

Ruim baan voor effectieve schuldsanering

# Vereenvoudig het regeldoolhof bij schulden

**Als de minnelijke of gemeentelijke schuldhulp niet binnen afzienbare tijd tot een oplossing van de problematiek leidt, zouden gemeenten sneller moeten koersen op wettelijke schuldsanering. Op termijn is één wettelijk geïntegreerd traject wenselijk, waarbij schuldhulp en schuldsanering hand in hand gaan.**

DOOR Arnoud Noordam

Ondanks alle maatschappelijke aandacht die de schuldenproblematiek krijgt en de inspanningen die door velen worden verricht om mensen met schulden te helpen, zijn de resultaten van schuldhulp onvoldoende. Wat verklaart de complexiteit en weerbaarheid? Ten eerste kennen schulden uiteenlopende oorzaken, onder meer: (a) inkomens terugval door werkloosheid of ziekte, (b) echtscheiding, (c) verslaving en andere gedrags- en consumptiepatronen, (d) overmatige kredietverlening en (e) tegenslag bij zelfstandige ondernemers. Ten tweede heeft de schuldenaar veelal te maken met een groot aantal en verschillende type schuldeisers: Belastingdienst, UWV, CJIB, gemeenten, ziektekostenverzekeraars en zorgverleners, verhuurders, (hypotheek-)banken, (online) retailers, zorgverleners, familieleden en ex-partners. Al dan niet gebonden aan specifieke wetten (UWV), eigen regels (Belastingdienst) of gedragscodes is de bereidheid van schuldeisers om mee te werken aan oplossingen zeer uiteenlopend. Ten derde is de schuldhulpverlening en schuldsanering een onoverzichtelijk terrein geworden, grofweg in te delen in drie deelterreinen: de gemeentelijke c.q. minnelijke schuldhulp, beschermingsbewind, ook wel schuldenbewind genoemd, en als derde de wettelijke

schuldsanering via de Wsnp. Op die deelterreinen beweegt zich een groot aantal actoren: gemeenten, kredietbanken, schuldhulpbureaus, budgetbeheerders, beschermingsbewindvoerders, deurwaarders, incassobureaus, Wsnp-bewindvoerders, advocaten, kantonrechters en insolventieafdelingen van rechtbanken, maatschappelijke hulpinstanties, woningbouwverenigingen, zorgverzekeraars en boekhouders. En niet te vergeten: de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Veiligheid, Financiën (Belastingdienst) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (CAK).

Hoe komen we tot een effectievere en efficiëntere schuldsanering? Om die vraag goed te kunnen beantwoorden bekijken we eerst de wettelijke taak van de gemeente op het terrein van de schuldhulp. Vervolgens staan we stil bij de problemen in de schuldhulpverlening en het beschermingsbewind. Dat leidt tot een pleidooi en suggesties voor een effectieve en geïntegreerde schuldhulp.

## Gemeentelijk

De gemeentelijke schuldhulp bestaat al tientallen jaren. De brancheorganisatie van de NVVK – de bekende branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren – bestaat al veel langer, sinds de jaren dertig van de twintigste eeuw. Pas in 2012 is er een

wettelijke regeling gekomen: de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Volgens de Wgs draagt het College van B&W de verantwoordelijkheid voor 'integrale schuldhulpverlening aan de inwoners'. De gemeenteraad dient een beleidsplan op te stellen. Dat plan dient ten minste aan te geven welke resultaten de gemeente in de planperiode wil bereiken, welke kwaliteitswaarborgen er zijn, welke wachtermijnen de gemeente nastreeft en hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met jonge kinderen wordt vormgegeven.

De Wgs geeft gemeenten grote vrijheid om hun schuldhulpverlenende taak gestalte te geven. Alleen: in 1998 had de wetgever reeds de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) opgenomen in de Faillissementswet. En sinds 2014 bestaat ook nog de mogelijkheid dat personen in schuldsituaties aan de kantonrechter vragen beschermingsbewind toe te passen. Bij de invoering van deze drie saneringstrajecten (gemeentelijk hulp, Wsnp en schuldenbewind) heeft de rijksoverheid te weinig doorgedacht over de vraag hoe die instrumenten zich tot elkaar verhouden. Is het bijvoorbeeld wenselijk dat beschermingsbewind wordt ingezet tegelijk met gemeentelijke hulp of Wsnp-sanering? En hoe lang moet de gemeente zich inspannen om een minnelijke oplossing met schuldeisers te



AdobeStock

Terwijl de gemiddelde schuldenlast circa veertigduizend euro bedraagt, schat het Nibud de kosten op circa honderdduizend euro per schuldenaar.

beproeven alvorens de schuldenaar door te geleiden naar de Wsnp?

### Schuldenproblematiek

Schulden veroorzaken stress, slapeloosheid en depressie. Onopgeloste schuldenproblematiek veroorzaakt naast schade voor de schuldenaar en zijn schuldeisers ook enorme maatschappelijke kosten. Terwijl de gemiddelde schuldenlast circa veertigduizend euro bedraagt, schat het Nibud de kosten op circa honderdduizend euro per schuldenaar over een periode van tien jaar.<sup>1</sup> Alle redenen te zoeken naar de beste en snelste weg naar sanering.

Een belangrijke politieke keuze die de Nederlandse wetgever in 1998 in de wet

een te laag inkomen of eerder beroep op schuldhulp, bij fraudeschulden of een lopende echtscheiding. Met deze gemeentelijke selectie en screening is het slagingspercentage weliswaar verbeterd maar worden velen met 'onoplosbare schulden' nog steeds niet geholpen – de niet-geselecteerde gevallen worden niet aan een schuldregeling geholpen en niet doorverwezen naar de Wsnp. In net iets meer dan de helft van de gevallen waar de NVVK-leden een problematische schuldensituatie constateren, bieden de gemeentelijke instanties wél een schuldregeling aan. In slechts veertig procent van die gevallen accepteren alle schuldeisers die aangeboden regeling.<sup>2</sup> In zestig procent van

## Een mislukt gemeentelijk traject is een voorwaarde voor toegang tot de Wsnp-sanering.

heeft verankerd, is dat de schuldenaar eerst schuldhulp moet zoeken bij de gemeenten vóórdat de schuldenaar toegang krijgt tot het Wsnp-regime. Zo is dus een 'mislukt' gemeentelijk traject een voorwaarde voor toegang tot de Wsnp-sanering. Hoe werkt dit voorsorteren op het gemeentelijke minnelijk traject in de praktijk uit? Bij de NVVK-leden melden zich jaarlijks negentigduizend Nederlanders met een verzoek om schuldhulp. Talloze gemeenten sluiten schuldhulp echter uit aan bepaalde groepen, of in bepaalde situaties: geen hulp aan zelfstandige ondernemers, bij

de gevallen wijzen schuldeisers het gemeentelijke aanbod af en kunnen gemeenten de betreffende schuldenaren niet aan een schone lei helpen. Onder de titel 'Open deur' rapporteerde de Nationale ombudsman in januari 2018 over de toegang tot de gemeentelijke schuldhulp. In een eerder rapport uit 2016, 'Burgerperspectief op schuldhulpverlening', constateerde de Nationale ombudsman al dat de doorlooptijden te lang zijn, gemeenten vertrouwen op de zelfredzaamheid van hulpbehoevenden en bij een mislukte minnelijke regeling slecht doorgeleiden naar de Wsnp.

Het resultaat van de gemeentelijke hulp is naar mijn mening te mager. Om misverstanden te voorkomen: mijn kritiek richt zich niet op gemeentelijke instanties, schuldhulpverleners of beschermingsbewindvoerders. Het gaat mij erom dat de wettelijke instrumenten van de gemeenten en de beschermingsbewindvoerder de schuldenaren over het algemeen genomen onvoldoende uitzicht bieden op een schone lei, terwijl de Wsnp dat uitzicht wel biedt: negentig procent van de schuldenaren in de Wsnp krijgt een schone lei.<sup>3</sup> Telkens als blijkt dat de resultaten in het minnelijk traject matig zijn, bepleit de NVVK invoering van maatregelen in het gemeentelijke traject die al gelden voor het Wsnp-traject, zoals een breed moratorium (bevrozing van rechten van schuldeisers). Ook vraagt de NVVK nu om een wettelijke plicht voor alle schuldeisers om aan een minnelijke, gemeentelijke schuldregeling mee te werken. Maar een dergelijke regeling hebben we al: de Wsnp werkt automatisch voor (vrijwel) alle schuldeisers.

### Beschermingsbewind

Wat gebeurt er dan met al die mensen in een problematische schuldsituatie die niet door de gemeenten geholpen (kunnen) worden? Een grote groep zoekt zijn heil bij het beschermingsbewind. Sinds 2014 kan de kantonrechter ook bij problematische schulden een beschermingsbewindvoerder benoemen (schuldbewind). Deze beschermingsbewindvoerder beheert het budget: inkomsten en noodzakelijke uitgaven. Beschermingsbewindvoerders mogen wel saneren of via de gemeente schuldhulp inschakelen, maar hebben geen wettelijke taak en ook geen wettelijk instrumentarium voor schuldsanering. Waar budgetbeheer jarenlang een goed instrument was dat de gemeenten zelf inzetten, is dat op veel plaatsen wegbezuinigd. Maar nu krijgen de gemeenten de rekening toch weer gepresenteerd: via de bijzondere bijstand betalen gemeenten veelal de beschermingsbewindvoerder. De kosten lopen inmiddels op tot tientallen miljoenen op jaarbasis, terwijl de gemeente aan de onafhankelijke bewindvoerders geen regels of beleid kan opleggen. Volgens de Algemene Rekenkamer zaten in 2016 ruim 180.000 personen in een

schuldenbewind en zaten ruim 150.000 schuldenaren in een gemeentelijk traject. Wat zich in de trajecten precies afspeelt, weten we niet, zo concludeerde de Algemene Rekenkamer. Van de Wsnp-sanering zijn wél exacte gegevens bekend, waaronder het eerder genoemde hoge slagingspercentage. Het aantal nieuwe

(gemeentelijke) schuldsanering en wettelijke schuldsanering. Het welslagen van minnelijke schuldsanering is afhankelijk van de instemming van alle schuldeisers. Dwarsliggende schuldeisers kunnen een oplossing blokkeren en slechts met veel extra kosten door de rechter *overruled* worden (dwangakkoord).

wettelijk moratorium en standaard inkomens- en budgetbeheer beziet een regisseur-bewindvoerder in een inventarisatiefase wat in een bepaalde situatie nodig is. Deze regisseur-bewindvoerder kan hulp inroepen van gemeentelijke hulp, maatschappelijk werk, een psychiater, een hypotheekadviseur, een arbeidsdeskundige en/of direct als een (Wsnp-achtige) bewindvoerder aan het werk gaan. In gevallen dat de schuldenaar nog niet saneringsrijp is, kan het geïntegreerde traject verlengd worden naar vier jaar, waarbij in het eerste jaar ingezet wordt – afhankelijk van het specifieke geval – op bijvoorbeeld beheersing van verslaving, sluiten van een onderneming, afwikkeling van een echtscheiding. In de laatste drie jaar kan de schuldenaar dan sparen voor zijn schuldeisers. Nu blijven schuldenaren soms jarenlang hangen in gemeentelijke voortrajecten, waarna zij alsnog drie jaar in de Wsnp moeten zitten om tot een echte sanering te komen.

## Het enige echte effectieve saneringsinstrument, de Wsnp, dreigt in stilte ten onder te gaan.

Wsnp-saneringszaken nam in de periode 2012 tot en met 2017 af van 14.000 naar minder dan 8.500 per jaar. Belangrijkste oorzaak: gemeenten verwijzen steeds minder door naar de Wsnp, ook al mislukt het minnelijke traject. Samengevat zijn we nu hier: de rijksoverheid heeft gemeenten opgedragen schuldhulp te bieden maar hen geen adequaat, wettelijk instrument meegegeven. Gevolg: Screenende en selecterende gemeenten die grote groepen schuldenaren niet aan een schone lei (kunnen) helpen. Voorts een groot aantal mensen dat onder schuldenbewind staat maar ook geen uitzicht heeft op een schone lei. Terwijl één miljoen mensen in een problematische schuldensituatie verkeren, dreigt de Wsnp – het enige echte effectieve saneringsinstrument – in stilte ten onder te gaan.

### Vershil

Wat is noodzakelijk voor effectieve schuldsanering? En wat is wenselijk? Schuldsanering begint bij de controle over inkomsten en uitgaven. Zonder betaling van vaste lasten en de dagelijkse boodschappen is sanering onmogelijk: dweilen met de kraan open. Wat na de noodzakelijke uitgaven overblijft, kan worden gespaard ter aflossing van de schulden. Hoe lang en hoeveel moet dan gespaard worden – wat is de optimale spaarduur? In ruil voor een schuldenvrije herstart mag van schuldenaren een flinke inspanning gevraagd worden. Zolang de saneringsduur te overzien is en de *fresh start* in zicht blijft, behouden schuldenaren de benodigde motivatie. Schuldeisers wensen uiteraard betaling van een zo hoog mogelijk percentage van hun vorderingen. Nu komen we bij een belangrijk verschil tussen minnelijke

Bij wettelijke schuldsanering heeft de wetgever het als rechtvaardig beoordeelde spaaroptimum in de wet vastgelegd. Een schone lei voor de schuldenaar is in een wettelijk stelsel niet afhankelijk van de instemming van schuldeisers maar wordt automatisch door de wet of via een gerechtelijke beslissing toegekend. Schuldeisers moeten met de opbrengst van drie jaar schuldsanering genoegen nemen. Het Wsnp-saneringsregime houdt in dat de arbeidsgeschikte schuldenaar drie jaar lang 36 uur per week betaald werk moet verrichten of ten minste moet solliciteren. De Wsnp-bewindvoerder houdt toezicht op de schuldenaar en beheert het spaarsaldo (vermogen en inkomens-surplus). Na afloop van de drie saneringsjaren keert de bewindvoerder het netto-spaarsaldo uit aan de schuldeisers.

### Schrappen

Voor de korte termijn ben ik voorstander van een snellere en bredere toepassing van de Wsnp. Eén mogelijkheid zou zijn het vereiste van het gemeentelijke voortraject te schrappen: schuldenaren krijgen de mogelijkheid om direct een beroep te doen op wettelijke traject en het gemeenteloket te passeren – de gemeentelijke schuldhulp kan eventueel als een vrijblijvend alternatief blijven bestaan. Een andere mogelijkheid zou zijn om gemeenten hooguit zes of negen maanden de tijd te geven om een minnelijke regeling te realiseren. Gemeenten zouden hun schuldhulp in die periode kunnen intensiveren door standaard budgetbeheer in te voeren. Op langere termijn bepleit ik één geïntegreerd wettelijk traject dat in een veel eerder stadium van de hulpverlening algemeen wordt ingevoerd. Met een

### Slot

Ik roep gemeenten op geen overheidsmiddelen in te zetten voor trajecten die onvoldoende resultaat opleveren. Als gemeentelijke schuldhulp geen resultaat oplevert, leidt mensen met schuldproblemen dan zo snel mogelijk door naar het wettelijk traject. De Wsnp werkt uitstekend en doeltreffend. Maar liefst negentig procent van alle schuldenaren die toegelaten zijn tot het wettelijke Wsnp-schuldsaneringstraject, ronden dat traject binnen drie jaar af met een schone lei. ■

**Arnoud Noordam** is advocaat te Amsterdam, auteur en docent schuldsaneringsrecht.

### Noten

- 1 Zie <https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Rapport-2014-Overkoepelende-blik-op-de-omvang-en-preventie-van-schulden-in-Nederland.pdf>
- 2 Zie het jaarverslag van de NVVK, 2016: <http://jaarverslag2016.nvkv.eu/cijfers/index.html>
- 3 *Monitor Wsnp* over het jaar 2016, Peters & Combrink-Kuiters/Raad voor Rechtsbijstand, p. 26. Optelling van de percentages voor (a) toekenning schone lei (86,6%), (b) hervatten betalingen door de schuldenaren, (c) alle vorderingen tijdens Wsnp voldaan en (d) akkoord met de schuldeisers tijdens de Wsnp, komt uit op 89,2% van de schuldenaren die zijn toegelaten tot de Wsnp.