuit een gebrek aan kennis en ervaring reageren. Vooral meer voorlichting aan schuldeisers is dan belangrijk. Ook wordt erop gewezen dat de kwaliteit van het minnelijk traject in veel gemeenten te wensen overlaat. Meer in het algemeen heeft het hun voorkeur dat gemeenten beter gebruikmaken van de middelen die er al zijn, zoals het dwangakkoord.

*Per saldo* levert de beoordeling van deze maatregel een gemengd beeld op. Schuldenaren zijn vóór invoering van deze maatregel, de schuldeisers zijn niet tegen maar zien veel spreekwoordelijke 'beren op de weg'. De uitvoerders verschillen sterk van mening: uitvoerders die betrokken zijn bij de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn vóór, alle andere uitvoerders zijn tegen.

#### *Juridische toets: gevolgen voor regelgeving maatregel 1.1*

De **inpassing van de maatregel in ons rechtsbestel** is problematisch (A):

- Ten eerste omdat in het huidige bestel de nadere reguleringen van en uitzonderingen op het verhaalsrecht van de schuldeiser steeds een uitspraak vergen van de *civiele* rechter.
- Ten tweede omdat de voorgestelde maatregel 1.1 voorziet in een bevoegdheid van een *bestuursorgaan* (het college van B en W, hierna: de gemeente) om een akkoord aan dwarsliggende schuldeisers op te leggen indien ten minste twee derde van alle schuldeisers met het voorstel van de schuldenaar voor een buitengerechtelijke schuldregeling heeft ingestemd. Introductie van een dergelijke *bestuursrechtelijke* bevoegdheid zou een breuk betekenen met het huidige systeem, waar alleen de rechter de wettelijke verhaalsrechten van schuldeisers kan inperken ten gunste van de schuldenaar.

Voor het **toekennen van de bevoegdheid aan de gemeente** om aan schuldeisers een dwangakkoord op te leggen bestaat een aantal juridische contra-indicaties (B):

- De gemeente stelt zich nu veelal op als *schuldhulpverlener* van de schuldenaar en zal als *schuldsa- neerder* conform de voorgestelde maatregel 1.1 de belangen van schuldeisers (beter) in acht moeten nemen.
- De gemeente is niet zelden zelf ook schuldeiser en daardoor niet neutraal.
- Het ligt niet voor de hand dat een bestuursorgaan ingrijpt in privaatrechtelijke rechtsverhoudingen tussen burgers onderling.
- Een vergelijking met de stelsels van schuldhulpverlening en schuldsanering van andere Europese landen leert dat in de meeste landen alleen een gerechtelijke beslissing tot een schone lei kan leiden indien schuldeisers niet instemmen met de voorgestelde buitengerechtelijke regeling. Zweden kent echter wel een stelsel waarbij een nationaal overheidsorgaan een centrale rol speelt in een spaarsa- neringsregeling (geen dwangakkoord-regeling).

Deze contra-indicaties zouden mogelijk geneutraliseerd kunnen worden indien de gemeentelijke schuldhulp en schuldsanering gaan voldoen aan materiële vereisten en bijbehorende formele vereisten (zie C. hieronder). In feite gaat het dan om regels en waarborgen die nu al bestaan in de wettelijke schuldsane- ring (Wsnp).

**Materiële aspecten van de maatregel behoeven aandacht (C).** Invoering van maatregel 1.1 en/of 1.2 ziet in eerste instantie op de belangen van de *schuldenaren* in een problematische schuldsituatie. Om ervoor te zorgen dat de rechten en de belangen van de *schuldeisers* tot op zekere hoogte gewaarborgd



blijven (balans), zullen in de wet rechten en plichten van de schuldenaar, de schuldeisers en de werkwijze van de gemeente als schuldsaneerder vastgelegd moeten worden, bijvoorbeeld in de Wgs (zie onder E. hieronder). Onderdelen van de Wsnp en mogelijk van de gedragscode van de NVVK zullen hierbij als leidraad kunnen dienen. Om ervoor te zorgen dat gemeenten kunnen voldoen aan de hierboven aangestipte materiële en formele vereisten van een evenwichtige behandeling van de belangen van schuldenaren en schuldeisers zullen gemeentelijke schuldhulpverleners over de nodige juridische kennis moeten beschikken.

**Rechtsbescherming van schuldenaar en schuldeisers dient geregeld te worden (D).** Indien de gemeente de mogelijkheid krijgt aan schuldeisers dwangregelingen op te leggen of als de schuldeisers gepocht worden in te stemmen wanneer zij niet tijdig reageren op een schuldsaneringsvoorstel, is het zaak de schuldeisers in ieder geval adequate rechtsbescherming te bieden.

**Benodigde wijzigingen in wet- en regelgeving (E).** De beoogde maatregel 1.1 zou in de Wgs opgenomen kunnen worden, eventueel met nadere regelgeving in het Besluit Wgs. Een evenwichtige benadering (bescherming belangen schuldenaar en schuldeisers) vergt een zeer omvangrijke wijziging van de Wgs (vgl. de opmerkingen onder C. hierboven). In de Wgs zijn nu immers de daarvoor relevante regelingen niet opgenomen. Talloze wetten zullen hierop aangepast moeten worden, onder meer het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Faillissementswet. Per saldo is de invoering van maatregel 1.1. vanuit juridisch perspectief zeer problematisch.

#### 4.4.2 Maatregel 1.2 Een wettelijke reactietermijn schuldeisers

##### *Beoordeling door schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders maatregel 1.2*

Schuldenaren zijn positief over deze maatregel, want deze kan tijd schelen en stress verminderen. Goed zou zijn: alle institutionele schuldeisers doen mee aan het Schuldenknooppunt. Schuldeisers benadrukken het verschil tussen grote en kleine schuldeisers. Voor grote schuldeisers is het voldoen aan termijnen geen probleem, dit speelt eerder bij kleine schuldeisers. Wat is er nodig om deze groep ook sneller te laten reageren? Ook hier wordt het Schuldenknooppunt genoemd. Net als bij de vorige maatregel wordt het belang van een goede balans tussen schuldenaar en schuldeiser genoemd. Uitvoerders zijn geen voorstander. Zij menen dat het om een relatief kleine groep schuldeisers gaat en dat beter gebruik kan worden gemaakt van bestaande instrumenten, met name het dwangakkoord. Deze maatregel gaat 'het verschil niet maken'. Net als bij de vorige maatregel wordt benoemd dat er niet altijd sprake hoeft te zijn van kwade opzet bij de (vooral kleine) schuldeisers, een en ander kan ook te maken hebben met onbekendheid. Meer voorlichting is dan belangrijk.

Per saldo zijn alleen de schuldenaren positief over deze maatregel.

##### *Juridische toets: gevolgen voor regelgeving maatregel 1.2*

In nog sterkere mate dan bij maatregel 1.1 dringt zich de vraag op of aantasting van het eigendomsrecht van de schuldeiser, indien hij niet tijdig op een voorstel tot schuldsanering reageert, niet in strijd zou kunnen komen met Protocol 1 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.<sup>41</sup> Bij de weging van het belang van de schuldeiser speelt wel een rol dat de uitoefening van zijn eigendomsrecht feitelijk reeds begrensd is door de insolvente toestand van de schuldenaar. Anders gezegd: wat is de waarde van een vordering op een insolvente schuldenaar en welke gerechtvaardigde belangen heeft een schuldeiser in een dergelijke situatie (van een kale kip valt niet te plukken)? De afweging van dat belang kan ook van

<sup>41</sup> Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM luidt als volgt: 'Article 1. Protection of property.

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law. The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.' In een zaak bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens deed een schuldeiser tevergeefs een beroep op deze verdragsrechtelijke bescherming van zijn eigendomsrecht, aangetast in een Finse schuldsaneringsregeling, zie EHRM 20 juli 2004, NJ 2005, 479. Overigens betrof dat wel een gerechtelijke schuldsaneringsregeling geen administratiefrechtelijke regeling. Het Hof overwoog onder meer dat inbreuken op het eigendomsrecht van de schuldeisers 'must comply with the principle of lawfulness and pursue a legitimate aim by means reasonably proportionate to the aim sought to be realised'.

geval tot geval verschillen. Het is denkbaar dat maatregel 1.2 alleen in bepaalde schuldensituaties toelaatbaar wordt geacht, maar een dergelijke differentiatie zal al snel tot complexe regelgeving leiden.

Per saldo is de invoering van maatregel 1.2. vanuit juridisch perspectief zeer problematisch.



# Maatregel 2

# 5

# 5 Maatregel 2 Versnelling doorstroming Wsnp

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt maatregel 2 ‘Versnelling doorstroming naar en doorlopen van Wsnp’ beoordeeld. Het doel van deze maatregel is het bereiken van een snellere doorstroming naar en doorloop van de Wsnp door vertragende factoren weg te nemen. De maatregel wordt beoordeeld vanuit het perspectief van respectievelijk de schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders (paragraaf 5.2) en vervolgens vanuit het juridisch perspectief (paragraaf 5.3). In de slotparagraaf (5.4) worden de bevindingen samengevat.

Maatregel 2 bestaat uit de volgende varianten, die achtereenvolgens worden besproken.

- Maatregel 2.1 Alle gemeenten gebruiken hetzelfde kwaliteitskader (bijvoorbeeld dat van de NVVK).
- Maatregel 2.2 Verplichte begeleiding door gemeente van de schuldenaar bij aanvraag Wsnp.
- Maatregel 2.3 Introductie van financiële prikkel in de beschermingsbewindvoering om schuldenaren niet langer dan strikt nodig is te begeleiden.
- Maatregel 2.4 Intensivering begeleiding bij doorlopen Wsnp: te beleggen bij een gemeentelijke (schuld)hulpverlener.
- Maatregel 2.5 Alle rechters gebruiken een te ontwikkelen beoordelingskader voor beoordeling van Wsnp-aanvragen.

## 5.2 Beoordeling door schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders

### 5.2.1 Maatregel 2.1 Alle gemeenten gebruiken hetzelfde kwaliteitskader (bijvoorbeeld dat van de NVVK)

Schuldenaren zijn van mening dat het NVVK-kwaliteitskader een mooi normatief instrument kan zijn. Omdat het kader is opgesteld naar aanleiding van een overeenkomst van belanghebbende partijen, zouden deze partijen zich ook goed kunnen neerleggen bij het kader. Wanneer gemeenten zich hieraan moeten houden, kan dit zorgen voor veiligheid en wederzijds vertrouwen tussen betrokken partijen.

Schuldeisers hebben regelmatig frustratie over de kwaliteit van de minnelijke schuldhulpverlening; een belangrijk aspect daarbij zijn de grote verschillen tussen gemeenten. Een kwaliteitskader, maar ook het toezicht op de naleving ervan, vinden zij om die reden heel belangrijk. Voor wat betreft het toezicht rijst de vraag waar dit het beste kan worden belegd. Verder moet er rekening gehouden worden met het feit dat niet alle hulpverleners aangesloten zijn bij de NVVK. Ook wordt er door de grote schuldeisers aandacht gevraagd voor het voorkomen van terugval tijdens het schuldhulpverleningstraject.

De uitvoerders zijn in principe vóór het instellen van een kwaliteitskader, zeker gezien de verschillen tussen gemeenten in de kwaliteit van de schuldhulpverlening. Zij verschillen van mening over de vraag of een dergelijk kader wettelijk moet worden vastgelegd. De uitvoerders willen een kwaliteitskader niet koppelen aan een specifieke belangenvereniging zoals de NVVK. Ook wordt gepleit voor boter bij de vis: als er aanvullende taken bij de gemeenten worden belegd, geef ze daar dan budget voor en begeleidt ze bij het doorvoeren van de gewenste veranderingen (procesbegeleiding, kennisontwikkeling).

*Algemeen:* schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders vinden het verstandig om een kwaliteitskader in te stellen, maar verschillen van mening of het NVVK-kader daarvoor gebruikt kan worden en of het kader wettelijk moet worden vastgelegd.

### 5.2.2 Maatregel 2.2 Verplichte begeleiding door gemeente van de schuldenaar bij aanvraag Wsnp

#### Schuldenaren

Dit lijkt de deelnemers een heel verstandige maatregel. De Wsnp-aanvraag is in de meeste situaties te ingewikkeld om het de schuldenaar zonder begeleiding te laten doen. Het kan niet missen dat hierdoor het percentage toewijzingen op aanvragen om toelating tot de Wsnp zal stijgen, zo verwachten zij.

#### Schuldeisers

Ook de schuldeisers achten dit een verstandige maatregel. Zij benadrukken daarbij het belang van het zo snel mogelijk hulp bieden, vroegsignalering, en het voorkomen van uitval en recidive.

### Uitvoerders

Ook de uitvoerders steunen deze maatregel. Schuldhulpverleners en rechters herkennen vanuit hun eigen praktijk dat het belangrijk is om de schuldenaar niet los te laten na het mislukken van het minnelijke traject en hem of haar te begeleiden bij de Wsnp-aanvraag en mee te gaan naar de rechtszitting. Ook in hun ervaring vergroot dit de slaagkans aanzienlijk.

Verder zijn de uitvoerders het er globaal over eens dat het belemmerend werkt dat de schuldenaar tijdens het traject te maken krijgt met (veel) verschillende personen en partijen. Een warme overdracht van de begeleiding bij de overgang van minnelijk naar wettelijk kan die belemmeringen deels wegnemen. Zo wordt bepleit om te onderzoeken of de beschermingsbewindvoerder tevens de Wsnp-bewindvoering voor zijn rekening kan nemen. Een andere suggestie, die tevens bij maatregel 2.4 aan de orde komt, is om de schuldenaar bij het doorlopen van de Wsnp tevens te laten begeleiden door zijn 'oude' gemeentelijke schuldhulpverlener.

### **5.2.3 Maatregel 2.3 Introductie van financiële prikkel in de beschermingsbewindvoering om schuldenaren niet langer dan strikt nodig is te begeleiden**

#### Schuldenaren

Schuldenaren herkennen de problematiek achter de maatregel. De ervaringsdeskundigen hebben aan hun ervaringen het beeld overgehouden dat een deel van de beschermingsbewindvoerders voor dat werk gekozen heeft om geld te verdienen, en niet om schuldenaren te helpen.

Schuldenaren geven aan dat deze maatregel eigenlijk niet nodig zou moeten zijn. Geopperd wordt om het schuldenbewind af te schaffen en schuldenaren te laten begeleiden door gemeentelijke schuldhulpverleners.

#### Schuldeisers

De meeste schuldeisers geven aan dat het beschermingsbewind zich aan hun waarneming onttrekt en ze hebben hier dus geen opvattingen over.

### Uitvoerders

Over de aanleiding voor deze maatregel verschillen de uitvoerders van mening. Berenschot (2019) constateerde dat er in de praktijk van de beschermingsbewindvoering (financiële) prikkels bestaan om cliënten langer onder zich te houden dan strikt gezien nodig is. Beschermingsbewindvoerders en rechters herkennen dit niet als een in de praktijk veelvoorkomend verschijnsel en roepen op te waken voor stellige conclusies. Er wordt op gewezen dat na de introductie van het schuldenbewind in 2014 het aantal beschermingsbewindzaken heel sterk is gestegen, wat voor onrust in de markt heeft gezorgd, en het aantal Wsnp-zaken scherp is gedaald. Het lijkt interessant de relatie tussen beide eens grondig te onderzoeken.

Alle uitvoerders kunnen zich wel voorstellen dat er kwaliteitsverschillen zijn tussen beschermingsbewindvoerders en een deel van hen constateert dat ook in de dagelijkse praktijk. Sommige uitvoerders zien wel wat in een actieve financiële prikkel tot het doorgeleiden naar een schuldregeling, andere geven er de voorkeur aan om eerst eens goed onderzoek te laten doen naar deze materie.

Uitvoerders geven aan dat er met ingang van 2021 nieuwe regels van kracht zijn geworden die kunnen gaan bijdragen aan het voorkomen van onnodig lange begeleiding door beschermingsbewindvoerders. Die regels gaan over het gemeentelijk adviesrecht over het schuldenbewind (is onderbewindstelling of gemeentelijke ondersteuning passender?) en over het (uitsluitend) tijdelijke karakter van het schuldenbewind vanaf dat moment. De meeste uitvoerders geven er de voorkeur aan de effecten van deze regels af te wachten voordat er nieuwe financiële prikkels worden ingevoerd.

### **5.2.4 Maatregel 2.4 Intensivering begeleiding bij doorlopen Wsnp: te beleggen bij een gemeentelijke (schuld)hulpverlener**

#### Schuldenaren

Schuldenaren zijn groot voorstander van deze maatregel. Voor burgers die gewend zijn aan de gemeentelijke schuldhulpverlening kan de begeleiding in de Wsnp een koude douche zijn; de Wsnp-bewindvoerder is immers geen hulpverlener en dat komt nogal eens als een verrassing. Zij menen dat management van verwachtingen door de gemeente net zo nuttig kan zijn als het intensiveren van de begeleiding tij-

dens Wsnp. Dat kan bijvoorbeeld helpen om te voorkomen dat Wsnp-trajecten voortijdig worden beëindigd vanwege onvoldoende solliciteren. De schuldenaren vragen ook aandacht voor de nazorg na het verkrijgen van de schone lei.

#### Schuldeisers

De schuldeisers vinden deze maatregel verstandig, al zeggen ze er direct bij dat ze weinig zicht hebben op hoe begeleiding nu is in de Wsnp. Hun perspectief is meer gericht op de kwaliteit van het minnelijk traject. Als de kwaliteit daarvan goed is, is van de rest – het wettelijke traject - minder nodig. Een goed kwaliteitskader bijvoorbeeld zoals dat van de NVVK, met adequaat toezicht op de uitvoering is het belangrijkste. En als je een slag maakt in de kwaliteit van het minnelijk traject, dan heb je ook een verbetering voor kleine schuldeisers, zo redeneren de schuldeisers.

#### Uitvoerders

Die begeleiding kan nuttig zijn, menen eigenlijk alle uitvoerders. Enkelen vragen zich wel af hoe noodzakelijk dergelijke begeleiding is. Zij wijzen op de zeer hoge slagingsgraad van de Wsnp-trajecten van rond de 90 procent. Je organiseert het dus maar voor een kleine groep, menen zij. Verder wordt de suggestie gedaan om de schuldenaar bij het doorlopen van de Wsnp te laten begeleiden door zijn 'oude' gemeentelijke schuldhulpverlener.

### **5.2.5 Maatregel 2.5 Alle rechters gebruiken een te ontwikkelen beoordelingskader voor beoordeling van Wsnp-aanvragen**

#### Schuldenaren

Schuldenaren herkennen de verschillen tussen (en binnen) de rechtbanken en vragen zich af hoeveel afstemming er eigenlijk al is tussen rechters. Het lijkt hen moeilijk om rechters te 'vangen' in zo'n kader. Kan de rechter dan wel maatwerk blijven bieden, want dat lijkt ze ook heel belangrijk. Schuldenaren verwachten eigenlijk meer resultaat van een goede begeleiding door schuldhulpverleners, zowel bij de Wsnp-aanvraag als bij de rechtszitting om daar de rechter te overtuigen, want dat laatste lukt de gemiddelde schuldenaar echt niet, zo menen zij.

#### Schuldeisers

Schuldeisers geven prioriteit aan maatregelen die de kwaliteit van het minnelijk traject verbeteren boven maatregelen die betrekking hebben op de Wsnp. Ze hebben weinig op deze maatregel tegen, maar urgent vinden ze hem niet. Er lijken ook geen specifieke belangen van kleine schuldeisers te spelen.

#### Uitvoerders

De verschillen tussen rechtbanken in de toelatingspercentages Wsnp herkennen de uitvoerders en met name de rechters wel. De wens tot meer uniformiteit snappen de meeste uitvoerders dan ook. Hun belangrijkste kanttekening daarbij is dat niemand op de stoel van de rechter kan gaan zitten. De wet geeft het kader en dat kader is bij de Wsnp behoorlijk strikt. Daarbinnen kan maatwerk worden toegepast en dat geeft ruimte voor verschillen. Het maatwerk is dan ook heel waardevol omdat er recht kan worden gedaan aan de specifieke omstandigheden van de casus. De uitvoerders zien het nut en de noodzaak van deze maatregel dan ook niet zo en voor zover ze die wel zien, lijkt het ze ingewikkeld om het te regelen.

## **5.3 Juridische toets: gevolgen voor regelgeving**

### **5.3.1 Maatregel 2.1 Alle gemeenten gebruiken hetzelfde kwaliteitskader (bijvoorbeeld dat van de NVVK)**

De Wgs is nu vooral een kaderwet, met een opdracht aan de gemeente om schuldhulpverlening aan te bieden. De Wgs bevat nauwelijks materiële of formele normen waar de schuldhulpverlening aan moet voldoen en wat de rechten en plichten zijn van schuldenaren en schuldeisers. Ter bevordering van de kwaliteit van de schuldhulpverlening, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid lijkt het aanbevelingswaardig om op landelijk niveau aan een dergelijke normering te gaan werken, zeker wanneer de gemeente de primaire verantwoordelijkheid behoudt – zie de commentaren bij Maatregel 1.1 onder C.

Ter bepaling van de *inhoud* van de wenselijke, landelijke normering van gemeentelijke schuldhulpverlening is breed onderzoek en overleg met de betrokken partijen nodig.

### Conclusie

Ter bevordering van de kwaliteit van de schuldhulpverlening, de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zouden voor gemeentelijke schuldhulp en (eventuele) schuldsanering landelijke normen ingevoerd kunnen worden. De vraag of die landelijke normen zouden moeten worden geënt op het NVVK-kwaliteitskader – of wellicht beter op delen van de Wsnp – vergt een volwaardig onderzoek, buiten het bestek van het onderhavige onderzoek<sup>42</sup>

#### 5.3.2 Maatregel 2.2 Verplichte begeleiding door gemeente van de schuldenaar bij aanvraag Wsnp

Indien gemeenten er niet in slagen om binnen een redelijke termijn een schuldregeling met schuldeisers te treffen, is een snelle doorstroom naar de wettelijke schuldsanering zeer wenselijk. Juist het feit dat personen die niet of niet afdoende door de gemeente geholpen (kunnen) worden, en dan van iedere oplossing van hun problematische schuldsituatie verstoken blijven, is een belangrijk knelpunt in ons stelsel van schuldhulp en schuldsanering zo constateerden de Nationale ombudsman,<sup>43</sup> Bureau Berenschot<sup>44</sup> en de Raad voor de rechtspraak.<sup>45</sup> Gemeenten hebben nu geen wettelijke plicht cliënten/schuldenaren door te geleiden naar de Wsnp, maar een dergelijke plicht kan zeer wel in de Wgs opgenomen worden. Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel aanhangig ter verbetering van de doorstroom naar de Wsnp.<sup>46</sup> Het wetsvoorstel betreft de toetsing van Wsnp-verzoeken door de rechter. Voorts is sinds 1 mei 2021 de Regeling Pilot Toevoeging verzoek toelating Wsnp van kracht.<sup>47</sup> Deze Pilot geeft de schuldenaar de mogelijkheid om een Wsnp-bewindvoerder een Wsnp-verzoek in te laten dienen op basis van een toevoeging gefinancierd door de Raad voor de Rechtsbijstand. Schuldenaren die niet of onvoldoende geholpen (kunnen) worden door de gemeente moeten dan wel de weg naar de Wsnp-bewindvoerder vinden. Bedoeld wetsvoorstel en de Pilot zien dus wel op verbetering van de doorstroom naar en toegang tot de Wsnp, maar niet op de belangrijke rol die gemeenten in die doorstroom naar de Wsnp kunnen vervullen.

### Conclusie

Een plicht voor gemeenten om schuldenaren naar het wettelijke schuldsaneringstraject van de Wsnp te begeleiden, indien het minnelijke traject niet slaagt, kan in de Wgs opgenomen worden.

#### 5.3.3 Maatregel 2.3 Introductie van financiële prikkel in de beschermingsbewindvoering om schuldenaren niet langer dan strikt nodig is te begeleiden

Sinds 2014 kan het vermogen van natuurlijke personen ook onder bewind gesteld worden wegens problematische schulden (Art 1:431 lid 1 onder b BW). De beschermingsbewindvoerder beheert het onder bewind gestelde vermogen en de rechthebbende kan over het vermogen slechts met medewerking van de beschermingsbewindvoerder beschikken. Artikel 1:441 BW bepaalt (a) dat de bewindvoerder ‘bij de vervulling van zijn taak de rechthebbende vertegenwoordigt in en buiten rechte’ en, sinds 2014, (b) dat de bewindvoerder ‘alle handelingen kan verrichten die aan een goed bewind bijdragen’. Volgens de Memorie van Toelichting houdt dit laatste mede in dat de bewindvoerder ervoor moet zorgdragen dat de beslagvrije voet correct wordt toegepast.<sup>48</sup> De beschermingsbewindvoerder heeft echter geen wettelijke taak de schuldenproblematiek op te lossen.

<sup>42</sup> Denk aan onderwerpen als: fixatiemoment schulden en rente, vrij te laten bedrag, liquidatie vermogensbestanddelen (woonhuis), verrekening, verificatie schuldvorderingen, positie zekerheidsgerechtigden (hypotheek woonhuis), uitdeling aan schuldeisers, rechtsbescherming - vgl. par. 5.3 onder C – Inhoudelijke aspecten van de Maatregel.

<sup>43</sup> Nationale ombudsman, *Hindernisbaan zonder finish* (2020), p. 3 en 42.

<sup>44</sup> Berenschot, *'Aansluiting gezocht!'* (2019).

<sup>45</sup> Raad voor de Rechtspraak, *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak* (2019), p. 29.

<sup>46</sup> Wetsvoorstel 35915 op 24 september 2021 ingediend bij de Tweede Kamer: ‘Wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen.’ Zie over dit wetsvoorstel Arnoud Noordam, ‘Wetsvoorstel wijziging toelatingscriteria Wsnp. Zicht op verbetering doorstroom naar de Wsnp?’ Wsnp Periodiek 2021/04.

<sup>47</sup> Zie over deze pilot Annemarie Bosma, ‘Regeling Pilot Toevoeging verzoek toelating Wsnp (PTW)’, Wsnp Periodiek 2021/03.

<sup>48</sup> Kamerstukken II, 2011/2012, 33 054, nr. 3, p. 35.

Voor de beloning van de beschermingsbewindvoerder verwijst art. 447 Boek 1 BW naar de algemene maatregel van bestuur: ‘Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren’. De professionele beschermingsbewindvoerder die voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen en is aangesteld wegens problematische schulden maakt aanspraak op een jaarvergoeding van € 1.536,- (en € 1.842,- bij twee personen gehuwd in gemeenschap van goederen).<sup>49</sup> Daarnaast heeft de beschermingsbewindvoerder aanspraak op eenmalige vergoedingen indien hij bepaalde taken heeft verricht of volbracht, zoals (a) het verrichten van aanvangswerkzaamheden (€ 559) of het voeren van budgetbeheer voorafgaand aan het bewind (€ 419), (b) verkoop of ontruiming van een woning (€ 349), (c) het beheren van een persoonsgebonden budget (€ 523), en (d) het opmaken van een eindrekening en verantwoording (€ 210).<sup>50</sup> Indien het een schuldenbewind betreft, lijkt het uit overwegingen van efficiency en effectiviteit voor de hand te liggen in de wet te verankeren welke taken de beschermingsbewindvoerder heeft om de oorzaken van de problematische schulden aan te pakken en ook te werken aan een oplossing van de schuldsituatie. Een beloningsdifferentiatie zou een dienstige stimulering kunnen zijn om de realisatie van schuldhulp en schuldsanering te versnellen. De beschermingsbewindvoerder zou zelf die hulp en sanering ter hand kunnen nemen, hij/zij zou daartoe ook kunnen samenwerken met derde partijen zoals schuldhulpverleners en/of Wsnp-bewindvoerders. Afhankelijk van de door de politiek beschikbaar gestelde begrotingsruimte zou (A) een eenmalige vergoeding betaald kunnen worden bij bijvoorbeeld het realiseren van een schuldregeling, of (B1) de jaarvergoeding *verlaagd* kunnen worden, en tegelijkertijd (B2) een eenmalige vergoeding toegekend kunnen worden bij het realiseren van een schuldenregeling binnen een bepaalde termijn, bijvoorbeeld een jaar na instelling van het schuldenbewind. A is kostenverhogend, B is kostenneutraal.

#### Conclusie

Het invoeren van een financiële prikkel in de beschermingsbewindvoering om schuldenaren niet langer dan strikt nodig is te begeleiden, kan eenvoudig gerealiseerd worden in de bestaande ‘Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren’. Verschillende varianten zijn denkbaar – zie het commentaar hierboven.

#### 5.3.4 Maatregel 2.4 Intensivering begeleiding bij doorlopen Wsnp: te beleggen bij een gemeentelijke (schuld)hulpverlener

De Wsnp-bewindvoerder wordt benoemd door de rechtbank en is belast met (A) het toezicht op de naleving door de schuldenaar van diens saneringsverplichtingen en (B) het beheer en de vereffening van het vermogen van de schuldenaar (art. 316 Fw). De Wsnp-bewindvoerder heeft geen wettelijke taak de schuldenaar te adviseren of hulp te bieden. Indien de Wsnp-bewindvoerder in zijn toezichthoudende taak (A) constateert dat de schuldenaar zijn saneringsverplichtingen niet of niet volledig nakomt, dan ligt het uiteraard wel voor de hand dat de bewindvoerder aanwijzingen geeft aan de schuldenaar hoe hij zijn verplichtingen wél correct kan nakomen. In de Wsnp-praktijk zijn er verschillen waar te nemen tussen Wsnp-bewindvoerders die hierbij wel of juist geen adviserende c.q. ondersteunende rol op zich (willen) nemen – Wsnp-bewindvoerders maken hierin individuele afwegingen. Bij schuldenaren bestaat nogal eens een te hoog gespannen verwachting van de hulp die zij van de Wsnp-bewindvoerder krijgen. Het slagingspercentage in de Wsnp is hoog en het aantal schuldenaren dat het traject niet succesvol afrondt is beperkt. Om het slagingspercentage van de Wsnp nog verder te verhogen, en ook om een terugval te voorkomen en te zorgen voor een duurzame, stabiele financiële situatie, zou het dienstig kunnen zijn gemeentelijke schuldhulpverleners in te zetten om schuldenaren te ondersteunen. Bijvoorbeeld bij (a) het vinden van werk, (b) het verzorgen van belastingaangiften en het aanvragen van toeslagen, (c) budgetbeheer (het bewaken van c.q. het rondkomen met het vrij te laten bedrag (Vtlb)). In plaats van gemeentelijk budgetbeheer wordt ook regelmatig de verdergaande maatregel van beschermingsbewind genomen. De kosten daarvan komen, via de bijzondere bijstand, veelal voor rekening van de gemeente. De gemeente kan ook zelf budgetbeheer aanbieden. Zo zou de gemeente tot integrale trajectondersteuning kunnen komen door (1<sup>e</sup>) toeleiding van de klant/schuldenaar naar de Wsnp (Maatregel 2.1), (2<sup>e</sup>)

<sup>49</sup> Zie art. 3 lid 2b en art. 7 lid 4 van de Regeling beloning. Dit is de vergoeding voor professionele bewindvoerders die voldoen aan de kwaliteitseisen gesteld in het ‘Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren’ gebaseerd op art. 1:435 lid 7 BW.

<sup>50</sup> Art. 3 lid 5 van de Regeling beloning.



budgetbeheer en begeleiding tijdens de Wsnp (a-c, hierboven), (3<sup>e</sup>) nazorg na de Wsnp ter voorkoming van nieuwe schulden.

#### Conclusie

Gelijk Maatregel 2.2 zou deze Maatregel 2.4 zeer wel opgenomen kunnen worden in de Wgs.

#### 5.3.5 Maatregel 2.5 Alle rechters gebruiken een te ontwikkelen beoordelingskader voor beoordeling van Wsnp-aanvragen

Er bestaat reeds een dergelijk kader, opgenomen als *Bijlage IV* bij het ‘Procesreglement verzoekschrift-procedures insolventiezaken rechtbanken.’ Deze *Bijlage IV* vormt geen recht in de zin van art. 79 RO en lijkt ook geen al te grote rol te spelen in de jurisprudentie. In de jurisprudentie zijn wel *enkele* uitspraken te vinden waarbij naar bepalingen uit deze *Bijlage IV* wordt verwezen. Bijvoorbeeld de regel dat een ex-verslaafde zijn verslaving een jaar onder controle moet hebben voordat die schuldenaar tot de Wsnp kan worden toegelaten.

Het zou natuurlijk denkbaar zijn dat *Bijlage IV* door de rechterlijke macht wordt bijgewerkt en uitgebreid, en meer aandacht krijgt in de rechtspraak. Ook zou de wetgever ervoor kunnen kiezen in de Faillissementswet (art. 284, 285 en 288 Fw) eenduidiger rechtsregels op te nemen die de beoordelingsruimte van de rechter verkleinen en daarmee de voorspelbaarheid van de rechtspraak zouden vergroten (bevordering rechtsgelijkheid en rechtszekerheid). Bij voorkeur zou een aanscherping van de toelatingscriteria zodanig moeten zijn dat rechterlijk maatwerk mogelijk blijft of de ruimte voor maatwerk zelfs verruimd wordt.

#### Conclusie

Het beoordelingskader van Wsnp-aanvragen kan in de Faillissementswet en/of door de rechterlijke macht in het Procesreglement nader uitgewerkt worden.

### 5.4 Samenvatting beoordeling maatregel 2 Versnelling doorstroming Wsnp

#### 5.4.1 Maatregel 2.1 Alle gemeenten gebruiken hetzelfde kwaliteitskader (bijvoorbeeld dat van de NVVK)

*Beoordeling door schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders.* Zowel schuldenaren, schuldeisers als uitvoerders vinden het verstandig als er een dergelijk kwaliteitskader wordt ingevoerd. Onder schuldeisers en uitvoerders bestaat aarzeling over dan wel weerstand tegen het gebruik van het kwaliteitskader van de NVVK. Sommigen hebben daar inhoudelijke redenen voor, anderen voeren aan dat het kwaliteitskader niet bij een van de betrokken belangenorganisaties moet worden belegd. Uitvoerders verschillen van mening over de vraag of een dergelijk kader wettelijk moet worden vastgelegd.

*Juridische toets.* Ter bevordering van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zouden voor gemeentelijke schuldhulp en (eventuele) schuldsanering landelijke normen ingevoerd kunnen worden. De vraag of die landelijke normen zouden moeten worden geënt op het NVVK-kwaliteitskader – of wellicht beter op delen van de Wsnp – vergt een volwaardig onderzoek, buiten het bestek van het onderhavige onderzoek.

#### 5.4.2 Maatregel 2.2 Verplichte begeleiding door gemeente van de schuldenaar bij aanvraag Wsnp

*Schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders* vinden dit allemaal een verstandige maatregel.

*Juridische toets.* Met een vrij eenvoudige wijziging van de Wgs kan een dergelijke plicht aan de gemeenten opgelegd worden.

#### 5.4.3 Maatregel 2.3 Financiële prikkel in de beschermingsbewindvoering om schuldenaren niet langer dan strikt nodig is te begeleiden

*Beoordeling door schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders.* *Schuldenaren* menen dat deze maatregel niet nodig zou moeten zijn, van beschermingsbewindvoerders mag worden verwacht dat zij zich inzetten voor het oplossen van de problemen van schuldenaren. *Schuldeisers* zeggen onvoldoende zicht te

hebben op het beschermingsbewind om een opvatting over deze maatregel te hebben. *Uitvoerders* blijken geen voorstander te zijn van deze maatregel. Zij menen dat onvoldoende is komen vast te staan dat dit probleem substantiële vormen heeft aangenomen en dat daarom verder onderzoek is nodig alvorens er nieuwe financiële prikkels worden ingesteld. Bovendien zijn in 2021 nieuwe regels van kracht geworden waarvan zij het effect eerst willen afwachten.<sup>51</sup> Per saldo is er dus weinig draagvlak voor deze maatregel.

*Juridische toets.* Het invoeren van een financiële prikkel in de beschermingsbewindvoering om schuldenaren niet langer dan strikt nodig is te begeleiden, kan gerealiseerd worden in de bestaande 'Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren'. Verschillende varianten zijn daarvoor denkbaar.

#### 5.4.4 Maatregel 2.4 Intensivering begeleiding bij doorlopen Wsnp

*Schuldenaren* vinden dat de maatregel kan bijdragen aan het succesvol doorlopen van de Wsnp. Daarbij is ook van belang dat schuldenaren door de gemeenten goed worden voorbereid op de overgang van het minnelijk naar het wettelijk traject en de gang van zaken in het wettelijk traject. *Schuldeisers en uitvoerders* menen dat deze maatregel kan helpen, maar wijzen op het hoge slagingspercentage in de Wsnp en vragen zich af of hier niet iets wordt opgetuigd voor een te kleine groep. Per saldo wisselt dus het draagvlak voor deze maatregel.

*Juridische toets.* Net als geldt voor maatregel 2.2 kan ook maatregel 2.4 zeer wel worden opgenomen in de Wgs.

#### 5.4.5 Maatregel 2.5 Alle rechters gebruiken een beoordelingskader voor beoordeling van Wsnp-aanvragen

*Beoordeling door schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders:* geen van hen verwacht veel van deze maatregel. Het doel, meer eenheid in de beoordeling van de Wsnp-aanvragen, klinkt weliswaar aantrekkelijk maar lijkt hun ingewikkeld om te bereiken. Gewezen wordt op het belang van het kunnen bieden van het maatwerk, dat met de introductie van een dergelijke maatregel mogelijk belemmerd wordt.

*Juridische toets.* Een beoordelingskader van Wsnp-aanvragen kan in de wet en/of het Procesreglement nader uitgewerkt worden.

<sup>51</sup> Zij doelen op het adviesrecht van de gemeente ten aanzien van het schuldbewind zoals opgenomen in artikel 1:432a BW, ingevoerd per 1 januari 2021. Citaat uit [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl): 'De nieuwe wet regelt dat gemeenten drie maanden nadat schuldbewind is ingesteld de rechter mogen adviseren of een inwoner het beste kan worden geholpen door voortzetting van het bewind, of door een lichtere vorm van gemeentelijke ondersteuning. Gemeenten kunnen zo hun regierol bij schuldhulpverlening beter vervullen. Dit draagt bij aan de samenwerking tussen rechtbanken, gemeenten en bewindvoerders.'



# Maatregel 3

# 6

## 6 Maatregel 3 Versterking positie kleine schuldeiser

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt maatregel 3 beoordeeld. Maatregel 3 beoogt versterking van de positie van de kleine schuldeiser. Het doel is de bescherming van kleine schuldeisers, voor wie meer snelheid in het minnelijk traject negatief kan uitwerken. Door hen te compenseren wordt bevorderd dat zij meewerken aan een schuldregeling met kwijtschelding. De maatregel wordt beoordeeld vanuit het perspectief van respectievelijk de schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders (paragraaf 6.2) en vervolgens vanuit het juridisch perspectief (paragraaf 6.3). In de slotparagraaf (6.4) worden de bevindingen samengevat.

Maatregel 3 bestaat uit de volgende varianten, die achtereenvolgens worden besproken.

- Maatregel 3.1 Bescherming via een buitenrechtelijk fonds waar kleine schuldeisers aanspraak op kunnen maken tot een bepaald percentage van de oorspronkelijke vordering.
- Maatregel 3.2 Verdergaande fiscale voordelen in het geval een kleine schuldeiser meewerkt aan een minnelijke schuldregeling. Bijvoorbeeld door, naast de mogelijkheid om schulden die je als schuldeiser hebt kwijtgescholden af te trekken, verdergaande kostenaf trek of andere fiscale voordelen mogelijk te maken.
- Maatregel 3.3 De uitzonderingspositie van overheidsschuldeisers afschaffen. Door deze verandering kan een groter deel van de afloscapaciteit van de schuldenaar naar de andere schuldeisers gaan (een vorm van compensatie).

### 6.2 Beoordeling door schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders

#### 6.2.1 Maatregel 3.1 Buitengerechtelijk fonds voor kleine ondernemer als schuldeiser en 3.2 Fiscale voordelen voor kleine ondernemer als schuldeiser

Schuldenaren wijzen erop dat het belangrijk is om de kleine schuldeisers te stimuleren om mee te gaan in de schuldregeling. Als deze maatregelen daarbij helpen dan vinden zij het prima. Ze vragen zich wel af hoe de kleine schuldeiser kan worden gedefinieerd. En houdt zo'n definitie stand bij de rechter?

Schuldeisers zien niet veel in deze maatregelen. Ze leveren vooral veel vragen op voor de uitvoering: hoe maak je onderscheid tussen grote en kleine schuldeisers? Wie stelt het fonds samen en wie betaalt dat?

Uitvoerders zien ook niet veel in deze maatregelen. Het tast het beginsel van gelijke behandeling van crediteuren aan. Waarom zou de groenteboer belangrijker zijn dan een grote schuldeiser? Ook wijzen zij op de uitwerkingsproblemen (met name het onderscheid tussen grote en kleine schuldeisers) en hebben ze geen hoge verwachtingen van de effectiviteit van de maatregelen.

#### 6.2.2 Maatregel 3.3 De uitzonderingspositie van overheidsschuldeisers afschaffen

Schuldenaren zijn het om morele redenen eens met deze maatregel: waarom zou je schuldeisers niet gelijk behandelen? Zij verwachten dat deze maatregel de kleine schuldeisers ten goede kan komen, waardoor zij eerder zullen instemmen met een schuldregeling. Een van de uitvoerders vraagt zich af of kleine schuldeisers hier echt substantieel beter van worden en pleit ervoor dit eerst grondig door te rekenen.

Schuldeisers zijn positief over deze maatregel. Hij lijkt hen ook haalbaar: een kwestie van politieke wil. Deze maatregel zou hand in hand moeten gaan met andere maatregelen die de kwaliteit van de hulpverlening verhogen, menen zij.

Uitvoerders willen ook graag dat de uitzonderingspositie wordt afgeschaft. Zij noemen deze niet meer van deze tijd en bepleiten een gelijkschakeling met andere schuldeisers. Veel uitvoerders zijn wel sceptisch over de (politieke) haalbaarheid ervan. Voor hen is het dan ook de vraag of de oplossing hier ligt. Daarom benadrukken ze: meer tempo kan je ook maken zonder nieuwe maatregelen; gebruik daarvoor het dwangakkoord.

## 6.3 Juridische toets: gevolgen voor regelgeving

### 6.3.1 Inleiding en contextvragen

De sympathieke idee van bescherming van ‘kleine schuldeisers’ appelleert aan ons rechtvaardigheidsgevoel. Ook is een relatie te zien met een rechtsbeginsel van de moderne welvaartsmaatschappij dat de zwakkere (contracts)partij bescherming behoeft, welk beginsel terug te vinden is in, onder meer, ons socialezekerheidsstelsel, in het huurrecht en arbeidsrecht. In het van oorsprong ‘harde’ faillissementsrecht is aandacht gekomen voor de ‘eerlijke schuldenaar’ maar nog nauwelijks voor de ‘kleine schuldeiser’ – ook in de juridische literatuur is dit een onderbelicht punt. In zijn lezenswaardige *Essay: schuld, zonde en verhaal* besteedt professor mr. Wibier wél aandacht aan de kleine schuldeiser.<sup>52</sup> Verwijzend naar Bijbelse teksten, citeert Wibier: ‘Ze verkochten have en goed en verdeelden dat onder allen naar ieders behoefte.’<sup>53</sup> Wibier: “‘Naar ieders behoefte”, dat suggereert een verhaalsysteem waar de pijn zo veel mogelijk gedragen wordt door de sterkste schouders. Het zou betekenen dat de kleine zelfstandige die onbetaald dreigt te blijven meer recht op voorrang heeft dan het grote bedrijf dat de schade in beginsel nog kan dragen. Een soort verliesabsorptie naar draagkracht. Een dergelijk systeem levert natuurlijk allerlei moeilijkheden op. Hoe stel je vast wie de sterkste schouders heeft, wie draagt uiteindelijk het verlies en hoe voorkom je misbruik? Maar laat ik er dan dit tegenover stellen. Onder de huidige regelgeving zijn het juist vaak de sterkste schouders die de minste pijn dragen, omdat die sterkste schouders gemiddeld genomen beter in staat zijn om voor hun belangen op te komen, door zich van zekerheidsrechten, een professioneel incassobeleid en juridisch en financieel advies beter te wapenen tegen (de gevolgen van) insolventie van hun wederpartij. Als wij de Bijbelse norm tot uitgangspunt zouden nemen bij een herziening van de wettelijke verhaalsregeling, zouden wij in ieder geval kunnen streven naar een andere verdeling van de pijn dan nu vaak het geval is.’ Tot zover Wibier.

Voordat we overgaan tot de bespreking van de varianten van Maatregel 3, gaan we eerst in op enkele contextvragen. De belangrijkste betreffen de definitie van de ‘kleine schuldeiser’ – zoals ook al door Wibier opgeworpen. Welke schuldeiser wordt als ‘klein’ aangemerkt c.q. valt binnen deze doelgroep? Gaat het om consumenten-schuldeisers of ook ondernemers-schuldeisers? Gaat het bij ondernemers dan om het aantal medewerkers, om omzet of winst? In dit verband is ook de motivering van belang om kleine ondernemers meer aandacht geven dan ondernemers in het algemeen.

*Hoogte vordering.* Is een ‘kleine schuldeiser’ een schuldeiser die een ‘klein’ bedrag te vorderen heeft? En zo ja, welk vorderingsbedrag zou dit dan moeten zijn: vorderingen tot € 100,-, tot € 1.000 of ook nog hogere bedragen? Hoe *lager* de bovengrens van ‘klein’ wordt gesteld, des te geringer ook de schade van de ‘kleine schuldeiser’ bij wanbetaling zal zijn. Hoe *hoger* de bovengrens des te groter de groep schuldeisers die valt onder de te compenseren doelgroep.

*Aard en inkomen schuldeiser.* Wanneer zijn *ondernemers* ‘kleine schuldeisers’? Wanneer zij een bescheiden of geen winst maken of wanneer zij verlies lijden – en dan alle ondernemers met een negatief resultaat of slechts zij die verlies lijden door het noodgedwongen afschrijven van de oninbare vordering? Of dient de kwalificatie ‘klein’ gekoppeld te worden aan de omzet van de ondernemer/schuldeiser? Of dienen alleen *consumenten* als ‘kleine schuldeiser’ aangemerkt te worden? En dan slechts consumenten die niet meer verdienen dan een bepaald inkomen: bijvoorbeeld natuurlijke personen, niet-ondernemers met een inkomen tot modaal of niet hoger dan minimumloon?

### Conclusie ten aanzien van de contextvragen

Vragen ter afbakening van de te beschermen doelgroep van ‘kleine schuldeisers’ – en de rechtsongelijkheid die dat meebrengt ten opzichte van de overige schuldeisers – zijn in eerste instantie rechtspolitieke vragen; beantwoording daarvan ligt buiten het bestek van dit rapport. Van belang hierbij is uiteraard dat de wet juist uitgaat van, in beginsel, gelijke verhaalsrechten van schuldeisers: de zogenoemde *paritas creditorum*.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> R.M. Wibier, ‘*Essay: schuld, zonde en verhaal*’, Tijdschrift voor Insolventierecht 2021/14.

<sup>53</sup> Wibier, t.a.p. p. 107, verwijzend naar Lucas Handelingen 2:44/45.

<sup>54</sup> Zie art. 3:271 BW en het commentaar hierboven bij Maatregel 1.1.

### 6.3.2 Bescherming via een buitenrechtelijk fonds

Er zou een fonds kunnen worden ingericht waar kleine ondernemers als schuldeisers aanspraak op kunnen maken tot een bepaald percentage van de oorspronkelijke vordering.

Staat de te beschermen doelgroep eenmaal vast, dan is het denkbaar dat de desbetreffende schuldeisers aanspraak krijgen op vergoeding uit een schadefonds. Zo valt te denken aan een *Schadefonds wambetaling aan kleine schuldeisers*, te vergelijken met het *Schadefonds geweldsmisdrijven*.<sup>55</sup> De vraag is wie het fonds beheert, wie het fonds financiert en hoe hoog de compensatie zou moeten zijn. Het fonds zou bijvoorbeeld beheerd kunnen worden door de VNG.<sup>56</sup>

Waar het gaat om compensatie van ondernemers gefinancierd door de overheid, doemt de vraag op of geen sprake zal zijn van verboden staatssteun.<sup>57</sup> Nu het compensatie betreft van een selectieve groep gedupeerde ondernemers, lijkt het gevaar van verboden staatssteun al snel op de loer te liggen.<sup>58</sup> Verenigbaar met de interne markt *zijn* echter 'steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen' maar het lijkt niet aannemelijk dat insolventie van natuurlijke personen als zo'n 'buitengewone gebeurtenis' valt aan te merken.<sup>59</sup> Voorts *kunnen* als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd, onder meer: 'steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid [...], mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.'<sup>60</sup>

Indien niet de overheid het fonds financiert, wie dan wel? Een mogelijkheid zou zijn dat kredietinstellingen aan een dergelijk fonds afdragen. In dit verband zijn de voorzieningen die zijn getroffen in de Belgische collectieve schuldregelingen interessant om te vermelden. Krachtens die regeling wordt aan kredietinstellingen belasting geheven over het saldo van achterstallige consumentenschulden aan deze kredietinstellingen.<sup>61</sup> De gedachte is dat de kredietinstelling meebetaalt aan de mede door de kredietinstelling veroorzaakte schuldensituatie (versimpeld gezegd: 'de vervuiler betaalt (mee)'). Deze belastingopbrengst dient in België overigens ter dekking van bepaalde *kosten* van de schuldbemiddeling en de informatieverstrekking over schuldenproblematiek – en niet ter compensatie van kleine schuldeisers. De vraag blijft natuurlijk wel of het gerechtvaardigd is dat (alleen) 'grote' kredietinstellingen, die bij schuldsanering zelf ook schade zullen lijden, de schade van 'kleine' schuldeisers compenseren.

#### Conclusie

Oprichting van een fonds ter compensatie van kleine schuldeisers behoeft regeltechnisch niet ingewikkeld te zijn. Te beantwoorden vragen liggen meer in de sfeer van financiering en (kosten van) uitvoering. Indien de overheid het fonds zou financieren, zou het verbod van staatssteun een belangrijke belemmering kunnen opwerpen.

### 6.3.3 Verdergaande fiscale voordelen

Er zou ook voorzien kunnen worden in fiscale voordelen als een kleine ondernemer als schuldeiser meewerkt aan een minnelijke schuldregeling. Bijvoorbeeld door, naast de mogelijkheid om schulden die je als schuldeiser hebt kwijtgescholden af te trekken, verdergaande kostenafreuk of andere fiscale voordelen mogelijk te maken.

- Bij kwijtschelding c.q. het afschrijven van vorderingen zal een ondernemer afgedragen btw kunnen terugvorderen en zal voorts de belastbare winst van de ondernemer verminderen. Administratieve

<sup>55</sup> Zie voor een recent advies op dit terrein: 'Op verhaal komen. Naar een afgewogen, consistent en betaalbaar stelsel voor compensatie van slachtoffers van een strafbaar feit' van de Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten, onder voorzitterschap van mr. J.P.H. Donner, maart 2021.

<sup>56</sup> Vergelijk het Landelijk Waarborgfonds Saneringskredieten waaraan gewerkt wordt door de NVVK, <https://www.nvkv.nl/thema/waarborgfonds-saneringskredieten>.

<sup>57</sup> Zie het verbod daarop in art. 107 lid 1 van het EU-Werkingsverdrag.

<sup>58</sup> Voor een eerste oriëntatie zie de website van het Expertisecentrum Europees Recht, <https://ecer.minbuza.nl/ecer/dossiers/staatssteun/het-verbod-op-staatssteun.html>.

<sup>59</sup> Artikel 107 lid 2 sub b Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>60</sup> Zie art. 107 lid 5 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>61</sup> Zie Artikel 20 van de Belgische 'Wet betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen onroerende goederen.'

- lasten, waaronder ook lasten die samenhangen met de inning c.q. oninbaarheid van vorderingen, zullen steeds als bedrijfslasten in mindering komen op de belastbare winst.
- Bij specifieke, aanvullende regels voor fiscale tegemoetkomingen voor kleine schuldeisers zullen weer afbakeningsvragen opkomen en zal ook de rechtsgelijkheid van schuldeisers opnieuw in het geding komen.

### Conclusie

Het zal niet eenvoudig zijn kleine schuldeisers fiscaal tegemoet te komen wegens te verwachten (a) obstakels bij afbakening van de doelgroep en (b) doorbreking van de rechtsgelijkheid.

#### 6.3.4 De uitzonderingspositie van overheidsschuldeisers afschaffen

Overwogen kan worden de preferentie van de overheid af te schaffen. Door deze verandering kan een groter deel van de afloscapaciteit van de schuldenaar naar de andere schuldeisers gaan (een vorm van compensatie).

##### *Bijzondere incassobevoegdheden en preferenties*

Bij de uitzonderingspositie van overheidsschuldeisers kan zowel gedacht worden aan bijzondere incassobevoegdheden als preferenties.<sup>62</sup> Een gewone schuldeiser is voor incasso veelal aangewezen op een gang naar de rechter. Diverse overheidsschuldeisers hebben bijzondere incassobevoegdheden zoals een dwangbevel, zonder rechterlijke tussenkomst, of bronheffing: direct inhouden van een vordering op uitkering, loon of pensioen van de schuldenaar. Bij preferenties gaat het om een afwijking van het gelijke verhaalsrecht van schuldeisers.<sup>63</sup>

##### *Preferenties overheidsschuldeisers.*

Diverse schuldeisers hebben bevoorrechte vorderingen, dat wil zeggen een hoger gerangschikt verhaalsrecht dan concurrente crediteuren. De Belastingdienst heeft een voorrecht op alle goederen van de schuldenaar en haar voorrecht gaat boven de meeste andere voorrechten.<sup>64</sup> Naast de vorderingen van de Belastingdienst zijn ook bepaalde vorderingen van het UWV, de SVB en van gemeenten bevoorrecht, steeds op basis van een wettelijke bepaling.<sup>65</sup>

Het voorrecht van de Belastingdienst boven de concurrente crediteuren is omstrede en staat reeds lang ter discussie.<sup>66</sup> In de Wsnp (1998) is het voorrecht boven concurrente vervangen door een recht op een dubbel zo groot percentage (art. 349 lid 2 Fw). De Wet Homologatie Onderhands Akkoord (WHOA, 2021) voorziet niet in een dergelijke inperking van het absolute voorrecht van de fiscus tot 'slechts' een dubbel percentage. Uit de aangepaste Leidraad Invordering blijkt evenwel dat de Belastingdienst genoeg neemt met het dubbele percentage, en eventueel zelfs met minder wanneer bij een WHOA-akkoord aan mkb-crediteuren (noodgedwongen) een uitdeling ter hoogte van 20 procent van hun vorderingen wordt aangeboden.<sup>67</sup> In de brief aan de Tweede Kamer d.d. 11 oktober 2021 ten aanzien van de 'Aanpak belastingschulden in verband met corona' kondigde de staatssecretaris van Financiën aan dat de Belastingdienst tijdelijk een versoepeld beleid hanteert voor minnelijke saneringsakkoorden in de periode 1 augustus 2021 t/m 30 september 2023. In die periode neemt de Belastingdienst genoeg met *hetzelfde* uitkeringspercentage als aan concurrente crediteuren aangeboden (dus: een gelijk percentage, geen dubbel percentage).

<sup>62</sup> Zie het rapport van Berenschot 'Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties', 4 mei 2018.

<sup>63</sup> Bij een preferentie gaat het om doorbreking van de gelijke gerechtigdheid van schuldeisers (*paritas creditorum*) tot de verhaalsopbrengst – zie ook het commentaar bij Maatregel 1.1. onder A.

<sup>64</sup> Art. 21 Invorderingswet 1990.

<sup>65</sup> Zie voor voorbeelden van de bevoorrechte terugvordering door (a) het UWV: art. 36d Werkloosheidswet en 34a Ziektewet, (b) de Sociale Verzekeringsbank: art. 25a Algemene Ouderdomswet en (c) de Gemeente: art. 60 lid 7 Participatiewet.

<sup>66</sup> De voorrang van de fiscus bestaat hier te lande al sinds het begin van de 19<sup>e</sup> eeuw – destijds op basis van Franse regelingen en later verankerd in de Invorderingswet 1845. Onder andere de Commissie Insolventierecht pleitte voor de afschaffing, in het gehele insolventierecht, van de absolute voorrang van de fiscus. Vgl. Artikel 6.3.2 van het Voorontwerp Insolventierecht, Serie Onderneming en Recht deel 2-IV, Kluwer 2007, p. 80 (voorgesteld wetsartikel) en p. 356 (toelichting). Zie al eerder Rapport Commissie bevoorrecht van vorderingen (Commissie-Houwing), Staatsuitgeverij, Den Haag 1974.

<sup>67</sup> Bij besluit van 30 juni 2021 is de Leidraad Invordering gewijzigd. Artikel 73.3a.2. Voorwaarden WHOA-akkoord van de Leidraad, verwijzend naar de 20%-mkb-regeling in art. 374 lid 2 Fw, bepaalt: 'De ontvanger kan daardoor onder omstandigheden medewerking verlenen aan een akkoord ondanks dat hij niet het dubbele percentage ontvangt van hetgeen aan concurrente schuldeisers als bedoeld in artikel 374, tweede lid, FW op hun vorderingen zal worden uitgekeerd.'

Afschaffing van de preferentie van de Belastingdienst zal ten goede komen van *alle* overige preferente en concurrente schuldeisers en niet alleen ten goede komen van de kleine schuldeisers. De voorgestelde Maatregel 3.3 is daarmee minder doelgericht. Bij aantasting van de preferente positie van de Belastingdienst doemt ook de vraag op of wellicht ook de verhaalspositie van andere bevoorrechte schuldeisers en wellicht ook de zekerheidsgerechtigden aan herziening toe is. Als voordeel van deze Maatregel 3.3 kan genoemd worden dat van verboden staatssteun geen sprake zal zijn, juist nu de maatregel *niet* selectief is in de zin dat een specifieke groep ondernemers wordt bevoordeeld.

#### Conclusies

- In de Wsnp is het absolute voorrecht van de Belastingdienst losgelaten: de fiscus ontvangt ‘slechts’ het dubbele van het uitdelingspercentage van de concurrente schuldeisers (art. 349a Fw). In het minnelijk traject is dit eveneens gebruikelijk (zie Leidraad Invordering 2008, artikel 26.3.5). In de schuldsaneringspraktijk is het absolute voorrecht van de Belastingdienst al losgelaten.
- De suggestie overheidspreferenties en in het bijzonder het aloude voorrecht van de Belastingdienst af te schaffen, is niet nieuw. In meer recente wetgeving (Wsnp) en beleidsontwikkelingen (coronamaatregelen belastingschulden) zijn ook aanwijzingen te vinden dat de rechtspolitieke overtuigingen die richting op bewegen. De budgettaire gevolgen zullen evenwel aanzienlijk kunnen zijn. Afschaffing van overheidspreferenties zal voorts wijziging vergen van velerlei regelgeving. Ten aanzien van de afschaffing of inperking van bijzondere incassobevoegdheden van overheidslichamen gelden gelijksoortige overwegingen.
- Bij eventuele herziening van het voorrecht van de Belastingdienst en andere voorrechten van overheidsschuldeisers, in zijn algemeenheid of meer in het bijzonder bij schuldsaneringsituaties, dient uiteraard goed overwogen te worden (A) welke rechtspolitieke doelen nagestreefd worden, en (B) welke financieel-economische effecten wetswijzigingen zullen hebben op de uitdeling aan bevoorrechte schuldeisers, zekerheidsgerechtigden en concurrente schuldeisers mede in het licht van de onderlinge verhouding van de (herziene) uitdelingspercentages, en (C) specifiek voor de (rijks)overheid: welke budgettaire effecten heeft aantasting van het voorrecht van de Belastingdienst?

## 6.4 Samenvatting beoordeling maatregel 3 Versterking positie kleine schuldeiser

### 6.4.1 Definitie kleine schuldeiser

Een belangrijke contextvraag betreft de definitie van de ‘kleine schuldeiser’. Welke schuldeiser wordt als ‘klein’ aangemerkt en valt daarmee binnen de doelgroep van deze maatregel? Gaat het zowel om consumenten als ondernemers? Gaat het bij ondernemers om het aantal medewerkers, om omzet of winst? Vragen ter afbakening van de te beschermen doelgroep van ‘kleine schuldeisers’ – en de rechtsongelijkheid die dat meebrengt ten opzichte van de overige schuldeisers – zijn in eerste instantie rechtspolitieke vragen; beantwoording daarvan ligt buiten het bestek van dit rapport. Van belang hierbij is uiteraard dat de wet juist uitgaat van, in beginsel, gelijke verhaalsrechten van schuldeisers: de zogenoemde *paritas creditorum*.

### 6.4.2 Maatregel 3.1 Buitenrechtelijk fonds en 3.2. Fiscale voordelen voor kleine schuldeisers

*Beoordeling door schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders.* Voor deze beide maatregelen bestaat draagvlak onder de schuldenaren, maar dat is niet of nauwelijks het geval onder schuldeisers en uitvoerders.

*Juridische toets.* Oprichting van een fonds ter compensatie van kleine schuldeisers is mogelijk, maar kan regeltechnisch complex zijn. Eerst dient de vraag beantwoord te worden welke ‘kleine schuldeisers’ in aanmerking komen voor een uitkering, in welke gevallen en hoog de uitkering zal zijn. Te beantwoorden vragen liggen voorts in de sfeer van financiering en (kosten van) uitvoering. Indien de overheid het fonds zou financieren, zou het verbod van staatssteun een belangrijke belemmering kunnen opwerpen waar het gaat om compensatie van ondernemers-kleine-schuldeisers.

Het zal niet eenvoudig zijn kleine schuldeisers fiscaal tegemoet te komen wegens te verwachten (a) obstakels bij afbakening van de doelgroep en (b) doorbreking van de rechtsgelijkheid.



Bij het doorvoeren van maatregel 3.1 kan ook het verbod op staatssteun een probleem opleveren waar het gaat om compensatie van ondernemers. Vanuit juridisch perspectief lijken de afbakening van de doelgroep en de daarmee verbonden rechts(on)gelijkheid een groter probleem. Deze problemen betreffen zowel maatregel 3.1 als 3.2.

#### **6.4.3 Maatregel 3.3 Afschaffen uitzonderingspositie overheidsschuldeisers**

*Beoordeling door schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders.* Alle deelnemers aan de workshops zijn voor het afschaffen van de uitzonderingspositie van overheidsschuldeisers. Maar met name de uitvoerders zijn sceptisch over de (politieke) haalbaarheid van deze maatregel.

*Juridische toets.* De suggestie overheidspreferenties af te schaffen is niet nieuw. In recente wetgeving (Wsnp) en beleidsontwikkelingen (coronamaatregelen belastingschulden) zijn ook aanwijzingen te vinden dat de rechtspolitieke overtuigingen die richting op bewegen. De budgettaire gevolgen zullen evenwel aanzienlijk kunnen zijn. Afschaffing van overheidspreferenties zal voorts wijziging vergen van velerlei regelgeving. Ten aanzien van de afschaffing of inperking van bijzondere incassobevoegdheden van overheidslichamen gelden gelijksoortige overwegingen.

Het doorvoeren van maatregel 3.3 is vanuit juridisch perspectief wel haalbaar, maar zal veel voeten in de aarde hebben.



# Maatregel 4

# 7

# 7 Maatregel 4 Wettelijk recht aflospauze

## 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt maatregel 4 beoordeeld. Deze maatregel geeft de schuldenaar een wettelijk vastgelegd recht op een aflospauze. Het doel van dit wettelijk recht op een aflospauze is het voorkomen of wegnemen van stress bij de schuldenaar, waardoor de toegang tot en de slaagkans van het schuldhulptraject wordt vergroot. Bij deze maatregel leggen we de volgende varianten voor:

*a. Aard van de regeling:*

- Als recht van de burger, zonder voorwaarden en zonder tussenkomst van een rechter.
- Als recht onder de voorwaarde dat dit nodig is voor het bieden van passende hulp. Gemeente is bevoegd te besluiten. Dat impliceert een besluit in de zin van de Awb (aanvraag, beschikking, bezwaar en beroepsprocedure).

*b. De plaatsing van de aflospauze in de tijd:*

- De aflospauze gaat in bij aanvang van de schuldregeling. Er wordt dan een wettelijke pauzemogelijkheid vooraf aan de schuldregeling geïntroduceerd van maximaal zes maanden.
- Evenredig verdeeld over de drie jaar dat een schuldregeling duurt.

De maatregel wordt beoordeeld vanuit het perspectief van respectievelijk de schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders (paragraaf 7.2) en vervolgens vanuit het juridisch perspectief (paragraaf 7.3). De genoemde varianten worden in de bespreking betrokken. In de slotparagraaf (7.4) worden de bevindingen samengevat.

## 7.2 Beoordeling door schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders

### Schuldenaren

Een deel van de schuldenaren is vóór het wettelijke recht op een aflospauze. Met name vanwege de stress die alles kost. Die stress zit vooral in het voortraject, de totstandkoming van de regeling. In principe moet dit binnen 120 dagen geregeld zijn, refererend aan het 120-dagenmodel van de NVvK, maar deze termijn wordt vaak niet gehaald.

Als aanvullend idee wordt geopperd om burgers met financiële zorgen een paar maanden pauze te geven om de financiële zaken op orde te krijgen. Eventueel inclusief een vrijwilliger die hierbij ondersteunt. Met als doel om te voorkomen dat een schuldhulptraject gestart wordt.

Andere schuldenaren voorzien het risico dat burgers met een dergelijk recht te gemakkelijk terugschieten in het oude gedrag.

### Schuldeisers

De schuldeisers benoemen in hun workshop dat er in de praktijk al een variant op de aflospauze bestaat, de pauzeknop<sup>68</sup>, en dat zij er regelmatig gebruik van maken. Zij vragen zich dus af wat deze maatregel gaat toevoegen. Anderen voegen daaraan toe dat andere grote schuldeisers, die niet deelnemen aan de workshop, een veel strengere houding aannemen. Voor kleine schuldeisers kan zo'n wettelijk recht op een aflospauze grote gevolgen hebben.

### Uitvoerders

Uitvoerders beoordelen deze maatregel kritisch. Zij wijzen op het risico dat burgers met een dergelijk recht gemakkelijk de verkeerde keuzes maken en terugschieten in het oude gedrag. Bovendien zijn er al instrumenten om burgers tot rust te laten komen, zowel voorafgaand als tijdens de minnelijke schuldregeling.

Uitvoerders zien wel wat in een aflospauze aan 'de voorkant', die voor rust en overzicht kan zorgen en die een schuldenaar kan helpen zich klaar te maken voor de schuldregeling. Maar de huidige mogelijkheden bieden voldoende ruimte om dit te regelen. Als de aflospauze wordt ingezet tijdens de regeling, dan wordt, zo menen zij, iets wettelijks gecreëerd wat alleen maar leidt tot onduidelijkheid. Dit is teveel van het goede. Veel schuldenaren kunnen de gevolgen van deze beslissing niet overzien.

<sup>68</sup> Zie toelichting in de volgende paragraaf, 8.3.1.

Ook wordt er gewezen op de gelijkenis met het bestaande (brede) moratorium, en dat instrument wordt in de praktijk nauwelijks gebruikt. Het ligt voor de hand eerst goed uit te zoeken waarom dat het geval is, voordat er een nieuw instrument wordt ontwikkeld, menen zij.

Een risico aan deze maatregel is ook dat deze het doorlopen van het minnelijk traject gaat vertragen en dat lijkt niet goed te passen bij de wens tot versnellen. Verder betekent het nog een inbreuk op het eigendomsrecht.

Een alternatief voor het wettelijk recht voor de schuldenaar op een aflospauze kan zijn om dit in het te ontwikkelen kwaliteitskader voor gemeenten (zie ook maatregel 2.1) te regelen. Zo'n regel moet dan zoveel mogelijk gericht zijn op het voorkomen dat trajecten stranden.

Sommige uitvoerders vinden het idee wel innovatief en interessant om de pauze als een recht voor burgers te formuleren en niet als een optie voor de hulpverlening. Een risico is dat een deel van de burgers er te makkelijk mee omgaat. Het lijkt hen iets dat te testen is in een experiment. Hoe gaan burgers dit gebruiken?

## 7.3 Juridische toets: gevolgen voor regelgeving

### 7.3.1 Inleiding

Voorafgaand aan de bespreking van deze maatregelen maken we graag enkele inleidende opmerkingen.

#### Aflospauze en pauzeknop

Van belang is om vooraf onderscheid te maken tussen de 'aflospauze' en de zogenoemde 'pauzeknop' die in sommige gemeenten gehanteerd wordt.

Op de website van de gemeente Amsterdam staat het instrument pauzeknop als volgt beschreven:<sup>69</sup>

#### Schuldenrust

Onder de noemer 'schuldenrust' werkt de gemeente aan het voorkomen, klein houden en snel oplossen van schulden. Vroegsignalering, bijvoorbeeld door hypotheekverstrekkers en particuliere verhuurders, is daar een belangrijk onderdeel van. De aanpak vroegsignalering heeft het afgelopen jaar ongeveer duizend Amsterdammers meer bereikt dan in 2019. De gemeente is in december 2020 ook gestart met de pilot 'pauzeknop' voor Amsterdammers die zich melden bij de hulpverlening. Samen met schuldeisers realiseert de gemeente een incassostop, waardoor betrokkenen rust en ruimte krijgen om te werken aan perspectief.

De **pauzeknop** houdt een incassostop in met medewerking van de schuldeisers. Indien er beslag gelegd is door schuldeisers zouden de beslagleggers moeten instemmen met ten minste opschorting van het beslag. Bij een **aflospauze** zoals bedoeld in Maatregel 4 gaat het om pauzeperiodes tijdens een minnelijk of wettelijk spaar-/aflossingstraject, gedurende welke pauzes de schuldenaar geen spaar- c.q. afdrachtplicht heeft. De aflospauze zou een periode van twee aaneengesloten maanden kunnen beslaan of, bijvoorbeeld, een maand in de zomer(vakantie) en een maand in de winter (Kerst).

De pauzeknop ziet dus op een tijdelijke opschorting van het verhaalsrecht van de schuldeisers en de aflospauze op opschorting van de spaarplicht/aflosplicht van de schuldenaar.

#### Minnelijk traject – huidige situatie

- Wgs. In de Wgs zijn geen bepalingen opgenomen over het aanvangstijdstip van de minnelijke regeling of de aflosplicht van de schuldenaar.<sup>70</sup> Zolang de Wgs geen aflossingsplicht kent, ligt het niet voor de hand wel een aflospauze op te nemen.

<sup>69</sup> <https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/college/wethouder/marijolein-moorman/persberichten/grotere-druk-schuldhelpverlening/>

<sup>70</sup> Art. 4a Wgs bepaalt wel dat het college van B en W een plan van aanpak dient op te stellen (lid 1) en daarbij de wettelijke beslagvrije voet in acht genomen dient te worden (lid 5).

- *Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening/Breed moratorium.* Wanneer de rechter een zogenoemd Breed moratorium uitspreekt van maximaal zes maanden, rusten er op de schuldenaar wél verplichtingen, onder meer: de inlichtingenplicht, de medewerkingsplicht en de plicht ‘naar vermogen baten voor de boedel te verwerven.’
- De NVVK hanteert als uitgangspunt dat de spaar- c.q. aflossingsplicht begint op het moment van ondertekenen van de schuldregelingsovereenkomst (SRO), maar in bijzondere situaties kan daarvan afgeweken worden (Artikel 10 *Gedragcode Schuldhulpverlening* van de NVVK (2021)). Op welk moment die SRO precies ondertekend wordt, ligt niet vast. Dat zal zeker niet zijn op het eerste moment van aanmelding bij de gemeentelijke schuldhulp. Het kan zijn dat de klant, na de intake, eerst in een stabilisatietraject komt of om andere redenen de SRO eerst (veel) later ondertekend wordt.
- De spaarduur in het minnelijke traject is veelal 36 maanden. In het geval beslag is gelegd door een of meer schuldeisers, vangt die spaarperiode van 36 maanden aan op het moment dat die beslagen opgeheven zijn (lukt het niet de beslagen opgeheven te krijgen teneinde een schuldregeling te treffen dan ligt het voor de hand dat een Wsnp-verzoek wordt ingediend).
- Er zijn ook niet-gemeentelijke schuldhulpverleners in het minnelijk traject die, niet gebonden aan de NVVK-Gedragcode, het spaartraject van 36 maanden pas starten op het moment dat met de schuldeisers een schuldregeling is getroffen.

#### *Wettelijke traject/Wsnp – huidige situatie*

In het wettelijke traject vangt de plicht tot boedelafdracht aan op het moment dat de rechter de schuldsaneringsregeling van toepassing verklaart.<sup>71</sup> In beginsel bedraagt de saneringsduur drie jaar, maar deze kan verlengd of verkort worden door de rechter-commissaris en de rechtbank (art. 349a Fw). In gevallen waarin gedurende een bepaalde periode door de schuldenaar niet gewerkt en gesolliciteerd wordt, gebeurt het regelmatig dat de saneringsduur verlengd wordt. Zodoende kan, ondanks een aflospauze, toch een spaaropbrengst voor de schuldeisers gerealiseerd worden ter hoogte van 36 maal de afloscapaciteit. Ook verkortingen van de saneringsduur komen in de Wsnp-praktijk voor, vooral in situaties dat de schuldenaar volledig arbeidsongeschikt is of wordt en er om die reden geen enkel uitzicht meer is op een uitdeling aan schuldeisers.

#### *Conclusie*

De **Wsnp** biedt al mogelijkheden om de termijn van de spaarperiode te verkorten of te verlengen, en zo aflospauzes te creëren. In de **Wgs** is geen aflosplicht bepaald – een *aflospauze* zonder een wettelijk bepaalde *aflosplicht* in het minnelijk traject laat zich moeilijk denken. In de commentaren hieronder zal evenwel de wenselijkheid van de aflospauze als een (politiek) gegeven aangenomen worden.

### **7.3.2 Aard van de regeling (variant 1): zonder voorwaarden en juridische toetsing**

#### *Aflospauze in de Wgs en Wsnp*

- Het is goed denkbaar dat de Wsnp aangepast wordt om te voorzien in een aflospauze. Teneinde de spaarperiode van 36 maanden te handhaven, zal dit wel betekenen dat de totale duur van de Wsnp-trajecten verlengd wordt met de duur van de aflospauze. In de Wgs is geen aflosplicht opgenomen; het is daarom moeilijk denkbaar dat er wel een aflospauze wordt ingevoerd.
- Indien de aflospauze een recht wordt, zou daarvan een verkeerd c.q. contraproductief signaal kunnen uitgaan dat in de schuldregeling *niet* (gewerkt en niet) gespaard behoeft te worden.
- Waar in de schuldhulp- en saneringstrajecten gewerkt wordt met onder meer een maandelijks vergoeding of kostenomslag, zal een aflospauze c.q. verlenging van het traject bovendien kunnen leiden tot hogere saneringskosten. Die hogere kosten zouden mogelijk leiden tot een *lagere* aflossing aan de schuldeisers.
- Echter, betoogd zou ook kunnen worden dat een aflospauze juist uitzicht biedt op een *hogere* netto-opbrengst voor de schuldeisers. De aflospauze zou een recuperatiefunctie kunnen hebben, zoals het

<sup>71</sup> Overigens oordeelde de HR 12 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1670 onlangs dat een uitzondering gemaakt kan worden ten aanzien van de bij aanvang aanwezige financiële middelen: ‘de bewindvoerder kan bepalen dat de schuldenaar een deel van de bij aanvang van de schuldsanering tot de boedel behorende financiële middelen niet hoeft af te dragen, voor zover dat noodzakelijk kan worden geacht om, zo lang de schuldenaar nog niet beschikt over het eerste vrij te laten bedrag, de kosten van levensonderhoud en vaste lasten te voldoen.’

wettelijke recht op vakantie van een werknemer. Na een genoten vakantie kan de werknemer weer productiever aan de slag; na een aflospauze kan een schuldenaar het traject mogelijk beter volhouden en zodoende een hogere totaalopbrengst voor de schuldeisers genereren.

#### *Pauzeknop/schuldenrust in de Wgs*

- Deze instrumenten voorzien (kennelijk) in een periode waarin schuldeisers (tijdelijk) geen verhaalsrechten kunnen uitoefenen en de schuldenaar geen afdrachtplicht heeft. In de (Amsterdamse) praktijk gebeurt dat met instemming van (alle) schuldeisers.
- Het laat zich moeilijk denken dit tot een *wettelijk* recht van de burger te maken. De Wgs c.q. het minnelijk traject biedt immers geen wettelijke bescherming tegen verhaalsrechten van schuldenaren anders dan door afspraken met schuldeisers of door een beslissing van de rechter: een Breed Moratorium (Wgs), of een smal moratorium (art. 287b Fw of voorlopige voorzieningen (art. 287 lid 4 Fw). Het zou dan ook eigenaardig zijn als er in het minnelijke traject wel een *wettelijke regeling* komt voor een pauzeknop (opschorting verhaalsrechten schuldeisers van een paar maanden) indien voor het minnelijke traject in zijn geheel geen enkele bescherming tegen incassomaatregelen bestaat totdat een schuldregeling met de schuldeisers is getroffen (contractuele bescherming).

#### *Conclusie*

De mogelijkheid van een wettelijke **aflospauze** kan vrij eenvoudig in de Wsnp opgenomen worden. Een aflospauze zal wel de lasten van toezicht en de administratieve lasten verhogen. Wat een aflospauze betekent voor de aflossing aan schuldeisers zal de praktijk moeten uitwijzen (zie de overwegingen hierboven). Zolang in de Wgs geen aflosplicht is opgenomen, laat een wettelijke aflospauze zich moeilijk indenken. Een aflospauze zou in het minnelijk traject alleen gerealiseerd kunnen worden wanneer schuldeisers instemmen met een schuldregeling mét aflospauzes (dus: een contractuele aflospauze, geen wettelijke aflospauze).

De **pauzeknop** in het minnelijke traject werkt nu in de praktijk op basis van instemming van de schuldeisers. Een *wettelijke* pauzeknop laat zich moeilijk denken nu het minnelijk traject (Wgs) géén beperking van verhaalsrechten van schuldeisers kent, anders dan door afspraken met de schuldeisers

#### **7.3.3 Aard van de regeling (variant 2): als recht onder voorwaarde noodzaak voor passende hulp. De gemeente is bevoegd te besluiten. Dat impliceert een besluit in de zin van de Awb (aanvraag, beschikking, bezwaar en beroepsprocedure).**

Bij deze variant gaat het alleen om de gemeentelijke schuldhulp, niet om de Wsnp. Eerst indien in de Wgs een regeling wordt opgenomen ten aanzien van de aflosplicht, zou dit een denkbare variant kunnen zijn voor de **aflospauze**. Een recht onder voorwaarde zal complicerend, vertragend en kostenverhogend kunnen werken. Wellicht is het eenvoudiger te aanvaarden dat de aflospauze in beginsel 36 maanden duurt, maar ook 39 maanden kan worden indien de schuldenaar dit om enige reden zou wensen. Een verlenging kan ook nadelen voor de schuldenaar hebben, voor het geval de schuldenaar bijvoorbeeld in maand 38 een schenking of erfenis ontvangt die dan in de boedel zal vallen. Een **pauzeknop** lijkt slechts denkbaar met instemming van de schuldeisers (zie onder 8.3.2).

#### *Conclusie*

Een wettelijke **aflospauze** in het minnelijke traject zal de nodige wijziging van regelgeving vergen (aanpassing Wgs, te beginnen met vastlegging van een wettelijke aflosplicht); toevoeging van een noodzakelijkheids criterium zal verder complicerend werken. Gezien de contractsvrijheid past een *wettelijke pauzeknop* niet goed in het stelsel van de minnelijke, *contractuele* schuldregeling.

#### **7.3.4 Plaatsing van aflospauze in de tijd (variant 1): aflospauze gaat in bij aanvang schuldregeling**

De aflospauze gaat in bij aanvang van de schuldregeling. Er wordt dan een wettelijke pauzemogelijkheid vooraf aan de schuldregeling geïntroduceerd van maximaal zes maanden.

#### *Aflospauze in de Wgs en Wsnp*

- De vraag is waarom vastgelegd zou moeten worden dat *per se* bij aanvang van het schuldhulp- of schuldsaneringstraject direct een aflospauze begint. Indien dit een vaste regel wordt, zou daarvan een verkeerd c.q. contraproductief signaal kunnen uitgaan dat in de schuldregeling *niet* (gewerkt en

niet) gespaard behoeft te worden. Zou het niet beter zijn de keuze voor en de aanvangsdatum te laten afhangen van de wensen van de schuldenaar in een concreet geval?

- Gelijk onder Maatregel 4.1 opgemerkt is goed denkbaar dat regels worden gesteld in de **Wsnp** dat de schuldsanering aanvangt met een aflospauze. In de **Wgs** is geen aflosplicht opgenomen; het is daarom moeilijk denkbaar dat er wel een wettelijke aflospauze wordt ingevoerd.
- Zes maanden is wellicht een te lange periode die de schuldenaar onvoldoende stimuleert daarna weer te gaan (werken en) aflossen.

#### *Pauzeknop in de Wgs*

Een wettelijke pauzeknop van zes maanden aan het begin van het minnelijk traject, zoals voorgesteld, zou betekenen dat schuldeisers hun verhaalsrechten verliezen terwijl de schuldenaar niet hoeft af te dragen.. Een dergelijke disbalans laat zich slechts indenken indien schuldeisers daarmee kunnen instemmen.

#### *Conclusie*

Bepaald zou kunnen worden dat een (eventuele) aflospauze steeds aan het begin van het **Wsnp**-saneringstraject van toepassing is, maar deze beperking in de tijd ligt niet erg voor de hand. Een wettelijke pauzeknop aan het begin van het **minnelijk traject** past niet goed in het stelsel van minnelijke schuldregeling.

Evenredig verdeeld over de drie jaar dat een schuldregeling duurt: er zijn geen juridische bezwaren een eventuele wettelijke **aflospauze** te verdelen over drie jaren, bijvoorbeeld een maand in de zomer en een maand tegen het eind van het jaar. Hoe meer aflospauzes er komen c.q. hoe flexibeler het pausesysteem wordt, des te groter wellicht de kans op misverstanden/verwarring en verhoging van kosten. Zoals eerder opgemerkt: voor een aflospauze in het minnelijk traject zal wel eerst de aflosplicht vastgelegd moeten worden.

## 7.4 Samenvatting beoordeling maatregel 4 Wettelijk recht aflospauze

### 7.4.1 Beoordeling door schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders

*Schuldenaren* zijn voorstander van deze maatregel. Bijvoorbeeld inzetten in deze situaties: na aanmelding bij hulpverlening tot bereiken van een minnelijk akkoord of bij burger met financiële problemen (voor het voorkomen van schulden).

*Schuldeisers* benoemen dat er al mogelijkheden zijn voor een aflospauze, dus de maatregel voegt weinig toe. Zeker onder de (vertegenwoordigers van) kleine schuldeisers blijkt er weinig draagvlak voor deze maatregel te zijn.

*Uitvoerders* zijn geen voorstander van pauze tijdens traject. Burgers met een dergelijk recht kunnen te makkelijk de verkeerde keuze maken en terugschieten in het oude gedrag. Een bestaande vergelijkbare maatregel wordt niet gebruikt (moratorium). Een informele pauzeknop wordt in de praktijk al regelmatig gebruikt. Een pauze voorafgaand aan de regeling kan wél nuttig zijn, maar daarvoor bestaan al mogelijkheden, zij het dat die niet als wettelijk recht van de schuldenaar zijn geformuleerd.

*Algemeen:* schuldenaren zijn voorstander van deze maatregel, schuldeisers en uitvoerders niet.

### 7.4.2 Juridische toets: gevolgen voor regelgeving

Een **aflospauze**, inhoudende dat een schuldenaar tijdens het wettelijke schuldsaneringstraject tijdelijk niet spaart ter aflossing van zijn schuldeisers, is met vrij eenvoudige wijzigingen van de **Wsnp** te verwezenlijken. Indien de voor schuldeisers gewenste spaaropbrengst hetzelfde dient te blijven, zal de duur van de trajecten verlengd worden met de totale duur van de pauzes. Een aflospauze zal de kosten van de trajecten verhogen. Wat het effect van aflospauzes zal zijn op de spaaropbrengst voor de schuldeisers zal in de praktijk moeten blijken. Zolang de **Wgs** geen aflossingsplicht kent, ligt het niet voor de hand wel een aflospauze op te nemen.

De **pauzeknop (incassostop)** wordt in enkele gemeenten in het minnelijk traject gehanteerd, na verkregen instemming van schuldeisers. Een wettelijk recht voor de schuldenaar op een pauzeknop past niet in ons minnelijke stelsel. Een dergelijke bescherming tegen verhaalsrechten van schuldeisers in combinatie met een opschorting van de spaar- en aflossingsplicht van de schuldenaar zou wel gecreëerd kunnen worden bij toepassing van de **Wsnp** waarbij, bijvoorbeeld bij aanvang van de Wsnp die wettelijke bescherming biedt tegen incassomaatregelen van individuele schuldeisers, een aflospauze wordt gehouden. Ook zou denkbaar zijn aan het, overigens nauwelijks gebruikte, **Breed Moratorium** (opschorting verhaalsrechten schuldeisers) een pauzeknop (opschorting aflossingsplicht schuldenaar) toe te voegen.





# Integrale beoorde- ling en conclusies

# 8

## 8 Integrale beoordeling en conclusies

### 8.1 Samenvatting beoordelingen van de maatregelen

De uitkomsten van de beoordelingen van de schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders en van de juridische analyse laten zich als volgt samenvatten (tabel 8.1). In deze tabel zijn de beoordelingen gereduceerd tot een score op een driepuntsschaal. Daarmee wordt aan nuanceringen natuurlijk weinig recht gedaan, maar voor de globale analyse is het beeld wel relevant.

Wat direct opvalt aan tabel 8.1 zijn de grote verschillen in draagvlak voor de maatregelen en dito verschillen in de juridische haalbaarheid en/of juridische complicaties.

**Tabel 8.1** Uitkomsten beoordelingen schuldenaren, schuldeisers, uitvoerders en juridische analyse<sup>72</sup>

Maatregel		Schuldenaren		Schuldeisers		Schuldhelpverleners		Overige professionals		Juridische toets	
<b>1</b>	<b>Sneller minnelijke regeling</b>										
1.1	zonder tussenkomst rechter		3		2		3		1		1
1.2	wettelijke termijnen		3		2		1		1		1
<b>2</b>	<b>Sneller doorstroming Wsnp</b>										
2.1	kwaliteitskader gemeenten		3		2		3		2		2
2.2	begeleiding Wsnp-aanvraag		3		3		3		3		3
2.3	prikkel bewindvoering		2		g.a.		2		1		3
2.4	begeleiding tijdens Wsnp		3		2		3		2		3
2.5	kwaliteitskader Rechtspraak		3		2		2		1		3
<b>3</b>	<b>Positie kleine schuldeiser</b>										
3.1	fonds		3		1		1		1		2
3.2	fiscale faciliteiten		3		1		1		1		2
3.3	preferente positie overheid		3		2		3		2		2
<b>4</b>	<b>Wettelijk recht aflospauze</b>		3		2		1		1		1

Legenda											
Beoordelingen schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders						Juridische toets					
	3	eens, goed idee					3	haalbaar en uitvoerbaar			
	2	onder voorwaarden interessant, nader onderzoeken					2	haalbaar met haken en ogen			
	1	oneens, geen goed idee					1	onhaalbaar vanwege juridische context			
g.a.: geen antwoord											

### 8.2 Integrale beoordeling van de maatregelen

Als we tabel 8.1 nader onder de loep nemen, dan valt een aantal zaken op.

- Het eerste dat opvalt zijn de verschillen tussen de twee partijen die in het hart van de problematiek staan: de schuldenaren en de schuldeisers. De schuldenaren laten zich positief uit over vrijwel alle voorgestelde maatregelen, terwijl schuldeisers dat in veel mindere mate doen.
- Maatregel 2.2 blijkt door alle partijen te worden onderschreven en is ook juridisch goed haalbaar.
- Verder blijkt dat maatregel 2.3 (een alternatieve financiële prikkel voor beschermingsbewindvoerders) zowel door de schuldenaren als door de schuldeisers niet enthousiast wordt ontvangen. Een bijkomstige complicatie is dat er veel beelden leven over de uitvoering van het beschermingsbewind,

<sup>72</sup> Een wettelijk recht aflospauze is in de Wgs juridisch moeilijk te realiseren, in de Wsnp is dat minder problematisch. In het schema is de juridische analyse gescoord vanuit het perspectief van de Wgs.

- maar dat er nauwelijks empirische beschrijvingen zijn van de wijze waarop bewindvoering wordt uitgevoerd. Dit heeft als gevolg dat ten behoeve van dit rapport meningen en ideeën zijn verzameld die niet rusten op empirische inzichten.
- d. Enkele maatregelen die erop gericht zijn om de positie van de kleine schuldeisers te verbeteren worden door de schuldeisers negatief beoordeeld. Ook hier rijst onder verwijzing naar de empirie de vraag voor welk probleem deze maatregelen een oplossing vormen. Er zijn geen onderzoeksrapporten of andere systematische bronnen die beschrijven hoe en waardoor kleine schuldeisers in problemen komen.
  - e. Ten vierde blijken er forse verschillen te bestaan in de beoordelingen tussen de verschillende soorten uitvoerders onderling. De schuldhulpverleners zijn in de regel positiever over de maatregelen dan de overige uitvoerders (met name beschermingsbewindvoerders, Wsnp-bewindvoerders, incasobureaus, gerichtstuurwaarders, rechters).
  - f. Ten slotte valt op dat een aantal maatregelen in de juridische analyse wordt gekwalificeerd als vrijwel onhaalbaar omdat zij heel diep ingrijpen in ons rechtstelsel. Realisatie van deze maatregelen lijkt om die reden wellicht niet uitgesloten in de absolute zin van het woord, maar voor het zover is zullen er wel spreekwoordelijke bergen moeten worden verzet.

Op grond van deze bevindingen ligt het voor de hand de volgende maatregelen verder uit te werken.

#### Maatregel 2.1 Gemeenten worden verplicht gebruik te maken van hetzelfde kwaliteitskader

- Alle partijen – schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders – vinden het verstandig als er een dergelijk kwaliteitskader wordt ingevoerd. Onder schuldeisers en uitvoerders bestaat aarzeling over dan wel weerstand tegen het gebruik van specifiek het NVVK-kwaliteitskader. En uitvoerders verschillen van mening over de vraag of een dergelijk kader wettelijk moet worden vastgelegd.
- De juridische toets levert geen knelpunten op. Wel wordt de vraag opgeworpen of de landelijke normen behalve op het NVVK-kwaliteitskader ook op delen van de Wsnp kan worden gebouwd; een vraag die een volwaardig onderzoek vergt.

#### Maatregel 2.2 Verplichte begeleiding door gemeente van de schuldenaar bij aanvraag Wsnp

- Schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders vinden dit allemaal een verstandige maatregel.
- De juridische toets levert op dat een dergelijke plicht aan de gemeenten opgelegd kan worden met een vrij eenvoudige wijziging van de Wgs.

#### Maatregel 2.4: Intensivering begeleiding bij doorlopen Wsnp: te beleggen bij een gemeentelijke (schuld)hulpverlener

- Schuldenaren denken dat de maatregel kan bijdragen aan het succesvol doorlopen van de Wsnp. Schuldeisers en uitvoerders menen dat deze maatregel kan helpen, maar wijzen op het hoge slaggingspercentage in de Wsnp en vragen zich af of hier niet iets wordt opgetuigd voor een te kleine groep. Het draagvlak voor deze maatregel is daarmee minder breed.
- Uit de juridische toets blijkt dat ook maatregel 2.4 vrij eenvoudig kan worden opgenomen in de Wgs.

#### Maatregel 3.3 Afschaffen uitzonderingspositie overheidsschuldeisers

- Alle deelnemers aan de workshops – schuldenaren, schuldeisers en uitvoerders – zijn vóór het afschaffen van de uitzonderingspositie van overheidsschuldeisers, maar met name de uitvoerders tonen zich sceptisch over (politieke) haalbaarheid van deze maatregel. Ook zijn er de nodige partijen die aarzeling uitspreken over het effect van deze maatregel op de bereidwilligheid van kleine schuldeisers om mee te gaan in een schuldregeling. Zij adviseren daar eerst gedegen onderzoek naar te laten doen.
- De juridische toets laat zien dat de discussie over het afschaffen van de overheidspreferenties niet nieuw is. Als de politieke wens daartoe bestaat dan lijkt het een begaanbaar pad, maar wel een moeilijk begaanbaar pad. De budgettaire gevolgen zullen aanzienlijk kunnen zijn. Afschaffing van overheidspreferenties zal wijziging vergen van velerlei regelgeving. Kortom, het doorvoeren van maatregel 3.3 is vanuit juridisch perspectief wel haalbaar, maar zal veel voeten in de aarde hebben.

### 8.3 Rendement van de maatregelen

Er is in het afgelopen decennium betrekkelijk weinig onderzoek gedaan naar de kosten-batenverhouding van de schuldhulpverlening. Belangrijk zijn de onderzoeken van Regioplan en Hogeschool Utrecht en bureau APE beide uit 2011.<sup>73</sup> Beide onderzoeken hebben met verschillende methoden in beeld gebracht dat de opbrengsten van schuldhulpverlening voor de schuldenaar hoger zijn dan de kosten. Een belangrijke constatering daarbij was dat de baten vaak op andere begrotingen landen dan de begrotingen die de uitvoering van de schuldhulpverlening financieren.

Wanneer we de uitkomsten uit deze onderzoeken toepassen op de uitkomsten van ons eigen onderzoek, dan ligt het voor de hand te mogen verwachten dat extra investeringen in maatregelen die zonder al te veel complicaties kunnen worden ingevoerd, bijvoorbeeld de begeleiding bij de Wsnp-aanvraag (maatregel 2.2) of bij het doorlopen van de Wsnp (maatregel 2.2), lonend zullen zijn of sterker nog, dat zij zich zullen terugbetalen. Voor een maatregel met een complexe uitwerking, zoals het afschaffen uitzonderingspositie van overheidsschuldeisers (maatregel 3.3), is op de voorhand minder goed aan te geven hoe de kosten-batenverhouding zal uitpakken.

### 8.4 De maatregelen in relatie tot de bestaande knelpunten

In hoofdstuk 2 is antwoord gegeven op de vraag wat de maatschappelijke uitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan het Nederlandse stelsel van schuldhulpverlening. In de beantwoording zijn er zes uitgangspunten geschetst. Vervolgens is in hoofdstuk 3 uitgewerkt welke knelpunten er spelen ten aanzien van deze zes uitgangspunten. In deze paragraaf worden de vier onderzochte maatregelen geplaatst in de grotere context van het stelsel. Die analyse laat enerzijds zien dat de maatregelen betrekking hebben op belangrijke uitgangs- en knelpunten, maar anderzijds dat niet verwacht kan worden dat er met aanpassingen in lijn met de aanbevelingen in dit rapport geen aandachtbehoevende knelpunten meer zijn. Tabel 8.2 bevat een weergave van de zes maatschappelijke uitgangspunten, de belangrijkste knelpunten en de uitgangspunten waar de onderzochte maatregelen betrekking op hebben.

**Tabel 8.2 De vier maatregelen in relatie tot de bestaande knelpunten**

Maatschappelijk uitgangspunten	Belangrijkste knelpunten	Onderzochte maatregel
(1) Het stelsel levert een bijdrage aan schuldpreventie en vroegsignalering	<i>Er wordt door partijen die betrokken zijn bij de aanpak van schulden op allerlei manieren invulling gegeven aan schuldpreventie en vroegsignalering. Er is weinig bekend over de effecten daarvan. Wel laten studies naar concrete – vaak kleinschalige – projecten positieve effecten zien.</i>	
(2) Het stelsel voorziet in een snelle en laagdrempelige oplossing van (problematische) schulden	<i>Het stelsel voorziet in onvoldoende mate in een snelle en laagdrempelige oplossing van (problematische) schulden. Dit komt onder meer doordat burgers met een hulpbehoefte niet vanzelfsprekend om ondersteuning vragen, als ze hulp zoeken vaak niet direct op de goede plek terechtkomen en als ze op de juiste plek zijn er vaak veel tijd verstrijkt totdat er een echte oplossing is met uitzicht op een (duurzaam) schuldenvrije toekomst.</i>	<b>1 Versnelling totstandkoming minnelijke schuldregeling</b>  <b>2 Versnelling doorstroming naar en doorlopen van Wsnp</b>

<sup>73</sup> Roeland van Geuns en Nadja Jungmann (2011). *Schuldhulpverlening loont!* Regioplan/Hogeschool Utrecht. Aarts et.al. (2011) *Kosten en baten van schuldhulpverlening*. APE.

Vervolg tabel 8.2 De vier maatregelen in relatie tot de bestaande knelpunten

Maatschappelijk uitgangspunten	Belangrijkste knelpunten	Onderzochte maatregel
(3) Het stelsel voorziet bij de afdoening van schulden in evenwicht in de bescherming van de belangen van schuldeisers en schuldenaar	<i>In het publieke debat is er weinig aandacht voor de vraag of er sprake is van evenwicht in de bescherming van de belangen van schuldeisers en burgers. Er lijkt wel meer aandacht te ontstaan voor de duur van schuldregeringen. De positie van kleine schuldeisers wordt ook wel genoemd.</i>	<b>3 Versterken positie kleine schuldeisers</b> <b>4 Wettelijk recht op een aflospauze</b>
(4) Het stelsel voorziet indien nodig in duurzame oplossing van de schuldenproblematiek	<i>Er wordt breed onderkend dat schuldenproblematiek zelden op zichzelf staat en dat het van belang is om bij schuldenproblematiek met een integrale aanpak te werken aan een duurzame oplossing. In de praktijk is er nog maar op weinig plekken echt sprake van een integrale aanpak. Daar waar de aanpak integraal is, ontbreekt het aan onderzoek of deze ook bijdraagt aan duurzame stabiliteit. Daarbij wordt er op diverse plekken meer van burgers gevraagd dan zij aankunnen en blijken onder meer fraudeschulden een grote belemmering te zijn om echt uit de schulden te komen.</i>	
(5) De rol- en taakverdeling tussen uitvoerende partijen is helder	<i>In de uitvoeringspraktijk is sprake van de nodige overlap in taken en verantwoordelijkheden waardoor het voor zowel professionals als burgers lang niet altijd duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en op welke wijze de taken uitgevoerd moeten worden. De wettelijke kaders van de Wgs, Wsnp en Boek 1 BW sluiten niet goed op elkaar aan.</i>	<b>2 Versnelling doorstroming naar en doorlopen van Wsnp</b>
(6) Het stelsel is zo ingericht dat regels uitvoerbaar zijn en de belasting van professionals acceptabel	<i>Er is bij de aanpak van de schuldenproblematiek geen periodieke monitoring op de uitvoerbaarheid van de regels en/of een periodieke en objectieve monitoring van de werkbelasting. In rapporten die betrekking hebben op de aanpak van de schuldenproblematiek komen deze twee thema's wel als knelpunten aan de orde.</i>	

Uit de tabel kan opgemaakt worden dat de vier onderzochte maatregelen betrekking hebben op drie belangrijke uitgangspunten, te weten het voorzien in een snelle en laagdrempelige oplossing van (problematische) schulden (uitgangspunt 2), in een evenwichtige bescherming van belangen van schuldeisers en schuldenaren (uitgangspunt 3) en helderheid van de rol- en taakverdeling tussen betrokken partijen (maatregel 5). Tegelijkertijd blijven andere belangrijke knelpunten uit beeld. Denk bijvoorbeeld aan knelpunten op het vlak van de uitvoerbaarheid van regels en aan de inzet om te voorzien in duurzame oplossingen.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Literatuur

# Literatuur

- Aarts, L. Douma Rafiq, K. & Schut, M. (2011) *Kosten en baten van schuldhulpverlening*. Den Haag: APE
- Berkhout, B., Baan, A., Broeks, L., Jungmann, N. & Wierenga, W. (2019) *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke en wettelijke schuldsanering*. Utrecht: Berenschot
- Bartels (2018) *Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteits-eisen cbm en Regeling beloning cbm*. Bureau Bartels
- Bartels (2020) *Experimenten binnen schuldhulpverlening bij Nederlandse gemeenten*. Bureau Bartels
- Bartels (2020) *Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten*. Bureau Bartels
- Binnenlands Bestuur (2021) *Schuldhulptrajecten verkorten. Werkt dat?* Geraadpleegd op 25 september 2021 <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/schuldhulptrajecten-verkorten-werkt-dat.16481045.lynkx>
- Bosma, A. (2021) 'Regeling Pilot Toevoeging verzoek toelating Wsnp (PTW)', *Wsnp Periodiek* 2021/03.
- Bureau Wsnp (2021) *Monitor Wsnp 2020*. 's-Hertogenbosch: Raad voor Rechtsbijstand.
- CBS (2020) *Schuldenproblematiek in beeld*. Den Haag: CBS
- CPB (2021) *When financials get tough, life gets rough? Problematic debts and ill related*. Den Haag: CPB
- De Bruijn, E. (2021) *The financial and administrative burden of financially vulnerable households*. Wageningen: Wageningen School of Social Sciences (diss.)
- Eickmans- Van der Poel, P. (2018) *Bewind door gemeente als voorliggende voorziening*. Geraadpleegd op 26 september 2021 <https://www.schulinck.nl/opinie/opinie-sociaal-domein-schuldhulpverlening-bewind-door-gemeente-als-voorliggende-voorziening>
- Fransman, R. & Bakker, T. (2020) *Minder schade door schuld. Beleidsvoorstellen om slimmer met problematische schulden om te gaan en zo miljoenen te besparen*. De Argumentenfabriek.
- Inspectie SZW (2020) *Uitvoering schuldhulpverlening nader bekeken*. Den Haag: Inspectie SZW
- Jungmann, N. (2006) *De effecten van de Wsnp op de minnelijke schuldhulpverlening*. Leiden: Leiden University Press (diss.)
- Jungmann, N. & Anderson, M. (2012) *Vroegsignalering moet en kan*. Social Force
- Jungmann, N., Van Geuns, R., Klaver, J., Wesdorp, P. & Van der Wolk (2012) *Op weg naar effectieve schuldhulp. Preventie: voorkomen is beter dan genezen*. Utrecht/Amsterdam: Hogeschool Utrecht/ Hogeschool van Amsterdam
- Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Beek, G. van, & Wesdorp, P. (2014). *Onoplosbare schuldsituaties*. Utrecht: Hogeschool van Utrecht.
- Jungmann, N. & Kruis, G. (2014). *Het verhaal achter de cijfers. De doorstroming van de minnelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldhulpverlening*. Hogeschool Utrecht/RegioPlan. Utrecht/Amsterdam.

- Jungmann, N., Wesdorp, P. & Madern, T (2020) *Stress-sensitief werken in het sociaal domein. Theoretische inzichten en praktische handvatten voor hulp- en dienstverleners*. Houten: Bohn, Stafleu, Van Loghem
- Jungmann, N., (2020) *Hoe de onvrede over het schuldhulpstelsel ontstond*. In: De aanpak van schuldenproblematiek. Jaargang 46, mei. Justitiële verkenningen.
- Kadner Graziano, Bojars en Sajadova (2019), *A Guide to Consumer Insolvency Proceedings in Europe*, Edward Melgar Publishing UK/USA.
- Kamerstukken II 2017-2018 24 515 nr 1 Brede schuldenaanpak.
- Kamerstukken II 2019-2020 24515 nr 514 Motie wettelijke reactietermijn
- Kamerstukken II 2019-2020 24515 nr 515 Motie meer dwang in het minnelijk traject
- Kamerstukken II 2020-2021 24515 nr 594 Motie samenvoegen minnelijke n wettelijk traject
- Kamerstukken II 2020-2021 35570 nr 21 Motie inkorten duur minnelijk traject
- Kuppens, T. (2020) *Gemeentelijke pilots en experimenten binnen de schuldhulpverlening*. In: Tijdschrift schuldsanering nr. 2, pp 10-12
- Madern, T. (2015) *Op weg naar een schuldenvrij leven*. Amersfoort: Drukkerij Wilco (diss.)
- Movisie (2020) *Wat werkt bij de aanpak van armoede en schulden*. Utrecht: Movisie
- Noordam, A.J. (2015) *Niet op naar vier maar terug naar één saneringstraject*, Wsnp Periodiek, februari 2015
- Noordam, A.J. (2018a) *Vereenvoudig het regeldoolhof bij schulden*, Sociaal Bestek, januari 2018
- Noordam, A.J. (2018b) *Schuldhulp gaat stil ten onder*. NRC, 4 maart 2018
- Noordam, A.J. (2019) *Het is '1 voor 12' voor de Wsnp – en J&V vraagt weer om een quick scan?* Wsnp Periodiek, november 2019
- Noordam, A.J. (2021) *Wetsvoorstel wijziging toelatingscriteria Wsnp. Zicht op verbetering doorstroom naar de Wsnp?*, Wsnp Periodiek, november 2021
- NVVK (2021) Jaarcijfers 2020. Geraadpleegd op 25 september 2021 <https://jaarverslag.nvvk.nl/2020/>
- Plantinga, A. (2019) *Poor psychology: poverty, shame and decision making*. Tilburg: Tilburg university (diss.)
- Purpose (2021) *JPF effectmeting*. Utrecht: Purpose
- Raad voor de rechtspraak (2019) *Visiedocument schulden en rechtspraak*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak
- Scheltema, M.W. (2010) *Bestuurlijke geldschulden*, Mastermonografieën Staats- en Bestuursrecht, Kluwer (2010), p. 2 e.v.
- Telli, S., Stallen, M & Van Geuns, R. (2021) *Adviesrapport Pilotproject Geld Gappie*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam



- Tiemeijer, W. (2016) *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
 Trouw 2020 *Waarom de burger de overheid niet meer vertrouwd*. Geraadpleegd op 25 september 2021  
<https://www.trouw.nl/nieuws/waarom-de-burger-de-overheid-niet-meer-vertrouwt~b5b7033c/>
- Tuzgöl-Broekhoven, A., Berge, E. ten, Berg, W. van den, & Hanse, D. (2018). *Een open deur? Het vervolg Onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening onder 251 Nederlandse gemeenten*. Den Haag: Nationale ombudsman.
- Tuzgöl-Broekhoven, A. Berg, W. van den, Rusman, D. & Vliet, C. van (2019). *Invorderen vanuit het burgerperspectief. Onderzoek naar de knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid*. Den Haag: Nationale ombudsman  
 Utrecht Nieuws *Gemeente gaat schuldtraject verkorten* Geraadpleegd op 25 september 2020  
<https://utrecht.nieuws.nl/stadsnieuws/78076/gemeente-gaat-schuldtraject-verkorten/>
- Van den Berg, W., El Aziz, F., Grot-Pieters, D. Van der Leij, K. & Mulder, M. (2020) *Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen*. Den Haag: Nationale ombudsman
- Van der Schors, A. & Schonewille, G. (2017) *Personeel met schulden*. Utrecht: Nibud
- Van Geuns, R., Jungmann, N., Kruis, G., Calkoen, P. & Anderson, M. (2011) *Schuldhulpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening*. Amsterdam/Utrecht: Hogeschool van Amsterdam/Hogeschool Utrecht
- Van Ommeren, C.M., De Ruig, L.S. & Coenen, L. (2014) *Amsterdam: Vroeg Eropaf. Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden*. Zoetermeer: Panteia
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Wibier, R.M. (2021), *Essay: schuld, zonde en verhaal*, Tijdschrift voor Insolventierecht, 2021/14.
- Zelfmagazine (2017) *Ieder dossier moet de aandacht krijgen die het verdient*. Geraadpleegd op 26 september 2021  
<https://www.zelfmagazine.nl/artikelen/ieder-dossier-moet-de-aandacht-krijgen-die-het-verdient/>

#### **Websites**

- <https://www.maatwerkmultiprobleemhuishoudens.nl/news/view/68d29406-f060-4f75-a153-04740adb2856/landelijk-maatwerkloket-multiproblematiek-helpt-professionals-sneller-bij-inwoners-in-de-knel>
- <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/richtlijnen-voor-de-bewindvoerder.pdf>



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)