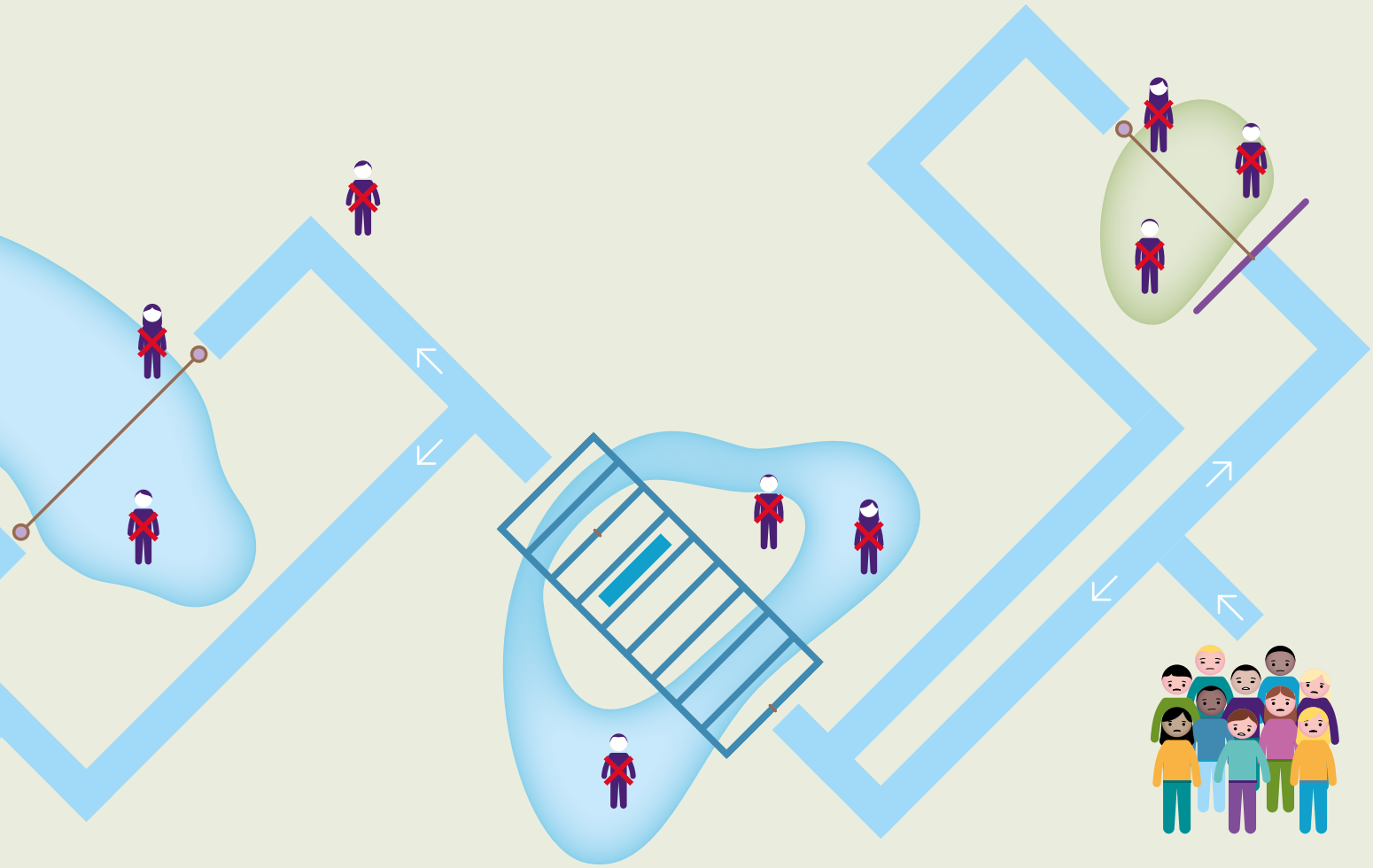
nationale ombudsman



Hindernisbaan zonder finish

Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen

11 juni 2020 | Rapportnummer: 2020/010

Onderzoeksteam
Walter van den Berg, projectleider
Fatiha El Aziz, onderzoeker
Dorien Grot-Pieters, onderzoeker
Korrie van der Leij, onderzoeker
Marjolein Mulder, senior-onderzoeker

Hindernisbaan zonder finish

Samenvatting van een onderzoek naar de knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen.

Aanleiding

Sinds 2014 komen steeds minder burgers in aanmerking voor de wettelijke regeling die het mogelijk moet maken na drie jaar weer schuldenvrij te zijn: de Wet schuldsanering natuurlijke personen (hierna: Wsnp). In de periode 2014 – 2019 is het aantal mensen dat gebruik maakte van deze regeling met 62% (ongeveer 7.500 personen in 2019) gedaald. Deze daling wordt niet gecompenseerd door een stijging van het aantal minnelijke trajecten via de gemeentelijke schuldhulpverlening. Per saldo komen dus steeds minder burgers in aanmerking voor een schuldenvrije toekomst. Daar maakt de Nationale ombudsman zich ernstig zorgen over.

Aanpak onderzoek

De ombudsman heeft in december 2019 een meldpunt geopend voor burgers. Daarop reageerden bijna 80 personen. Met 49 mensen hebben medewerkers van de ombudsman een vraaggesprek gevoerd. Daarnaast heeft de ombudsman een rondetafelgesprek gevoerd met hulpverleners. Ten slotte heeft de ombudsman de belangrijkste knelpunten ter commentaar voorgelegd aan vijftien vertegenwoordigers uit de schuldhulpverlening, gemeenten, rechterlijke macht, Wsnp- en beschermingsbewindvoerders.

Vraagstelling en doelstelling onderzoek

De ombudsman wil met dit onderzoek antwoord krijgen op twee vragen:

1. In welke probleemsituatie komen burgers terecht als zij de weg naar de Wsnp niet weten te vinden óf als hun Wsnp-verzoek is afgewezen?
2. Tegen welke praktische en formele knelpunten en belemmeringen lopen zij aan in hun pogingen om toegang te krijgen tot een Wsnp-traject? Worden zij wel voldoende geholpen om de weg daarnaartoe te vinden?

Het doel van het onderzoek is dat de in dit onderzoek geconstateerde knelpunten worden weggenomen en de toegang tot de Wsnp voor mensen met problematische schulden wordt verbeterd.

Quote burger:

“Ik zou er een moord voor doen om eindelijk in de schuldsanering terecht te komen. Wordt die Wsnp ons toegekend, dan is het nog drie jaar afzien, maar daarna is er weer toekomst.”

“Dat ons dit zou overkomen, had ik nooit kunnen bedenken.”

Reinier van Zutphen, Nationale ombudsman:

“Steeds meer burgers blijven met hun schulden zitten, hebben geen toekomstperspectief en belanden financieel en maatschappelijk – vaak voor lange tijd – op een zijspoor. Door de coronacrisis komen nog veel meer burgers in problematische schulden terecht. Hierdoor zal de behoefte aan een goed toegankelijk Wsnp-traject verder toenemen. Dat maakt de dalende instroom nog alarmerender en moeilijker te accepteren.”

Knelpunten en Conclusies

Als burgers hun weg proberen te zoeken naar de Wsnp komen zij op verschillende terreinen knelpunten en belemmeringen tegen. De Nationale ombudsman beschrijft in dit rapport wat burgers in redelijkheid op die terreinen mogen verwachten.

Een burger mag in redelijkheid verwachten dat:

- **de gemeentelijke schuldhulpverlening**
  - hem – na het mislukken van het minnelijk traject – actief informeert en adviseert over de mogelijkheden van de Wsnp en hem begeleidt bij het indienen en toelichten van het Wsnp-verzoek;
  - hem professionele ondersteuning aanbiedt tijdens en na afloop van het Wsnp-traject.
- **de wetgever van de sociale zekerheidswetgeving**
  - de tienjaarstermijn binnen de sociale zekerheidswetgeving verkort en gelijkstelt aan de termijn van de goede trouw binnen de Wsnp-regeling (nu vijf jaar);
  - deze termijn (en het verbod om mee te werken aan het minnelijk traject) alleen laat gelden voor terugvorderingen met een boete van 75% of hoger;
  - instanties de mogelijkheid biedt om mee te werken aan het minnelijk traject voor terugvorderingen met een boete tot maximaal 50%.
- **de wetgever van de Wsnp-regeling**
  - de tienjaarstermijn voor recidive verkort;
  - rechters altijd de ruimte geeft om – op verzoek of uit eigen beweging – maatwerk te leveren en rekening te houden met de omstandigheden en de belangen van de verzoeker;
  - de toegang tot de Wsnp mogelijk maakt in de gevallen dat de gemeente er niet in slaagt om binnen een bepaalde termijn (van bijvoorbeeld zes maanden) een minnelijke schuldregeling tot stand te brengen.
- **schuldenbewindvoerders**
  - hem – zodra hij en zijn financiële situatie gestabiliseerd en saneringsklaar zijn – doorgeleiden naar het minnelijk of wettelijk traject;
  - hierover samenwerkingsafspraken maken met de gemeentelijke schuldhulpverlening;
  - binnen hun beroepsvereniging voor doorgeleiding een streefnorm (van bijvoorbeeld twaalf maanden) gaan hanteren.

Voorwoord

Burgers met problematische schulden vormen een kwetsbare groep die de speciale aandacht van de Nationale ombudsman verdient. Daarom heb ik in de afgelopen jaren verschillende onderzoeken[1] gedaan naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. Die onderzoeken wezen uit dat veel van deze burgers weinig zelfredzaam zijn en niet goed in staat zijn om zelfstandig de weg te vinden naar de schuldhulpverlening. Hoewel ik in de laatste jaren wel verbeteringen heb geconstateerd is in mijn ogen de schuldhulpverlening nog steeds matig toegankelijk voor burgers met schulden.[2] En als zij dan worden toegelaten tot de schuldhulpverlening start slechts een kwart van hen daadwerkelijk met een minnelijk traject en krijgt een kans op een schuldenvrije toekomst.

Ondertussen voltrekt zich een andere ontwikkeling op schuldengebied die mij eveneens zorgen baart en die ik voor 2020 op de Ombudsagenda[3] heb gezet. Steeds minder burgers komen in aanmerking voor de wettelijke regeling die het mogelijk moet maken na drie jaar weer schuldenvrij te zijn: de Wet schuldsanering natuurlijke personen (hierna: Wsnp). De instroom in deze regeling daalt al jaren sterk en dat vind ik zeer onwenselijk. Want dit zou kunnen betekenen dat steeds meer burgers met hun schulden blijven zitten, geen toekomstperspectief hebben en financieel en maatschappelijk – vaak voor lange tijd – op een zijspoor belanden. Dat is schadelijk voor die burgers maar ook schadelijk voor de samenleving.

Door de corona–crisis zullen nog veel meer burgers in problematische schulden terecht komen. De Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis[4] voorspelt dat door de crisis een grote, zeer diverse groep nieuwe kwetsbaren met financiële problemen zal ontstaan. Hierdoor zal de behoefte aan een goed toegankelijk Wsnp-traject verder toenemen. Dat maakt de dalende instroom in de Wsnp nog alarmerender en moeilijker te accepteren.

In dit rapport laat ik burgers en hun hulpverleners aan het woord over hun ervaringen met de Wsnp. Ik heb uit hun mond opgetekend welke knelpunten zij tegenkwamen in hun zoektocht naar de Wsnp. Dat zijn er veel. Alleen al de weg naar de start van een Wsnp-traject is lang, zwaar en vol met obstakels. Een hindernisbaan waarvan veel burgers de finish niet halen. Ik heb hulpverleners gesproken die hun cliënten met veel moeite en lang volhouden naar en door het ingewikkelde Wsnp-traject 'gesleept' hebben. Zonder hun hulp hadden hun cliënten de eindstreep nooit gehaald. Uit de verhalen van burgers en hun hulpverlener is mij duidelijk geworden dat de voorwaarden van de Wsnp bijstelling verdienen en een menselijker en redelijker maat moeten krijgen.

Mijn boodschap is dan ook dat de overheid en betrokken partijen beter voor deze groep kwetsbare burgers moeten gaan zorgen. Deze burgers verdienen een tweede kans en een ruimhartiger toegang tot een Wsnp-traject naar een schone lei. Voor hen luid ik de noodklok: Help ze uit de schulden en geef ze weer perspectief!

---

1 Nationale ombudsman:
- *'Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening'* 11 mei 2016. Rapportnummer 2016/050;
- *'Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening'* 19 januari 2018. Rapportnummer 2018/010;
- *'Een open deur? Het vervolg. Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening onder 251 Nederlandse gemeenten'* 13 september 2018. Rapportnummer 2018/070.

2 Zo heeft de Nationale ombudsman in zijn laatste onderzoek 'Een open deur? Het vervolg' geconstateerd dat er nog steeds te veel mensen voortijdig uitvallen in het toegangsproces, dat voor zelfstandigen de schuldhulpverlening nog onvoldoende toegankelijk is en dat burgers nog niet altijd een gemotiveerde beschikking op een aanvraag ontvangen. Daarnaast heeft hij aandacht gevraagd voor het feit dat een groot aantal gemeenten niet beschikte over concrete cijfers.

3 Nationale ombudsman, *Ombudsagenda 2020*, 20 januari 2020.

4 Deze werkgroep, onder voorzitterschap van Femke Halsema (burgemeester van Amsterdam), bracht op 17 mei jl. haar verslag uit aan het Kabinet. Eén van de adviezen is: 'Verken verruiming van het kwijtscheldingsbeleid en start een breed schuldenoffensief waarbij gemeenten en Rijk samenwerken om te komen tot een brede noodstop/pauzeknop waaraan overheden, corporaties, zorgverzekeraars, energiemaatschappijen en Belastingdienst deelnemen.'

Inhoudsopgave

Voorwoord		**4**
1	**Inleiding**	**6**
1.1	Aanleiding	6
1.2	Doel- en vraagstelling	6
1.3	Reikwijdte en aanpak	7
1.4	Leeswijzer	7
2	**Drie soorten schuldhulp: een overzicht**	**9**
2.1	Het minnelijk traject via de gemeentelijke schuldhulpverlening	9
2.2	Het wettelijk traject (Wsnp) via de rechtbank	11
2.3	Schuldenbewind via de kantonrechter	13
2.4	Samenvatting	14
3	**Knelpunten in het minnelijk traject**	**15**
3.1	Veel vertraging doordat schuldeisers geen medewerking verlenen	16
3.2	Gemeenten bieden te weinig hulp en begeleiding	17
3.3	Schuldhulpverleners slecht bereikbaar	18
3.4	Gebrek aan deskundigheid en communicatieve vaardigheden bij (gemeentelijke) schuldhulpverleners	18
3.5	Passieve opstelling (gemeentelijke) schuldhulpverleners bij fraudeschulden	19
3.6	Geen verwijzing naar de Wsnp	21
3.7	Geen of ondeskundige begeleiding bij indiening Wsnp-verzoek	22
3.8	Samenvatting	23
4	**Knelpunten in het wettelijk traject (Wsnp)**	**24**
4.1	Het indienen van een Wsnp-verzoek is ingewikkeld	25
4.2	‘Fraudeschulden’ vaak een probleem voor toelating tot Wsnp	26
4.3	Strenge voorwaarden maken het Wsnp-traject zwaar	28
4.4	Weinig ruimte voor maatwerk	29
4.5	Zonder deskundige begeleiding is het Wsnp-traject moeilijk vol te houden	29
4.6	Samenvatting	30
5	**Knelpunten in het schuldenbewind**	**31**
5.1	De bewindvoerder moet een oplossing zoeken voor de schulden	32
5.2	Er ontbreekt een financiële prikkel voor bewindvoerders om in te zetten op uitstroom uit bewind	33
5.3	Sommige bewindvoerders beperken zich onnodig lang tot alleen ‘stabiliseren’	34
5.4	Toetsing door de rechter van bewind kan strikter	34
5.5	Meer kwaliteitseisen stellen aan bewindvoerders	34
5.6	Onvoldoende samenwerking in de keten	34
5.7	Eerder doorstromen naar het minnelijk traject: het kan!	35
5.8	Samenvatting	35

6	**Conclusies Nationale ombudsman**	**37**
6.1	Inleiding	37
6.2	Burgers zonder uitzicht op een schuldenvrije toekomst	37
6.3	Wat mogen burgers in redelijkheid van de overheid verwachten?	38
6.4	Conclusie ten aanzien van de gemeentelijke schuldhulpverlening	38
6.5	Conclusie ten aanzien van 'fraudeschulden'	39
6.6	Conclusie ten aanzien van de Wsnp	40
6.7	Conclusie ten aanzien van het schuldenbewind	41
6.8	Dit mogen burgers in redelijkheid verwachten van de overheid (samenvatting)	43
6.9	Tot slot	43

Bijlage 1: Verslag rondetafelgesprek **45**

Bijlage 2: Reacties op Consultatieronde **59**

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 2015 heeft ongeveer één op de vijf huishoudens in Nederland betalingsproblemen. Omgerekend zijn dat 1,35 miljoen huishoudens. Daarvan heeft de helft – 550.000 tot 700.000 huishoudens – problematische schulden. Dat betekent dat zij niet meer van hun schulden afkomen zonder hulp van buitenaf.

Terwijl het aantal burgers met problematische schulden gelijk bleef, daalde in de afgelopen zes jaar de instroom in de Wsnp. In 2019 werden ongeveer 7.500 minder burgers toegelaten dan in 2014, een daling van 62%.[5] Tegelijkertijd is het aantal minnelijke trajecten dat via de gemeentelijke schuldhulpverlening tot stand komt[6] in diezelfde periode ongeveer gelijk gebleven. De daling bij de Wsnp wordt dus niet gecompenseerd door een stijging van het aantal minnelijke trajecten. De Nationale ombudsman is zeer bezorgd over deze ontwikkeling. Want per saldo krijgen steeds minder burgers zicht op een schuldenvrije toekomst (een zogenoemde 'schone lei'). Daarnaast bestaat sinds 2014 het zogeheten 'schuldenbewind'.[7] Sindsdien is het aantal ingestelde schuldenbewinden aanzienlijk toegenomen. Dit roept de vraag op of burgers via deze route voldoende geholpen worden en perspectief krijgen op een schuldenvrije toekomst.

De ombudsman gaat ervan uit dat het behalen van een schone lei – via de minnelijke óf via de wettelijke route – voor burgers met problematische schulden en ook voor de samenleving de beste en meest duurzame oplossing is. Hun restschulden worden aan het eind van het traject kwijtgescholden. Zij kunnen dan een nieuwe (financiële) start maken en kunnen weer volwaardig participeren in de samenleving. Dat is ook het idee achter het huidige stelsel en wordt door de ombudsman en door het werkveld onderschreven. Maar de instroom in – en daarmee ook de betekenis van – de Wsnp–regeling wordt steeds minder. Dat is opvallend en zeer onwenselijk voor deze burgers. Dit was voor de ombudsman de aanleiding om dit onderzoek te starten.

1.2 Doel- en vraagstelling

In dit onderzoek wil de ombudsman antwoord krijgen op twee vragen. Ten eerste wil hij weten (en laten zien) in welke probleemsituatie burgers terecht kunnen komen als zij de weg naar de Wsnp niet weten te vinden óf als hun Wsnp-verzoek is afgewezen. Hoe is het voor deze burgers om langdurig in de schulden te zitten zonder uitzicht op een schone lei? Ten tweede wil de ombudsman weten tegen welke praktische en formele knelpunten burgers aanlopen in hun pogingen om toegang te krijgen tot een Wsnp-traject. Worden zij wel voldoende geholpen om de weg daarnaar toe te vinden?

Het doel van het onderzoek is dat de geconstateerde knelpunten worden weggenomen en de toegang tot de Wsnp voor mensen met problematische schulden wordt verbeterd. De ombudsman wil dit doel bereiken door de knelpunten en zijn conclusies daarover onder de aandacht te brengen van de partijen die direct of indirect betrokken zijn bij de toegang tot het Wsnp-traject.

In zijn conclusies zal de ombudsman – vanuit het perspectief van de burger – antwoord geven op de vraag wat burgers in redelijkheid van de overheid (en andere betrokken partijen) mogen verwachten als het gaat om de toegang tot de Wsnp.

---

5 Zie: Berenschot, *'Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering'* 26 april 2019.

6 'Tot stand komt', dat wil zeggen dat een schuldregeling met de schuldeisers is afgesproken en dat de schuldregeling kan beginnen.

7 Een schuldenbewindvoerder stabiliseert de schuldproblemen en begeleidt zijn cliënt – zodra dat kan – naar het minnelijk of wettelijk schuldsaneringstraject.

De ombudsman is van mening dat het perspectief van de burger geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. Hij wil de overheid – en in dit onderzoek ook andere betrokken partijen – uitdagen om anders te kijken naar de eigen werkwijze en regels.

1.3 Reikwijdte en aanpak

In dit onderzoek kijkt de ombudsman naar de knelpunten die burgers tegenkomen als zij op zoek zijn naar een schone lei via het wettelijke schuldsaneringstraject van de Wsnp. Deze knelpunten doen zich echter niet alleen voor in het Wsnp-traject zelf, maar ook in de voorafgaande fase. Daarin spelen de gemeentelijke schuldhulpverlening[8] en het schuldenbewind een belangrijke rol in de toeleiding en instroom in de Wsnp. De directe of indirecte invloed van deze spelers op de instroom in de Wsnp en de rol die zij op dit speelveld (behoren te) vervullen komen in dit onderzoek ook aan de orde.

Verder past hier nog een opmerking over de bevoegdheid van de Nationale ombudsman.
De ombudsman is bevoegd om de gedragingen van overheidsinstanties zoals gemeenten te beoordelen. Zij zijn verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening en voor het minnelijk traject. Van de in totaal 355 gemeenten vallen er 265 onder zijn bevoegdheid.
Van belang is ook dat de ombudsman niet bevoegd is om te oordelen over wet- en regelgeving noch over de rechterlijke macht. Ditzelfde geldt voor bewindvoerders en het toezicht daarop door kantonrechters.
Wel ziet de ombudsman het als zijn taak om te signaleren wanneer wetten en regels in de uitvoering leiden tot ongewenste of onredelijke effecten voor burgers. Het is vanuit deze taakopvatting dat hij in dit rapport ook aandacht vraagt voor de knelpunten die hij in wet- en regelgeving en in de uitvoering van het schuldenbewind heeft vastgesteld.

De ombudsman heeft in dit onderzoek ervaringen en verhalen verzameld van burgers en hun maatschappelijke hulpverleners. Na de start van het onderzoek reageerden bijna 80 burgers op een oproep van de ombudsman. Met 49 mensen uit deze groep is een telefonisch vraaggesprek gevoerd. Daarnaast heeft een rondetafelgesprek plaatsgevonden met vertegenwoordigers van zeven hulpverleningsinstanties, die veel ervaring hebben met het begeleiden van cliënten naar en tijdens (minnelijke en wettelijke) schuldsaneringstrajecten.[9] Verder is er gesproken of informatie uitgewisseld met enkele instanties uit het werkveld.[10] De belangrijkste knelpunten die uit het onderzoek naar voren kwamen, zijn in een consultatieronde voorgelegd aan vijftien vertegenwoordigers uit de schuldhulpverlening, gemeenten, rechterlijke macht en Wsnp- en beschermingsbewindvoerders. Alle vertegenwoordigers hebben hierop schriftelijk gereageerd.[11]

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt eerst een kort overzicht gegeven van het werkveld van de gemeentelijke schuldhulpverlening, de Wsnp en het schuldenbewind.
In de hoofdstukken 3, 4 en 5 vertellen burgers en hun hulpverleners over hun ervaringen met het minnelijk traject, het wettelijk traject (Wsnp) en het schuldenbewind. En over de aansluiting tussen die drie soorten schuldhulp. Ook geven professionals uit de consultatieronde daar hun inbreng.

---

8 Deze kan worden uitgevoerd door de gemeente zelf, door een intergemeentelijke samenwerking of door een particuliere organisatie.

9 Zie bijlage 1 voor het verslag van deze bijeenkomst.

10 De instanties uit het werkveld met wie gesproken is:
- NVVK, Brancheverenigingen voor schuldhulpverlening, sociaal bankieren en bewindvoering;
- Bureau Wsnp, onderdeel van de Raad voor Rechtsbijstand, belast met de uitvoering van een deel van de Wsnp;
- NBBI, NBPB en BPBI: drie beroepsverenigingen voor beschermingsbewindvoerders.

11 Zie bijlage 2 voor de reacties van alle vijftien vertegenwoordigers.

In hoofdstuk 6 bespreekt de ombudsman de verschillende knelpunten en beantwoordt de vraag wat burgers in redelijkheid van de overheid (en andere betrokken partijen) mogen verwachten als het gaat om de toegang tot de Wsnp.

Verspreid over dit rapport zijn de persoonlijke verhalen van vijf mensen opgenomen. Zij hebben onoplosbare schulden, hebben geen toegang gekregen tot een schuldsaneringstraject en hebben geen zicht op een oplossing. Zij vertellen hoe het is om langdurig in de schulden te zitten. De ombudsman heeft hun verhalen niet onderzocht. Het is hun verhaal en hun beleving.

In bijlage 1 treft u een verslag aan van het rondetafelgesprek dat de ombudsman gevoerd heeft met de hulpverleners en begeleiders van burgers met schulden.
In bijlage 2 vindt u een volledige weergave van de reacties van vijftien vertegenwoordigers uit het werkveld op de belangrijkste knelpunten uit dit onderzoek.

2 Drie soorten schuldhulp: een overzicht

In Nederland gaan ongeveer 550.000 tot 700.000 huishoudens gebukt onder problematische schulden. Als zij aankloppen voor hulp, in welke wereld van instanties en schuldhulpsoorten komen zij dan terecht? Welke hulp kunnen zij krijgen en hoe vaak komen zij terecht in een traject naar een schuldenvrije toekomst? Na de globale schets in dit hoofdstuk gaan we in de volgende hoofdstukken verder in op de specifieke knelpunten waar burgers tegenaan lopen.

2.1 Het minnelijk traject via de gemeentelijke schuldhulpverlening

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om schuldhulpverlening te bieden aan burgers met problematische schulden. Zij kunnen deze hulp zelf aanbieden of zij kunnen de uitvoering uitbesteden aan een regionaal samenwerkingsverband (met andere gemeenten) of aan een bedrijf. Bij uitbesteding blijft de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering.

In de periode 2014 t/m 2019 is het aantal aanmeldingen voor schuldhulp ongeveer gelijk gebleven (gemiddeld 85.000 tot 90.000 per jaar).

Een aanvraag schuldhulp: en dan?

Er zijn verschillende soorten schuldhulp. Soms is het alleen mogelijk of nodig om de schulden en het inkomen voorlopig te stabiliseren en neemt de gemeente het beheer over de inkomsten en uitgaven over (budgetbeheer). Als de schuldenaar en de schulden 'regelbaar'[12] zijn, probeert de schuldhulpverlening met de schuldeisers tot een (minnelijke) regeling te komen. In de meeste gevallen is dit een *schuldregeling*[13] met kwijtschelding van de restschuld als eindresultaat. Deze kwijtschelding verschaft de burger een 'schone lei', een schuldenvrije toekomst.

Ongeveer een kwart van de burgers die zich aanmelden voor schuldhulp komt in aanmerking voor een regeling (ongeveer 22.000 per jaar). Deze aantallen zijn in de laatste zeven jaar ongeveer gelijk gebleven (zie grafiek).[14]
De verkenning 'Aansluiting gezocht'[15] van Bureau Berenschot constateert dat de toestroom naar de minnelijke schuldregeling (met finale kwijting) al jaren stagneert. Teveel schuldhulpvragen blijven binnen de schuldhulpverlening steken in andere vormen van schuldhulpverlening, die niet (direct) leiden naar een schuldenvrije toekomst. Terwijl de wet het minnelijk traject benoemt als ultieme remedie voor een schuldenvrije toekomst, komt dat in praktijk onvoldoende van de grond, aldus deze verkenning.

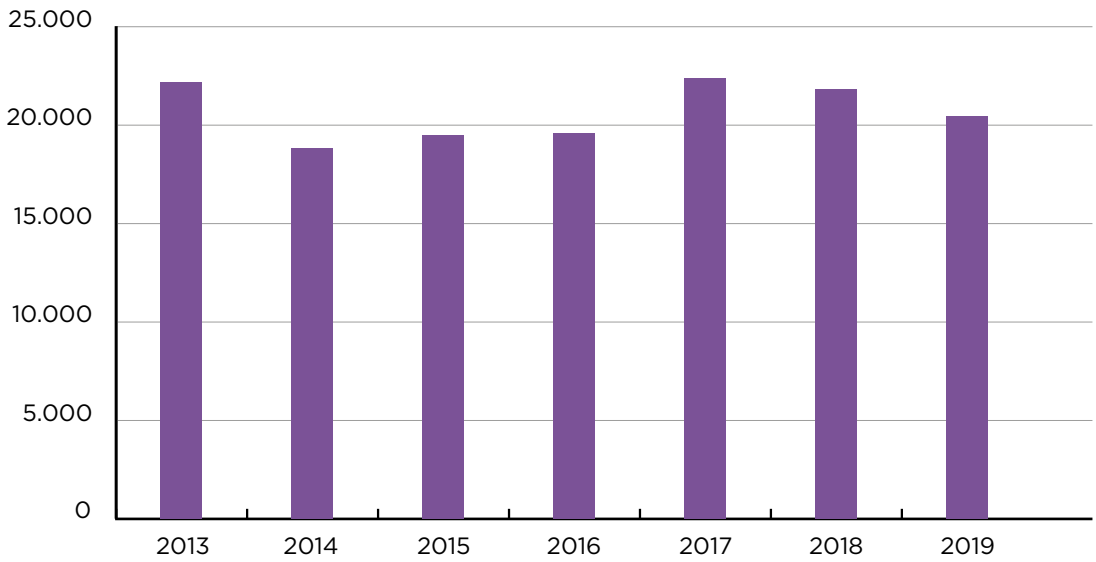
12 De financiële situatie én de schuldenaar moeten stabiel zijn. Bovendien moeten alle schulden 'mee kunnen' in de regeling (bij bepaalde schulden is dat niet mogelijk, bijv. 'fraudeschulden' of 'strafbeschikkingen').

13 In 2019 kwamen in totaal 20.471 'regelingen' tot stand. Hiervan waren 18.866 een 'schuldregeling' met finale kwijting van de restschuld. Bij de overige 1.605 regelingen werd de schuld geheel afgelost via een betalingsregeling of via herfinanciering.

14 Bureau Berenschot: *'Aansluiting gezocht, Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering'*, 26 april 2019.

15 Bureau Berenschot: *'Aansluiting gezocht, Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering'*, 26 april 2019.

Figuur 1: Gerealiseerde regelingen



Schuldbemiddeling, saneringskrediet en dwangakkoord
Een schuldregeling kan op twee manieren: een schuldbemiddeling (driejarig traject met kwijtschelding aan het eind van de rit) of een saneringskrediet (directe afkoop van de schulden met een krediet van de gemeente; de schuldenaar lost dit krediet in meestal 36 maanden af aan de gemeente of kredietbank). Veel burgers geven de voorkeur aan het saneringskrediet omdat ze na de start van dit traject niet meer te maken hebben met de schuldeisers. Dat geeft rust en overzicht.

Veel gemeenten zijn terughoudend met het aanbieden van een saneringskrediet. Slechts 7% van alle schuldregelingen bestaat uit een saneringskrediet. Het saneringskrediet kent weinig uitval: 92% van de burgers haalt de eindstreep; bij de schuldbemiddelingen (driejarig traject) slaagt ongeveer 75%.[16]

Voor de totstandkoming van een (minnelijke) schuldregeling is de medewerking van alle schuldeisers vereist. Als één schuldeiser niet vrijwillig meewerkt, kan de schuldhulpverlening de rechtbank vragen om hem een dwangakkoord op te leggen.

Ongeveer 80% van de aangevraagde dwangakkoorden leidt ertoe dat de weigerachtige schuldeiser alsnog instemt of moet meewerken met de schuldregelingsovereenkomst. Maar ook al is dit een effectief instrument gebleken, toch is het aantal aangevraagde dwangakkoorden in de periode 2014 t/m 2019 in totaal slechts met 18% gestegen.[17]

16 Zie Divosa-benchmark Armoede en schulden 2018. Hieraan namen ongeveer 165 gemeenten deel.

17 Van 2.153 aanvragen in 2014 naar 2.542 aanvragen in 2019. In 2019 was er een daling van bijna 10% ten opzichte van 2018.

Schuldregeling mislukt. En dan?
Als het de gemeentelijke schuldhulpverlening niet is gelukt om een (minnelijke) schuldregeling tot stand te brengen, heeft de schuldenaar de mogelijkheid om vervolgens bij de rechtbank een verzoek in te dienen om toegelaten te worden tot het wettelijk schuldsaneringstraject van de Wsnp.[18] Daarvoor moet hij een verklaring van de gemeente overleggen waarin deze onder andere uitlegt waarom het de gemeente niet gelukt is om een minnelijke schuldregeling met de schuldeisers af te spreken.

Of hij hierbij hulp en ondersteuning krijgt van de gemeentelijke schuldhulpverlening is per gemeente verschillend. Die vraag komt in hoofdstuk 3 verder aan bod. In de Gedragscode schuldhulpverlening van de NVVK wordt doorgeleiding naar de Wsnp niet als taak of activiteit van de schuldhulpverlening genoemd. Op dit moment eindigt het proces van de schuldhulp-verlening formeel met de afgifte van de gemeentelijke verklaring.

2.2 Het wettelijk traject (Wsnp) via de rechtbank

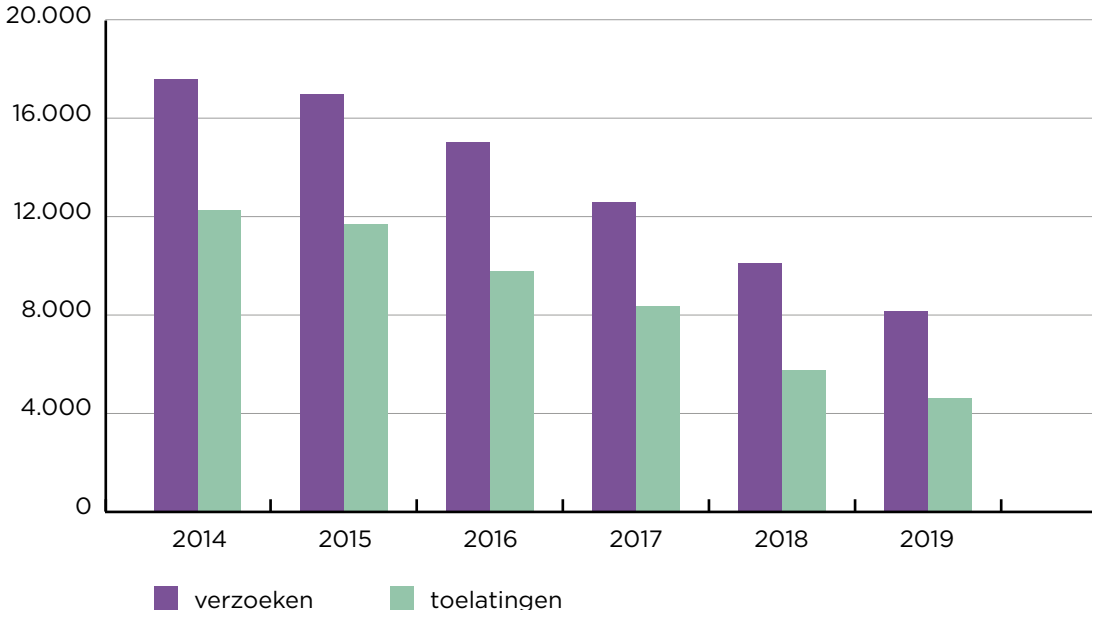
Als de rechtbank het Wsnp-verzoek toewijst legt deze dwingend een saneringsregeling op aan alle schuldeisers. Dit traject duurt in principe drie jaar. In bijzondere gevallen kan de rechter besluiten tot een kortere of langere duur (tot maximaal vijf jaar). Als de schuldenaar zich gedurende de termijn aan alle regels en verplichtingen houdt, verleent de rechter aan het einde van de Wsnp een schone lei. Dit betekent dat de restantschulden niet meer invorderbaar zijn. Het Wsnp-traject is alleen toegankelijk voor schuldenaren die in een financieel en psychisch stabiele situatie zitten.

In de periode 2014 t/m 2019 is het aantal aanvragen én toelatingen tot de Wsnp sterk gedaald.[19] In 2019 werden 7.632 minder schuldenaren tot de Wsnp toegelaten dan in 2014. Dat komt neer op een daling van 62% (in 2019) ten opzichte van 2014. Ook in de eerste twee maanden van 2020 (vóór de corona-crisis) heeft deze trend zich voortgezet.

18 Dit geldt ook voor de situatie dat de lopende schuldregeling tussentijds wordt beëindigd omdat de schuldenaar niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen (bijv. nieuwe schuld heeft gemaakt).

19 Dit is het totaal aantal Wsnp-verzoeken en toelatingen exclusief omzettingen faillissement.
Bron: Berenschot '*Aansluiting gezocht. Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*' (blz 27 en 28), website Bureau Wsnp en Bureau Wsnp (op verzoek verstrekt).

Figuur 2: Verzoeken en toelatingen Wsnp



Voor toelating tot de Wsnp gelden onder andere de volgende voorwaarden:

1. De schuldenaar mag niet al eerder – korter dan tien jaar geleden vóór indiening van het verzoek – zijn toegelaten tot de Wsnp (recidive). Dit is een absolute wettelijke eis waarvan de rechtbank niet kan afwijken.
2. De schulden moeten te goeder trouw zijn ontstaan tenzij deze ouder zijn dan vijf jaar. Schulden die zijn ontstaan uit een veroordeling voor een misdrijf en 'fraudeschulden' uit de sociale zekerheid worden geacht niet te goeder trouw te zijn ontstaan. Van deze voorwaarde tot toelating Wsnp kan de rechtbank afwijken als de schuldenaar een beroep doet op de hardheidsclausule.[20] Een beroep op de hardheidsclausule zal de rechter meestal honoreren als de schuldenaar in zijn leven duurzaam een 'keer ten goede' heeft gemaakt en de omstandigheden die hebben geleid tot de schulden, essentieel en duurzaam zijn gewijzigd.
3. De gemeentelijke schuldhulpverlening moet een poging hebben gedaan om een minnelijke schuldregeling te treffen met de schuldeisers. Dit moet blijken uit een gemeentelijke verklaring.
4. De schuldenaar moet zich tijdens het traject tot het uiterste inspannen om inkomsten te genereren ter aflossing van de schulden. Als norm geldt dat hij of zij 36 uur moet werken of – als hij of zij minder uren werkt – minimaal eenmaal per week moet solliciteren om toch aan de norm van 36 uur te komen.

Het percentage toelatingen bedroeg in 2018 en in 2019: 57%. Eenmaal toegelaten is het slagingspercentage in het Wsnp-traject hoog. In 2018 eindigde 89% van de trajecten met een schone lei.

20 Artikel 288 lid 3 Faillissementswet. Diverse rechters passen de hardheidsclausule ook uit zichzelf (ambtshalve) toe omdat volgens hen de wet die ruimte biedt. Tegenwoordig wordt in het model verzoekschrift standaard de mogelijkheid vermeld dat verzoeker een beroep kan doen op de hardheidsclausule. Verzoeker hoeft dit slechts aan te kruisen.

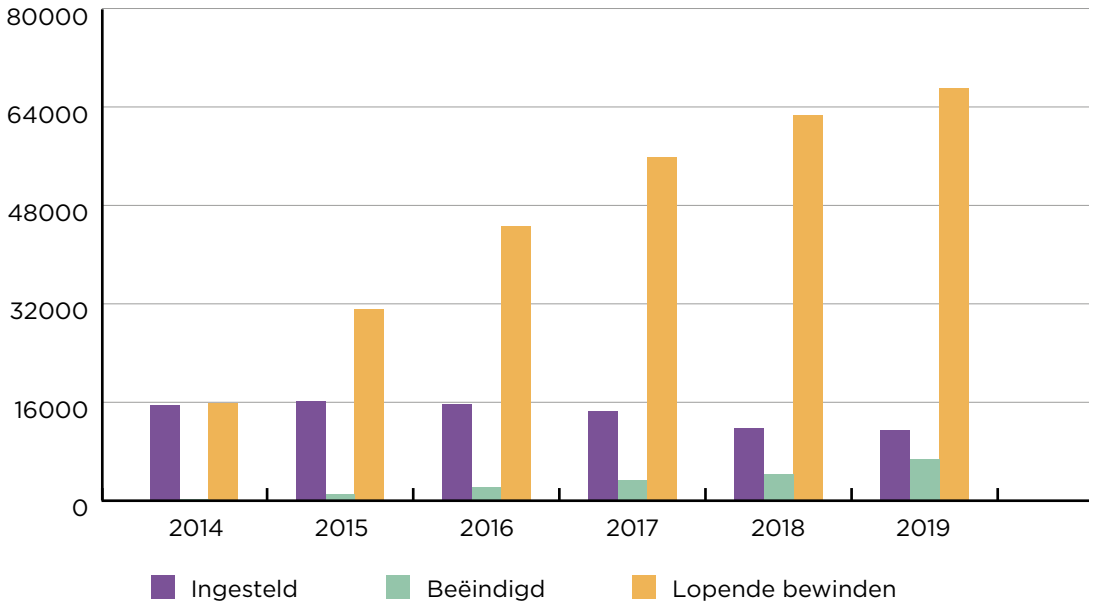
2.3 Schuldenbewind via de kantonrechter

Een burger met problematische schulden kan zich sinds 2014 onder 'schuldenbewind'[21] laten plaatsen door de kantonrechter. De schuldenbewindvoerder (hierna: bewindvoerder) heeft als belangrijkste taak om de financiële situatie van zijn cliënt te stabiliseren: hij beheert de inkomsten en uitgaven, keert het leefgeld uit, maakt namens zijn cliënt aanspraak op voorzieningen, onderhandelt met schuldeisers en bewaakt dat schuldeisers de beslagvrije voet respecteren. Daarnaast heeft de bewindvoerder de taak om zijn cliënt – zodra dit kan – door te geleiden naar het minnelijk of wettelijk traject. De bewindvoerder moet periodiek verantwoording afleggen aan de kantonrechter.

De vraag die in hoofdstuk 5 aan de orde komt is of bewindvoerders hun cliënten actief doorgeleiden naar de schuldhulpverlening en de schuldregeling zodat hun schulden worden gesaneerd.

In de periode 2014 t/m 2019 is het aantal schuldenbewinden sterk gestegen. In totaal werden 85.270 personen onder schuldenbewind geplaatst en werden 17.717 schuldenbewinden beëindigd. Eind 2019 stonden in totaal 67.096 personen onder schuldenbewind.[22] Er lijkt zich een soort 'stuwmeer' te vormen van burgers die schuldproblemen hebben maar van wie onduidelijk is of zij inmiddels in een traject richting schone lei zitten.

Figuur 3: Schuldenbewinden



21 Schuldenbewind is een vorm van beschermingsbewind. De maatregel beschermingsbewind was oorspronkelijk alleen bedoeld voor mensen die niet zelf hun financiën kunnen regelen vanwege hun lichamelijke of geestelijke toestand, een ontwikkelingsachterstand of een psychische/psychiatrische ziekte.

22 Bron: Berenschot *'Aansluiting gezocht. Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering'* (blz 29). Cijfers 2019 zijn op verzoek verstrekt door de Raad voor de rechtspraak).

2.4 Samenvatting

Cijfermatig laten de ontwikkelingen op het terrein van schuldhulpverlening, schuldsanering en schuldenbewind over de laatste zes/zeven jaar zich als volgt samenvatten.

1. Minnelijk traject via de gemeentelijke schuldhulpverlening: het aantal burgers dat via een minnelijk traject uitzicht krijgt op een schone lei is in de afgelopen jaren ongeveer gelijk gebleven (circa 22.000 per jaar).
2. Wettelijk traject via de Wsnp: steeds minder burgers krijgen toegang tot deze route. In 2019 waren dit er 4.623 (ruim 7.500 minder dan in 2014).
3. Schuldenbewind: steeds meer burgers zitten in schuldenbewind en de uitstroom is laag. De vraag is of en wanneer zij zicht krijgen op een schone lei via het minnelijk of wettelijk traject.

In de volgende drie hoofdstukken komen de ervaringen van burgers en hulpverleners aan de orde met deze drie terreinen en hebben we ook de reacties van de vertegenwoordigers uit het werkveld opgenomen.

3 Knelpunten in het minnelijk traject

Als de schuldenaar is toegelaten tot het minnelijk traject gaat de schuldhulpverlening proberen om een schuldregeling tussen de schuldenaar en de schuldeisers tot stand te brengen. Als één of meerdere schuldeisers niet mee wil(len) werken dan komt er geen minnelijk traject tot stand. Komt een schuldregeling wel tot stand in de vorm van een driejarig schuldbemiddelingstraject, kan dit nog op een later moment foutlopen, bijvoorbeeld als de schuldenaar zich niet aan de afspraken heeft gehouden en nieuwe schulden heeft gemaakt. In zo'n geval kan het minnelijk traject tussentijds worden beëindigd. In beide gevallen betekent dit dat de schuldenaar geen perspectief meer heeft op een schone lei.

In dit hoofdstuk komen de ervaringen aan bod van burgers en hulpverleners met het minnelijk traject en de toeleiding naar de Wsnp. Voor zover relevant worden ook opmerkingen benoemd uit de consultatieronde met vertegenwoordigers uit het werkveld.

Mijn grootste angst is dat ik uit mijn huis word gezet

Ingrid Janssen (54): 'Gister rommelde ik wat in huis toen ik een auto hoorde stoppen en iemand hoorde uitstappen. Mijn hart stond even stil en begon daarna als een razende te kloppen: zou het een deurwaarder zijn? De bel ging niet. Langzaam kalmeerde mijn hartslag, mijn adem werd weer normaal. Ik keek om me heen. De weinige spulletjes die ik heb, zijn niet van waarde. Hier valt niets te halen. Is dit nou mijn leven, dacht ik. Een leven waarin altijd angst is. Een leven waarin elke cent drie keer omgedraaid moet worden. De stress is zó groot. Het is de hel. Een hel waarin ik al vijftien jaar leef.

Het minnelijk traject mislukte een aantal jaren geleden omdat het UWV niet wilde meewerken. Ik wist niet dat je een Wsnp-verzoek kon indienen. Dat is mij nooit verteld. Later hoorde ik van een vriendin – die in het minnelijk traject zat – dat haar leefgeld ook werd ingehouden als er te weinig geld was. Dit weerhoudt mij om me opnieuw aan te melden voor het minnelijk traject.

Door de schulden ben ik een stuk eenzamer geworden. De sociale contacten zijn verdwenen want je kunt nooit iets doen samen. Ja, koffiedrinken. Maar soms heb ik geen koffie en dan moet ik een glaasje Ranja aanbieden. En dat wil ik niet, want dan schaam ik me. Voor mijn gevoel hangt er een wolk van schaamte om me heen. Ik dúrf mensen ook niet meer uit te nodigen; ik kan niet eens een koekje bij de koffie serveren. En op een gegeven moment laat je het maar overgaan, die vriendschap. Je wilt niet altijd van de ander profiteren, het voelt verkeerd als je nooit eens iets aan een ander kunt geven. En daarom zit ik, als ik niet werk, bijna altijd thuis. Gelukkig heb ik mijn kinderen en kleinkinderen, maar dat ik hen nooit iets kan geven, vreet aan me. Zijn mijn kleinkinderen jarig, dan kopen mijn dochters extra cadeautjes die ik hun kan geven. Maar emotioneel sloopt het me (begint te huilen, red.). Ik vind het verschrikkelijk, écht verschrikkelijk. Gelukkig komen mijn kleinkinderen hier af en toe wel logeren, maar om altijd afhankelijk van een ander te moeten zijn als er iets extra's moet gebeuren, dat is vreselijk.

Van de deurwaarder krijg ik € 238 per week om van te leven. Daar moet ik al mijn rekeningen, gas, water, licht en boodschappen van betalen. Ik zit op voedselbankniveau. Daar ben ik geweest maar om er echt iets aan te hebben, heb je een vriezer nodig. En die kan ik niet betalen. Hoe lang het geleden is dat ik nieuwe kleding heb gekocht? Hahaha! Dat is twee jaar geleden! Ik heb toen een tweedehands broek gekocht. Die draag ik tot die tot op de draad versleten is. Overigens had ik wel een gelukje dat deze winter zo zacht was want ik heb geen goede winterjas. Die hoefde ik gelukkig niet aan te schaffen.
Mijn grootste angst is dat ik uit mijn huis word gezet, daarom betaal ik altijd direct mijn huur. Verder vul ik het ene gat met het andere. En hoe het kan, weet ik niet maar de schulden lopen alleen maar verder op. Laatst was er een nieuwe schuld van € 500, die is inmiddels al verhoogd naar € 1.500. Laatst stond iemand van de gemeente op de stoep in verband met gemeentebelastingen. Ik zei: 'Ik heb beslag op mijn loon, hoe moet ik dit betalen?' Weer een schuld die nu € 400 is, maar die ook weer oploopt. En zo gaat het maar door. Het is zó frustrerend. Ik heb zelfs wel eens gedacht: ik maak een einde aan mijn leven. Dan ben ik tenminste van alles af. Want het rotgevoel is er áltijd.

Een van de hoogtepunten van het jaar is het jaarlijkse familieweekend met mijn broers en zussen. Dan gaan we naar een park, in een huisje, alles wordt betaald en we sjoelen, zwemmen en doen spelletjes. Dat is zo heerlijk. En laatst was ik met mijn dochter en de kleinkinderen in het zwembad. Daar heb ik ook zó van genoten. Om heel even vrij en zorgeloos te zijn. Mocht er ooit wat geld zijn, dan zou ik zo graag een weekje weggaan. Het liefst met mijn kinderen en kleinkinderen. Naar Spanje. Overdag droom ik daar nooit over, dat heeft geen zin. Maar 's nachts heb ik wel mooie dromen. Maar dan word ik wakker en is de grauwe werkelijkheid er weer. Waarin ik, toen mijn moeder was overleden, niet eens een bloemetje voor op haar graf kon kopen. Het is alweer jaren geleden, maar daar kan ik nóg om huilen.'

3.1 Veel vertraging doordat schuldeisers geen medewerking verlenen

Hulpverleners en schuldenaren brachten naar voren dat schuldeisers behoorlijk dwars kunnen liggen in de onderhandelingen over een minnelijk traject. Dit frustreert en ondermijnt de effectiviteit van het minnelijk traject.
Als de schuldenaar wordt toegelaten tot de schuldregeling betekent dit nog niet dat (alle) schuldeisers de invordering stopzetten. Ze kunnen die periode gebruiken om nog het maximale in te vorderen. Dat geldt bijvoorbeeld bij loonbeslag. Financieel gezien is het in die situatie voor de beslaglegger niet aantrekkelijk om akkoord te gaan met een voorstel tot schuldregeling, omdat het geld dan namelijk verdeeld wordt over alle schuldeisers.
Een hulpverlener hoorde van een medewerker van een bank dat deze per definitie niet akkoord ging met een voorstel tot een minnelijk traject. Volgens hem was dit het beleid. Er werd gezegd: 'Daag me maar voor de rechter, dan zie ik wel weer verder'.
Dit laatste bevestigde ook een schuldenaar aan de Nationale ombudsman:

Wij leven nu al zeven jaar op bijstandsniveau, zonder uitzicht op een oplossing voor de schulden bij voornamelijk twee hypotheekverstrekkers. Deze hebben inmiddels, zij het schoorvoetend, toegegeven dat zij nooit een minnelijk voorstel, van wie dan ook, accepteren en alleen als zij gedwongen worden via de Wsnp schulden afschrijven.

Daarnaast weigeren sommige schuldeisers stelselmatig om binnen een redelijke termijn een opgave van de schulden te verstrekken. Hierdoor loopt het minnelijk traject onnodig veel vertraging op. Hulpverleners en schuldenaren zouden graag zien dat schuldeisers gedwongen kunnen worden om tijdig hun verklaring af te geven.

In de consultatieronde merkte een Wsnp-rechter[23] op dat schuldhulpverleners vaak te lang door blijven corresponderen met schuldeisers in zaken waarin vrijwel direct duidelijk is dat een minnelijk traject niet tot de mogelijkheden behoort. Hierdoor duurt het soms meer dan een jaar voordat een schuldregeling tot stand komt:

> Een ter zake kundige die constateert dat er enkele beroepsweigeraars onder de crediteuren zijn, kan heel snel (en terecht) verklaren dat een minnelijke regeling niet mogelijk is. En dan is het ofwel een Wsnp-verzoek, dan wel een (gecombineerd) verzoek dwangakkoord. En niet maanden- of jarenlang voorthobbelen.

De Gemeente Ronde Venen liet de ombudsman weten dat wanneer op voorhand overduidelijk is dat een minnelijk traject niet gaat lukken, een snelle doorgeleiding naar de Wsnp moet plaatsvinden. Gemeenten weten niet hoe ze dit moeten aanpakken en/of denken ten onrechte dat ze de hele minnelijke procedure moeten doorlopen alvorens zij een Wsnp-verzoek kunnen indienen.

Tot slot bevestigde ook Divosa dat het minnelijk traject in de huidige situatie niet snel genoeg gaat. Het opvragen van de schulden bij alle afzonderlijke schuldeisers kost nu teveel tijd. Daarnaast is het niet snel duidelijk of een akkoord met de schuldeisers lukt. Om meer snelheid in het minnelijk traject te creëren, zijn er goede initiatieven, zoals: Schuldenwijzer, Collectief Schuldregelen en het Schuldenknooppunt. Daarnaast vindt Divosa het belangrijk dat goed wordt gemeten en gemonitord wat er gebeurt in het minnelijk traject en welke resultaten worden behaald.

3.2 Gemeenten bieden te weinig hulp en begeleiding

Hulpverleners benadrukken dat de meeste mensen met problematische schulden beperkt zelfredzaam zijn. Deze kwetsbare burgers hebben meestal begeleiding nodig bij het aanvragen van schuldhulp maar ook tijdens het minnelijk traject. Als de juiste hulp ontbreekt, gaat het vaak mis.

Tijdens de gesprekken met de onderzoekers van de ombudsman lieten de meeste burgers die niet meer in een schuldentraject zaten, weten dat zij geen enkele hulp van de gemeente ontvangen bij het oplossen van hun financiële problemen. Een van de schuldenaren:

> Waar vraag je om, om hulp, niet om nog dieper in de schulden te komen! Dit heeft me zeer verbaasd dat een oplossing zo onmogelijk wordt gemaakt. Als iedereen meegewerkt had was de hele schuld misschien nul geweest, nu (...) wordt het steeds meer tot een uitzichtloze, oneindige schuld.

Sommige burgers zochten de hulp daarom elders. De ombudsman sprak met burgers die een advocaat in de arm hebben genomen voor het oplossen van hun schulden, omdat de gemeente hun die hulp niet heeft geboden. Zo vertelde een schuldenaar aan een medewerker van de Nationale ombudsman dat hij samen met zijn advocaat veel heeft onderhandeld met de schuldeisers. Betrokkene betaalde telkens een bedrag tegen finale kwijting waardoor zijn schuld van ongeveer € 300.000 teruggebracht is naar € 23.000.

Enkele burgers klaagden over de passieve houding van de budgetbeheerders van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Een van de gesproken schuldenaren had het gevoel dat

23 Hiermee wordt bedoeld: de rechter die rechtspreekt in faillissementszaken waaronder de Wsnp-regeling. Voor de leesbaarheid noemen we deze: 'Wsnp-rechter'.

ze – ondanks het budgetbeheer – achter alles aan moest gaan tijdens het schuldentraject. Een ander had ook het gevoel dat hij alles zelf moest regelen, zoals contact opnemen met schuldeisers, brieven schrijven en hen overhalen de invordering stil te leggen.

3.3 Schuldhulpverleners slecht bereikbaar

Zoals eerder beschreven ervaren burgers met problematische schulden veel stress door de (invorderings-)acties van hun schuldeisers. Als schuldeisers met onmiddellijke beslaglegging dreigen, raken schuldenaren in paniek en hebben op korte termijn behoefte aan hulp en advies. Veel burgers klaagden erover dat zij hun schuldhulpverleners moeilijk kunnen bereiken waardoor de al aanwezige stress nog verder toeneemt.

> Ik werd van het kastje naar de muur gestuurd. Na een aantal mailwisselingen eindelijk iemand gevonden die de zaak weer oppakte. Alles moest weer opnieuw uitgezocht worden. (...) In augustus kregen we de definitieve aanslag van 2016. Ik meldde dat netjes bij de schuldhulpverlener. Toen werden we uit de schuldhulpverlening gezet. We hadden opnieuw schulden gemaakt was hun reactie. Het was bekend dat die schuld van de zorg- en huurtoeslag er was. Alleen kregen we een boete die bijna net zo hoog was als het terug te betalen bedrag.

Een schuldenaar vertelde dat hij ten tijde van het minnelijk traject – na een dergelijke dreiging van een schuldeiser – direct contact probeerde op te nemen met zijn schuldhulpverlener. Omdat hij deze niet kon bereiken en betrokkene ten einde raad was, vroeg hij of hij dezelfde dag teruggebeld kon worden. Uiteindelijk belde de schuldhulpverlener hem een week later 'nonchalant' op om te vragen hoe het ging. Betrokkene vertelde hem toen dat hij door de enorme hoeveelheid stress bijna een einde aan zijn leven had willen maken. Gelukkig was het niet zover gekomen en was het betrokkene uiteindelijk zelf gelukt om de schuldeiser over te halen geen beslag te leggen.

Een andere schuldenaar vertelde dat – nadat zij was afgewezen voor het minnelijk traject – de Kredietbank haar verzocht heeft eerst over de afwijzing in gesprek te gaan met haar schuldhulpverlener voordat zij in bezwaar zou gaan. Betrokkene probeerde diverse keren contact op te nemen met de schuldhulpverlener, maar die kon ze door ziekte of verlof niet bereiken. Ze vroeg naar een vervanger, maar ook die was vanwege drukte niet bereikbaar. Uiteindelijk liet ze onbedoeld de bezwaartermijn verlopen en kon ze geen bezwaar meer maken.

3.4 Gebrek aan deskundigheid en communicatieve vaardigheden bij (gemeentelijke) schuldhulpverleners

Enkele hulpverleners merkten op dat het soms 'dramatisch' gesteld is met de deskundigheid van (gemeentelijke) schuldhulpverleners. Veel verzoeken tot toelating tot het minnelijk traject worden daardoor al op voorhand en op onjuiste gronden afgeraden of afgewezen. Een hulpverlener liet de ombudsman het volgende weten:

> Je hebt een voorkeur voor iemand die het dossier van je cliënt behandelt, iemand die het snapt en de inhoud kent. Als er dan iemand van een andere afdeling op wordt gezet, gaat het helemaal mis. Die heeft dan geen idee.

Een burger klaagde erover dat schuldhulpverleners bij haar gemeente onvoldoende financiële kennis en inzicht hebben. Door het ontbreken van financiële deskundigheid, kreeg betrokkene niet de hulp die ze nodig had. Hierdoor kon zij pas na ruim tien jaar – met behulp van derden – een Wsnp-verzoek indienen. Inmiddels was haar schuld toegenomen van € 15.000 naar € 100.000.

Een andere burger vertelde:

> Wij hebben gemerkt dat moeilijke dossiers constant vergeten worden. Wisselende schuldhulpverleners en een gebrek aan kennis is aan de orde van de dag. Om wanhopig van te worden. (.....) Je bent afhankelijk van de soort hulpverlener. Sommigen knikken wel maar doen weinig. Anderen gaan echt achter je staan en zijn 'aanpakkers'. Als je zelf niet bijdehand bent, red je het niet in schuldhulpverlening-land.

Een advocaat gespecialiseerd in de schuldhulpverlening schreef het volgende:

> Op vele fronten kan de schuldhulpverlening worden verbeterd, waarbij het gebrek aan kennis de voornaamste factor is waarom mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd. Hoezo een huis verkopen of onderneming staken voordat hulp op gang kan komen? Dat is onzin, maar weet men vaak niet. Mensen blijven zo veel te lang met schulden lopen, die enkel en alleen verder oplopen.

Verder merkte een hulpverlener op dat tijdens het minnelijk traject het gebrek aan communicatie-vaardigheden van de medewerker schuldhulpverlening bij de gemeente ten opzichte van de cliënten uitval kan veroorzaken. Naar haar ervaring zijn sommige schuldhulpverleners niet in staat om goed te communiceren met de betrokkenen. Daardoor worden mensen bang om contact te zoeken met hun schuldhulpverlener, komen te laat in actie en lopen dingen mis. Bijvoorbeeld als zij hun werk verliezen en een uitkering moeten aanvragen. Dat doen ze dan maar niet, want ze willen zo snel mogelijk ander werk proberen te vinden. En als dat dan niet lukt, ontstaat er een 'inkomens-gat' en mislukt het minnelijk traject.

Zowel de Nederlandse Beroepsvereniging Professionele Bewindvoerders (NBPB) als de Beroeps-vereniging Bewindvoerders Wsnp (BBW) merkten op dat de beperkte kennis van schuldhulp-verleners de oorzaak zou kunnen zijn dat schuldenaren te weinig advies en begeleiding krijgen bij de indiening van een Wsnp-aanvraag. Bij de beschrijving van het laatste knelpunt van dit hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

3.5 Passieve opstelling (gemeentelijke) schuldhulpverleners bij fraudeschulden

Een deelneemster van het rondetafelgesprek merkte op dat een minnelijk traject moeilijk haalbaar wordt als er een fraudeschuld is met een sociale zekerheidsuitkering van de gemeente, UWV of SVB. Formeel gezien is het mogelijk dat de gemeentelijke schuldhulpverlener in zo'n geval een dwangakkoord aanvraagt en dat de rechter de instantie verplicht om mee te werken aan een minnelijk traject. In de praktijk gebeurt dit echter niet snel. Veel gemeenten gaan standaard niet akkoord met een schuldregeling als de 'fraude'-schulden jonger zijn dan tien jaar. In die gevallen kan de schuldhulpverlening weliswaar bij de rechtbank een dwangakkoord aan-vragen tegen de gemeente waarvoor hij werkt. Maar dit gebeurt niet vaak. Hulpverleners horen soms van medewerkers van gemeenten dat ze graag met het minnelijk voorstel akkoord waren gegaan als zij de keuze hadden gehad. Maar die keuze heeft de gemeente niet. De dwingend-rechtelijke bepalingen van de Participatiewet schrijven voor dat de gemeente niet akkoord mag gaan met een schuldenregeling tegen finale kwijting zolang de vordering jonger is dan tien jaar. In deze gevallen werkt sociale zekerheidswetgeving dus belemmerend, aldus deze hulpverlener.

Mevrouw Janssen uit het verhaal aan het begin van dit hoofdstuk, had een fraudeschuld bij het UWV. Zij wist niet dat zij na het mislukken van het minnelijk traject een Wsnp-verzoek kon indienen.

De gemeentelijke kredietbank heeft haar daar niet op gewezen. Betrokkene werd slechts geadviseerd om zich na drie jaar opnieuw te melden voor het minnelijk traject. Pas na die periode zou het voor het UWV wettelijk toegestaan zijn om mee te werken aan het minnelijk traject. Ook in de Wsnp geldt voor fraudeschulden dat als de vordering jonger is dan vijf jaar, het verzoek tot toelating tot de Wsnp in beginsel wordt afgewezen wegens strijd met de goede trouw.

In dit voorbeeld valt op dat de gemeentelijke kredietbank zelf de keuze heeft gemaakt dat een schuldenaar niet in aanmerking komt voor de Wsnp. In veel gevallen zou die inschatting weliswaar juist kunnen zijn. Het is echter niet uit te sluiten dat in een dergelijk geval iemand toch kan worden toegelaten tot de Wsnp. De Wsnp-rechter kan een schuldenaar uiteindelijk toch toelaten tot de Wsnp als betrokkene een beroep doet op de hardheidsclausule en dit verzoek kan motiveren met een 'goed verhaal'. Hier is dus een deskundig advies nodig om de juiste keuze te kunnen maken.

In de consultatieronde onderschreven zowel het Bureau Wsnp als de gemeente Ronde Venen dit knelpunt. Gemeente Ronde Venen meldde het volgende:

> Schuldhulpverleners gaan soms teveel op de stoel van de rechter zitten. Ze schatten in dat de rechter het Wsnp-verzoek vanwege de fraudeschulden zal afwijzen en geven daarom negatief advies aan hun cliënt.

Moet ik nou drugs gaan spuiten en een overval plegen om in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening?

Raymond Pieters (50): 'Sinds eind 2017 is het leven van mijn vrouw, onze dochter en mij veranderd in een rollercoaster. Gelukkig is er inmiddels iets meer rust, maar nog steeds slaap ik slecht. Werd ik vroeger wakker van de wekker, nu word ik regelmatig wakker met een bonkend hart en de angst dat er iemand voor de deur staat. Of ik word wakker om 3 uur 's nachts waarna ik tot de ochtend blijf piekeren omdat ik me afvraag of er nog wel geld genoeg is om volgende week brood op de plank te hebben.

We hadden een sportcentrum in het midden van het land maar zouden een volledig nieuw sportcentrum gaan exploiteren. De stekker werd echter uit het project getrokken en het contract bleek een wassen neus. De bank kreeg er lucht van en onze rekeningen werden geblokkeerd. Ik stuurde direct een mail naar al onze klanten en crediteuren met daarin de uitleg wat er gebeurd was. We kregen hartverwarmende reacties, maar werden ook bedreigd. Zo kwam er een schuldeiser het terrein op met een aantal zware jongens die zeiden: 'We nemen wat onderpanden mee', waarna hij zich een aantal sporttoestellen toeeigenden. Dat was zo ongelofelijk bedreigend. De angst die toen is ontstaan, is er tot op de dag van vandaag. Ik durfde de straat niet meer op, bang om al die mensen die abonnementsgeld hadden betaald tegen te komen. Ook moesten we ons huis uit, per 1 januari 2018 zouden we op straat staan. Ik ging naar de gemeente maar daar werd gezegd dat onze situatie niet urgent was. Moeten we dan maar onder een brug gaan slapen? vroeg ik. Ja, dat moest dan maar.

Toen het misging, wist ik dat de schuld te groot was en ben ik direct naar de gemeente gestapt met mijn perfect gedocumenteerde administratie. Een doortastende dame van de schuldhulpverlening hielp ons direct. We zouden het minnelijk traject ingaan en alles zou goed komen. Vervolgens werd ons dossier overgedragen aan een collega bij de gemeente die het financiële traject zou afhandelen; laten we hem meneer X noemen. Helaas werd het minnelijk traject afgewezen, waarna we in hoger beroep gingen. Daar werd onze aanvraag opnieuw afgewezen wegens het hoge aantal schuldeisers, ook al ging dat om kleine bedragen, veelal van particulieren. We hadden vijf dagen om in beroep te gaan maar schuldhulpverlener meneer X, van wie we afhankelijk waren, liet steek op steek vallen. Al waren zaken nog zo dringend en moest er direct gehandeld worden, ik kreeg hem nooit te pakken. Op een gegeven moment heb ik zelfs gezegd: 'Er rijdt hier een trein en ik krijg de neiging om eronder te springen.' Belde hij me twee weken later terug. Ik kreeg er moordneigingen van. En helemaal toen deze meneer het vervolgens in de rechtbank volledig af liet weten. Hij had ons dossier niet op orde en kon geen enkele vraag van de rechter beantwoorden. Óngelofelijk frustrerend om in zo'n situatie, waar je leven bijna letterlijk van af hangt, afhankelijk te zijn van mensen die zo incapabel zijn. Het voelt alsof je boven aan een ravijn staat. Er is een trap naar beneden, maar jij zit in een rolstoel en je kunt niet lopen. Zo afhankelijk ben je, en zo kwetsbaar. Je wilt gehoord worden, gerustgesteld en gezién worden, maar bent een roepende in de woestijn.

En dat vreet aan je. Je wordt kortaf, wantrouwend. Durft mensen niet meer recht aan te kijken. Het zet je leven op z'n kop. Door wat er gebeurd is, is mijn vrouw zo gedesillusioneerd geraakt dat ze besloten heeft geen stap meer in de rechtbank te zetten. Maar ik vind het ondraaglijk als dit niet wordt opgelost, als we niet in de schuldhulpverlening komen. De angst daarover, die gaat niet weg. Dat we hier misschien niet uit komen voor onze dood.

Onverteerbaar in dit verhaal vind ik het feit dat je niet gehoord wordt. Dat je heel graag hulp wilt hebben en het vervolgens niet krijgt. Moet ik nou verslaafd worden, drugs gaan spuiten en een overval plegen om voor de Wsnp in aanmerking te komen? Ik heb altijd kneiterhard gewerkt, ik had alle goede intenties om dit verhaal op te lossen en vervolgens moet je het maar uitzoeken. Dat ik, vooral door naïviteit, zelf debet ben aan de gebeurtenissen, dat realiseer ik me dondersgoed. Maar om hierom de rest van ons leven voor te moeten boeten, is niet fair. Laat het tien jaar zijn, of desnoods vijftien jaar. Dan is het eindig. Dan is er een lichtpuntje aan het einde van die tunnel, dan kunnen we door. Nu is het volledig afgesloten en donker. Ik wil het zo graag goedmaken. Maar die kans krijgen we niet.'

3.6 Geen verwijzing naar de Wsnp

Uit gesprekken die de Nationale ombudsman voerde met burgers, bleek dat sommige schuldenaren niet wisten dat op het moment dat hun traject bij de gemeente mislukt was, de mogelijkheid van de Wsnp bestond.
Een echtpaar van 75 jaar vertelde dat de gemeente hun niet attent heeft gemaakt op de Wsnp, nadat het minnelijk traject tussentijds was beëindigd. Aan betrokkenen was slechts geadviseerd om zich na drie jaar opnieuw aan te melden voor het minnelijk traject. Na die drie jaar is hun echter meegedeeld dat de schuld van € 13.000 toch niet problematisch genoeg was en de gemeente dus niets voor hen kon doen. Voor het echtpaar was dit gezien hun leeftijd en het gelijkblijvende pensioeninkomen echter wel problematisch omdat het paar nu levenslang moet aflossen en daardoor geen zicht heeft op een schuldenvrije toekomst.

Uit het rondetafelgesprek kwam verder naar voren dat de schuldhulpverlener door gebrek aan kennis soms niet doorverwijst of toeleidt naar de Wsnp, omdat hij denkt dat de schuldenaar daar toch niet voor in aanmerking komt. Schuldenaren worden daardoor veelvuldig van het kastje naar de muur gestuurd.

Een andere schuldenaar vroeg na het mislukken van het minnelijk traject de gemeente of hij in aanmerking kon komen voor een Wsnp-traject. De gemeente raadde hem dit echter af omdat hij geen kans zou maken. Meneer kreeg ook geen andere hulp of ondersteuning aangeboden bij het stabiliseren of oplossen van zijn schuld.

3.7 Geen of ondeskundige begeleiding bij indiening Wsnp-verzoek

Een schuldenaar liet aan een van de onderzoekers van de ombudsman weten dat zij de gemeente jarenlang om hulp heeft gevraagd. Omdat betrokkene geen hulp kreeg, is zij zelf verder gaan zoeken en vond uiteindelijk via het internet de weg naar de Wsnp. Hiervoor moest betrokkene € 2.400 aan een commercieel bureau betalen dat er uiteindelijk voor zorgde dat zij tot de Wsnp is toegelaten.

Sommige schuldenaren waren wel gewezen op de Wsnp, maar moesten de aanvraag zelf indienen. Veel gemeenten sturen de schuldenaar een brief waarin staat dat de dienstverlening stopt (onder meezending van de gemeentelijke verklaring). Men kan dan weliswaar hiermee bij de rechtbank een Wsnp-aanvraag indienen, maar velen zullen die stap zelf niet zelfstandig durven zetten.

Bij weer andere schuldenaren diende de schuldhulpverlener de Wsnp-aanvraag samen met of namens hen bij de rechter in. Zo liet een van de schuldenaren de ombudsman weten dat Tussenvoorziening[24] ontzettend goed heeft geholpen bij haar Wsnp-aanvraag. Het koste erg veel werk om actuele opgaves/verklaringen van het deel van de schulden van haar ex-echtgenoot op te vragen. Betrokkene gaf aan dat zij dit nooit zonder ondersteuning had gekund.

Uit de consultatieronde kwam naar voren dat dit knelpunt breed wordt herkend. ‘Schuldenaren hebben zeker begeleiding nodig bij toeleiding naar de Wsnp,’ aldus een van de kantonrechters.

Verder liet de VNG de ombudsman weten dat begeleiding en een warme overdracht naar de Wsnp in het traject van grote meerwaarde is. Er zijn voldoende voorbeelden van gemeenten die de inwoner begeleiden tot en met de zitting. Er zijn echter ook gemeenten die volgens de VNG onvoldoende advies en begeleiding geven bij de indiening van een Wsnp-aanvraag. Daarnaast is niet elke gemeente op de hoogte van de ‘Routekaart verzoekschrift WSNP voor schuldhulpverleners’[25] van Schouders Eronder in samenwerking met de Raad voor Rechtsbijstand en het Bureau Wsnp.

Een Wsnp-rechter liet de ombudsman weten dat schuldenaren ‘nooit’ in staat zijn om zelfstandig een Wsnp-verzoek in te dienen. Ook zij liet weten dat haar ervaring is dat er grote verschillen in werkwijze zijn tussen de gemeenten en tussen medewerkers binnen een gemeente.

Daarnaast merkte ook het NIBUD op dat het gemeente beleid uniformer moet zijn als het gaat om begeleiding naar en tijdens het Wsnp-traject. Er is nu een grote diversiteit in de gemeentelijke aanpak.

In sommige gemeenten wordt er nog wél budgetbeheer of budgetbegeleiding gegeven naast de Wsnp. Bij andere gemeenten stopt de begeleiding zodra iemand in de Wsnp gaat.

24 Tussenvoorziening biedt o.a. opvang, (begeleid) wonen, budgetbeheer & schuldhulpverlening aan de meest kwetsbare mensen in de samenleving.

25 Schouders eronder/Bureau Wsnp, Routekaart verzoekschrift WSNP voor schuldhulpverleners.

De beroepsorganisatie voor bewindvoerders, NBPB, gaf aan dat de toeleiding naar de Wsnp en het compleet maken van het verzoek tot toetreding in de Wsnp door de schuldhulpverlening bij de bewindvoerder worden neergelegd.

Schuldenaren die geen ondersteuning van een beschermingsbewindvoerder hebben raken vaak tussen de wal en het schip.

Tot slot herkende ook het Bureau Wsnp het knelpunt dat schuldenaren te weinig advies en begeleiding krijgen bij de indiening van een Wsnp-aanvraag. Volgens het bureau komt dit door het volgende.

- De zelfredzaamheid van schuldenaren wordt te hoog ingeschat: de schuldhulpverlener verwacht dat de schuldenaar zelf het verzoekschrift indient, terwijl dit complex is.
- Het financiële aspect: de gewenste begeleiding naar de Wsnp kost veel tijd en dus geld. Dat geven sommige gemeenten liever niet uit het als het niet hoeft of gemeenten kopen dit onderdeel niet in bij de aanbesteding.
- De kennis van de schuldhulpverlener over de Wsnp is (vaak) niet toereikend: Bureau Wsnp hoort vaak van rechtbanken terug dat de kwaliteit van de aanvragen niet voldoende is.

3.8 Samenvatting

Hulpverleners en schuldenaren ervaren dat het minnelijk traject onnodig veel vertraging oploopt omdat schuldeisers niet willen meewerken. Verder wordt er een grote mate van zelfredzaamheid verwacht die de meeste burgers niet bezitten. Kwetsbare burgers krijgen hierdoor onvoldoende hulp en begeleiding van gemeenten. Burgers ervaren slechte bereikbaarheid van schuldhulpverleners. Daardoor neemt de al aanwezige stress verder toe en daalt het vertrouwen in de dienstverlening.
Als gevolg van een gebrek aan kennis, deskundigheid en communicatieve vaardigheden bij schuldhulpverleners worden burgers vaak van het kastje naar de muur gestuurd. Bij fraude-schulden heeft de schuldhulpverlener vaak een passieve instelling en een te negatief beeld van de mogelijkheden van de Wsnp waardoor hij de schuldenaar ten onrechte niet naar de Wsnp doorgeleidt. De ondeskundige begeleiding ervaren schuldenaren en hulpverleners ook bij de indiening van een Wsnp-aanvraag. Gemeenten verwijzen de burger niet altijd door naar de Wsnp. Als de burger wel wordt doorverwezen naar de Wsnp, dan hangt het af van de gemeente waar de schuldenaar woont in hoeverre hij begeleiding krijgt bij de indiening van de Wsnp-aanvraag.

4 Knelpunten in het wettelijk traject (Wsnp)

Als de schuldhulpverlening er niet in slaagt om een minnelijke schuldregeling met de schuldeisers te treffen kan de schuldenaar daarna een verzoek indienen bij de rechtbank om toegelaten te worden tot de Wsnp. Het Wsnp-traject duurt meestal drie jaar. Als de schuldenaar zich aan alle regels en verplichtingen houdt, verleent de rechter aan het einde van het Wsnp-traject een 'schone lei.' Het indienen van een Wsnp-aanvraag is voor schuldenaren echter niet eenvoudig. Ook het altijd moeten voldoen aan alle voorwaarden is voor schuldenaren zwaar.

In dit hoofdstuk vertellen burgers, hulpverleners en professionals uit het werkveld over hun ervaringen met de Wsnp en tegen welke knelpunten zij aanlopen in de toelatingsprocedure en tijdens het traject van de Wsnp.

Als je leven in duigen valt, zie je alleen nog maar de lelijke kanten van de mens

Henk Peters (38): 'Tien jaar zit ik nu in de schulden, zeven jaar geleden raakte ik dakloos. Gelukkig heb ik inmiddels weer een dak boven mijn hoofd. Maar van mijn hypotheekschuld ben ik nog steeds niet af en zonder hulp van de Wsnp zal ik daar ook niet vanaf komen.

Tien maanden voor ik afzwaaide bij de mariniers, kocht ik een huis. Nu zou dat ondenkbaar zijn, zou ik nooit een hypotheek krijgen, maar in die tijd was dat heel gewoon. Had ik toen van de nationale hypotheekgarantie gehoord, dan had ik met liefde die € 50 per maand betaald en was ik niet zo diep in de problemen gekomen.
Ik zwaaide af, het was het begin van de crisis en vond geen werk. Mijn uitkering was te laag waardoor ik mijn hypotheek niet meer kon betalen. De schulden stapelden zich op, de bank wilde geld zien en mijn huis werd met inboedel en al geveild voor ver beneden de werkelijke waarde. Ik had geen geld om mijn spullen op te laten slaan en moest heel snel mijn huis uit. In alle haast en stress kon ik mijn moeders ringen die ik geërfd had, niet meer vinden. Dat ik die niet meer heb, één van de laatste aandenkens aan mijn ouders, doet nog steeds pijn.

Ik was dakloos, had alleen nog maar een vuilniszak met wat kleding. Ik stal een slaapzak bij de Wibra en zocht een plekje in een parkeergarage. De eerste tijd verdiende ik geld voor eten door wiet te halen voor Duitsers die de koffieshops niet in mochten. Die periode heb ik vaak gedacht: hoe heeft dit in Godsnaam zo ver kunnen komen. Opgegroeid in een prima gezin, het leven lachte me toe. Ik had een baan en veel vrienden. Maar dan, als je leven in duigen valt, zie je alleen nog maar de lelijke kanten van de mens. In die tijd kwam ik vaak in Het Oortje in Roermond. Daar kon je voor een kwartje koffie krijgen, ik mocht daar ook mijn kleren wassen. Een man kwam daar naar me toe: 'Ben je dakloos? Je mag wel een paar nachten bij mij logeren.' Werd ik 's nachts wakker door handen op mijn lichaam. Ik vond dat zó akelig. Kon dat er helemaal niet bij hebben. Ik voelde me bezoedeld en extra vies. Ik was in vertrouwen meegegaan maar deze persoon wilde misbruik maken van de situatie. In de daklozenopvang kon ik gelukkig soms op de computer. Ik schreef me in bij een woningbouwvereniging en door loting kreeg ik een woning toegewezen. Omdat ik niets meer had, vroeg ik bij de gemeente om inrichtingskosten. Die aanvraag werd afgewezen – waarom is me tot op de dag van vandaag een raadsel. Daarom sliep ik daar dan maar met mijn slaapzak op de grond. In die flat was een jongen met een aanhangwagen. Als ik dan op Markplaats ergens een gratis bank zag staan, wilde hij me wel helpen. Gelukkig zijn sommige mensen wél goedwillend. Na jaren leed moet je het daar van hebben.

Wat nog onveranderd is, zijn mijn schulden. We zijn nu jaren verder en ik heb ik al mijn vertrouwen in de overheid, de gemeente en de schuldhulpverlening verloren. Vrijwel alle adviezen die ik kreeg heb ik opgevolgd, maar vervolgens werd dat niet goed verwerkt, of was er weer een wisseling van de wacht, waardoor alles wat was opgebouwd weer werd verknald. Een voorbeeld? Mijn laatste bewindvoerder is verantwoordelijk voor het betalen van mijn zorgverzekering. Dat heeft zij niet gedaan en nu is ook dat weer een schuld geworden die alleen maar verder oploopt omdat er dan kosten bij komen. Ik ben het helemaal zat. Ik wil er vanaf. Maar om de Wsnp in te kunnen – wat ik graag wil en wat tot op de dag van vandaag niet gelukt is – heb ik een bewindvoerder nodig.

Als het dan eindelijk lukt om in de Wsnp te komen, dan kan ik daarna weer een leven opbouwen. Ik wil zzp'er worden. Als ik een inkomen kan krijgen, dan ga ik ervoor. Al was het alleen maar om mijn waardigheid terug te krijgen. Ik heb een appartement, ik kan werken en ik wil werken. Ik merk dat ik daardoor weer meer respect krijg vanuit de maatschappij, dat vind ik positief. Ik heb me jarenlang zo gekleineerd gevoeld. Mijn trots was volledig afgebroken. Ik voelde me kapotgemaakt door de overheid en de gemeentes. Als ik de lamp van Aladdin had, zou ik wensen dat ik weer gezond en gelukkig in het leven kon staan zonder schulden, zonder financiële problemen. Met de juiste mensen om me heen.'

4.1 Het indienen van een Wsnp-verzoek is ingewikkeld

Uit de verhalen van burgers en hun hulpverleners komt naar voren dat voor vrijwel alle verzoekers het zelf indienen van een Wsnp-verzoek te ingewikkeld is. Veel verzoekers begrijpen de voorwaarden voor toelating niet. Een probleem daarbij kan de laaggeletterdheid zijn. Maar ook professionals vinden het moeilijk om een verzoekschrift Wsnp voor hun cliënten in te dienen. Zij hebben een te negatief beeld van de mogelijkheden tot toegang van hun cliënten tot de Wsnp. Daardoor achten veel schuldhulpverleners de indiening van een verzoekschrift Wsnp ten onrechte op voorhand kansloos.

Schuldhulpverleners geven eveneens aan voorzichtig te zijn met het indienen van een Wsnp-verzoek omdat als een schuldenaar tijdens het traject uitvalt of door onvoorziene omstandigheden nieuwe schulden maakt, pas na tien jaar een nieuw verzoek kan worden ingediend. De tienjaarstermijn wordt door hulpverleners en schuldenaren als te lang ervaren. Zij zouden graag zien dat het mogelijk zou zijn dat de rechter in bepaalde situaties hierop een uitzondering zou kunnen maken.

Wat het ook ingewikkeld maakt: rechtbanken en gerechtshoven hebben soms verschillende opvattingen over bepaalde (wettelijke) eisen, zoals over de vereiste mate van stabiliteit van de schuldenaar. Of over de verklaring waaruit moet blijken dat de gemeentelijke schuldhulpverlening een poging heeft gedaan om een minnelijke schuldregeling te treffen. Door deze verschillen is de schuldenaar afhankelijk van de rechtbank of in tweede instantie van het gerechtshof of hij wel of niet tot de Wsnp wordt toegelaten.

Een Wsnp-rechter merkte over de gemeentelijke verklaring het volgende op.

Door sommige rechtbanken en (kamers van) hoven worden onjuiste opvattingen over de wettelijke eisen aangehangen. Art. 285 lid 1 sub f van de Fw stelt als eis: een met redenen omklede verklaring (van een ter zake kundige) dat er geen reële mogelijkheden zijn tot een buitengerechtelijke schuldenregeling te komen. Er moet een serieuze poging zijn ondernomen om tot een minnelijke regeling te komen. Er staat niet dat tot in het schier oneindige moet worden gecorrespondeerd en dat alles drie keer moet worden gevraagd.

Hulpverleners gaven aan dat de kans op toelating tot de Wsnp aanzienlijk wordt vergroot als verzoekers worden begeleid door een advocaat of een bewindvoerder. Schuldenaren weten veelal niet hoe zij de rechter ervan kunnen overtuigen dat zij toegelaten moeten worden tot de Wsnp. Een probleem hierbij is wel dat de kosten voor een advocaat of bewindvoerder moeten worden betaald. En dat is nu juist één van de problemen bij problematische schulden.

Een aantal gemeenten biedt deze ondersteuning op zitting aan. Alle deelnemers van het rondetafelgesprek bij de ombudsman waren van mening dat de schuldhulpverlener die het minnelijke traject heeft begeleid altijd mee zou moeten gaan naar de Wsnp-zitting. Immers, 'Hij/zij kent het dossier, weet precies wat er aan de hand is en kan het verzoek aan de rechter toelichten.' Juist op zitting is het van groot belang dat de schuldhulpverlener goed op de hoogte is van het schuldendossier van de betrokkene.
Een Wsnp-rechter vertelde evenwel dat zo'n 70% van de schuldhulpverleners weliswaar meekomt naar de zitting maar dat velen van hen geen kennis hebben van het dossier. Deze schuldhulpverleners laten de kansen van hun cliënt verloren gaan.

Een andere veel genoemde reden om niet te worden toegelaten tot de Wsnp is dat de Wsnp-verzoeken niet voorzien zijn van alle benodigde bewijsstukken. Een dossier is bijvoorbeeld niet compleet als de ontstaansdatum van de schuld(en) ontbreekt of als de verzoeker niet meer de gegevens van alle schulden en schuldeisers paraat heeft. Dit kan het geval zijn als iemand geruime tijd op straat heeft geleefd of meerdere keren is verhuisd en niet meer beschikt over zijn administratie. Dan ontbreekt een (recent) schuldenoverzicht en moet de schuldenaar (en zijn hulpverlener) eerst zijn dossier compleet maken.

Een citaat van het Bureau Wsnp:

> Rechtbanken zijn soms erg strikt/star bij de beoordeling van verzoekschrift Wsnp. Sommige schuldenaren/schuldhulpverleners hebben bepaalde informatie niet en kunnen hier ook niet aan komen. Het gaat dan bijvoorbeeld over de ontstaansdatum van een schuld of over de oorspronkelijke schuldeiser (terwijl de vordering al drie keer is doorverkocht door incassobureaus of iemand is uit zijn huis gezet waardoor papieren verloren zijn gegaan).

Ook kan tussen het verzoek om toegelaten te worden tot de Wsnp en de behandeling op zitting een lange periode zitten. Tegen de tijd dat het verzoek op zitting wordt behandeld zijn de bewijsstukken al weer verouderd en kan het verzoek om die reden niet-ontvankelijk worden verklaard. Voor veel verzoekers en schuldhulpverleners is niet altijd duidelijk welke stukken er ontbreken en wat de rechtbank van hen verwacht. Dit soort administratieve complicaties maken de Wsnp–procedure minder toegankelijk.

Schuldhulpverleners waren zeer positief over de pilot van rechtbank Midden-Nederland waarbij de griffiemedewerkers de aangeleverde dossiers vóór de Wsnp-zitting op volledigheid en actualiteit controleerden. Als er stukken ontbraken of onvoldoende actueel waren, werd dit aan de indiener medegedeeld en werd de indiener in de gelegenheid gesteld om de ontbrekende gegevens alsnog aan te leveren. Met deze actie werd de procedure aanzienlijk vereenvoudigd en daalde het aantal niet-ontvankelijke verzoeken sterk. Inmiddels is deze methode als vaste werkwijze ingevoerd.

4.2 'Fraudeschulden' vaak een probleem voor toelating tot Wsnp

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, toetst de Wsnp-rechter of alle schulden te goeder trouw zijn ontstaan. In de gesprekken met burgers en van hulpverleners kwam naar voren dat Wsnp-verzoeken regelmatig op deze grond worden afgewezen, vooral waar het gaat om terugvorderingen van uitkeringen. De term 'fraudeschuld' wordt vaak niet als redelijk ervaren omdat er bij deze schulden niet altijd sprake is sprake van (grote) verwijtbaarheid of opzet.

Zo vertelde iemand dat hij heel graag wilde werken om op die manier snel uit de schulden te raken. Hij pakte alles aan en ontving afwisselend een werkloosheidsuitkering en dan weer werkte hij. Er was echter één probleem, hij was digitaal niet vaardig en het lukte hem niet goed om alle wijzigingen volledig en correct door te geven aan zijn uitkeringsinstantie. Dit resulteerde in enkele terugvorderingen van teveel betaalde uitkering.

Het niet tijdig melden van een verandering van iemands persoonlijke situatie – zoals het doorgeven dat een kind achttien wordt – kan al leiden tot een terugvordering en tot een boete wegens het niet–nakomen van de inlichtingenplicht (= fraude). Zo kunnen kleine nalatigheden tot gevolg hebben dat de toegang tot het Wsnp-traject wordt geblokkeerd.

Verder merkten hulpverleners op dat Wsnp-verzoekers vaak onbekend zijn met de mogelijkheid om ten aanzien van dit type schulden in de procedure bij de rechtbank een gemotiveerd beroep te doen op de hardheidsclausule. Hierdoor blijven mogelijkheden om wel toegelaten te worden onbenut. Dit gebeurt met name in de gevallen dat de verzoeker niet door een deskundige wordt begeleid. Schuldhulpverleners gaven aan dat ook de interpretatie en toepassing van deze hardheidsclausule per rechtbank erg kan verschillen.

Ik zou er een moord voor doen om eindelijk in de schuldsanering te komen

Herman de Koning (64): Op 12 september 2008 kochten wij een huis in Den Haag. Om 12 uur 's middags zaten we bij de notaris, vier uur later werd het faillissement van Lehman Brothers bekendgemaakt. Het begin van de financiële crisis. Waardoor we ons oude huis dat nog niet verkocht was – wat volgens de makelaar geen enkel probleem was – aan de straatstenen niet meer kwijtraakten. Nog geen halfjaar later verloor ik mijn baan en wilde de bank geld zien. Ons op 1,2 miljoen euro getaxeerde huis werd nu gewaardeerd op € 850.000. Het werd geveild en twee weken later verkocht voor € 600.000 waardoor wij in één klap diep in de schulden zaten. Die nog verder opliepen toen ook het nieuwe huis voor ver beneden de marktwaarde verkocht werd. Dat de banken dat op deze manier mogen doen, vind ik meer dan schandalig. Als mensen wat meer tijd wordt gegund, dan zouden die verliezen niet zo gigantisch oplopen.

Onze hoop was de schuldsanering. Iedereen denkt: als je schulden hebt, dan kom je in de schuldsanering en drie jaar later ben je er weer vanaf. Dat is dus niet zo. Als je verzoek wordt afgewezen, zoals bij ons gebeurde om de een of andere juridische flauwekulreden, dan heb je het daar maar mee te doen. Zelfs een hoger beroep mocht niet baten. Overigens hanteerde het Hof een totaal andere reden dan de rechtbank. Hoezo willekeur? Dat gaf een behoorlijke knauw. Dat was ook de reden dat ik meewerkte aan het Een Vandaag tv-programma '*Armoe: de nieuwe armen.*' Want nee, mensen met schulden zíjn niet altijd personen die drie tv's kopen bij de Wehkamp. We hadden ons leven goed op orde: een royaal inkomen, een mooi huis en een goede baan. Dat ons dit zou overkomen, had ik nooit kunnen bedenken. En er zijn meer dan genoeg andere gevallen van mensen die in de schulden zijn gekomen door niet-verwijtbaar gedrag. Wat ons is overkomen, was domweg pech.

Inmiddels zijn we twaalf jaar verder. Het geld dat mijn vrouw en ik verdienen, ligt onder het bijstandsniveau. Zou ik meer verdienen, dan zou ik dat direct weer moeten inleveren, zouden toeslagen naar beneden gaan en kwijtscheldingen verdwijnen. Leven op bijstandsniveau betekent vooral omgaan met beperkingen. Vrijwel alles wat binnenkomt, gaat op aan vaste lasten, maar we hebben geen recht op faciliteiten als de voedselbank bijvoorbeeld.

Daarvoor is bijstand weer te hoog. Uitzichtloos wil ik onze situatie niet noemen, maar de situatie duurt al wel heel erg lang. Daardoor word je laconieker, maar ook vlakker. Je welvaartskennissen raak je automatisch kwijt want de grote feesten met champagne, die zijn er niet meer. Vrienden gaan nog steeds op vakantie, wij zijn nu al een jaar of tien niet meer op vakantie geweest. Dat is iets waarvan ik denk: goh, dat zou ik wel weer eens willen.

Schuldgevoelens over onze situatie heb ik niet, wel ben ik me continu bewust van alle beperkingen. Al ben ik wars van het idee dat het alleen maar ellende is. Wat wel pijnlijk is geweest, is dat onze zoons soms op te kleine schoenen hebben moeten lopen omdat er domweg geen geld was voor nieuwe. Dat doet zeer. Bij hen, maar ook bij mijn vrouw en mij. Maar kleine kinderen worden groter en nu staan ze met de feestdagen met boodschappentassen vol op de stoep om ons te fêteren. Dat is hartverwarmend. Maar de onmacht die we hierover gevoeld hebben en nog steeds voelen, is niet prettig. Daar ga ik niet kinderachtig over doen. Ons leven is karig, er is geen enkele franje meer. De gelegenheden waar je mensen ontmoet, worden minder. We gaan niet meer naar de stad om te winkelen of rond te lopen want dan is er de verleiding om ergens koffie te drinken, een terrasje te pakken. Dat gaat gewoon niet, dus dat bespaar je jezelf door niet te gaan. Waardoor je maar thuisblijft en weer een boek pakt of achter de pc kruipt.

We leven nu al twaalf jaar met deze schulden en ik vind dat het genoeg is geweest is. Ik zou er een moord voor doen om eindelijk in de schuldsanering terecht te komen. Wordt die Wsnp ons toegekend, dan is het nog drie jaar afzien, maar daarna is er weer toekomst. Als het nu weer niet lukt... daarmee ontneem je mensen hun perspectief en dat vind ik kwalijk. Grote wensen heb ik niet. Ik hoop ooit weer een huis te kunnen hebben met een tuin. Mijn vrouw is gek op tuinieren, ik ben gek op barbecueën. Dat is in onze flat niet toegestaan en ook dat zijn dingen die we wel missen.'

4.3 Strenge voorwaarden maken het Wsnp-traject zwaar

Betrokkenen ervaren zowel de toelatingsprocedure als het driejarig traject van de Wsnp als zeer ingrijpend, streng en rigide. De Wsnp heeft zowel bij schuldhulpverleners als bij schuldenaren een beladen 'reputatie'. Veel schuldenaren schrikken hiervan terug en dienen om die reden niet eens een verzoek in. Een aantal daarvan heeft een beschermingsbewindvoerder en heeft daarom berust in de situatie nooit schuldenvrij te zullen zijn. Ze zijn al blij dat schuldeisers niet meer bij hun aan de deur komen.
Schuldenaren hebben vaak het gevoel dat ze tijdens het Wsnp-traject hun autonomie kwijtraken. Zo geldt gedurende de eerste dertien maanden van het Wsnp-traject een postblokkade.[26]
Ze moeten zich regelmatig verantwoorden en hebben dan het gevoel sterk afhankelijk te zijn van de soms strenge dan weer soepele opstelling van de Wsnp-rechter of hun bewindvoerder. Zo kan het gebeuren dat de ene Wsnp–bewindvoerder iedere maand van een schuldenaar met een WIA-uitkering een verantwoording wil met actuele inkomsten en uitgaven, terwijl de andere ervan uitgaat dat die inkomsten iedere maand hetzelfde zullen zijn. De ene Wsnp-rechter kan van oordeel zijn dat iemand die in de nachtdienst werkt, 's middags ook kan werken. Terwijl een andere Wsnp-rechter minder strenge eisen stelt.

26 Dit betekent dat alle poststukken eerst ter controle aan de bewindvoerder worden toegestuurd.

Veel schuldenaren spraken uit dat zij zeer gemotiveerd begonnen aan het Wsnp-traject en dankbaar waren voor het vooruitzicht van een schuldenvrije toekomst. Dit draagt er ongetwijfeld aan bij dat de meeste schuldenaren (ongeveer 89%) uiteindelijk het lange zware traject succesvol afsluiten.

4.4 Weinig ruimte voor maatwerk

In de gesprekken met burgers kwam het beeld naar voren dat maatwerk in het Wsnp-traject te veel ontbreekt.
Zij gaven aan dat de Wsnp–bewindvoerder onvoldoende rekening houdt met hun persoonlijke omstandigheden, zoals bijvoorbeeld ziekte, reiskosten en zorgtaken.

Een schuldenaar vertelde bijvoorbeeld dat hij een baan had gevonden met een hoger salaris maar daarvoor hogere reiskosten moest maken. Ondanks de hogere reiskosten zou dit een hogere opbrengst voor de boedel opleveren. De bewindvoerder deelde hem echter mee dat hij deze extra kosten uit het bestaande leefgeld ('vrij te laten bedrag') moest betalen. De schuldenaar kon door deze extra kosten niet meer rondkomen van zijn vrij te laten bedrag en koos noodgedwongen voor de baan dichter bij huis. Met als gevolg dat de boedel niet werd gebaat met het hogere salaris (na aftrek van reiskosten).

Ook kunnen schuldenaren tijdens het Wsnp-traject te maken krijgen met forse tegenslagen ('life-events') die hun niet verweten kunnen worden. Daardoor kunnen nieuwe schulden ontstaan of kan de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt (tijdelijk) verminderen. Daarvoor vinden schuldenaren niet altijd begrip bij de rechter.

Een schuldenaar gaf aan dat hij door de combinatie van een echtscheiding, het overlijden van zijn moeder aan kanker en de zorg voor zijn kleine kinderen, volledig was uitgeput. Op dat moment was hij niet in staat om fulltime te werken. De Wsnp-bewindvoerder vond dat hij onvoldoende zijn best deed en hij werd door de rechtbank uit het traject gezet. Gelukkig is hij opgevangen door een schuldhulpverleningsinstantie en is hij inmiddels via het minnelijk traject schuldenvrij geworden. Hij vond het nog steeds jammer dat tijdens het Wsnp-traject geen ruimte was voor zijn persoonlijke omstandigheden. Dan was hij via het Wsnp-traject eerder schuldenvrij geweest.

4.5 Zonder deskundige begeleiding is het Wsnp-traject moeilijk vol te houden

Tijdens het traject wordt van de schuldenaren een hoge mate van zelfredzaamheid verwacht en dat is vaak niet realistisch. Hulpverleners gaven aan dat het wenselijk is om per schuldenaar te bekijken welke begeleiding gedurende het traject nodig is. Volgens hen is het traject erg moeilijk vol te houden zonder de mentale en praktische ondersteuning van een beschermingsbewindvoerder of een andere hulpverlener. Zonder die begeleiding is het Wsnp-traject zwaar en het risico op uitval groot.

Overigens kunnen Wsnp-bewindvoerders die ondersteuning niet of in beperkte mate geven. Zij zijn aangesteld om de belangen van de schuldeisers te bewaken en namens de rechter-commissaris toezicht te houden. Zij hebben wel een beperkte signalerende taak om de schuldenaar te attenderen op zijn verplichtingen of op zaken die geregeld moeten worden. Sommige schuldenaren verkeren ten onrechte in de veronderstelling dat de Wsnp-bewindvoerder hun financiën beheert en hun er bijvoorbeeld actief op wijst dat zij wijzigingen in het inkomen moeten doorgeven aan de Belastingdienst/Toeslagen.

Maar ook als de schuldenaar begeleid wordt door een hulpverlener, kan onverwacht een nieuwe schuld ontstaan en het Wsnp-traject spaak lopen. Als betrokkene wisselende inkomsten heeft, kunnen terugvorderingen ontstaan van te hoge toeslagvoorschotten. Heeft die toeslagschuld betrekking op de periode vóór of tijdens het Wsnp-traject dan kan deze uit de boedel worden voldaan.

Als een dergelijke toeslagschuld pas wordt ingesteld na afgifte van de schone lei, krijgt de schuldenaar weer een nieuwe schuld.[27] Ingeval er sprake is van nieuwe verwijtbare schulden kan de rechtbank het lopend traject tot maximaal vijf jaar verlengen. Hulpverleners pleitten ervoor dat (voormalige) schuldenaren na het succesvol afronden van Wsnp-traject nog een periode worden begeleid om te voorkomen dat zij terugvallen.

4.6 Samenvatting

In de gesprekken met schuldenaren, hulpverleners en diverse instanties kwam naar voren dat de schuldenaar voor de toelating tot het Wsnp-traject en voor de succesvolle afronding van dat traject vrijwel altijd professionele begeleiding nodig heeft. Professionele begeleiding is vereist bij: het indiening van het Wsnp-verzoek, het geven van een toelichting op (eventuele) fraudeschulden en bij het begrijpen van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan tijdens het Wsnp-traject. Deskundige begeleiding vergroot niet alleen de kans op toelating tot het Wsnp-traject aanzienlijk maar voorkomt ook uitval tijdens het traject. Ook is het wenselijk dat na het verkrijgen van de schone lei (voormalige) schuldenaren nog een tijdlang worden begeleid om terugval te voorkomen.
Daarnaast kwam het beeld naar voren dat maatwerk in het Wsnp-traject te vaak ontbreekt. Schuldenaren geven aan dat Wsnp-bewindvoerders onvoldoende rekening houden met hun persoonlijke omstandigheden, zoals bijvoorbeeld ziekte, reiskosten en zorgtaken. Dit terwijl in bepaalde situaties en bij life-events maatwerk redelijk en noodzakelijk kan zijn. In die gevallen kan maatwerk het verschil maken tussen het succesvol afronden van het Wsnp-traject of voortijdige uitval. En dus ook: het behouden of het verliezen van het uitzicht op een schuldenvrije toekomst.

27 Onder bepaalde voorwaarden is het mogelijk dat de Belastingdienst deze schuld op verzoek van de toeslaggerechtigde buiten invordering stelt (Artikel 73.2.2 Leidraad Invordering 2008).

5 Knelpunten in het schuldenbewind

Sinds 2014 is het mogelijk om personen met problematische schulden onder schuldenbewind te stellen. De kantonrechter stelt dan een bewindvoerder aan, die als taak heeft om de financiën te stabiliseren en – zodra dat kan – zijn cliënt naar de schuldhulpverlening toe te leiden. Het aantal schuldenbewinden is na 2014 sterk gestegen, maar onduidelijk is of de doorstroom vanuit schuldenbewind naar het minnelijk traject of de Wsnp wel voldoende op gang komt. Krijgen burgers die onder schuldenbewind staan wel de best passende zorg en begeleiding om uit hun schulden te komen?

In dit hoofdstuk komen de ervaringen aan bod van burgers met hun bewindvoerders. Ook worden opmerkingen benoemd uit de consultatieronde met vertegenwoordigers uit het werkveld.

Door die slechte bewindvoering is mijn schuld zelfs nog € 15.000 opgelopen

Harm de Jonge (50): 'Hoe de afgelopen zes jaar zijn geweest? Ik vind het lastig om daar een helder antwoord op te geven, in mijn hoofd zijn die jaren één grote brij. Het eerste woord dat in me opkomt, is stress. Meteen gevolgd door verdriet. Wat me nog glashelder voor ogen staat, zijn de keren dat ik moest tanken maar dat ik maar € 10 of € 15 had. Dan ging ik heel langzaam tanken omdat ik niet wilde dat anderen dat zouden zien, ik schaamde me zó. Door de stress uit die jaren, ben ik inmiddels gediagnosticeerd met PTSS.

Na mijn scheiding ging het mis. Ons huis stond onder water en moest worden verkocht. Vervolgens bleken er nog meer schulden te zijn én ik verloor mijn baan. Daarna heb ik alles wat je maar kunt bedenken, meegemaakt: rechtszaken, loonbeslagen, deurwaarders, geen geld hebben om te kunnen eten. Maar wat me echt genekt heeft, is dat ik zo'n slechte bewindvoering heb gehad. Mijn schuld van € 45.000 die ik zelf terug had weten te brengen tot € 35.000, is daardoor weer gestegen tot € 50.000.

Die slechte bewindvoering is ongelofelijk traumatisch geweest. Even leek het goed te gaan. Er was een plan uitgezet, alle administratie werd overgenomen, ik hoefde me geen zorgen meer te maken over deurwaarders en had een redelijk leefgeld. Maar na die eerste maand ging het volledig mis. Met als grootste stressfactor dat mijn leefgeld onregelmatig werd gestort. Daar had ik geen zicht op, dus moest ik keer op keer naar de pinautomaat om te kijken of ik bij mijn geld kon. Dat was echt verschrikkelijk. Dan wist ik dat de kinderen kwamen, maar was er geen geld. Als het geld er dan uiteindelijk was, dan was ik happy en konden we het weekend weer door. Maar dat was vaker niet dan wel het geval. Ik zou het Wsnp-traject ingaan, maar dat werd om onduidelijke redenen steeds afgehouden. Zaken die betaald moesten worden, werden niet betaald. Openstaande boetes bijvoorbeeld. Ik had voor € 465 aan boetes maar doordat die niet betaald werden, liep dat bedrag op tot € 1.800. Maar het allerergste was dat de bewindvoerder verzuimde de erfpacht van het door mij gekochte chalet te betalen. Daardoor werd mijn chalet in beslag genomen, wat me € 16.000 extra schuld opleverde. Voor dat wanbeleid moest ik ook nog € 175 per maand betalen. Hoe vaak ik ook contact zocht: ik kreeg nooit thuis. Echt vreselijk. Als je in zo'n situatie zit, voel je je zó klein, min en machteloos. En dat die bewindvoerders nooit ook maar één poging hebben ondernomen om mij in de Wsnp te krijgen, is zo fout. Maar je kunt níets. Ik zal nooit de dag vergeten dat ik naar huis reed en de benzinemeter naar het rood zag kruipen. Ik had geen geld voor benzine en ook niet voor eten voor de kinderen en mijzelf.

In een flits dacht ik: het is genoeg geweest ik trek aan mijn stuur. Ik heb mijn auto aan de kant gezet, heb gebeld met een hulplijn en die hebben dat voorkomen.

Het is mijn redding geweest dat ik op een gegeven moment bij een maatschappelijk werker terecht ben gekomen die mij bij een andere bewindvoerder heeft aangemeld. Die kwam in contact met mijn oom en samen hebben zij me uit het dal geholpen. De restschuld van € 20.000 betaal ik terug aan mijn oom. Ik ben weer druk bezig met het opbouwen van een eigen bestaan. Dat is geweldig, maar ik ben nog steeds heel boos op het bureau dat mij alleen maar verder de vernieling in heeft geholpen. Dat zij ermee wegkomen, is niet te verkroppen. Dat doet pijn. In mijn hoofd heb ik een vakje gemaakt: 80% gaat goed, 20% gaat niet goed en daar moet ik af en toe aan toegeven. Als dat laatste laatje opengaat, dan gaat het mis. Ik heb het leren te accepteren. Dan maar even op de bank.
Als ik kijk waar ik vandaan kom, dan is er zo vreselijk veel gewonnen. Ik heb weer zin in de toekomst. Maar deze periode zal altijd een litteken blijven.'

5.1 De bewindvoerder moet een oplossing zoeken voor de schulden

Verschillende burgers vertelden de ombudsman blij te zijn met hun bewindvoerder. Het bewind geeft hun veel rust omdat de bewindvoerder bijna letterlijk bescherming biedt tegen schuldeisers die aanmaningen sturen of aan de deur komen. Maar burgers verwachten niet alleen van de bewindvoerder dat hij de lopende inkomsten en uitgaven beheert en alleen maar 'op de winkel past', maar ook dat hij actief een oplossing zoekt voor de schulden. Als daar geen schot in zit, maakt dat mensen moedeloos:

Ben min of meer gedwongen te tekenen (in 2017) voor het aangaan van beschermingsbewind zodat het inkomen stabiel zou worden en dat er daarna toegewerkt kon worden met het starten van het minnelijk traject. We zijn nu bijna drie jaar verder maar tot op heden nog geen stap verder.

Als er geen schuldhulpverlening wordt opgestart, staat het leven voor mensen onder bewind stil:

Ik heb mij 5 jaar geleden aangemeld voor schuldhulpverlening, maar er is nog steeds niks opgestart. Heb altijd aan alle voorwaarden voldaan, maar er gebeurt gewoon niks. Wel sta ik al 3 jaar onder bewind, maar dat is ook geen oplossing voor het probleem. Heb al meerdere klachten ingediend bij de gemeente, maar ik ben onderhand ten einde raad. Mijn leven staat al 5 jaar stil en als het ooit opgestart wordt zit ik er nog 3 jaar in. Hopelijk kunnen jullie mij misschien helpen zodat er eindelijk een keer wat gaat gebeuren.

Het geeft burgers enorm veel frustratie om jarenlang onder bewind te staan en geen stap te kunnen zetten naar de Wsnp omdat de bewindvoerder niets doet:

Mijn schuld is in de afgelopen 8 à 9 jaar opgelopen van € 14.000 naar € 20.000. Minnelijk is het me niet gelukt van de schuld af te komen. Nu bijna 10 jaar verder sta ik onder bewind. In 2013 heb ik bij mijn advocaat al aangegeven Wsnp-traject te willen starten omdat ik niet in staat ben veel af te lossen. Geen gehoor. Nalatigheid in mijn ogen. Waar moet ik heen om überhaupt ooit van mijn schuld af te komen? Omdat de schuld alleen maar op loopt door interest. Bewindvoering doet NIKS.

5.2 Er ontbreekt een financiële prikkel voor bewindvoerders om in te zetten op uitstroom uit bewind

Het is voor burgers niet te snappen dat de bewindvoerder geld ontvangt van de gemeente maar dat hun schulden niet worden opgelost:

> Het contact met bewindvoerders is superslecht. Ze doen letterlijk niks maar innen wel geld voor werkzaamheden. In ons geval wordt er zelfs bijzondere bijstand voor aangevraagd omdat ons inkomen te laag is. Maar ze zijn praktisch nooit bereikbaar en als je ze al bereikt moet je alsnog je eigen dingen regelen. Dit geldt zowel voor de bewindvoerder van de schulden (No: Wsnp-bewindvoerder) en het beschermingsbewind die wij kregen toegewezen door onze lichamelijke en psychische klachten. Wij kunnen het niet meer en dachten verlost te worden van de stress maar moeten overal zelf achter aan en alles zelf regelen. Op mails wordt zelfs niet gereageerd. Maar elke maand innen ze wel € 177 die ze bij de gemeente aanvragen. Waar ze letterlijk niks voor doen. Ik voel me zwaar misbruikt hierdoor en vind het geld dat ze hiervoor innen bij de gemeente onterecht.

Een wethouder van de gemeente Arnhem schreef ons in de consultatieronde dat hij zich kan voorstellen dat een aantal bewindvoerders het lastig vindt om de schuldenproblematiek aan te pakken of weinig prikkels ervaart om voor hun cliënten de stap naar een schuldregeling te zetten. Dat heeft er volgens hem mee te maken dat de kosten die zij voor 'schuldenbewind' mogen declareren hoger zijn dan voor 'toestandenbewind'.[28] Hij wees erop dat de gemeente Arnhem net als de VNG, andere gemeenten, betrokken ministeries en de beroepsorganisaties van beschermingsbewindvoerders van mening zijn, dat hierin iets moet gebeuren.

Volgens het Bureau Wsnp zullen veel mensen die in beschermingsbewind zitten nooit volledig zelfredzaam zijn. Maar zij kunnen prima onder begeleiding van de beschermingsbewindvoerder de Wsnp in. Dan is uitstroom uit beschermingsbewind volgens hen niet meteen nodig. Tijdens de Wsnp zou beschermingsbewind (tegen dezelfde vergoeding) gewoon kunnen doorlopen. Het Bureau Wsnp denkt ook dat de beloningsstructuur voor de bewindvoerder zou moeten wijzigen. 'Bijvoorbeeld slechts één jaar het hogere tarief en verlenging alleen als het minnelijk of wettelijk traject 'loopt'. Daar zou dan toezicht voor nodig zijn vanuit de rechtspraak of gemeente'.

Ook een kantonrechter uit Rotterdam zag dat bewindvoerders in theorie een financieel belang hebben bij het 'houden' van hun cliënten(bestand). Daarbij kwam volgens hem dat bewindvoerders bij 'schuldenbewind' vooral gedurende het eerste jaar moeten investeren in het dossier van hun cliënt: inventariseren van schulden, afbetalingsregelingen proberen te maken, stabilisatie van het inkomen, toeslagen aanvragen en (eventueel) belastingaangiftes verzorgen (belastingteruggave). In de volgende jaren profiteren bewindvoerders dan weer van deze investering en loopt het dossier soepel en blijven de werkzaamheden beperkt(er) wat omvang betreft. Deze rechter had niet de indruk dat bewindvoerders om reden van verdiensten hun cliënten jarenlang aan het lijntje houden. Bij de rechtbank zien ze volgens hem regelmatig dat bewindvoerders zelf, ongevraagd, het lagere tarief in rekening brengen op of vanaf het moment dat er niet langer sprake is van een problematische schuldenlast (bijvoorbeeld bij de schone lei). 'Niet altijd natuurlijk. Maar dat is wel de bedoeling.'

28 Met 'toestandenbewind' wordt het beschermingsbewind bedoeld dat de kantonrechter kan instellen als betrokkene wegens zijn/haar lichamelijke of geestelijke toestand niet in staat is om zijn financiële zaken te behartigen.

5.3 Sommige bewindvoerders beperken zich onnodig lang tot alleen 'stabiliseren'

Stabiliseren van de financiën is een hoofdtaak van de bewindvoerder. Maar niet de enige taak. Een kantonrechter uit Rotterdam schreef dat er veel bewindvoerders zijn die te veel of te lang blijven hangen in het 'stabiel' maken van de inkomenssituatie van de betrokkene, naast het inventariseren van de schuldenpositie en het aanschrijven van de schuldeisers. Of zij zijn, volgens deze rechter, erg voorzichtig en hanteren lange termijnen omdat ze niet willen dat hun cliënt uiteindelijk de schone lei niet haalt. Of dat hij tussentijds uit de Wsnp wordt gezet en dan inderdaad tien jaar moet wachten voor een tweede kans. 'Bewindvoerders kunnen daarin heel 'directief' zijn: 'Wij weten wel wat goed voor je is'. Ook speelt mee dat het minnelijk traject en het Wsnp-traject strenge toelatingseisen hebben; dat houdt bewindvoerders tegen. Door de strenge selectiecriteria van beide trajecten blijven relatief veel mensen in het bewind zitten.

5.4 Toetsing door de rechter van bewind kan strikter

Een Wsnp-rechter bij de rechtbank Overijssel bepleitte in de consultatieronde een tussentijdse toetsing en beperking van de duur van schuldenbewind. Bij ieder schuldenbewind zou na zes of twaalf maanden moeten worden getoetst of een minnelijke regeling mogelijk is. Zo niet dan moet er een Wsnp-verzoek worden gedaan, tenzij er enorme contra–indicaties zijn. Een schuldenbewind voor langer dan vier of vijf jaar zou in zijn ogen niet mogelijk moeten zijn.
Volgens een kantonrechter uit Rotterdam wordt er inmiddels wel steeds meer bij bescherming-bewindvoerders op aangedrongen dat zij inzetten op minnelijke schuldhulpverlening of de Wsnp.

5.5 Meer kwaliteitseisen stellen aan bewindvoerders

Een van de negatieve geluiden die we hoorden, is dat de bewindvoerder fouten maakt in het financieel beheer. Dit kan grote gevolgen hebben voor de schuldenaar. Soms verergert de bewindvoerder de schulden zelfs. Iemand schreef:

> Wij dachten dat wij alles goed hadden gedaan. We hadden zelfs beschermingsbewind aangevraagd. Kregen na de drie jaar ook te horen dat wij schuldenvrij waren totdat we een brief kregen van de Belastingdienst dat wij daar een schuld hadden van bijna € 10.000. Nu blijkt dat ze geld aangenomen hebben waar ze geen recht op hadden. Dit hebben ze ook toegegeven maar ze lossen het probleem niet op dus hebben we weer nieuwe schulden.

Volgens de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt er gewerkt aan het formuleren van beroepseisen/competenties van bewindvoerders en de toetsing daarvan. Plus op het adviesrecht van gemeenten bij schuldenbewinden.[29] Een aantal gemeenten is bijvoorbeeld bezig met een samenwerkingsconvenant met bewindvoerders, waarbij de nadruk ligt op kwaliteit en best passende dienstverlening aan inwoners. Met als doel: het perspectief op een schuldenvrije toekomst voor de inwoner. In november 2019 heeft de VNG[30] bestuurlijke uitgangspunten voor de toegang en kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening geformuleerd. De VNG pleit hierin voor een nauwe samenwerking tussen bewindvoerders en schuldhulpverlening.

5.6 Onvoldoende samenwerking in de keten

Verschillende partijen in de consultatieronde hebben gewezen op het belang van een goede afstemming en goede ketensamenwerking tussen rechtbanken, gemeenten en bewindvoerders. Het moet duidelijk zijn, zoals het Nibud het beschrijft: 'Wie doet wat voor wie en wanneer?'.

---

29 Op 2 april jl. heeft Minister Dekker het wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind ingediend. Gemeenten mogen, drie maanden nadat het schuldenbewind is ingesteld, de rechter adviseren om een lichtere vorm van gemeentelijke ondersteuning vast te stellen. Gemeenten kunnen zo hun regierol in de schuldhulpverlening beter vervullen volgens de Toelichting. (uit: bijdrage Huls in consulatieronde).

30 De Commissie Participatie, Schuldhulpverlening en Integratie.

Volgens een emeritus hoogleraar rechtssociologie is er in de wereld van de hulp bij schulden geen sprake van samenwerking in een keten, maar van een gebroken ketting. Professionele deelbelangen domineren volgens hem, waardoor procedures te lang duren en schuldenaren onvoldoende worden geholpen. Dat moet veranderen.

5.7 Eerder doorstromen naar het minnelijk traject: het kan!

Er zijn de afgelopen twee jaar op verschillende plaatsen in het land projecten gestart. Gemeenten hebben daarin geprobeerd om het aantal minnelijke trajecten te vergroten. Vaak omdat zij de hoge kosten van bijzondere bijstand voor beschermingsbewind willen vermijden of beperken. Sommige van die projecten zijn inmiddels afgerond. Als voorbeeld van een geslaagd project geldt het Rotterdams convenant 2019. Daarin werkt(e) de Kredietbank Rotterdam (gemeente Rotterdam) vanaf medio 2019 nauw samen met 79 plaatselijke bewindvoerders.[31] Doel van dit project was dat cliënten niet langer dan nodig in schuldenbewind zouden blijven en dat zij binnen zes tot twaalf maanden (na onderbewindstelling) 'warm' zouden worden doorverwezen naar de schuldhulpverlening. Zodat zij een perspectief krijgen op een schuldregeling en een schuldenvrije toekomst. In 2019 zijn circa 3.000 Rotterdamse burgers naar de schuldhulpverlening overgedragen in plaats van 2.000 in het jaar ervoor.[32]

Een ander voorbeeld is de Tilburgse aanpak. Van maart 2018 tot oktober 2019 hebben de gemeentelijke schuldhulpverlening Tilburg, de rechtbank Zeeland-West-Brabant en bewindvoerders uit deze regio samengewerkt in een pilot *T-aanpak Beschermingsbewind*.[33] Het doel van deze pilot was om – voordat de burger met problematische schulden een aanvraag schuldenbewind bij de rechtbank indient – te onderzoeken of een minder ingrijpende vorm van financiële begeleiding door de schuldhulpverlening mogelijk en passend is. Ook was het doel om degenen die onder bewind waren gesteld, eerder te laten doorstromen in een schuldregeling. De resultaten van deze aanpak wezen uit dat de instroom in het schuldenbewind in de pilot–periode aanzienlijk is verminderd, dat de schuldhulpverlening in een eerder stadium (in principe zes maanden na instelling van het bewind) is ingeschakeld voor een schuldregeling en dat kantonrechters op dit laatste strakker toezicht houden.

5.8 Samenvatting

Burgers klagen erover dat de bewindvoerder – vaak jarenlang – niets doet aan het oplossen van hun schulden. Zij worden niet voldoende (actief) doorgeleid naar het minnelijk traject of de Wsnp. Veel bewindvoerders blijven te lang hangen in het stabiliseren van de financiën. Er is in de afgelopen jaren in diverse gemeenten en regio's geëxperimenteerd met een nauwere samenwerking tussen bewindvoerders, schuldhulpverlening en rechtbanken. Deze samenwerkingen hebben aangetoond dat veel onder bewind gestelde burgers eerder kunnen uitstromen naar het minnelijk traject en dat het nodig is dat bewindvoerders daar een actieve(re) rol in kunnen en moeten vervullen. Misschien zou ook een wijziging in de beloningsstructuur van bewindvoerders ertoe kunnen leiden dat bewindvoerders meer inzetten op een uitstroom naar minnelijk traject en Wsnp. Een strikter toezicht door rechters op de duur van het bewind zou ook een positief effect kunnen hebben op de uitstroom uit bewind.

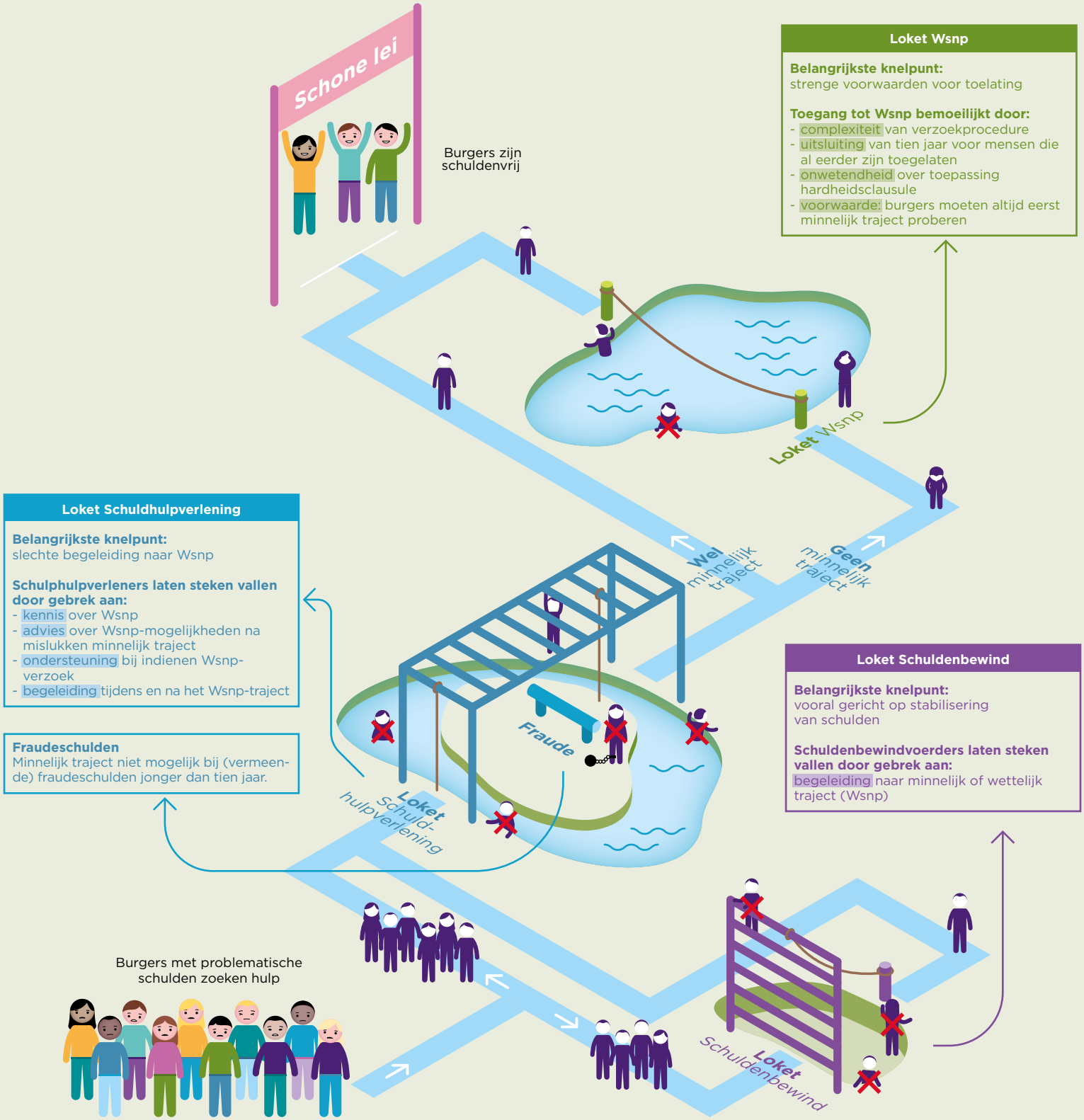
31 Zij verzorgen circa 80% van de schuldenbewinden die door de Gemeente Rotterdam via de bijzondere bijstand worden betaald.

32 Bron: Nieuwsbrief NBPB van 26 februari 2020.

33 Zie link.

Obstakels die toegang tot Wsnp belemmeren

In Nederland hebben 550.000 huishoudens problematische schulden. Als burgers hulp inroepen, kunnen zij schuldhulpverlening (minnelijk traject) of schuldenbewind aanvragen. Toegang naar de Wsnp is door allerlei knelpunten beperkt. Hierdoor wordt maar een kleine groep schuldenvrij.



6 Conclusies Nationale ombudsman

6.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken hebben burgers verteld hoe het is om langdurig in de schulden te zitten, waar zij tegenaan lopen en hoe zij tot nu toe vergeefs hebben geprobeerd om uit die schulden te komen. In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt hun verhaal kort samengevat. Daarna zal de ombudsman de belangrijkste knelpunten uit de voorgaande hoofdstukken bespreken en de vraag beantwoorden wat burgers (in die situaties) in redelijkheid mogen verwachten van de overheid en van andere betrokken partijen.

6.2 Burgers zonder uitzicht op een schuldenvrije toekomst

Bijna 80 burgers vertelden aan de ombudsman over hun situatie en hoe moeilijk het was om toegang te krijgen tot een minnelijk of wettelijk traject. Van hen hadden er 24 hierop voorlopig geen uitzicht. Veel van deze burgers zijn er slecht aan toe. Zij staan in een 'overleef-modus', financieel en mentaal. Hun maatschappelijk leven is deels tot stilstand gekomen en zij voelen zich vaak geïsoleerd. Er is veel onmacht, frustratie, stress of zelfs PTSS. Veel angst voor schuldeisers en boosheid over falende schuldhulpverleners en bewindvoerders. Het zwaarst weegt de uitzichtloosheid en de onzekerheid dat zij niet weten wanneer het een keer ophoudt.

De (citaten uit hun) verhalen spreken voor zichzelf:

> Dat ik, vooral door naïviteit, zelf debet ben aan de gebeurtenissen, dat realiseer ik me dondersgoed. Maar om hierom de rest van ons leven voor te moeten boeten, is niet fair. Laat het tien jaar zijn, of desnoods vijftien jaar. Dan is het eindig. Dan is er een lichtpuntje aan het einde van die tunnel, dan kunnen we door. Nu is het volledig afgesloten en donker. Ik wil het zo graag goedmaken. Maar die kans krijgen we niet.

> En dat die bewindvoerders nooit ook maar één poging hebben ondernomen om mij in de Wsnp te krijgen, is zo fout. Maar je kunt níets.

> Ik heb me jarenlang zo gekleineerd gevoeld. Mijn trots was volledig afgebroken. Ik voelde me kapotgemaakt door de overheid en de gemeentes.

> We leven nu al twaalf jaar met deze schulden en ik vind dat het genoeg is geweest. Ik zou er een moord voor doen om eindelijk in de schuldsanering terecht te komen. Wordt die Wsnp ons toegekend, dan is het nog drie jaar afzien, maar daarna is er weer toekomst. Als het nu weer niet lukt... daarmee ontneem je mensen hun perspectief en dat vind ik kwalijk.

Burgers die in deze situatie zitten hebben het nodig dat de overheid hun de helpende hand reikt.

6.3 Wat mogen burgers in redelijkheid van de overheid verwachten?

Burgers met problematische schulden zijn een kwetsbare groep. Het leven met schulden trekt een zware wissel op hun gezondheid, op hun maatschappelijk (mee)functioneren, op hun intelligentie en doenvermogen.[34] Inmiddels zijn professionals uit het veld ervan overtuigd dat deze burgers – mede door de schuldproblemen – vaak beperkt zelfredzaam zijn en moeilijk zonder hulp de weg weten te vinden naar het minnelijk en wettelijk traject. En als zij dan aan een traject beginnen, is het voor hen ook nog een zware opgave om met succes de eindstreep te halen en uiteindelijk een schone lei te verkrijgen.

De schuldhulp die de overheid aan deze doelgroep biedt, behoort toegankelijk en effectief te zijn. In een eerder rapport[35] heeft de ombudsman al een normenkader voor de toegang tot de schuldhulpverlening geformuleerd. In dit onderzoek richt hij zich specifiek op de belemmeringen die burgers tegenkomen als zij – na het mislukken van het minnelijk traject – de weg zoeken naar een schone lei via de Wsnp.

Overigens heeft de ombudsman in dit onderzoek niet alleen gekeken naar de knelpunten in de Wsnp–regeling. De gemeentelijke schuldhulpverlening én de schuldenbewindvoerders spelen ook een belangrijke rol in de toeleiding en begeleiding naar het minnelijk traject en/of de Wsnp. Hun manieren van werken zijn direct of indirect van grote invloed op de uiteindelijke instroom in de Wsnp. Daarom komen hieronder in de conclusies ook de knelpunten aan de orde die zich voordoen in het domein van het minnelijk traject en het schuldenbewind.

In de volgende paragrafen zal de ombudsman de belangrijkste knelpunten analyseren die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven. De centrale vraag die de ombudsman hierbij wil beantwoorden is:

> **Wat mogen burgers in redelijkheid van de overheid en van andere betrokken partijen verwachten als het gaat om de toegang tot de Wsnp?**

Bij de beantwoording van deze vraag stelt de ombudsman voorop dat de overheid en deze andere partijen in haar handelen het perspectief van de burger centraal stelt.

6.4 Conclusie ten aanzien van de gemeentelijke schuldhulpverlening

- **Actieve toeleiding naar de Wsnp**

Burgers meldden dat zij niet altijd voorgelicht zijn over de mogelijkheden van de Wsnp. Of soms wordt hun de Wsnp door een schuldhulpverlener ten onrechte als een kansloze optie afgeschilderd. Ook krijgt een aantal burgers geen begeleiding bij het indienen van een Wsnp-verzoek terwijl dat voor de meeste burgers te ingewikkeld is. Een deel van de schuldhulpverleners gaat niet mee naar de zitting bij de rechtbank of kennen het dossier onvoldoende. Burgers en hun hulpverleners wezen ook op het gebrek aan deskundigheid bij de schuldhulpverleners over de (voorwaarden van en de kans op toelating tot de) Wsnp. Deze punten verkleinen de kans op toelating tot de Wsnp aanzienlijk.

Mensen met problematische schulden zijn meestal niet in staat om zelfstandig een goed gedocumenteerd en onderbouwd Wsnp-verzoek in te dienen bij de rechtbank. De procedure is ingewikkeld, er kan veel misgaan bij het opstellen, documenteren en indienen van het verzoek.

---

34 Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, 24 april 2017.

35 Zie 'Burgerperspectief op schuldhulpverlening, Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening'.

Ook tijdens de zitting is het van groot belang dat de schuldenaar begeleid wordt bij het geven van een toelichting op zijn Wsnp-verzoek.

Conclusie
Toeleiding naar de Wsnp is een essentiële taak van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Schuldhulpverleners moeten beseffen dat deze helpende hand bijna altijd nodig is en van groot belang is voor de toekomst van hun cliënt. Burgers mogen van de gemeente verwachten dat deze – na het mislukken of na tussentijdse beëindiging van het minnelijk traject – burgers altijd informeert en adviseert over de mogelijkheid van het indienen van een Wsnp-verzoek. Indien nodig ondersteunt hij burgers bij de indiening van dit Wsnp-verzoek en is hij aanwezig bij de zitting van de rechtbank om het verzoek toe te lichten. Gemeenten behoren deze taak – als zij dit nog niet gedaan hebben – vast te leggen in hun beleid en op te nemen in hun werkwijze.[36]

- **Begeleiding tijdens en na het Wsnp-traject**

Het driejarig Wsnp-traject is voor burgers financieel én mentaal erg zwaar. De plicht om inkomsten te verwerven, te solliciteren en dit administratief te verantwoorden, is weliswaar redelijk maar zorgt bij velen voor stress en soms voor problemen met de Wsnp-bewindvoerder. Belangrijkste klacht is dat de Wsnp–bewindvoerder en/of de rechter niet altijd rekening wil houden met bijzondere omstandigheden. De veronderstelde zelfredzaamheid van de burger om aan alle (administratieve) verplichtingen te voldoen is lang niet altijd aanwezig. De Wsnp-bewindvoerder kan die begeleiding niet geven; hij heeft immers een toezichthoudende en geen hulpverlenende taak. Tijdens het Wsnp-traject ontbreekt het veelal aan ondersteuning door een deskundige (schuld)hulpverlener. Het ontbreken van deze ondersteuning vergroot de kans op uitval tijdens en op terugval ná het Wsnp-traject.

Conclusie
Gemeenten behoren professionele ondersteuning aan te bieden aan burgers na toelating tot de Wsnp: tijdens en na afloop van het Wsnp-traject. Deze begeleider kan helpen bij het beheren van de inkomsten en uitgaven, bij de verantwoording aan de Wsnp-bewindvoerder en kan de schuldenaar ook mentaal ondersteunen. Gemeenten behoren deze taak – als zij dit nog niet gedaan hebben – vast te leggen in hun beleid en op te nemen in hun werkwijze.[37]

6.5 Conclusie ten aanzien van ‘fraudeschulden’

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat burgers met zogenoemde ‘fraude-schulden’ voor tien jaar worden uitgesloten van het minnelijk traject. Gemeenten, UWV en SVB mogen – zolang de terugvordering jonger is dan tien jaar – niet meewerken aan het minnelijk traject als de terugvordering is ontstaan door het niet–nakomen van de informatieverplichting én als daarvoor een boete is opgelegd.

In 2014 heeft de ombudsman geoordeeld[38] dat boetes in de sociale zekerheid in ieder individueel geval proportioneel behoren te zijn. In 2017 is een genuanceerder boetebeleid in de sociale zekerheid van kracht geworden waarbij de hoogte van de boete afhankelijk is van de mate van verwijtbaarheid.
Bovengenoemd verbod voor gemeenten, UWV en SVB om gedurende tien jaar mee te werken aan het minnelijk traject is echter niet genuanceerd. Dit betekent dat voor alle ‘fraudeschulden’ – hoe laag de verwijtbaarheid en de boete ook is – een uitsluitingstermijn is blijven gelden van tien jaar.

36 Of het ingehuurde schuldhulpbedrijf aldus te instrueren.

37 Of het ingehuurde schuldhulpbedrijf aldus te instrueren.

38 Nationale ombudsman, ‘*Geen fraudeur, toch boete*, een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet’, 4 december 2014.

Burgers die niet (opzettelijk) hebben gefraudeerd, worden nog steeds tien jaar uitgesloten van het minnelijk traject. Dat is onredelijk en staat niet in verhouding tot de geringe mate van verwijtbaarheid.

In 2019[39] heeft de Nationale ombudsman als uitgangspunt voor behoorlijke invordering geformuleerd dat overheidsinstanties vrijwillig behoren mee te werken aan het minnelijk traject en aan het (gedeeltelijk) kwijtschelden van boetes en terugvorderingen. Naar de mening van de ombudsman geldt die plicht tot medewerking ook voor terugvorderingen van uitkeringen waarbij geen sprake is van opzet of grove schuld. Het uitgangspunt van de regering dat 'fraude-schulden' nooit kwijtgescholden mogen worden[40] zou volgens de ombudsman alleen moeten gelden voor de gevallen dat de vordering is ontstaan door grove schuld of aantoonbare opzet[41] van de burger.

De ombudsman signaleert ook een inconsequentie tussen de tienjaarstermijn in de sociale zekerheidswetgeving enerzijds en de vijfjaarstermijn van de goede trouw in de Wsnp anderzijds. Bovendien kan de Wsnp-rechter de vijfjaarstermijn bekorten door de hardheidsclausule toe te passen. Fraudeschulden krijgen in de sociale zekerheidswetgeving dus een strengere behandeling dan in de Wsnp.

Conclusie
De ombudsman is van mening dat de wetgever met de tienjaarstermijn veel burgers ten onrechte en voor een onredelijk lange periode uitsluit van het minnelijk traject. Met deze regel worden niet alleen echte fraudeurs bestraft maar ook burgers die te goeder trouw zijn. Als die burgers een vergissing maken behoren zij niet gestraft te worden maar juist geholpen te worden om de vergissing te herstellen.

De ombudsman roept ten eerste op tot verkorting en gelijktrekking van de hierboven genoemde tienjaarstermijn binnen de sociale zekerheidswetgeving met de vijfjaarstermijn die binnen de Wsnp geldt voor de goede trouw.
Bovendien zou deze (nieuwe) uitsluitingstermijn alleen moeten gelden voor terugvorderingen die zijn ontstaan door grove schuld (boete van 75%) of bij aantoonbare opzet (boete van 100%). Voor terugvorderingen met een boete van 25% of 50%[42] zou er voor UWV, SVB en gemeenten de mogelijkheid moeten komen om mee te werken aan het minnelijk traject.

Deze maatregelen zouden veel burgers een snellere route verschaffen naar een schone lei. Het zou het minnelijk traject effectiever maken en veel tijd, geld en moeite besparen. Het zou het indienen van een dwangakkoord- en Wsnp-verzoek in een aantal gevallen overbodig maken, de werkdruk op de rechtspraak verlichten en het zou de maatschappelijke kosten van de schuldenproblematiek verlagen.

6.6 Conclusie ten aanzien van de Wsnp

Veel schuldenaren kunnen niet voldoen aan de toelatingseisen van de Wsnp (in 2018 werd slechts 57% van de ingediende verzoeken toegewezen). Hulpverleners vertelden de ombudsman dat de Wsnp bij mensen met schulden een strenge en beladen reputatie heeft. Veel schuldenaren schrikken hiervan terug en dienen om die reden niet eens een verzoek in. Hieronder behandelen we toelatingsvoorwaarden die burgers als onredelijk of zwaar ervaren.

39 Nationale ombudsman: *'Invorderen vanuit het burgerperspectief'*, 9 februari 2019, rapport 2019/00.

40 Kamerbrief staatssecretaris van SZW, 13 november 2019 (2019-.0000166809).

41 Daarvoor gelden nu boetes van 75% (grove schuld) en 100% (aantoonbare opzet).

42 Een boete van 25% wordt opgelegd bij 'verminderde verwijtbaarheid'; een boete van 50% wordt opgelegd als er geen sprake is van opzet of grove schuld.

Na tussentijdse beëindiging van het Wsnp-traject moet de schuldenaar tien jaar wachten voordat hij opnieuw een Wsnp-verzoek kan dienen. De rechter kan niet van deze 10-jaarstermijn afwijken. Deze uitsluiting voor tien jaar levert veel pijn op bij burgers. Zij zitten als gevolg van deze voorwaarde – na tussentijdse beëindiging van de Wsnp – voor zeer lange tijd in de 'wachtkamer' van de Wsnp.

Een andere toelatingsvoorwaarde waarop een Wsnp-verzoek kan worden afgewezen is wanneer een schuld niet te goeder trouw is ontstaan en niet ouder is dan vijf jaar. Een veel gehoorde klacht van burgers is dat deze schuld lang niet altijd (zwaar) verwijtbaar is. Ook als deze schuld is ontstaan door een fout, vergissing of onwetendheid wordt deze schuld als niet te goeder trouw beschouwd en wordt hun Wsnp-verzoek afgewezen. Burgers ervaren dit vaak als een onevenredig zware sanctie.
Belangrijkste belemmering vormt ook hier de vijfjaarstermijn die ervoor zorgt dat burgers jarenlang moeten wachten voordat zij een Wsnp-verzoek kunnen indienen. Hoewel de rechter in bijzondere gevallen de zogenoemde hardheidsclausule kan toepassen en van deze termijn kan afwijken, is de hoofdregel dat toelating pas na vijf jaar mogelijk is. Velen zullen het niet eens proberen omdat in veel gevallen onzeker en onvoorspelbaar is of de rechter bereid is de hardheidsclausule in die specifieke situatie toe te passen.

Een derde toelatingsvoorwaarde is dat de gemeentelijke schuldhulpverlening in de regel eerst een poging moet hebben gedaan om een minnelijke regeling te realiseren. Deze eis vloeit voort uit de bedoeling van de wetgever dat zoveel mogelijk schuldregelingen moeten worden getroffen in de minnelijke fase. De Wsnp moet fungeren als laatste redmiddel dat alleen mag worden ingezet als het minnelijk traject echt niet mogelijk is. Dit lijkt een logisch stelsel maar kan in sommige gevallen onredelijk en nadelig voor de burger uitpakken. Burgers klaagden erover dat de gemeentelijke schuldhulpverlening er vaak niet in slaagt om binnen redelijke termijn na toelating een schuldregeling tot stand te brengen. De NVVK-gedragscode schrijft schuldhulpverleners voor dat de schuldregeling tot stand moet zijn gebracht binnen 120 dagen na toelating (tot de schuldregeling). In de praktijk wordt die termijn vaak niet gehaald en daardoor moeten burgers soms erg lang wachten zonder dat zij iets kunnen doen.

Conclusie
Het is zeer wenselijk dat de tienjaarstermijn voor recidive wordt verkort. Tien jaar is onredelijk lang omdat het burgers onmenselijk lang uitsluit. Daarnaast zou de Wsnp-rechter altijd de ruimte moeten krijgen om – op verzoek of uit eigen beweging – maatwerk te leveren en rekening te houden met de omstandigheden en de belangen van de verzoeker. Daarnaast is het wenselijk dat burgers onder voorwaarden toegang kunnen krijgen tot de Wsnp in de gevallen dat de gemeente er niet in slaagt om binnen een termijn van bijvoorbeeld zes maanden (na toelating tot de schuldregeling) een minnelijke schuldregeling tot stand te brengen.

6.7 Conclusie ten aanzien van het schuldenbewind

Sinds de invoering in 2014 van schuldenbewind hebben veel burgers met problematische schulden bescherming gezocht bij een bewindvoerder. Opvallend is dat de groei van het aantal schuldenbewinden in de periode 2014–2019 gelijktijdig plaatsvindt met de daling van de instroom in de Wsnp. Het is aannemelijk dat de groei van het aantal schuldenbewinden samenhangt met de matige toegankelijkheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening[43] én van de Wsnp. En ook met de goede toegankelijkheid van het schuldenbewind.
De procedure naar een minnelijk of wettelijk schuldentraject is voor veel burgers immers een lange weg met veel belemmeringen en een hoog uitvalrisico: het vereist grote zelfredzaamheid en administratieve vaardigheden, de doorlooptijd is vaak lang, schuldeisers helpen niet altijd mee

43 Nationale ombudsman, *Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening*, 19 januari 2018; Nationale ombudsman, *Een open deur, het vervolg. Onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening onder 251 Nederlandse gemeenten*, 13 september 2018.

en er moet aan veel voorwaarden worden voldaan. Voor iemand met problematische schulden zal de weg naar het schuldenbewind in veel gevallen korter en eenvoudiger zijn en dus ook de voorkeur krijgen: één verzoek aan de kantonrechter kan genoeg zijn.
Weliswaar levert het schuldenbewind op zichzelf nog geen schuldenvrije toekomst op, maar het biedt op de korte termijn wel bescherming tegen schuldeisers, waardoor de schuldenstress flink wordt verminderd. Dat scheelt alvast.

Burgers die onder schuldenbewind staan, hebben theoretisch gezien meer kans om toegelaten te worden tot het minnelijk of wettelijk traject. Zij hebben immers de hulp van hun bewindvoerder die hun financiële situatie stabiliseert, de administratie op orde brengt en houdt en – als de cliënt en ook zijn situatie stabiel zijn – een aanvraag voor een schuldregeling kan indienen en begeleiden. Met een bewindvoerder naast zich heeft een burger in principe betere kansen.

Toch vertelden sommige burgers dat ze al jaren onder bewind stonden en dat de bewindvoerder nog niets aan hun schulden had gedaan. En dat daardoor hun leven 'stilstond'. In die gevallen verzaken bewindvoerders een belangrijke taak. De toeleiding naar de schuldhulpverlening is geen vrijblijvende optie. Het is een wettelijke taak voor de bewindvoerder om dit te doen zodra het kan. Overigens hoeft dit nog niet te betekenen dat het schuldenbewind na de toeleiding ook meteen moet worden beëindigd. Goede begeleiding tijdens het minnelijk traject is immers vaak nodig en moet geborgd zijn, door de bewindvoerder ofwel door de schuldhulpverlener.

Kijkend naar het steeds groter wordende 'stuwmeer' van schuldenbewinden vraagt de ombudsman zich af of alle bewindvoerders hun cliënten wel voldoende actief doorgeleiden naar de schuldhulpverlening voor een schuldregeling (of eventueel daarna naar de Wsnp). Hij maakt zich hier zorgen over. Want als bewindvoerders te weinig doen aan toeleiding betekent dat voor burgers dat zij niet of pas later van hun schulden afkomen.

Conclusie
Bewindvoerders hebben als taak om de financiële situatie van hun cliënt te stabiliseren en – zodra de cliënt en zijn situatie saneringsklaar is – hem door te geleiden naar het minnelijk of wettelijk traject voor een schuldsanering. Voorkomen moet worden dat de activiteiten van bewindvoerders te lang blijven 'hangen' in de stabilisatiefase. Daarom is het wenselijk dat bewindvoerders samenwerkingsafspraken maken met de gemeentelijke schuldhulpverlening om hun cliënten door te geleiden naar het minnelijk traject zodra dat kan. Het is wenselijk dat hiervoor een streefnorm (van bijvoorbeeld twaalf maanden) wordt gehanteerd zoals sommige beroepsorganisaties van bewindvoerders al doen.
De kantonrechter aan wie de bewindvoerder periodiek verantwoording moet afleggen zou er ook actief op moeten toezien dat de bewindvoerder voldoende inspanning levert om zijn cliënten een schuldenvrije toekomst te bezorgen.

6.8 Dit mogen burgers in redelijkheid verwachten van de overheid (samenvatting)

Als het gaat om de toegang tot de Wsnp mag een burger in redelijkheid verwachten dat:

- **de gemeentelijke schuldhulpverlening**
  - hem – na het mislukken van het minnelijk traject – actief informeert en adviseert over de mogelijkheden van de Wsnp en hem begeleidt bij het indienen en toelichten van het Wsnp-verzoek;
  - hem professionele ondersteuning biedt tijdens en na afloop van het Wsnp-traject.

- **de wetgever van de sociale zekerheidswetgeving**
  - de tienjaarstermijn binnen de sociale zekerheidswetgeving verkort en gelijk stelt aan de termijn van de goede trouw binnen de Wsnp-regeling (nu vijf jaar);
  - deze termijn (en het verbod om mee te werken aan het minnelijk traject) alleen laat gelden voor terugvorderingen met een boete van 75% of hoger;
  - instanties de mogelijkheid biedt om mee te werken aan het minnelijk traject voor terugvorderingen met een boete tot maximaal 50%.

- **de wetgever van de Wsnp-regeling**
  - de tienjaarstermijn voor recidive verkort;
  - rechters altijd de ruimte geeft om – op verzoek of uit eigen beweging – maatwerk te leveren en rekening te houden met de omstandigheden en de belangen van de verzoeker;
  - de toegang tot de Wsnp mogelijk maakt in de gevallen dat de gemeente er niet in slaagt om binnen een bepaalde termijn (van bijvoorbeeld zes maanden) een minnelijke schuldregeling tot stand te brengen.

- **bewindvoerders**
  - hem – zodra hij en zijn financiële situatie gestabiliseerd en saneringsklaar zijn – doorgeleiden naar het minnelijk of wettelijk traject;
  - hierover samenwerkingsafspraken maken met de gemeentelijke schuldhulpverlening;
  - binnen hun beroepsvereniging voor doorgeleiding een streefnorm (van bijvoorbeeld twaalf maanden) gaan hanteren.

6.9 Tot slot

De resultaten van dit onderzoek richt de ombudsman op de eerste plaats aan de stelselverantwoordelijke bewindslieden:

- de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mevrouw T. van Ark. Zij is verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening en coördinerend bewindsvrouw voor het samenwerkingsverband van de Brede schuldenaanpak;[44]
- de minister voor Rechtsbescherming, de heer S. Dekker. Hij is verantwoordelijk voor de Wsnp–regeling, voor het schuldenbewind en voor het rechterlijk toezicht daarop.

Deze bewindslieden heeft de Nationale ombudsman in januari 2020 geïnformeerd over de start van dit onderzoek. Hij nodigt hen beiden uit om in het najaar van 2020 met hem in gesprek te gaan over bovenstaande conclusies.

44 Een samenwerking van een aantal ministeries en maatschappelijke organisaties met als doel de schuldenproblematiek terug te dringen (zie link).

Daarnaast richt de ombudsman zich met dit rapport tot gemeenten, als uitvoerders van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Hij verzoekt hun om de conclusies die op hen van toepassing zijn over te nemen in hun beleid en uitvoeringspraktijk.
De ombudsman nodigt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uit om over de uitkomsten van dit onderzoek in het najaar van 2020 met hem in gesprek te gaan.
Ten slotte roept de ombudsman (beroepsorganisaties van) bewindvoerders op om ervoor te zorgen dat burgers in schuldenbewind actief worden toegeleid naar het minnelijk of wettelijk traject. Ook roept hij kantonrechters op om daarop strikter toe te zien.

De toegang tot de schuldhulpverlening en de Wsnp zal de komende jaren hoog op de agenda van de Nationale ombudsman blijven staan. Er zullen door de corona–crisis veel 'nieuwe' burgers in de schulden komen. Zonder ingrijpende verbeteringen in het huidige schuldhulpstelsel zal het moeilijk zijn om de nieuwe golf schuldhulpverzoeken voortvarend en effectief te behandelen.
De ombudsman roept daarom alle partijen en de politiek uit om hoge prioriteit te geven aan een krachtige aanpak van de schuldenproblematiek.

Bijlage 1: Verslag rondetafelgesprek

Verslag rondetafelgesprek over dalende instroom Wsnp

Datum en tijd: 29 januari 2020, van 14.00-16.00 uur
Locatie: Kantoor Nationale ombudsman, Den Haag

Aanwezig:

Nationale ombudsman: R. van Zutphen (voorzitter)
W. van den Berg (projectleider),
mw. F. el Aziz
mw. D. Grot-Pieters
mw. K. van der Leij
mw. M. Mulder

Genodigden: Vertegenwoordigers van de volgende hulpverleningsinstellingen:

- Valente
- NBPB
- Voedselbanken Nederland
- House of hope, Rotterdam
- Passion for People
- Tussenvoorziening/Valente
- Leger des Heils

Opening en voorstelronde

De heer Van Zutphen opent de bijeenkomst en heet de aanwezigen hartelijk welkom. Van deze bijeenkomst wordt een geanonimiseerd verslag gemaakt dat in conceptvorm ter correctie voorgelegd zal worden aan de deelnemers. Het verslag wordt waarschijnlijk als bijlage bij het rapport gevoegd.
Armoede en schulden werden vroeger door de Nationale ombudsman (hierna: de ombudsman) als bij elkaar horende zaken beschouwd. Inmiddels vindt de ombudsman dit te smal. Hij heeft het thema verbreed naar 'armoede', iets wat niet alleen met schulden te maken heeft.
De ombudsman heeft in eerdere onderzoeken de toegang tot schuldhulpverlening onder de loep genomen. Hij heeft geconstateerd dat het voor burgers met schulden heel moeilijk is om tot de schuldhulpverlening toegelaten te worden en dat de gemeenten zich daarin heel verschillend opstellen.
De ombudsman is zeer bezorgd over het feit dat steeds minder mensen gebruik maken van de Wsnp. Hij vermoedt dat veel mensen in een uitzichtloze situatie terecht komen als ze niet tot de Wsnp worden toegelaten. De ombudsman wil graag de ervaringen van burgers die in deze situatie verkeren, optekenen. Ook worden in verband met dit onderzoek twee rondetafelgesprekken gehouden met hulpverleners en bestuurders.

De aanwezigen stellen zich aan elkaar voor.

De heer Van den Berg geeft een toelichting op de procedure voor toelating tot het minnelijk traject bij de gemeente en de toelating tot de Wsnp aan de hand van een vertoond schema.

Rondetafelgesprek

Is het beeld dat de heer Van den Berg schetste herkenbaar? Grofweg de helft van de aanvragers raakt verzeild in 'het grote vraagteken' (geen traject naar een schone lei). In welke situatie komen die mensen terecht en krijgen zij hulp of begeleiding?

In Amersfoort, wordt opgemerkt, daalt het aantal aanvragen voor toelating tot schuldenregelingen dramatisch. Daar doet de schuldhulpverlening veel aan preventie, waardoor er steeds minder mensen zijn met grote schulden. Er is in Amersfoort een herstructureringsfonds voor schulden ingesteld. Men wil zo min mogelijk Wsnp-trajecten, maar liever schulden afkopen via een saneringskrediet.
Toch zijn ook de mensen met een bijstandsuitkering die minder dan € 2.000 schuld hebben heel problematisch. Die mensen zijn nergens in beeld. Bij de voedselbank komen er steeds meer. Door preventie krijgt die groep mensen weliswaar in steeds mindere mate echt grote schulden, maar verder bekommert niemand zich om hen. Omdat de schulden als 'niet-problematisch' worden beschouwd, daalt het aantal aanvragen voor schuldregelingen. Deze mensen zitten niet in dat 'grote vraagteken', waarover de ombudsman spreekt.

Ongeveer 550.000 mensen leven in problematische schuldensituaties
Wat is een problematische schuld, vraagt een deelnemer zich af. Als iemand met een bijstandsuitkering een eindafrekening voor energie van € 500 heeft, is dat toch een problematische schuld? Een dergelijk bedrag kan je niet aflossen met een bijstandsuitkering en drie kinderen. En toch kom je niet in een schuldhulpverleningstraject, want de drempel ligt op € 2.000, met € 50 per maand aflossen. Misschien kan je dan je huur niet meer betalen. De voedselbank probeert ervoor te zorgen dat ze in elk geval eten en drinken hebben zodat ze hun huur kunnen blijven betalen.

Als je niet vanuit bedragen rekent, maar vanuit de situatie van mensen, zijn er eigenlijk veel meer dan honderdduizenden mensen in de problemen.
Opgemerkt wordt dat volgens het Nibud een gezin met een bijstandsuitkering en een paar pubers een structureel tekort heeft. Ook zonder een cent schuld. Dat is armoede. Met hulpverlening, fondsen en regelingen kun je voorkomen dat het echt problematisch wordt, maar echt helpen doet men ook niet.

Voor die mensen is er dus weinig uitzicht.
Misschien als ze werk vinden. Een andere deelnemer tekent daarbij aan dat ook werkenden in armoede kunnen leven. De zogenoemde 'werkende armen'. Het eigen risico van de ziektekostenverzekering kan dan al een bottleneck zijn. Er zijn mensen met een baan die financieel slechter af zijn dan iemand met bijstand.

Deze groep mensen kan een volgend onderwerp worden waarmee de ombudsman aan de slag gaat. Vandaag wil de ombudsman het hebben over de groep mensen die geholpen zou moeten worden, die zijn geïdentificeerd en in een (minnelijk of wettelijk) schuldtraject terecht zouden moeten komen, maar waarmee het dan toch fout gaat. Het treurige is dat het aantal mensen dat tot een minnelijke schuldregeling toegelaten wordt (ongeveer 22.000) niet hoger is dan vijf jaar geleden. Dat is vreemd, want je zou na alle vernieuwingen verwachten dat de effectiviteit van de schuldhulpverlening groter is geworden. De instroom Wsnp gaat ondertussen steil omlaag. Dat betekent dat het totaal aantal mensen met uitzicht op een schone lei afneemt.
De vertegenwoordiger van Passion for People vindt het opvallend dat mensen met schulden het minnelijk traject eerst moeten doorlopen om in het wettelijk traject terecht te kunnen. Daar gaat het vaak al mis. Het is dramatisch gesteld met de kennis bij gemeenten en schuldhulpverleners. Daardoor gaan veel van de aanvragen in het minnelijke traject mis. De schuldhulpverleners hebben geen idee van wat zij precies aan het doen zijn. Zo worden aanvragen al op voorhand op onjuiste gronden afgewezen. Of de schuldhulpverlener verwijst en geleidt niet door naar de Wsnp omdat hij denkt dat iemand daar toch niet voor in aanmerking komt. Mensen worden eindeloos van het kastje naar de muur gestuurd.

Dus de problemen beginnen bij het gebrek aan deskundigheid van de hulpverleners?
Je hebt een voorkeur voor iemand die het dossier van je cliënt behandelt, iemand die het snapt en de inhoud kent. Als er dan iemand van een andere afdeling op wordt gezet, gaat het helemaal mis. Die heeft dan geen idee. Er kwamen vijf aanvragen vanuit de gemeente Utrecht. Het kostte Passion for People drie jaar om ze in de schuldregeling te krijgen. De kennis op de afdeling was nul. Je moet het rapport hebben en kunnen aantonen dat de schuldhulpverlening een poging tot schuldregeling heeft gedaan, om naar de Wsnp te kunnen.

Wat gebeurt er met de mensen die uitvallen?
Ze worden naar huis gestuurd. 'Los dit maar op', of 'Zoek het maar eerst uit en kom maar terug als je zover bent.' Een vertegenwoordiger van de NBPB wijst op de nadruk die sinds een aantal jaren op zelfredzaamheid ligt. Dat is volkomen doorgeslagen. Als je iets zelf kunt, is het goed dat je het ook zelf doet. Maar de voorwaarden, de regels en het verwachtingspatroon zijn enorm toegenomen en liggen nu te hoog. Dat is deels de oorzaak van de problemen. In veel gemeenten zijn de laagdrempelige wijkteams opgericht. Daar gaat men eerst kijken wat je zelf kunt, of met je buren. Er zijn heel wat mensen die erg lang wachten voor ze hulp vragen. En als ze dan komen, krijgen ze te horen: 'Kijk eerst eens wat je zelf kunt'.

Een deelnemer wijst op het onderscheid tussen 'niet kunnen' en 'niet willen'. Een ander benadrukt de stress die mensen ondervinden door schulden. Daardoor daalt het IQ van iemand misschien wel met 10%. Vaak gaat het bij de doelgroep van Schuldhulpmaatje al om mensen met een wat lager verstandelijk vermogen. En dan krijgen ze ook nog die stress. Vervolgens moeten ze helder nadenken over de stappen die ze moeten doen. Ze krijgen allerlei ingewikkelde opdrachten en lijstjes mee. De betrokkene kan dan ook nog te maken krijgen met een hulperlener die zelf niet precies weet wat hij moet doen. Die legt dan de verantwoordelijkheid bij de hulpvrager. Dan gaat het al in de eerste fase mis.

Het is niet alleen het gebrek aan kennis, merkt een vertegenwoordiger van De Tussenvoorziening op. Valente geeft workshops in het kader van Schouders Eronder aan verschillende gemeenten en schuldhulpverleners. Die blijken ongelooflijk strak vast te houden aan de regels, althans zoals zij dénken dat die in de Wgs staan. Er is wel veel aandacht voor maatwerk en meedenken, maar dat zie je nog onvoldoende terug in de schuldhulpverlening.

Over welke regels heb je het dan?
Je moet bewijsstukken aanleveren van al je schulden, die niet ouder mogen zijn dan drie maanden. Een schuldhulpverlener was er echt van overtuigd dat die regel in de wet stond! Maar het is niet meer dan een beleidsregel of werkinstructie. Als je achttien schulden hebt, onderverdeeld bij verschillende incassobureaus en deurwaarders, probeer dan maar eens een complete schuldenlijst op te stellen. Dat is heel lastig. Een andere deelnemer voegt daaraan toe dat de beleidsregels ook nog verschillen per gemeente. Er kunnen ook collegewisselingen optreden, met weer andere beleidsregels. Ook voor de medewerkers zal het dan heel onduidelijk worden. Aan die regels wordt enorm strak de hand gehouden, met name in de Wsnp. Komt er dan ook nog een strenge Wsnp-bewindvoerder bij, dan wordt het eisenpakket nog strakker. Je krijgt een sollicitatieverplichting. Je mag niet te laat zijn. Er mogen geen nieuwe schulden gemaakt worden. De Voedselbank NL krijgt te horen van schuldhulpverleners dat ze worden afgerekend op het aantal succesvolle trajecten. Daarop wordt dus gescreend: gaat het lukken of niet?

In Rotterdam, vertelt de vertegenwoordiger van de House of Hope, zit er een kleine beweging in. Daar is men in september gestart met het ETF-team, het Expertise Team Financiën. Dat zijn medewerkers van de Kredietbank Rotterdam. Daar bestond het probleem al jaren, dat mensen niet aankwamen die in de voorselectie wel op de lijst stonden. De aanmeldprocedure was zo ingewikkeld en administratief belastend, dat het zelfs voor een maatschappelijk werker heel lastig was om het hele dossier bij elkaar te krijgen. Dat was ook vanwege die termijn van drie maanden.

Door de lange wachttijd verouderden de gegevens in het dossier waarna je opnieuw moest beginnen met het opvragen van actuele gegevens. Eerst werd er gewerkt met een groepsaanpak, vanuit de aanbesteding van het maatschappelijk werk. Mensen moesten dan in een groep met een hulpverlener zelf een heel schulddossier in elkaar zetten voordat de aanmelding überhaupt plaats kon vinden. Daar schrokken veel mensen voor terug. Schaamte speelt immers een grote rol bij schulden en armoede; dan werkt een groepsbijeenkomst drempelverhogend.

Gaat het dan om mensen die al toegelaten zijn?
Nee, het zijn mensen in de aanmeldfase. Ook de hoogte van het schuldbedrag speelde een rol. In het begin liet men bij de Kredietbank Rotterdam iedereen toe. Daardoor zaten er ook dossiers bij die op een andere manier hadden kunnen worden opgelost, bijv. met een betalingsregeling. De achterstanden en werkdruk werd daardoor te groot. Nu heeft men dus het ETF ingezet. Dat zijn medewerkers die in de vraagwijzers zitten, de eerste loketten waar mensen hun vraag kunnen stellen. House of Hope dient daarbij overigens als voorportaal, waar mensen komen die nog niet eens bij de Vraagwijzer binnen durven te komen. House of Hope mag iets wat de ETF-medewerkers niet mogen: op huisbezoek gaan. Ook Schuldhulpmaatje werkt op die manier en helpt mensen met de aanvraag. Men bekijkt bij de Vraagwijzer of het mogelijk en wenselijk is om mensen laagdrempelig, met vijf tot acht gesprekken, te helpen bij het invullen van het aanmeldformulier en met het verzamelen van alle bewijsstukken. Daarbij wordt men niet gedwongen om meteen de gang naar de KBR te maken, want dat heeft vaak een negatief imago. Er wordt tegen cliënten gezegd dat nog bekeken zal worden welke soort schuldhulp wordt ingezet. Soms gaat men aan de slag met het treffen van betalingsregelingen. Daar zit dus wel een verbetering. De vertegenwoordiger van de NBPB vat samen dat men in Rotterdam de mensen nu meer bij de hand neemt. Dat is een grote verbetering.

Het gaat erom hoe je het aantal van 22.000 huishoudens per jaar voor wie een minnelijke schuldregeling wordt getroffen omhoog krijgt. Een alternatief na afwijzing is de Wsnp. Is daarvoor ook zo veel zelfredzaamheid bij nodig? Hoe is daarbij de begeleiding?
De cliënten van House of Hope gaan in een Wsnp-traject standaard in beschermingsbewind. Er zijn te veel voorbeelden waarbij het (zonder deze intensieve financiële begeleiding) misgegaan is. Veel gemeenten, merkt een ander op, geven alleen een verklaring af waarmee je een verzoek kunt indienen bij de rechtbank om toegelaten te worden. Je krijgt dan een brief waarin staat: ‘Hiermee stopt onze dienstverlening.’ Dat betekent eigenlijk: zoek het maar uit. Daar gaat het eerste stukje dus vaak mis, want: wie durft die stap zelfstandig te zetten? En gaan die mensen wel zelf naar die rechtbank en kunnen zij voldoen aan allerlei eisen? Passion for people gaat standaard met cliënten mee naar de rechtbank om het Wsnp-verzoek toe te lichten.

Moet men de Wsnp-aanvraag zelf indienen. Hoe gaat dat?
De gemeente of de kredietbank verzorgt de hele Wsnp-aanvraag en verstuurt die naar de rechtbank. De betrokkene krijgt dan een uitnodiging voor de zitting. Vervelend is wel dat niemand van de gemeente of de kredietbank meegaat naar de zitting. Met het indienen van de aanvraag is het voor de gemeente klaar. En de hulpvrager heeft geen idee wat er in zijn aanvraag staat. Bij sommige aanvragen kan de hele procedure wel twee jaar duren. Mensen hebben dan soms geen idee meer van de hoogte van de schuld, wat er is gebeurd, of wie de schuldeisers zijn.

Als er geen minnelijke schuldregeling tot stand komt dienen 10.000 mensen een Wsnp-verzoek in, en 7.000 niet. Hoe komt het dat 7.000 mensen niet naar de rechtbank toegaan?
Het kan allerlei oorzaken hebben. Het kan zijn dat de gemeente de aanvraag niet heeft gedaan, of je voldoet toch niet aan de voorwaarden. Dat is wat mysterieus, merkt de vertegenwoordiger van De Tussenvoorziening op. Je zou zeggen dat je per definitie voldoet aan de Wsnp-voorwaarden als je in de fase daarvóór was toegelaten tot het minnelijk traject. Voor de Wsnp gelden overigens wel drie pagina’s voorwaarden. Meestal mislukt het minnelijk traject omdat een van de schuldeisers niet akkoord gaat. Je zou zeggen dat men in 99% van de gevallen door kan naar een dwangakkoord of Wsnp. Waarom dan die 7.000 die niet doorstromen naar de Wsnp?

Door Voedselbanken NL wordt opgemerkt dat zij veel mensen zien die zichzelf terugtrekken. Die hebben het helemaal gehad met de schuldhulpverlening. Een moeder van drie kinderen moet toch solliciteren om meer uren aan het werk te komen. Zij denkt in het begin: ik wil van mijn schulden af! Maar de schuldhulpverlener blijft maar druk uitoefenen, want ze werkt immers nog geen 38 uur. Die moeder wordt gek. Hoe moet dat met de oppas voor de drie kinderen? Eerst hebben de mensen goede moed, maar eenmaal in het traject wordt de druk steeds groter.
Als die druk maar groot genoeg is, kan je op een gegeven moment niet meer voldoen aan de voorwaarden. Het is niet een keuze om af te haken. Mensen moeten van hun verslaving af zijn om toegelaten te worden, en dan gaan ze toch weer door de hoeven heen.
Een van de leden van de NBPB vertelde over een cliënt, verslaafd maar wel stabiel. Bij de behandeling van zijn Wsnp-verzoek zei de rechtbank dat hij eerst maar eens een jaar clean moest zijn. De rechter heeft natuurlijk ook zijn eigen interpretatie en opvatting wanneer iemand geschikt is om in de Wsnp te komen. Dat verschilt per rechter.
Bij Passion for People, merkt een deelnemer op, heeft men nog nooit meegemaakt dat iemand die samen met zijn beschermingsbewindvoerder komt, wordt afgewezen. Een ander merkt op dat er in een Wsnp-traject eigenlijk altijd een begeleider moet zijn (een beschermingsbewindvoerder of budgetbeheerder). Maar dat kost de gemeente veel geld.

De Wsnp-bewindvoerder
Het maakt veel verschil welke Wsnp-bewindvoerder je hebt. Er zijn er die ervan uitgaan dat het met een WAO-uitkering wel elke maand hetzelfde zal zijn. Maar anderen willen elke maand een verantwoording met actuele inkomsten en uitgaven. Bij de Voedselbank NL komen regelmatig mensen met een foute vaststelling van hun VTLB, waardoor ze niets te eten hebben. Daarvoor moet je dan weer een procedure bij de rechtbank beginnen. Hoe lang hou je dat vol?

Hulp is nodig bij de aanvraag Wsnp
In juli 2019 is er vanuit Schouders Eronder een soort ‘routebeschrijving’ voor schuldhulpverleners gepubliceerd. Daarin staat dat de gemeentelijke schuldhulpverlening tot taak heeft om mensen richting de Wsnp te begeleiden. Daarin staat bijv. dat de schuldhulpverlener mee moet naar de rechtszaal, omdat je zo de kansen op toelating tot de Wsnp aanzienlijk vergroot. Een Wsnp-rechter zei dat 70% van de schuldhulpverleners weliswaar meegaat naar de zitting maar dat velen van hen geen kennis hebben van het dossier. Die laten dan kansen liggen. In ieder geval vinden alle aanwezigen dat niemand naar de rechter moet zonder begeleiding.
Een geïnterviewde vertelde dat de gemeente haar verder niet wilde helpen. Ze moest bij een particulier Wsnp-bureau eerst € 2.400 op tafel leggen en die kwamen toen inderdaad in het Wsnp-traject. Je moet een advocaat of een bewindvoerder hebben, want je kunt het niet alleen. Dat kost geld. Als je al in de schulden zit, hoe betaal je dat dan.
Een vertegenwoordiger van De Tussenvoorziening merkt op dat de schuldhulpverlener die het minnelijk traject heeft geprobeerd op te starten gewoon altijd mee moet naar de zitting. Hij/zij kent het dossier, weet precies wat er aan de hand is en kan het verzoek aan de rechter toelichten.
Bij de Rechtbank Noord-Holland kreeg de aanvrager een formuliertje met vijftien voorwaarden die hij in de wachtkamer mocht doorlezen. Bij de zitting vroeg men dan: ‘Heeft u alle voorwaarden gelezen en begrepen?’ Een probleem daarbij kan de laaggeletterdheid zijn. Als iemand zich niet aan de voorwaarden houdt, wordt hij weer uit de Wsnp gezet.

Opgemerkt wordt dat veel mensen terugschrikken voor bewind. Ze willen niet alles uit handen geven. Het is dan de vraag wat de reden voor de schulden is. Is het echt niet in staat zijn? Of speelde een life event? Je moet kijken of de betrokkene het eerst wel zelf kon, en wat er toen is gebeurd. Misschien is begeleiding alleen tijdelijk nodig.

Sollicitatieplicht binnen de Wsnp
Er gaat ook heel wat mis tijdens het traject, wordt opgemerkt. Je krijgt met nogal wat eisen te maken. Iemand in een lopend Wsnp-traject moet solliciteren, maar dat kan je als hulpverlener niet voor ze doen. Dat moeten ze zelf doen. De Wsnp-bewindvoerder moet een verslag uitbrengen. Die zegt dat je niet genoeg je best hebt gedaan, terwijl je misschien alweer een nieuwe baan hebt en in de twee weken tussen de banen 24 uur in plaats van 40 uur gewerkt hebt, zonder een sollicitatiebrief te sturen. Dan had je officieel moeten solliciteren voor de ontbrekende uren. Natuurlijk moeten mensen hun best doen, maar sommige Wsnp-bewindvoerders hebben geen idee van wat er speelt. Sommigen houden zich heel erg strikt aan die regels en stellen onredelijke eisen.

Een cliënt van NBPB werkte elke nacht in de nachtdienst. Die werkte twintig uur, maar daarmee verdiende ze meer dan als ze fulltime bij de supermarkt zou werken. In zo'n geval voldoe je toch aan de norm? Toch moest ze volgens de Wsnp-bewindvoerder solliciteren om aan het vereiste aantal uren te komen. Er kwam een zitting, waarbij het besproken werd met de rechter-commissaris. En die ging wel akkoord. De bedoeling van de wet zou voorop moeten staan. Iemand moet werken om geld te verdienen. Voor dit soort situaties heeft iemand steun en advies nodig, anders geeft hij het gewoon op. Het is heel knap als iemand dit helemaal zelf kan.

De vertegenwoordiger van House of Hope komt met het voorbeeld van iemand die in de zorg werkte. Ze had drie verschillende deeltijdbanen, maar daarmee kwam ze vier uur tekort voor de norm van 38 uur. De vrouw had diabetes. De huisarts moest een verklaring schrijven waarin stond dat ze echt niet meer uren kon werken. Dat accepteerde de rechter.

Er zijn rechters die zeggen dat de betrokkene ook 's middags zou kunnen werken, naast het nachtwerk. Dan heb je iemand naast je nodig die uitlegt dat dat redelijkerwijs onmogelijk is.
De Tussenvoorziening kreeg vorig jaar een afwijzing bij de Wsnp, omdat de rechter na controle van alle privé-bankafschriften van de cliënt constateerde dat de betrokkene op familiebezoek was geweest in Marokko. Dat had hij betaald van zijn leefgeld (Vtlb) dat hij had gespaard!
Op basis daarvan vond de rechter dat hij onvoldoende gemotiveerd was. Zijn Wsnp-traject werd afgewezen.

In de looptijd van het Wsnp-traject valt maar 13% uit, terwijl bij de Wsnp-toelating circa 40% sneuvelt.
De vertegenwoordiger van de Voedselbank NL merkt op dat mensen afgeschrikt worden door de sollicitatieplicht. Zij melden wel zich aan want ze willen wel degelijk een oplossing. Maar dan krijgen ze van schuldhulpverlening te horen wat hun allemaal te wachten staat. Dan trekken ze zich terug. Dat komt de laatste tien jaar steeds vaker voor. Vroeger kwamen er heel wat mensen zonder schone lei uit de Wsnp. Dat zie je nog maar nauwelijks in Amersfoort of Utrecht. Mensen krijgen moeilijker toegang meer tot het traject.
Het is op zichzelf logisch, voegt een ander toe, dat men enorm focust op stabiliteit. Maar de eisen zijn wel erg streng. Men gaat uit van de eigen norm van wat stabiel is. Alles moet goed zijn, maar bij niemand is alles goed. Mensen hebben hun ups en downs. Er zijn gelukkig ook Wsnp-bewindvoerders die er oog voor hebben dat het soms niet goed gaat met de cliënt, bijvoorbeeld omdat iemand nieuwe schulden maakt. Die zien dan dat diegene beschermingsbewind nodig heeft. Maar dat zijn gevallen waarin iemand al in het Wsnp-traject zit. Het stapje ervoor, om erin te komen, is heel lastig.

Opgemerkt wordt dat ook de schuldeisers zelf behoorlijk kunnen dwarsliggen in het minnelijk traject. Ze zeggen in de minnelijke fase dat ze toch niet akkoord gaan. Soms ook dwarsbomen ze de procedures. Het gebeurde bij Passion for People dat er een vordering lag van Zilveren Kruis bij deurwaarder Jongerius. Officieel moet de originele schuldeiser akkoord gaan, niet de deurwaarder. Zilveren Kruis bevestigde zwart-op-wit dat men akkoord ging.

Een dwangakkoord is afgezegd omdat iedereen akkoord ging. Maar de deurwaarder ging niet akkoord en traineerde daarmee het hele traject, en dat zonder echt partij te zijn. Zo zei een medewerker van ING per definitie niet akkoord te gaan bij een minnelijke regeling. Dat was gewoon beleid. 'Daag me maar voor de rechter, dan zie ik wel weer verder.'
De eisers hebben dan al loonbeslag gelegd, merkt een deelnemer op. Zolang ze niet akkoord gaan, blijft het minnelijk traject doorgaan en zij krijgen hun geld. Als het akkoord is, moet het geld verdeeld worden over iedereen. Een keer ging Nuon niet akkoord. Ze hadden toch loonbeslag gelegd, dus waarom zouden ze akkoord gaan? De vertegenwoordiger van De Tussenvoorziening herkent het traineren van schuldeisers, maar heeft nooit meegemaakt dat daardoor een traject mislukte.
Vergeleken met vijftien jaar geleden hebben cliënten nu veel meer schuldeisers, merkt NBPB. Het zijn misschien kleintjes, maar in totaal meer. Dat maakt het lastiger om alle schuldeisers mee te krijgen en de regeling rond te krijgen.

Het is eigenlijk merkwaardig, merkt een aanwezige op, dat mensen die toegelaten zijn tot de Wsnp het meestal redden tot het eind (87%). Verhoudingsgewijs redden veel minder mensen in de MSNP het tot het eind. Dat lijkt onlogisch; je zou verwachten dat de veel striktere Wsnp meer uitval zou kennen.

In het kader van een interview zei iemand dat de Belastingdienst als enige niet mee wilde werken aan een schuldregeling, en ook niet aan Wsnp, want er zou sprake zijn van fraude-schulden. Dat ontkende de betrokkene. De Wsnp-rechter vroeg om alle stukken van de laatste tien jaar. De gemeente zegt nu dat de aanvraag inmiddels is afgewezen.
De vertegenwoordiger van de NBPB reageert dat de Belastingdienst niet op de stoel van de rechter mag gaan zitten. De schuldhulpverlener, reageert een ander, hoort te weten van de 120-dagen-termijn. Als niet gereageerd wordt, neem je de laatste saldo-opgave. Voor deze situatie zijn regels bedacht.
De vertegenwoordiger van Voedselbank NL merkt op dat er in de Msnp bij een bijstandsuitkering een boedelafdracht van € 52 pm is (5% van de bijstandsnorm voor een alleenstaande). Ga je naar de Wsnp-rechter, dan is de boedelafdracht nul. Daardoor is het besteedbaar bedrag van een huishouden ruimer bij een Wsnp dan bij een Msnp. In de schuldregeling is het koekje waarvan ze moeten leven dus heel krap. Er schijnt een convenant te bestaan tussen de NVVK en gemeenten. Waarom € 52? Als je kijkt naar het besteedbaar bedrag is het te weinig.

Ook al heeft men volgens de berekening geen draagkracht, zegt de NVVK, moet men toch 5% van de bijstandsnorm (€ 52 pm) betalen. Anders zou je mensen met weinig inkomen belonen of voortrekken. Die zouden dan niets hoeven af te betalen. Datzelfde uitgangspunt geldt straks ook bij de vereenvoudigde beslagvrije voet (per 1 januari 2021) dat de beslagvrije voet bij een minimum-inkomen wordt gesteld op 95% van de bijstandsnorm. Dat is niet zo bij de Wsnp, wordt gereageerd. Je kunt wat dat betreft beter in de Wsnp zitten.

Communicatie tussen schuldhulpverlener en schuldenaar
Door de vertegenwoordiger van House of Hope wordt opgemerkt dat bij het minnelijk traject de communicatievaardigheden van de medewerker schuldhulpverlening bij de gemeente ten opzichte van de cliënten een oorzaak van de uitval kan zijn. Er zijn schuldhulpverleners bij die totaal niet in staat zijn om goed te communiceren met de betrokkenen, waardoor het misgaat. Mensen worden bang of komen te laat in actie. Er gebeurt iets, ze verliezen hun werk, moeten een uitkering aanvragen. Dat doen ze dan maar niet, want ze willen zo snel mogelijk ander werk proberen te vinden. En dat lukt niet, zodat een inkomensgat ontstaat. Daardoor mislukt het minnelijk traject.
In Rotterdam heeft men nu dus het Expertiseteam Financiën (ETF). Het is de bedoeling dat de KBR-medewerker dan de ETF-medewerker inschakelt. Afgewacht moet worden of dat gaat veranderen. Als mensen nu uitvallen, dan ontvangt House of Hope een waarschuwingsbrief.

Medewerkers gaan dan mee naar het volgende KBR-gesprek om het weer goed te krijgen. Je wilt dan zorgen dat iemand een postmaatje krijgt die maandelijks de post bekijkt om die op tijd door te sturen en de communicatiestroom goed te houden. Het zou helpen als de KBR-medewerker zou bellen als er geen inkomen binnenkomt, in plaats van een brief te sturen. De vertegenwoordiger van De Tussenvoorziening merkt op dat het bijna nooit verstandig is om een schuldregeling af te breken. Er wordt dan weer beslag gelegd, mensen komen niet rond, er komt nog meer chaos, nog meer schulden. De schuldeisers krijgen dan hun geld niet. Het is voor niemand voordelig. De Tussenvoorziening probeert altijd het traject te redden, tenzij iemand het zelf heel erg verprutst natuurlijk.

Te strenge regels voor de toelating tot de Msnp en de Wsnp
Als je niet hoort tot de groep waarmee het goed gaat, heb je een probleem in Nederland. Het gaat om heel grote aantallen die niet worden toegelaten of uitvallen. Wat was de bedoeling van de Wsnp en de bijbehorende voorwaarden? Er zit een aantal verkeerde prikkels in dat alleen de mensen worden toegelaten die het traject waarschijnlijk met succes zullen afmaken. Dat is goed voor de cijfers. Dat geldt op dezelfde manier voor de minnelijke regeling. Iemand vergelijkt het met een Cito-toets. Als je alleen kinderen selecteert met een score van 550 is de kans groot dat ze hun vwo met succes afronden.
Toen de Wgs inging had je dat ook bij de gemeenten. Als het wat lastige klanten waren, of niet simpel op te lossen, dan werden ze in de wacht gezet, of kwamen ze in de bewindvoering terecht. De klanten waarmee het goed liep werden toegelaten.

Zzp-ers vallen buiten de boot
De zzp'ers zijn helemaal problematisch. Het laatste getal is 1,3 miljoen zzp'ers. Het worden er ook steeds meer. Vaak hebben ze bepaald geen florissante inkomens, want ze zijn uit nood geboren zzp'er geworden.
Bij veel gemeenten moet een zzp'er die voor schuldhulpverlening komt eerst zijn bedrijf stopzetten. In Rotterdam, wordt door een ander opgemerkt, bestaat daarvoor een apart bureau, het Bureau Zelfstandigen Rotterdam. Sommige gemeenten vergoeden de kosten voor een boekhouder om de administratie van de zzp'er af te wikkelen. Dat gebeurt dan uit de Bijzondere Bijstand. Een zelfstandige die niet meer kan betalen, moet zich verantwoorden en zijn leven veranderen. Dat is heel verschillend met iemand die een groter bedrijf heeft dat failliet gaat.

Maar ook voor de failliete particulier is er een weg naar Wsnp. Vanuit het faillissement kan je toch een Wsnp-aanvraag indienen?
Een aanwezige merkt op dat je vaak de vraag krijgt of en in hoeverre de schulden verwijtbaar zijn. Dan strand je eigenlijk al heel snel en valt in een gat. Als je er verwijtbaar een puinhoop van hebt gemaakt, is het de vraag of de maatschappij dat dan in drie jaar moet terugbetalen. Maar hoe bepaal je of het verwijtbaar is?

Bij de aanvraag voor Wsnp geldt als voorwaarde dat de schulden te goeder trouw zijn ontstaan. Worden veel mensen op dat punt afgewezen?
Geantwoord wordt dat deze regel ook geldt voor het minnelijke traject. Als je een UWV-schuld hebt, of een belastingschuld met toeslagen, kun je een minnelijk traject proberen te realiseren. Sommige gemeenten beginnen er sowieso niet aan bij een UWV-schuld, maar het kan wel. Daarover zijn uitspraken gedaan. De schuldeiser kan zeggen dat hij akkoord gaat. Doet hij dat niet, dan kun je altijd nog naar de Wsnp, omdat er misschien een verschoonbare reden was waarom de vordering is ontstaan.
Bij House of Hope, vertelt een aanwezige, had men een cliënt die digitaal niet om kon gaan met zijn uitkering. Hij wilde altijd werken. Dan had hij weer een poosje WW, en dat moest hij dan weer digitaal aangeven. Dat ging dan mis. Inmiddels heeft diegene drie fraudeschulden bij UWV. Dan wordt je dus niet tot de Wsnp toegelaten. Je moet dan vijf jaar wachten.

Je krijgt inderdaad mensen, merkt de vertegenwoordiger van Passion for People op, die geconfronteerd worden met een fraudevordering, maar sommigen hebben echt niet expres te veel toeslagen ontvangen. Het is fijn als er voor die mensen ruimte is voor toelating. Aan de andere kant heb je cliënten die een wietplantage begonnen zijn. Die komen nooit in aanmerking, maar dat is dan wel hun eigen schuld.
House of Hope, vertelt een deelnemer, had te maken met een vrouw die daadwerkelijk een kinderopvangtoeslagschuld had. Dat was fraude. Zij heeft na ontdekking open kaart gespeeld en zich beroepen op een noodsituatie. Dat heeft tot een taakstraf geleid. Die heeft de vrouw gedaan, en nu komt ze hopelijk toch in aanmerking voor de Wsnp.

Sinds een aantal jaren worden de boetes bij UWV, SVB en gemeenten genuanceerd. Die is 100% bij 'sterk verwijtbaar', maar bij 'weinig verwijtbaar', dus een foutje of vergissing, krijg je 25% boete. Daar zou ook door de rechter bij de toelating schuldregeling naar gekeken moeten worden. Hoe verwijtbaar is de schuld in kwestie? 'Fraude' kan van alles zijn, dus waar staat dat voor?
Het gaat om het stempel 'fraudeur' dat mensen opgeplakt krijgen, terwijl er iets heel anders aan de hand kan zijn. Als je bij een toeslag een klein deel niet kunt verantwoorden, ben je al een 'fraudeur'. Dat wil niet zeggen dat je gefraudeerd hebt, maar je kunt iets niet helemaal verantwoorden. Dat is iets heel anders. Dit is een onrechtvaardige manier van mensen behandelen.
De boetes zijn ook bizar hoog. Verder zijn veel van de schulden van mensen veroorzaakt door overheden, of aan overheid gelieerde organisaties. Daarover had de ombudsman het ook bij het rapport 'Behoorlijk invorderen'. Gereageerd wordt dat een fraudeur voor de rechter een fraudeur is. Maar met een toelichting over de mate van verwijtbaarheid erbij wordt het misschien heel anders beoordeeld.

Als je bij de rechter met een heel goed verhaal komt, wil het nog lukken.
Maar het kan wel, reageert de vertegenwoordiger van de NBPB. Een bepaalde cliënt kon niet met computers omgaan. Ze had een brief gestuurd naar het UWV nadat ze ontslagen was bij het kinderdagverblijf. Daarin legde ze uit wat ze gedaan had, enz. Die brief was op een verkeerde afdeling gekomen. Gelukkig had ze wel een kopie van die brief die ze op de zitting aan de rechter kon laten zien. Het was duidelijk dat ze haar best had gedaan, ook al was de brief beland op de verkeerde afdeling. Toen werd ze toch toegelaten tot de Wsnp.
De vertegenwoordiger van De Tussenvoorziening merkt op dat een minnelijk traject moeilijk wordt als er een fraudeschuld is met een bijstandsuitkering. Een schuldhulpverlener moet dan tegen de gemeente waarvoor hij werkt, een dwangakkoord aanvragen. Dat gebeurt nog te weinig, want veel gemeenten gaan standaard niet akkoord met een schuldregeling als de zg 'fraude'-schulden jonger zijn dan vijf jaar. Je treft ook wel medewerkers van gemeenten die zeggen dat ze akkoord waren gegaan als ze de keuze hadden gehad. Maar ze hebben die keuze niet. Ze hebben namelijk te maken met de dwingende bepalingen van de Participatiewet, waarin staat dat de gemeente niet akkoord mag gaan met schuldenregeling tegen finale kwijting. Daarbij werkt de Participatiewet dus belemmerend. Formeel zou je nog een dwangakkoord kunnen aanvragen, want de rechter kan er wel een streep doorheen zetten. Schuldhulpverleners doen dat echter niet gauw als het gaat om een 'collega-afdeling'.

Slechts 57% wordt toegelaten tot de Wsnp. Daar is men dus heel strikt. Maar na toelating haalt 87% de eindstreep.
Opgemerkt wordt dat het binnen het minnelijk traject wel verschilt of je een saneringskrediet hebt of een driejarige minnelijk traject met een jaarlijkse hercontrole. Met een saneringskrediet heb je grote duidelijkheid over wat je drie jaar lang moet aflossen. Als je gaat werken, of er verandert iets anders, dan komt dat extra geld je ook ten goede. Dat is anders bij het driejarig minnelijk traject met jaarlijkse hercontrole. Dan blijft het drie jaar spannend.

Het is een interessante vraag of de eisen voor toelating in de Wsnp zodanig streng zijn dat je een soort natuurlijke selectie krijgt. Alleen mensen die ondersteuning krijgen, redden het voor een Wsnp-traject.

Beschermingsbewind is wel een ticket voor een geslaagd traject. En dan hoor je de gemeenten weer mopperen over de kosten daarvan.
Sinds schulden een grondslag voor bewind geworden zijn, merkt de vertegenwoordiger van de NBPB op, hebben gemeenten dat als een soort afschuifsysteem gebruikt. Als zijzelf geen ruimte of plek hadden, hebben veel mensen de weg naar de bewindvoerder gevonden. Maar voor de schuldenregeling heb je nog steeds de gemeente nodig. De kosten stijgen, dus mopperen de gemeenten. Maar het is ook een teken hoeveel mensen in de maatschappij het lastig hebben. Als het een beetje meezit duurt het hele traject vijf of zes jaar. Daarna heeft de investering zijn effect gehad (in een schone lei) houden die kosten ook weer op.
De vertegenwoordiger van Voedselbanken NL ziet veel mensen die niet in een Msnp-traject zitten, maar wel onder bewind komen. Daarvan denkt zij dat het evengoed met een schuldhulp-maatje kan. Iemand die geen al te zware begeleiding nodig heeft, kan prima uit de voeten met een schuldhulpmaatje. Op die manier kan de gemeente bezuinigen. Zit iemand echt in een Msnp-traject, dan kun je beter wel inzetten op een bewindvoerder.
Een ander reageert dat een maatje zelfs goed kan werken bij een Msnp-traject. Je hebt niet altijd een bewindvoerder nodig.

Gewezen wordt op het belang dat voor de Msnp overal dezelfde toelatingsvoorwaarden gelden. Die verschillen nu overal sterk. Bij Passion for People kreeg men te maken met de eis dat stukken niet ouder mochten zijn dan zes weken. Dat is onhaalbaar. Vijf aanvragen voor Utrecht hebben daarom jaren geduurd.
Dit schept onduidelijkheid, voor de medewerkers en de ambtenaren. Er moet een vaste norm bestaan, waarbij natuurlijk ruimte blijft voor persoonlijk maatwerk. Over de Wsnp-toelatingseisen is op zichzelf wel duidelijkheid, maar die worden dus wel door de verschillende rechtbanken verschillend toegepast. Er moet meer kennis komen over de mogelijkheden, dus over wat allemaal wél kan wat betreft de toelating voor het minnelijk traject en daarna de doorstroom naar de Wsnp. Die laatste heeft een slechte naam, maar het is eigenlijk niet erg om daarin te komen. Misschien wel beter dan het minnelijk traject, voegt een aanwezige toe. Dan heb je tenminste een stabiele begroting.

In de Wsnp is er natuurlijk een veel concreter zicht op een schone lei.
In de Wsnp móeten de schuldeisers meewerken. Je bent niet afhankelijk van de goede wil van schuldeisers. Een ander groot voordeel voor cliënten is dat alles erin zit wat voor die tijd gebeurd is. Bij een minnelijk traject kan je opnieuw beginnen als er plotseling een schuld boven water komt van zeven jaar geleden.
De vertegenwoordiger van Passion for People ziet ook voordelen van het minnelijk traject. Een gemeente-ambtenaar met begrip voor de situatie kan zeggen dat de betrokkene niet hoeft te solliciteren. Bij de Wsnp is dat anders. Een bepaalde cliënt had twee weken tevoren een herseninfarct gehad. De Wsnp-bewindvoerder vond dat die cliënt tóch moest solliciteren, zo lang niet bewezen was dat hij niet kon werken. Er moest daarom een medische keuring aangevraagd worden. Tot die tijd kreeg de cliënt geen ontheffing, dus moest hij wel solliciteren.
De Tussenvoorziening begeleidt mensen uit de Wsnp en Msnp die om de een of andere reden niet bij de kredietbank terecht kunnen. Soms is de achtergrond een verslaving of psychosociale problematiek. De Tussenvoorziening rondt ongeveer 83% van de regelingen succesvol af met een schone lei. Daarvan is 90% minnelijk (met dwangakkoord) en maar voor een heel klein gedeelte Wsnp. Er kan dus heel veel. Wel gaat het hierbij om mensen die extra begeleiding krijgen. Wsnp-bewindvoerders zitten ongelofelijk strak op de regels, met name op de sollicitatieverplichting.

De vertegenwoordiger van Passion for People heeft duidelijke voorkeur voor bepaalde bewindvoerders. Die voorkeur spreekt zij dan uit bij de behandeling van het verzoek in de rechtbank. Opvallend bij De Tussenvoorziening vindt een vertegenwoordiger van Valente dat men mensen helpt die dakloos geweest zijn, of psychiatrisch patiënt zijn, een verstandelijke beperking hebben of een justitieel verleden enz. Het succes is relatief groot als je kijkt naar de zwaarte van cliënten. Intensieve begeleiding geeft hier de doorslag.
De vertegenwoordiger van Passion for People merkt op dat zij 100% succes heeft. Zij heeft nog nooit iemand gehad die ergens is afgewezen. Hooguit in een minnelijke regeling, omdat de schuldeisers niet akkoord gingen. Of omdat een dwangakkoord niet kon omdat het er meer dan één was, of omdat het groter was dan een bepaald percentage. Het lukt bij Wsnp dan wel, omdat je dat kunt begeleiden. Met 'nee' neemt ze geen genoegen. Het belang is te groot voor haar en voor haar cliënten
Een andere gespreksdeelnemer bevestigt dat. Het taalgebruik is ingewikkeld. Schulden ontstaan vaak na een onverwacht of ongewenst life event. Opgemerkt wordt dat de wet niet voor burgers is bedoeld, maar voor professionals. Ook hooggeschoolde mensen kunnen het vaak niet aan, met de Belastingdienst, de toeslagen enz.

Onvoorspelbaarheid van rechters
Lastig bij de aanvraag, merkt de vertegenwoordiger van de Tussenvoorziening op, is de onvoorspelbaarheid van rechters. Ook na twaalf jaar dat zij dit werk doet, kan ze niet voorspellen wat de uitspraak gaat worden. Dat is heel frustrerend, want je moet als ervaren schuldhulpverlener kunnen inschatten of het een Wsnp of een dwangakkoord gaat worden. Je denkt het zeker te weten, maar dan komt er weer iets geks als de hier eerder ter sprake gekomen vakantie naar Marokko.

Het is ook lastig om cliënten voor te bereiden vanwege de onvoorspelbaarheid van de vragen die gesteld gaan worden. De ene rechter focust op heel andere zaken dan de andere. Soms ligt de focus op het justitieel verleden, of alles afgerond is, terwijl een andere rechter zich alleen concentreert op de bankafschriften. Bij de ene rechter sta je na tien minuten buiten met een akkoord; de andere blijft maar doorgaan op kleine details. Dit verschilt op die manier binnen dezelfde rechtbank.

Rechters hebben heel veel ruimte om een eigen beoordeling te maken. De ruimte wordt goed gebruikt als het om toelating gaat. Maar als die wordt gebruikt om 'nee' te zeggen, is dat verkeerd. Het was de bedoeling om die ruimte aan de rechter te geven om mensen de kans te geven van hun schulden af te komen. Sommige mensen komen er niet voor in aanmerking, maar die groep met zo klein mogelijk zijn.
Het is belangrijk dat een cliënt zijn eigen verhaal vertelt aan de rechter. Maar of je in staat bent om te werken, daar kijken de rechters allemaal weer anders naar. De rechter gaan daarbij vaak af op het oordeel van de Wsnp-bewindvoerder. Maar die kunnen er op hun beurt ook weer heel verschillend over denken.

Is het nodig – gezien de dalende instroom – dat de wettelijke eisen voor de toelating tot de Wsnp worden aangepast? Waarop worden mensen vaak afgewezen?
Bij de Voedselbank NL merkt men dat cliënten vaak worden afgewezen door de sollicitatieplicht. Hoe moet je solliciteren als je kleine kinderen hebt? Een gezonde man kan werken, maar wat als er beperkingen in het spel zijn? Je kunt dan niet verwachten dat iemand veertig uur gaat werken. De vertegenwoordiger van Passion for People voegt daaraan toe dat zoiets ook niets oplevert. Van een jong gezin werkt de man fulltime en de vrouw parttime. De vrouw moet solliciteren voor fulltime. Maar de kinderopvang kost meer dan €2.000 per maand! Het beste zou zijn om de vrouw niet te verplichten om te werken. Dat gezin kan niet eens afdragen aan de boedel.
De vertegenwoordiger van de Voedselbank NL is het hier niet helemaal mee eens. Moet je zeggen dat die vrouw drie jaar niet betrokken hoeft te zijn in het maatschappelijk leven?

Moet Wsnp voor haar betekenen dat ze helemaal niet hoeft te werken? Je zou een mix moeten vinden. Werken is prima, merkt de vertegenwoordiger van De Tussenvoorziening op, als daardoor de afloscapaciteit omhooggaat. Maar bij een slecht geschoolde persoon met een bijstandsuitkering gaat dat vaak niet op. Door het verdienen gaan de toeslagen dan omlaag, zodat de afloscapaciteit hetzelfde blijft. Gaat iemand nog meer verdienen, dan verdwijnt de huurtoeslag en de afloscapaciteit blijft onveranderd. Het gaat niet om werken of solliciteren, maar om het verhogen van de afloscapaciteit. Als daar geen reële kans op is, moet je de sollicitatieplicht schrappen.

Zou je de optie Msnp niet over kunnen slaan, als bij de intake al duidelijk is dat het niet een minnelijk traject zal worden?
De vertegenwoordiger van De Tussenvoorziening antwoordt dat je dat bij de intake nooit weet. Je weet nooit of een principiële schuldeiser moeilijk gaat doen. Meestal wordt het probleem niet veroorzaakt door grote, ervaren schuldeisers, maar is het bijvoorbeeld de lokale kinderopvang waarop het misgaat. Maar als je schrijft dat je een dwangakkoord gaat aanvragen, gaan ze meestal toch wel akkoord. Het is belangrijk altijd een dwangakkoord aan te vragen, ongeacht het aantal (weigerachtige) schuldeisers

In het rapport van dit onderzoek wil de ombudsman laten zien hoe desastreus het ontbreken van een perspectief op een schuldenvrije toekomst kan uitwerken in het leven van mensen. De ombudsman wil in verband daarmee vijf uitgebreide interviews opnemen in het rapport met mensen die zwaar de klos zijn geweest. Als een van de deelnemers aan dit gesprek daarvoor kandidaten weet, houdt de ombudsman zich aanbevolen. Dat mogen ook succesverhalen (good practises) zijn.
Opgemerkt wordt dat mensen zonder uitzicht in een isolement raken. Ze worden moedeloos. De effecten daarvan mogen niet onderschat worden.

Inmiddels is meer bekend wat het met kinderen doet om in armoede op te groeien. Armoede is bijna erfelijk en slecht voor het gevoel van eigenwaarde. Iemand valt bij: je bent altijd het kind met de afdankertjes. Weliswaar zijn er allerlei voorzieningen voor mensen in armoede. Buiten dat zijn er heel veel stichtingen en fondsen waar de betrokkenen geen idee van hebben dat ze bestaan. Ze weten vaak niet dat ze er terecht kunnen.
Passion for People komt ook veel schaamte tegen. Je krijgt mensen die van € 30 in de week moeten leven, maar weigeren naar de voedselbank te gaan omdat ze bang zijn daar door bekenden gezien te worden. Die schaamte, merkt een aanwezige op, is een reden dat mensen lang in schulden en dakloos blijven. Ze blijven op die manier onder de radar, en rondzwerven. Het versterkt zichzelf.

Komt het voor dat mensen die dakloos zijn uit de schulden komen?
Dat kan, merkt een deelnemer op, via het Leger des Heils of De Tussenvoorziening. Maar ze moeten dan wel zelf die eerste stap nemen, vanuit de anonimiteit en het niet meer ingeschreven staan bij de gemeente. Dan krijgt de schuldhulpverlener daarna te maken met een dossier van tien jaar deurwaarders en schulden. Een reden voor mensen om onder de radar te blijven is de angst voor die vervolging door schuldeisers. Verschillende gemeenten, wordt opgemerkt, verlenen geen schuldhulp aan daklozen. Ook al staan ze wel ergens ingeschreven en is de situatie verder stabiel, met een uitkering. De weigeringsgrond is dan dat er geen stabiele woonsituatie is. NVVK-leden zouden dit naar verluidt als vast beleid hanteren, maar het is de vraag of dat klopt.

De ombudsman zou graag een lijstje ontvangen van die gemeenten. De ombudsman heeft met Rutte en Blokhuis gesproken over dakloosheid, namens alle ombudsmannen van Nederland. Men vroeg waar verbetering mogelijk was. Het genoemde punt, dus de weigering van gemeenten om schuldhulpverlening te starten voor daklozen, is iets waar staatssecretaris Blokhuis iets aan zou kunnen doen.

Opgemerkt wordt dat dakloze mensen ook als een ‘slecht risico’ beschouwd worden, zoals ook verzekeraars redeneren. Mensen in de opvang vormen ook zo’n slecht risico voor gemeenten, omdat ze mogelijk binnen drie jaar in een andere gemeenten zitten. Dat beschouwen ze dan ook als een niet-stabiele situatie. Voorbeeld: woon je in Amersfoort en moet je verhuizen naar Apeldoorn, dan kan je traject niet in Amersfoort blijven lopen. Als op voorhand al vermoedens bestaan dat een dergelijke verhuizing op handen is, dan begint Amersfoort er niet aan. Dat is gemeentelijk beleid.
De ombudsman is van mening dat in zo’n geval de begeleiding van de lopende schuldregeling overgedragen zou moeten worden naar een andere gemeente. Dit kwam de ombudsman o.a. tegen bij ‘Vrouwen in de knel’ (vrouwenopvang). Ook speelt dit bij mensen die uit detentie ontslagen worden. Ze willen niet terug naar hun oude woonplaats, maar naar een andere plek om opnieuw te beginnen. Overigens wordt opgemerkt dat je in detentie geen schuldhulptraject kan opstarten. Er zijn immers geen periodieke inkomsten.

Zijn er nog onderwerpen onbesproken gebleven?
Gevraagd wordt of er dossieronderzoek gedaan is naar mensen die met een schone lei eindigen uit de Wsnp. Wat zijn de gemeenschappelijke succesfactoren van die mensen, afgezien dan dat ze heel hoog scoren bij de eerste screening?
Een vertegenwoordiger van de Voedselbank NL vertelt dat ze onderzoek heeft laten doen door een hbo-student toegepaste psychologie. De vraag: wat maakt dat iemand uit de voedselbank komt, en wie komt weer terug? Het bleek te maken te hebben met de mate waarin men in staat is om zelf de regie te nemen. Overkomt het iemand, of gaat hij zelf met zijn leven aan de gang?

De recidive bij problematische schulden (o.a. de terugval na de schone lei) zal de ombudsman waarschijnlijk ook nog een keer gaan onderzoeken. Ook al is een traject succesvol verlopen, dan nog zijn de risico’s niet voorbij.
Na afronding van een traject kan iemand gemakkelijk weer door het ijs zakken. Nazorg en begeleiding op maat zijn hier waarschijnlijk heel belangrijk. Een ander wijst op de verregaande digitalisering van de maatschappij. Steeds meer zaken kunnen alleen nog digitaal geregeld worden en dan kan het gauw mis gaan. Voor veel mensen betekent dat permanent een grote drempel en een risico. Gewoon opbellen wordt steeds ongebruikelijker.

Er was een mevrouw die niet erg digitaal was, maar wel een e-mailadres moest opgeven. Gelukkig kon haar zoon dat; die maakte voor haar een Gmail-account aan. Daarop kwamen natuurlijk allemaal uitnodigingen om langs te komen enz., waar de vrouw vervolgens geen kennis van nam. Daarmee voldeed ze niet aan de reglementen en werd ze niet tot de schuldregeling toegelaten. Dat zijn de drama’s van de digitalisering.
Iedereen vindt het vanzelfsprekend dat je zelf je voorzieningen regelt en je financiën beheert, reageert een deelnemer: je koopt je brood bij de bakker, laat je band plakken bij de fietsenmaker, maar je financiën moet je zelf kunnen regelen. Eigenlijk is dat gek.
Het gesprek gaat verder over armoede. Voor iemand met een minimuminkomen is het nauwelijks mogelijk een buffer van € 100 op te bouwen. Er hoeft maar iets te gebeuren en mensen komen weer in de problemen. Opmerkelijk genoeg ziet de vertegenwoordiger van de Voedselbank NL dat alleenstaande moeders wel buffers opbouwen. Het kindgebonden budget voor alleenstaande ouders is heel hoog, wel € 600 per maand. Die moeders zijn daardoor financieel beter af dan de echtparen. Een andere deelnemer wijst erop dat die moeders ook de zwakste groep in de maatschappij zijn. Er zitten momenteel 260 alleenstaande moeders met kinderen in hotels in Amsterdam.

Zou het geen verbetering zijn als de Wsnp-rechter direct bekijkt of toelating tot de Wsnp mogelijk is als de schuldhulpverlener, die volgens de normen werkt, zegt dat het onmogelijk lijkt om tot een schuldregeling te komen?
In Den Haag heeft men bij het Schuldenlab070 heel veel schuldeisers benaderd met de suggestie om voortaan het voorstel van Schuldenlab070 gewoon over te nemen. Dat men op voorhand akkoord gaat als Den Haag een schuldregeling voorstelt. Ongeveer vijftig, waaronder grote, partijen zijn daarmee akkoord gegaan. Die partijen hebben dus hun vertrouwen geschonken aan de professionals van de schuldhulpverlening.
De vertegenwoordiger van De Tussenvoorziening oppert om het minnelijk traject meer rechten te geven. De Tweede Kamer heeft onlangs een motie aangenomen dat als 75% van de schuldeisers/vorderingen akkoord is, ook de rest akkoord moet gaan. Met de uitvoering van die motie zou het minnelijk traject veel meer af kunnen dwingen. Dat lijkt een goed alternatief voor de weg naar de Wsnp, die soms echt lastig is voor mensen.
Het zou ook goed zijn om voor het rondetafelgesprek een rechter uit Utrecht te vragen, want daar loopt ook een pilot. Die houdt in dat je alvast aan de rechtbank kan laten weten dat er een zitting gaat komen voor een dwangakkoord/Wsnp-verzoek als een schuldeiser niet akkoord gaat, maar zonder dat de schuldhulpverlener al een compleet verzoek hoeft aan te leveren. De schuldeiser weet dat er een zitting komt, weet dat het serieus is en kan alsnog akkoord gaan. Dat kan een hoop werk schelen.

De vertegenwoordiger van de Voedselbank NL vraagt of de ombudsman nog iets kan met de discussie over de voordelen van de Wsnp boven het minnelijk traject. Als de boedelafdracht bij de minnelijke trajecten hoger is, blijven de betrokkenen langer in de voedselbanken.
Een deelnemer komt met het eerder aangehaalde voorbeeld van het gezin. Dat heeft nu te weinig te besteden. Dat zou via Bijzondere Bijstand misschien opgelost kunnen worden. Het bedrag dat minimaal nodig is wordt aangetast. Je zou moeten kunnen leven van de 95%.

De ombudsman neemt nota van dit verschil tussen Wsnp en het minnelijk traject. Hij ziet dat mensen op die manier onder het bestaansminimum terecht komen. Maar hij constateert ook dat de vereenvoudigde beslagvrije voet (per 2021) straks op 95% van het minimum zal liggen. De ombudsman heeft daartegen bezwaren aangevoerd maar dit is door de wetgever terzijde geschoven. Het is nadrukkelijk de bedoeling van de wetgever dat ook mensen met een minimuminkomen 5% van hun inkomen moeten gebruiken voor de aflossing van hun schulden.

Sluiting

De heer Van den Berg merkt op dat 7 april bestuurders en experts verwacht worden voor een rondetafelgesprek. Die zullen hun visie geven op wat tot nu toe op papier staat. Eind mei komt het rapport uit. De heer Van Zutphen dankt iedereen en sluit de bijeenkomst.

Bijlage 2: Reacties op Consultatieronde

Op 1 april 2020 heeft de Nationale ombudsman de drie belangrijkste knelpunten beschreven die uit zijn onderzoek tot dan toe naar voren waren gekomen. Deze knelpunten heeft hij voorgelegd aan vijftien professionals uit het werkveld van schulden, schuldhulpverlening en schuldsanering en vier vragen hierover gesteld. In deze bijlage zijn alle vijftien reacties opgenomen.

De drie grootste knelpunten

a. Schuldenaren krijgen te weinig advies en begeleiding bij de indiening van een Wsnp-aanvraag

Schuldenaren zijn in veel gevallen niet in staat om zelfstandig een Wsnp-verzoek in te dienen. De procedure is ingewikkeld, er kan veel misgaan bij het opstellen, het compleet maken en indienen van het verzoek. Ook hebben zij begeleiding nodig tijdens de zitting bij het toelichten van hun Wsnp-verzoek.
De ombudsman heeft de indruk dat een aanzienlijk deel van de schuldhulpverleners het niet als hun taak ziet om schuldenaren actief te adviseren en te begeleiden bij het indienen van een Wsnp-verzoek. In de gedragscode van de NVVK is 'toeleiding naar de Wsnp' geen integraal onderdeel van schuldhulpverlening. De 'Basisnorm' gaat hier weliswaar in voorzien maar die zal pas in de loop van 2021 worden ingevoerd.

b. Veel schuldenaren kunnen niet voldoen aan de toelatingseisen van de Wsnp

De strikte 10-jaarstermijn ten aanzien van recidive zorgt voor langdurige uitsluiting van de Wsnp. Wsnp-rechters hebben geen enkele wettelijke ruimte om hierin een individuele belangenafweging te maken.
De eis dat de schuldhulpverlening altijd een poging moet hebben gedaan tot een minnelijke regeling bemoeilijkt de toegang tot de Wsnp (en de Msnp).
Van de 5-jaarstermijn ten aanzien van de goede trouw mag de Wsnp-rechter alleen afwijken als de verzoeker een beroep heeft gedaan op de hardheidsclausule. Ambtshalve toepassing is niet toegestaan. Niet alle verzoekers weten dit. Dit bemoeilijkt de toegang.

c. Mensen onder schuldenbewind stromen te weinig door naar het minnelijk respectievelijk wettelijk traject

Steeds meer mensen met problematische schulden worden onder schuldenbewind geplaatst. De uitstroom is laag waardoor het vangnet van het schuldenbewind steeds voller wordt. Toeleiding naar schuldhulpverlening is een wettelijke taak van de bewindvoerder maar de vraag is – gezien de lage uitstroom – of alle bewindvoerders deze taak wel serieus uitvoeren. Experimenten wijzen uit dat bewindvoerders door samenwerking met gemeenten veel actiever en eerder hun cliënten kunnen doorgeleiden naar het minnelijk of wettelijk traject en naar een lichtere vorm van begeleiding dan schuldenbewind. Mogelijk speelt hierin een perverse prikkel (cliënten genereren inkomsten) een rol. In hoeverre willen en kunnen kantonrechters strikter toezicht houden op de uitvoering van de toeleidingstaak door bewindvoerders?

De vragen van de ombudsman

1. In hoeverre herkent u de geschetste knelpunten?
2. Ervaart of ziet u (ook) andere knelpunten? Zo ja, welke?
3. Welke oplossingen ziet u op korte en lange termijn en wat is hiervoor nodig ?
4. Ziet u bij het oplossen van de knelpunten (nog) een rol voor de ombudsman weggelegd? Zo ja, welke?

Inhoud

Gemeente Arnhem	62
Gemeente De Ronde Venen	64
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)	64
Divosa	66
Branchevereniging voor Schuldhulpverlening, Sociaal Bankieren en Bewindvoering (NVVK)	67
Bureau Wsnp	69
Beroepsvereniging Bewindvoerders Wsnp (BBW)	71
Nederlandse Beroepsvereniging Professionele Bewindvoerders (NBPB)	74
Senior rechter bij de Rechtbank Midden-Nederland, Team Toezicht	76
Rechter Insolventie bij de Rechtbank Overijssel	79
Senior-rechter Insolventie bij de Rechtbank Rotterdam	81
Nibud	81
Coördinerend kantonrechter Bewind bij de Rechtbank Rotterdam	84
Kantonrechter bij de Rechtbank Rotterdam	85
Emeritus hoogleraar Rechtssociologie aan de Erasmus Universiteit en de Universiteit Leiden	87

Gemeente Arnhem

— Martien Louwers, wethouder

1. In hoeverre herkent u de geschetste knelpunten?

a. Schuldenaren krijgen te weinig advies en begeleiding bij de indiening van een Wsnp-aanvraag

Vanuit de gemeente Arnhem wordt zeker het belang onderkend om inwoners goed te adviseren en te begeleiden bij de indiening van een Wsnp-aanvraag. We weten dat er tijdens zittingen regelmatig nog aanvullende vragen aan de inwoners worden gesteld, of dat deze nog iets moet aantonen. Wanneer een inwoner niet goed begrijpt wat de vraag inhoudt liggen hier gemiste kansen.
Wij herkennen vanuit de praktijk in Arnhem niet dat hier een knelpunt ligt. Onze uitvoerder Schulddienstverlening (PLANgroep) heeft meerdere gesprekken met een inwoner over de mogelijkheden en consequenties van de Wsnp. PLANgroep verzorgt ook de gehele aanvraag naar de Wsnp en levert alle stukken aan. Zij begeleiden de inwoner naar de zitting en denken met hem/haar mee over aanvullende vragen.

b. Veel schuldenaren kunnen niet voldoen aan de toelatingseisen van de Wsnp

Voorwaarde om toegelaten te worden tot de Wsnp is dat een minnelijke schikking (MSNP) eerst geprobeerd moet zijn. Dit vinden wij vanuit Arnhem zeker geen nadeel. De Wsnp is destijds ingesteld om als doel als stok achter de deur te dienen voor schuldeisers. Als dit instrument te snel/gemakkelijk wordt ingezet, zullen schuldeisers (nog) minder willen meewerken aan een minnelijke schuldregeling. Een minnelijke schikking heeft voor de inwoner minder consequenties en is minder zwaar. Daarnaast moeten de kosten van de Wsnp uit de boedel betaald worden, waardoor minder geld beschikbaar blijft voor schuldeisers. Als gemeente zijn wij vanuit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) verantwoordelijk voor een adequate uitvoering van het minnelijke schuldregelingstraject. Wij doen er alles aan om deze regeling zo efficiënt mogelijk te maken. Daarbij zetten we als gemeente ook in op het voorkomen en vroegsignaleren van schulden.
Wij herkennen echter wel het knelpunt dat bij recidive een termijn van 10 jaar wordt gehanteerd om weer toegelaten te kunnen worden tot de Wsnp. Zoals ook uit de voorbeeld blijkt, zou het goed zijn als er wat soepeler gekeken kan worden naar gewijzigde omstandigheden of aantoonbare gedragsverandering. Naar onze mening zou dan in bepaalde gevallen ook een periode van 5 jaar gehanteerd kunnen worden.

c. Mensen onder schuldenbewind stromen te weinig door naar het minnelijk respectievelijk wettelijk traject

Dit probleem wordt al langer gesignaleerd en betreft vooral de eigenstandige positie van beschermingsbewind in relatie tot het aanpakken en oplossen van schulden. Dat laatste wordt ook niet gezien als de primaire taak van de bewindvoerder, terwijl wel veel mensen onder beschermingsbewind worden geplaatst voor het hebben van problematische schulden dan wel verkwisting.
Dit leidt daarmee tot een probleem voor de instroom naar vooral het minnelijk en ook het wettelijk traject. Wij kunnen ons zeker voorstellen dat een aantal bewindvoerders het lastig vindt om de schuldenproblematiek aan te pakken of zelfs dat ze weinig prikkels ervaren om voor hun cliënten de gang naar een schuldregeling te zetten. De kosten die zij voor 'schuldenbewind' mogen declareren zijn immers hoger dan voor 'toestandenbewind'. Gemeente Arnhem is, samen met VNG, andere gemeenten, rechtbanken, betrokken ministeries en de brancheorganisaties van beschermingsbewindvoerders van mening dat hierin iets moet gebeuren. Daarnaast vinden wij het adviesrecht voor gemeenten (wetsvoorstel is vorige week aan de Tweede Kamer gestuurd) belangrijk en dringen wij bij de ministeries aan op een wijziging van de financieringssystematiek (beschermingsbewind wordt toegekend door de rechtbank, bij onvoldoende inkomen, vergoeden gemeenten de kosten vanuit bijzondere bijstand).

In overleg met de Rechtbank hebben we gezamenlijk geconcludeerd dat zij vanuit hun controlerende rol, en wij vanuit onze financierende rol, meer grip willen krijgen op de kwaliteit van de dienstverlening en in- , door- en uitstroom. Daarom hebben wij met een aantal bewindvoerderskantoren een convenant opgesteld, dat binnenkort wordt afgesloten (vooralsnog met negen kantoren), waarin hierover samenwerkingsafspraken zijn gemaakt.

2. Ervaart of ziet u (ook) andere knelpunten? Zo ja, welke?
Nee

3. Welke oplossingen ziet u op korte en lange termijn en wat is hiervoor nodig ?
Volgens ons zou het eventueel een optie zijn om curatoren van personen in faillissementen te verplichten om Wsnp als optie te bieden. Faillissement kan omgezet worden in Wsnp, echter doen de meeste curatoren dit niet. Ze heffen op bij gebrek aan baten en de inwoner kan dan naar Schulddienstverlening voor een heel traject. Vaak lukken deze niet (grote schuldenlasten ondernemers) en moeten ze alsnog naar Wsnp. Dit kan dus sneller en efficiënter naar onze mening.

4. Ziet u bij het oplossen van de knelpunten (nog) een rol voor de ombudsman weggelegd? Zo ja, welke?
Goed dat de ombudsman zich hiermee bezighoudt en vanuit zijn signalerende rol aandacht vraagt voor wat de burger nodig heeft. Wellicht goed om hierbij ook de positieve voorbeelden te benoemen. Het is volgens ons aan de onderlinge partijen om vervolgens met inhoudelijk oplossingen voor deze knelpunten te komen.

Vragen/opmerkingen over het onderzoek
In aanvulling op bovenstaande hebben we nog vragen over de opzet van het onderzoek.

Zijn er daadwerkelijk minder mensen schuldenvrij?
In de aanleiding staat dat de instroom van de Wsnp daalt en het aantal minnelijke trajecten niet toeneemt. We vragen ons af of hieruit volgt dat er minder mensen uiteindelijk schuldenvrij zijn. Volgens ons kan de daling van de instroom van de Wsnp deels ook worden verklaard door het feit dat het aantal geslaagde minnelijke trajecten wel is toegenomen (mogelijk ook door inzet dwangakkoord). Deze mensen hoeven dus geen beroep meer te doen op de Wsnp.

Verschillen bij rechtbanken meegenomen?
Onze uitvoerder schulddienstverlening PLANgroep heeft ervaring in veel verschillende gemeenten verspreid over Nederland. Zij hebben dus ook met meerdere rechtbanken te maken en merken grote verschillen. Zo geven zij aan dat de Wsnp-rechters verschillend omgaan met de eis dat een beroep gedaan moet worden op de hardheidsclausule. De verschillen bij rechtbanken blijken uit aantal mensen dat wel of niet wordt toegelaten, als ook de toelatingseisen. Wij vragen ons af of deze verschillen in handelswijze bij Rechtbanken worden meegenomen in dit onderzoek?

Voorbeelden
De genoemde voorbeelden zijn schrijnend. Hiervoor zijn 50 mensen benaderd. Gaat het hierbij om mensen binnen één regio of verspreid over Nederland? En is hierbij ook om een reactie gevraagd vanuit de betreffende schulddienstverlener?

Bredere context
Daarnaast willen we een opmerking plaatsen. Het onderzoek richt zich op de instroom in de Wsnp. De genoemde knelpunten lijken niet sec over de Wsnp te gaan, maar in een bredere context te spelen, zoals bijvoorbeeld de problematiek rondom beschermingsbewind. Fijn om in deze bredere context de constateringen van de ombudsman mee te nemen.

Gemeente De Ronde Venen

— Alberta Schuurs, wethouder

1. In hoeverre herkent u de geschetste knelpunten?

a. Schuldenaren krijgen te weinig advies en begeleiding bij de indiening van een Wsnp-aanvraag

Niet in DRV. Maar elders wel. De toelatingskans wordt enorm vergroot als de schuldhulpverlener meegaat naar de zitting!

b. Veel schuldenaren kunnen niet voldoen aan de toelatingseisen van de Wsnp

Ja, herkenbaar. Schuldhulpverleners worden daardoor (te) terughoudend om Wsnp te adviseren. Want als ze niet worden toegelaten, moeten schuldenaars 10 jaar wachten op nieuwe kans.

c. Mensen onder schuldenbewind stromen te weinig door naar het minnelijk respectievelijk wettelijk traject

2. Ervaart of ziet u (ook) andere knelpunten? Zo ja, welke?

Schuldhulpverleners gaan soms teveel op de stoel van de rechter zitten (zie 1b). Ze schatten in dat de rechter zal afwijzen en geven daarom negatief advies aan cliënt.

3. Welke oplossingen ziet u op korte en lange termijn en wat is hiervoor nodig ?

- Wanneer op voorhand overduidelijk is dat een minnelijke regeling niet gaat lukken, moet een snelle doorgeleiding naar de Wsnp plaatsvinden. Dat kan al, maar gemeenten weten niet hoe en/of denken dat ze de hele minnelijke procedure (120-dagenmodel NVVK) eerst moeten doorlopen. Oplossing: deel voorbeelden van hoe je snel kan doorgeleiden.
- Eis van schuldhulpverleners dat zij meegaan naar de zitting (zoals we in DRV doen).
- Op lange termijn moet er misschien 1 wet komen voor schuldenproblematiek (nu heb je Wgs, Wsnp en bewindvoering). En daaraan gekoppeld: 1 financiering. Dan voorkom je overdrachten, doorlooptijden en tegenstrijdige belangen.

4. Ziet u bij het oplossen van de knelpunten (nog) een rol voor de ombudsman weggelegd? Zo ja, welke?

Zie opmerkingen VNG.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

— Alberta Schuurs, voorzitter Commissie Participatie, Schuldhulpverlening en Integratie

1. In hoeverre herkent u de geschetste knelpunten?

a. Schuldenaren krijgen te weinig advies en begeleiding bij de indiening van een Wsnp-aanvraag

Het verschilt per burger met financiële problemen hoeveel begeleiding en advies er nodig is in het gehele traject van de schuldhulpverlening. Afhankelijk van de financiële zelfredzaamheid wordt er afgewogen hoeveel begeleiding er nodig is. Recente andere onderzoeken laten zien dat begeleiding en een warme overdracht naar de Wsnp in het traject van grote meerwaarde is. Enerzijds herkennen we ons in dit knelpunt. Wanneer gemeenten een Wsnp-verklaring opstellen adviseren zij hun inwoners zich te melden bij de Rechtbank. Of de inwoner dit daadwerkelijk

doet, daar is niet altijd zicht op. Aan dit knelpunt wordt door verschillende gemeenten gewerkt om te voorkomen dat de burger afhaakt. O.a. Schouders Eronder heeft dit thema geagendeerd. Schouders Eronder heeft i.s.m. de Raad voor Rechtsbijstand en het bureau Wsnp een routekaart 'Verzoekschrift Wsnp voor schuldhulpverleners' ontwikkeld. Deze routekaart legt uit welke 7 stappen een schuldhulpverlener moet doorlopen om een verzoekschrift Wsnp in te dienen. Anderzijds zien wij diverse gemeenten die juist inzetten op meer advies en begeleiding bij het indienen van een Wsnp-aanvraag om dit knelpunt op te lossen. Er zijn voldoende voorbeelden van gemeenten die de inwoner begeleiden tot en met de zitting. Dit doen bijvoorbeeld de gemeente Den Haag en de gemeente Rotterdam. Deze voorbeelden zouden een mooie plek kunnen krijgen in jullie onderzoek. Goed voorbeeld doet immers volgen.

b. Veel schuldenaren kunnen niet voldoen aan de toelatingseisen van de Wsnp

Gemeenten herkennen het punt dat de strikte 10-jaarstermijn t.a.v. recidive zorgt voor langdurige uitsluiting van de Wsnp. Echter, de eis dat de schuldhulpverlening altijd een poging moet hebben gedaan tot een minnelijke regeling de toegang tot de Wsnp bemoeilijkt, herkennen gemeenten niet zozeer. Deze eis zorgt ervoor dat minder mensen in de Wsnp komen doordat Msnp trajecten van de grond komen. De meerwaarde van een minnelijk traject is dat de benadering om schulden te regelen anders is dan bij een Wsnp-traject. Het minnelijk traject is een minder belastend traject voor inwoners. Wel is het van belang dat de schuldhulpverlener tijdens het minnelijk traject snel inzicht heeft de schulden/situatie van de inwoner. Het is belangrijk dat inwoners met schulden op een efficiënte en effectieve wijze geholpen worden. Een inwoner is het beste geholpen wanneer het aanbod passend is bij zijn of haar situatie. Dit kan een minnelijk traject zijn, saneringskrediet of bijvoorbeeld een Wsnp.

c. Mensen onder schuldenbewind stromen te weinig door naar het minnelijk respectievelijk wettelijk traject

Dat mensen onder schuldenbewind te weinig doorstromen naar het minnelijk respectievelijk wettelijk traject hangt samen met een probleem dat zich niet beperkt tot de Wsnp. Dit knelpunt hangt samen met het belang van een goede ketensamenwerking tussen rechtbanken, gemeenten en bewindvoerders. Dit zien de rechtbanken, gemeenten, betrokken ministeries en brancheorganisaties van beschermingsbewindvoerders ook in. Er wordt onder meer gekoerst op de nodige ketensamenwerking in de driehoek (rechtbank-gemeenten-bewindvoerders), beroepseisen/competenties van bewindvoerder en de toetsing daarvan en het adviesrecht van gemeenten bij schuldenbewinden. Een aantal gemeenten zijn bezig met bijvoorbeeld een samenwerkingsconvenant met bewindvoerders waarbij de nadruk ligt op kwaliteit en best passende dienstverlening aan inwoners met als doe het perspectief op een schuldenvrije toekomst voor de inwoner.

2. Ervaart of ziet u (ook) andere knelpunten? Zo ja, welke?

Nee.

3. Welke oplossingen ziet u op korte en lange termijn en wat is hiervoor nodig?

Het verbeteren van de toegang tot Wsnp kan op korte termijn door in te zetten op advies en begeleiding bij gemeenten die dat onvoldoende (kunnen) doen. Het helpt om voorbeeldgemeenten naar voren te halen die inzetten op het advies en de begeleiding bij het indienen van een Wsnp-aanvraag. Daarnaast is het goed om de routekaart 'Verzoekschrift Wsnp voor schuldhulpverleners' van Schouders Eronder i.s.m. de Raad voor Rechtsbijstand en het bureau Wsnp breed te delen.

Het verbeteren van de toegang tot Wsnp kan op lange termijn door in te zetten op het verbeteren van de samenwerking tussen rechters, gemeenten en bewindvoerders. Deze samenwerking maakt het mogelijk de meest passende hulp te vinden voor mensen met schulden. Dit hangt samen met het wetsvoorstel adviesrecht gemeenten. Dit wetsvoorstel stimuleert de samenwerking tussen deze partijen.

4. Ziet u bij het oplossen van de knelpunten (nog) een rol voor de ombudsman weggelegd? Zo ja, welke?

We vinden het goed dat de ombudsman aandacht vraagt voor dit onderwerp en laat blijken wat de burger nodig heeft. De ombudsman heeft een belangrijke signalerende functie. Het is goed om vanuit die functie dit onderwerp in de gaten te blijven houden. Het zou ook helpen om de positieve voorbeelden van gemeenten naar voren te halen, zodat goede voorbeelden breder gecommuniceerd worden. Goed voorbeeld doet goed volgen.

Divosa

— Marleen Smit, Procesmanager Divosa

Reactie op 3 knelpunten, zoals geïdentificeerd door de Nationale ombudsman

a. Schuldenaren krijgen te weinig advies en begeleiding bij de indiening van een Wsnp-aanvraag. Schuldenaren

Een aantal gemeenten zorgt voor begeleiding van de schuldenaar tijdens de zitting over het Wsnp-verzoek, maar dit is niet overal het geval. Deze begeleiding is wenselijk en kan een samenspel zijn tussen de gemeente en maatschappelijke partners, zoals sociaal werk of raadslieden. Divosa zet zich in, samen met de VNG, om goede voorbeelden van gemeenten te delen.

b. Veel schuldenaren kunnen niet voldoen aan de toelatingseisen van de Wsnp

De termijnen die worden gehanteerd ten aanzien van recidive en goede trouw bemoeilijken de toegang tot de Wsnp zeer en stammen uit de tijd dat het aangaan van schulden 'je eigen schuld' was. Inmiddels weten we dat mensen door zeer uiteenlopende redenen in de schulden raken. Life-events, zoals je baan verliezen, ziekte of een scheiding, brengen mensen financieel in de problemen. Maar ook landelijke stelsels en organisaties kunnen mensen in grote problemen brengen, zoals we zien in de toeslagen-affaire. Het ontbreken van discretionaire bevoegdheid voor de rechter om persoonlijke omstandigheden en de aanleiding van de schulden mee te wegen bij de (herhaalde) toegang tot de Wsnp, past niet meer bij de kennis die we hebben over (het ontstaan van) schulden.
Dat het minnelijke traject voorliggend is aan de Wsnp is waardevol en heeft een belangrijke reden. Wanneer mensen zich altijd eerst bij de gemeente moeten melden voor ondersteuning, kan de gemeente breder bekijken wat de inwoner nodig heeft. Naast schulden zijn er immers vaak andere problemen, die het welzijn van de inwoner beïnvloeden. De gemeente staat dicht bij de inwoner en kan de benodigde ondersteuning bieden.

Directe toegang tot de Wsnp biedt deze brede uitvraag en ondersteuning niet. Het doel van de minnelijke regeling en de wettelijke regeling is hetzelfde, namelijk het bereiken van een schone lei. Wat nodig is om het minnelijk traject sneller te laten slagen, is snelheid in het traject. Het is nodig veel sneller een overzicht van alle schulden te krijgen. Het opvragen van de schulden bij alle afzonderlijke schuldeisers kost in de huidige situatie teveel tijd. Daarnaast moet snel duidelijk zijn of het lukt om tot een akkoord te komen met de schuldeisers. Een maximale reactietermijn voor schuldeisers op een voorstel zou hierbij kunnen helpen. Als er snelheid in de MSNP zit, kan er ook snel doorverwezen worden naar de Wsnp.
Gelukkig zijn er goede initiatieven om snelheid in de MSNP te creëren, waaronder Schuldenwijzer, Collectief Schuldregelen en het Schuldenknooppunt.

c. Mensen onder schuldenbewind stromen te weinig door naar het minnelijk respectievelijk wettelijk traject

Het dilemma met bewindvoering wordt hierboven al goed geschetst. Wellicht zou de rechter de bewindvoerder bij schuldenbewind bijvoorbeeld 6 maanden de tijd kunnen geven de situatie in kaart te brengen en de schuldenaar toe te leiden naar schuldhulpverlening. Daarnaast is er winst te behalen in een verbeterde samenwerking tussen gemeenten en bewindvoerders. Hier wordt door verschillende (branche)partijen hard aan gewerkt.

Reactie op aanvullende vragen

1. In hoeverre herkent u de geschetste knelpunten?

Zie de reactie per knelpunt hierboven.

2. Ervaart of ziet u (ook) andere knelpunten? Zo ja, welke?

Het streven is dat alle schuldenaren op een bepaald moment een schone lei moeten kunnen behalen. Voor sommige mensen is dat een lange tijd niet haalbaar, vanwege andere (psychische) problematiek en/of de eisen die een driejarig traject aan mensen stelt. Dit begrip is er vanuit de maatschappij of politiek niet altijd en dat maakt het soms lastig uit te leggen dat stabilisatie van de situatie voor mensen (tijdelijk) het hoogst haalbare is.

3. Welke oplossingen ziet u op korte en lange termijn en wat is hiervoor nodig ?

Om snelheid in het minnelijke traject te krijgen, zodat snel duidelijk wordt of dit kans van slagen heeft, doen wij hierboven een aantal voorstellen en bestaan ook goede initiatieven. Een begrijpelijke, relatief snelle procedure om toegang tot de Wsnp aan te vragen en de mogelijkheid voor de rechter om de persoonlijke situatie mee te laten wegen, ook bij recidive, zullen helpen. Daarnaast is het belangrijk goed te meten en te monitoren wat er gebeurt in de minnelijke schuldregeling en welke resultaten worden behaald. Hier werken onder andere Divosa en de NVVK aan.

4. Ziet u bij het oplossen van de knelpunten (nog) een rol voor de ombudsman weggelegd? Zo ja, welke?

Signaleren, agenderen, verbeteringen voorstellen en monitoren.

Branchevereniging voor schuldhulpverlening, sociaal bankieren en bewindvoering (NVVK)

— Marco Florijn, voorzitter

Hierbij reageert de NVVK op de beschreven knelpunten en het discussiestuk dat je ons toestuurde;
De dalende instroom Wsnp zegt wat ons betreft niet veel over goede of slechte schuldhulpverlening in Nederland. In de 20 jaar dat de Wsnp bestaat is het minnelijk traject steeds belangrijker geworden. De focus ligt ook daar, als er mensen vastlopen is daar wat op te lossen. Een grotere instroom Wsnp maakt niet dat er ook goede schuldhulp wordt verleend. De Wsnp is gericht op maximale inspanning voor schuldeisers een ‘once in a lifetime’ kans om uit de schulden te geraken.
Het minnelijk traject is (wordt) meer gericht op de klant, gedragsverandering en snelle en doelmatige sanering. Burgers zijn zo snel als mogelijk weer volledig zelf in control.

1. In hoeverre herkent u de geschetste knelpunten?

a. Schuldenaren krijgen te weinig advies en begeleiding bij de indiening van een Wsnp-aanvraag.

Ook deze voorbeelden kennen wij. Er zou wat de NVVK betreft een goede begeleiding naar de Wsnp moeten zijn. Daar ligt een verantwoording voor de schuldhulpverlener en de Wsnp bewindvoerder. Er moet nl. wat ons betreft ook een teruggeleiden zijn richting de gemeente zodra het einde van het traject in zicht is. Beide trajecten staan nu nog te veel los van elkaar. Wij zien -zie bijgaande schets- een belangrijke gezamenlijke opgave en plaatsen de Wsnp ook duidelijk IN ons nieuwe processchema.

b. Veel schuldenaren kunnen niet voldoen aan de toelatingseisen van de Wsnp

Volgens mij kunnen we dit alleen maar onderschrijven.

c. Mensen onder schuldenbewind stromen te weinig door naar het minnelijk respectievelijk wettelijk traject

Deze is een vreemde eend in de bijt. De bewindvoerder legt een verbinding met de gemeente voor schuldhulp of doet het zelf. Dat is de praktijk. Daar waar geen doorstroming is gaan bewindvoerders en gemeenten in gesprek. Er is vollop gesprek over in- en uitstroom uit bewind, het regelen van schulden is daarbij onderwerp van gesprek.
Dit past niet bij de vraag waarom er minder mensen instromen bij de Wsnp; de bewindvoerder kan op grond van art. 48 Wck zelf een minnelijk traject uitvoeren en een 285-mandaat vragen aan de gemeente. .

2. Ervaart of ziet u (ook) andere knelpunten? Zo ja, welke?

- Er is een enorme angst voor de Wsnp, rechtbank en de formele wereld waarin men terecht-komt. Er is een wsnp-schrikbeeld.
- Een ander knelpunt is dat het minnelijke traject in uitvoer steeds meer is aangesloten bij het regime van de Wsnp, dat komt ook door de houding van de rechtspraak bij dwangakkoorden. Dat maakt dat er in uitvoer nauwelijks verschil is tussen beide trajecten. Wij streven nu naar een gedragsverandering bij professionals op dit gebied. Minnelijk is er met convenanten meer mogelijk waardoor de Wnsp juist nodig blijft voor specifieke doelgroepen of als stok achter de deur. De Wsnp is niet de ultieme oplossing voor een schuldenvrije toekomst.
- De focus op vergelijking minnelijk wettelijk; wettelijk is 90% succesvol en de msnp publiceert al een tijd geen cijfers meer. Als je kijkt naar de ruim 90% terugbetalingspercentages bij saneringskredieten dan is ook de Msnp net zo'n succes.

3. Welke oplossingen ziet u op korte en lange termijn en wat is hiervoor nodig ?

De oplossingen die wij zien zijn;

- versnelling aan de voorkant door samenwerking met schuldeisers met meer convenaten en meer saneringskredieten waardoor de klant centraal komt en niet de juridische afwikkeling.
- Inzet op kwaliteitsverbetering en bredere maatschappelijke samenwerking van onze leden mét wsnp bewindvoerders Inzet op verdere professionalisering van de professionals in het veld om het goede te doen voor de klant en regels te overstijgen.

4. Ziet u bij het oplossen van de knelpunten (nog) een rol voor de ombudsman weggelegd? Zo ja, welke?

De ombudsman heeft wat de NVVK betreft een belangrijke signaalfunctie. Het klantperspectief staat steevast centraal in zijn onderzoeken en dat is waardevol. Dit kan op dossierniveau zijn waarin ook contact met de NVVK wordt gezocht. Daarnaast kan dat ook systemisch zijn zoals de onderzoeken naar toegang tot schuldhulpverlening. Die signaalfunctie is waardevol en houd de uitvoering bij tijd en wijlen een belangrijke spiegel voor.

Onderzoek zoals de instroom Wsnp is meer een systemische vraag en deze kan bijna niet vanuit burgerperspectief worden beantwoord. Het is één van de instrumenten die een schuldhulp-verlener zou kunnen inzetten naar een schuldenvrije toekomst.

Bureau Wsnp

— Rob de Nas, hoofd a.i. Bureau Wsnp, Raad voor Rechtsbijstand

1. In hoeverre herkent u de geschetste knelpunten?

Wij herkennen alle geschetste knelpunten. Per knelpunt hebben wij een aanvullende reactie toegevoegd.

2. Ervaart of ziet u (ook) andere knelpunten? Zo ja, welke?

Als ander knelpunt zien wij dat rechtbanken soms erg strikt/star zijn bij de beoordeling van verzoekschrift Wsnp. Sommige schuldenaren/schuldhulpverleners hebben bepaalde informatie niet en kunnen hier ook niet aan komen. Het gaat dan bijvoorbeeld over de ontstaansdatum van een schuld, of de oorspronkelijke schuldeiser (terwijl deze al drie keer is doorverkocht door incassobureaus of iemand is ontruimd waardoor papieren verloren zijn gegaan). Maar ook wanneer het niet mogelijk blijkt een Msnp volledig uit te voeren.
Dit terwijl in art 285 van de faillissementswet slechts staat:
"een met redenen omklede verklaring dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buiten-gerechtelijke schuldregeling te komen, alsmede over welke aflossingsmogelijkheden de verzoeker beschikt, afgegeven door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente van de woon- of verblijfplaats van de schuldenaar of een persoon als bedoeld in artikel 48, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op het consumentenkrediet."
Rechtbanken zouden hier naar onze mening soepeler mee om kunnen gaan (de wet geeft die mogelijkheid) en ook meer uitgaan van het totaalbeeld dat door de schuldhulpverlener geschetst wordt in de aanvraag.
Ook een knelpunt is de ondernemer, die in bijna alle gevallen bij toelating zijn onderneming moet stopzetten en daardoor niet snel zal overgaan tot een aanvraag (als hij al geholpen wordt door de gemeente). Slechts in uitzonderlijke gevallen kan een Zzp'er doorgaan met zijn onderneming.

3. Welke oplossingen ziet u op korte en lange termijn en wat is hiervoor nodig?

- Er moet naar onze mening een oplossing komen voor schuldenaren die in een schuldenbewind (vast)zitten. Er moet beter op toegezien worden dat de beschermingsbewindvoerder iets met de schulden doet. Dit kan betekenen dat de beschermingsbewindvoerder dit zelf regelt of doorverwijst naar een schuldregeling bij de gemeente. En er moeten consequenties aan verbonden worden wanneer dit niet (binnen een bepaalde termijn) gebeurt.
- Ook moeten schuldenaren die door gemeenten niet toegelaten worden in de Msnp omdat ze bijv. nog een koopwoning hebben (alhoewel dit eigenlijk geen weigeringsgrond is), een schuldregeling kunnen krijgen, dat kan door de gemeente te stimuleren altijd (behoudens de 2 wettelijke uitzonderingen) een Msnp op te starten ofwel doordat in die situaties geen Msnp noodzakelijk meer is en een 285 FW verklaring wel wordt afgegeven.
- Er moet naar onze mening ook een oplossing komen voor die schuldenaren die nu niet geholpen worden in het minnelijke traject omdat een Msnp niet mogelijk is waardoor geen verklaring kan worden afgegeven. Het zou voor deze schuldenaren mogelijk moeten zijn om ook zonder een volledig uitgevoerd minnelijk traject een Wsnp verzoek in te dienen. Denk aan slecht verkoopbare eigen woning, sterk negatieve afloscapaciteit, onoplosbare regresrechten, sterk wisselende inkomsten, eerdere Msnp maar situatie is gewijzigd etc.

- Het is nodig om nog meer voorlichting te verstrekken naar zowel burgers als professionele partijen zoals de gemeenten, juridisch loket en beschermingsbewindvoerders over de aanvraag Wsnp.

4. Ziet u bij het oplossen van de knelpunten (nog) een rol voor de ombudsman weggelegd? Zo ja, welke?

Wij kunnen ons voorstellen dat voorlichting over de rechten van en mogelijkheden voor de burger bij hulp met schulden een rol kan spelen.

De drie grootste knelpunten

a. Schuldenaren krijgen te weinig advies en begeleiding bij de indiening van een Wsnp-aanvraag

Dit knelpunt herkennen wij. Door middel van de ontwikkeling van de rechtwijzer/schulden proberen we de informatievoorziening voor burgers te vergroten, maar de kennis en het advies moet voornamelijk vanuit de schuldhulpverleners komen. Er gaan naar onze mening drie dingen niet goed: 1. De zelfredzaamheid van schuldenaren wordt te hoog ingeschat. SHV verwacht dat schuldenaar zelf met het verzoek komt om het verzoekschrift in te vullen, men wordt niet actief op de mogelijkheid van een Wsnp gewezen, of wordt er onterecht bang voor gemaakt. Zelf het verzoek indienen is complex, en bovendien weet niet iedere schuldenaar dat er een minnelijk traject moet zijn doorlopen. 2. De kennis van SHV over de Wsnp is (vaak) niet toereikend. Ze raden het traject af, omdat het een te zwaar traject zou zijn (en vermelden daarbij niet dat de kans op een schone lei 91% is) Ook zien wij dat ze op de stoel van de rechter gaan zitten waardoor men de aanvraag afraadt. Terwijl bijvoorbeeld de hardheidsclausule wellicht toch een kans geeft. Vanuit Bureau Wsnp gaan we voorlichting ontwikkelen om die nog beter onder de aandacht te brengen bij schuldhulpverleners Ook horen wij vaak terug van rechtbanken dat de kwaliteit van de aanvragen niet voldoende is. Wij hebben een checklist en routekaart ontwikkeld die hulp aan schuldhulpverleners biedt bij de aanvraag van de Wsnp. De aanvraag is niet zozeer erg ingewikkeld, maar wel tijdrovend. 3. Het financiële aspect: ook al zien shv-ers de Wsnp aanvraag wel als hun taak: gewenste begeleiding naar de Wsnp kost veel tijd (8-10 uur) en dus geld. Dat geven sommige gemeentes liever niet uit als het niet hoeft. Bovendien is het zo dat veel schuldhulpverlening op basis van aanbesteding plaats vindt en dit onderdeel niet wordt ingekocht.

b. Veel schuldenaren kunnen niet voldoen aan de toelatingseisen van de Wsnp

De hier als eerste genoemde 10-jaarstermijn lijkt binnen dit punt- kunnen voldoen aan de gestelde eisen- niet een heel belangrijk punt. Er is een onderzoek naar recidive gedaan in een eerdere monitor. Daaruit bleek dat recidive laag is.
Andere eisen zijn veel moelijker: mislukt en compleet minnelijk traject, goede trouw, ontstaans-datum schulden, aantonen beheersing oorzaken etc.
Cijfers over hoe vaak de strikte 10 jaarstermijn de toelating in de weg staat, ontbreken. Het wordt niet apart geregistreerd door de Rechtspraak, en in 99% van de gevallen zal er, omdat dit een imperatieve afwijzingsgrond is, geen aanvraag worden gedaan. In het visiedocument van de rechtspraak wordt het voorstel gedaan om deze termijn facultatief te maken. Daar kunnen wij ons in vinden, alhoewel een verkorting van de termijn ons zinvoller en duidelijker naar de burger lijkt.

- Een poging tot een minnelijk regeling is helaas niet voldoende. Steeds vaker is de strenge eis dat een volledig minnelijk traject gedaan moet zijn inclusief alles, dus een aanbod aan alle schuldeisers, ook al is bij voorbaat al duidelijk dat dit kansloos is. De wet (art 285 art 1f, zie boven) zegt “onderzoeken of” maar in de praktijk is dit geheel anders vertaald.
- Toepassing van de hardheidsclausule zonder dat hierom verzocht wordt gebeurd door sommige rechtbanken wel, maar wordt niet door iedere rechter toegepast (rechtbank Midden Nederland kijkt er bijvoorbeeld wel naar als het voor de hand ligt tijdens een zitting).

In het verzoekschrift is de hardheidsclausule sinds enige tijd wel ingebouwd, zodat SHV dit moet beoordelen bij de aanvraag indien van toepassing. De kennis hierover ontbreekt waardoor dit nog lang niet altijd goed gaat. We gaan met Bureau Wsnp op korte termijn een routekaart/infographic over de hardheidsclausule ontwikkelen die meer duidelijkheid moet geven.

c. Mensen onder schuldenbewind stromen te weinig door naar het minnelijk respectievelijk wettelijk traject

Een taak van een (schulden) beschermingsbewindvoerder is het voldoende stabiliseren van de schuldenaar. Dat wordt door deze bewindvoerders vaak veel te ruim opgepakt. Veel mensen die beschermingsbewind hebben zullen nooit volledig zelfredzaam zijn maar kunnen vervolgens prima onder begeleiding van de beschermingsbewindvoerder de Wsnp in. Uitstroom is ook niet meteen nodig, tijdens de Wsnp kan beschermingsbewind (tegen dezelfde vergoeding) gewoon doorlopen. Een oplossing kan zijn om de beloningsstructuur te wijzigen. Bijvoorbeeld slechts 1 jaar het hogere tarief en verlenging alleen als minnelijk of wettelijk traject loopt. Daarvoor is toezicht nodig vanuit de rechtspraak of de gemeente.
Er is naar onze mening bij de beschermingsbewindvoerder te weinig kennis van de Wsnp en Msnp. Onze indruk is niet dat zij hun taak niet serieus uitvoeren. (uitzonderingen daargelaten)
In de pilots van de schuldenrechter wordt bekeken of het toezicht op de dossiers, en dan vooral een snellere doorstroom anders en beter kan. Indien binnen een jaar geen minnelijk traject is gestart moet er volgens het visiedocument van de rechtspraak (en wij delen die mening) een rechtstreekse aanvraag Wsnp mogelijk zijn, de zgn 285 light verklaring. Dit zal het wettelijk traject toegankelijker maken. Zeker als de Wsnp bewindvoerders een toevoeging kunnen krijgen om de aanvraag vervolgens te doen.
Een ander probleem is dat schuldenaren het verschil tussen de twee trajecten niet voldoende weten. Veel mensen die onze helpdesk bellen denken met schuldenbewind in de Wsnp te zitten (immers, beiden een bewindvoerder, en gericht op schulden).

Beroepsvereniging bewindvoerders Wsnp (BBW)

— Dhr. M.A.T. Noordzij (bestuurslid)

Inleidend

De Wsnp is een mooi en stevig instrument die burgers duurzaam toegang geeft tot een leven zonder schulden.
Oorspronkelijk was de Wsnp bedoeld als sluitstuk van het minnelijk traject. In een later stadium heeft de wetgever ervoor gekozen om het minnelijk traject meer te accentueren door de schuldeisers te verleiden om eerder akkoord te gaan. Als we terugkijken in de oude monitoren welke uitgevoerd worden door Bureau Wsnp zien we dat alle betrokken partijen tevreden zijn over de regeling en dat voornamelijk schuldeisers voorkeur hadden voor de Wsnp boven het minnelijke. Om deze positie te keren heeft de wetgever een aantal aanpassingen gedaan.
Een belangrijke was de aanpassing van de kostenstructuur: schuldeisers gingen betalen voor de kosten van de Wsnp. Deze aanpassingen hadden niet gelijk het beoogde effect, want de instroom in de Wsnp bleef onverminderd stabiel. Dit was niet de bedoeling van de wetgever.
Vanaf 2015 en verder zien we steeds meer arrangementen en raamafspraken tussen schuldhulp-organisaties en schuldeisers om sneller en makkelijker akkoord te gaan in het minnelijk traject. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat de doorstroom van het minnelijke naar het wettelijke vanaf 2015 langzaam opdroogde en dat de Wsnp-instroom nu op een gevaarlijk dieptepunt zit van 4.632 (2019) en 3.500 (2020).

Is de Wsnp nu een slechte regeling voor de partijen?
Het is goed om eerst even in te zoomen op de schuldenaar: 91,44% rond de regeling positief af (schone lei, akkoord of 100% betalen). Gemiddelde duur van de regeling 3,1 jaar (16,3% korter dan drie jaar) en de recidive na afloop is laag (12%). De schuldenaar geeft de partijen die betrokken zijn bij de regeling een 7+. Kortom, vanuit de ogen van de schuldenaar een mooi instrument.

Vanuit de ogen van schuldeisers dan? Zij moeten de regeling betalen, minder opbrengst(?)
De Wsnp heeft strakke regels voor alle partijen: rond de instroom, aantal verslagen, verificatie-vergadering, toezichthoudende Rechtbank en Rechter-Commissaris, openbare verslagen die uniform zijn, gecontroleerde rekening en verantwoording na einde regeling. Kortom, heel veel checks en balance voor alle partijen en weet je als schuldeisers ook precies wat je kan verwachten. Die rust en regelmaat is goed voor alle partijen.

Maar de kosten dan, als schuldeisers toch niet minder krijgen?
Dat hangt ervan af. Soms is duidelijkheid meer waard dan de opbrengst (waar toch al op is afgeschreven). Minder? Mogen wij u erop wijzen dat in 64,2% van de dossiers die de looptijd volbrengen met een schone lei, er binnen de Wsnp een uitdeling plaatsvindt. Daarbij meewegend dat de boedelopbrengst eerst verlaagd wordt door de kosten van de Wsnp-regeling tw. Salaris bewindvoerder Wsnp ± € 3.500 bewindvoerder en griffierechten € 641) voordat we überhaupt tot een uitdeling gaan komen.
Bij de beroepsvereniging hebben wij een verkennend vooronderzoek gedaan naar de gemiddelde uitdeling binnen de Wsnp in verhouding tot het aanbod in het minnelijk traject voordat de cliënt naar de Wsnp doorstroomt. Daaruit blijkt vooralsnog dat er binnen de Wsnp vaker wordt uitgedeeld dan het minnelijke traject had voorgerekend en als er dan uitgedeeld wordt, de uitdeling significant hoger is dan in het minnelijke traject. De eerste conclusies zijn veelbelovend. In de dossiers die onderdeel hebben uitgemaakt van de steekproef, heeft het minnelijk traject gemiddeld een aanbod gedaan van 8,72% aan de concurrente schuldeisers. In dezelfde dossiers heeft de Wsnp bewindvoerder een uitdeling gedaan (na aftrek van kosten) van 10,98% aan de concurrente schuldeisers. Wij gaan dit verder uitwerken in een representatief onderzoek, maar de eerste tekenen zijn positief en bevestigen wat wij al jaren vermoeden.
Is de stok achter de deur dan een stok om mee te slaan? Nee, een gouden lepel die lonkt voor de schuldeisers!

a. Schuldenaren krijgen te weinig advies en begeleiding bij de indiening van een Wsnp-aanvraag.

Dat herkennen wij ten volle. Bij huisbezoek na toelating Wsnp is een vaak gestelde vraag: krijg ik van u mijn leefgeld? Klaarblijkelijk is het voor schuldenaren lastig om alle soorten bewindvoerders uit elkaar te halen. Nog belangrijker is onzes inziens de zin volgend op vraagstelling. Het moet niet zo zijn dat de NO suggereert dat een schuldenaar bevoegd is om zelfstandig zijn Wsnp-verzoek in te dienen bij de Rechtbank.
Hiermee zal bedoeld worden dat verzoeker zelf zijn verzoekschrift moet toelichten bij de mondelinge behandeling. Dat begrijpen wij, maar het brengt ons wel bij de vraag waarom kan een burger niet zelf zijn eigen Wsnp aanvragen (ex 285FW)? Binnen het faillissement mag eenieder zijn eigen aanvraag indienen en tot 2008 had de wet de mogelijkheid de voorlopige toepassing (lijkt op surseance van betaling (titel 2 van de FW)). Deze voorlopige toepassing geeft de Wsnp bescherming aan de schuldenaar en in de zes weken na toelating toetste de Wsnp bewindvoerder of het terecht was of de schuldenaar toegelaten was tot de Wsnp. Was dit niet het geval, dan werd de regeling beëindigd zonder dat de 10-jaarstermijn zou gelden. Hiermee geef je de burger zelfbeschikking over zijn (financiële)leven en is hij niet afhankelijk van een SHV-traject welke door een 48 WcK instelling is uitgevoerd.
Daarnaast is de gedragscode NVVK een voorwaarde vanuit ‘een branchevereniging’ waarbij instellingen wel of niet aangesloten zijn. Buiten deze gedragscodes kunnen uitvoerders zelf

besluiten of opgelegd worden (kaderwet WGS). Als dit zo belangrijk is, waarom zouden wij dat dan onnodig uitstellen en wachten op het invoeren van deze richtlijnen door de NVVK?
Om het in perspectief te plaatsen: onze beroepsvereniging vertegenwoordigt weliswaar de meerderheid van alle Wsnp-bewindvoerders maar onze interne gedragsregels hebben in geen geval een wetgevende werking en kan hooguit een aanvulling zijn op het wettelijke kader en niet meer dan dat. Zo moeten de regels van de NVVK ook benaderd worden. Het is soms goed dat de meerderheid van een groep niet bepalend is voor de uitvoer of toepassing van regels.
De voorbeelden die gesteld zijn bij knelpunt 1 kunnen voortkomen uit meerdere onderliggende problemen: SHV-personeel die niet beschikken over voldoende kennis, onderbezetting op SHVafdelingen waardoor de druk groot is om dossiers snel te 'sluiten' maar het kunnen ook uitsluitingsgronden zijn (eigen woning, ondernemer, lopende scheiding of fraude schulden).

b. Veel schuldenaren kunnen niet voldoen aan de toelatingseisen van de Wsnp

Het getuigt van realiteitszin en mededogen met de schuldenaar om de 10 jaarstermijn niet toe te passen als de nieuwe schuldensituatie is ontstaan uit een groot levensevent die schuldenaar is overkomen: werk verliezen, overlijden partner, scheiding, arbeidsongeschiktheid, etc. Hiervoor zou een wetswijziging moeten plaatsvinden.
Wat betreft de goede trouwtoets en de ambtshalve toepassing. De nieuwe standaard Wsnp verzoekschriften die uitgegeven worden door Bureau Wsnp zijn gestandaardiseerd met de vraag of verzoeker wil opteren voor de toepassing van de hardheidsclausule. Dit voorkomt dat deze mogelijkheid wordt vergeten, maar het is aan de kennis van de schuldhulpverlener om dit goed aan te kleden en om de toelatingsrechter voldoende aanleiding te geven om te beslissen dat het gerechtvaardigd is om deze clausule dan ook daadwerkelijk toe te passen. Dit is geen automatisme.

c. Mensen onder schuldenbewind stromen te weinig door naar het minnelijk respectievelijk wettelijk traject

Wij moeten constateren dat er een zekere relatie is tussen een 'smalle' toegang tot gemeentelijke SHV waarbij burgers maar geen oplossing konden vinden voor hun problematische schulden en de toevlucht tot de betrekkelijke veiligheid van schuldenbewinden. Voor burgers, die door de vele jaren van financiële stress een verminderde cognitieve vaardigheid hebben ontwikkeld, de neiging hebben om op korte termijn beslissingen te nemen is schuldenbewind een makkelijke oplossing: Minder stres, geen brieven en weekgeld.
Doordat gemeentelijke SHV, in het verleden de toegangsdeur smaller heeft gemaakt is er wellicht controle geweest over het budget SHV maar deze controle op het budget uit het verleden, geeft nu druk op het budget van het heden en met name de budgetten voor beschermingsbewind. Hierbij moeten wij constateren dat keuzes in het verleden budgettaire consequenties hebben voor het heden.

Waarom komt de doorstroom nog niet op gang? Ook hier is geen eenduidige oplossing te geven. Veel beschermingsbewindvoerders zijn ten onrechte afhankelijk van gemeentelijke schuldhulpverlening.
Vaak hebben cliënten in het verleden gedragingen gehad die niet te goeder trouw zijn in het laten ontstaan van hun schulden. Als de gemeente hierbij een uitsluitingsgrond hanteert, zal een dossier onnodig lang (5 jaar + 3 jaar) in beschermingsbewind zitten daar de schuldenaar niet de mogelijkheid heeft om door te stromen naar de Wsnp.
Daarnaast is het noodzakelijk om objectieve meetinstrumenten te ontwikkelen om op- en afschalen van beschermende maatregelen te faciliteren. Te snel afschalen kan een regeling negatief beïnvloeden en te snel opschalen kan onnodig beperkend zijn in het leven van een burger.
Deze beslissingen zijn echter breder dan alleen een financiële paragraaf en moet ook de andere leefgebieden beslaan. Het beslissen hiertoe moet onzes inziens fundamenteler en toetsbaarder worden uitgevoerd. Het is gevaarlijk om deze ingrijpende beslissingen te laten nemen door organisaties en gemeentelijke instellingen die vanuit een beperkt budget voor financiële hulp-

verlening een grote invloed hebben op de toekomst van een burger. Hierdoor moeten wij ons de vraag stellen of de financiering van deze dienstverlening wel op zijn plaats is bij een plaatselijke gemeente. SHV en Beschermingsbewind is een overstijgende dienstverlening waarbij plaatselijke financiering wellicht onlogisch is en onnodig remmend.
Herzien van het financieringsmodel voor schuldenbewinden kan mogelijk een positieve bijdrage geven aan het effectiever oplossen van de schuldenproblematiek.
Wellicht kan u dan denken aan het opsplitsen van de vergoeding tussen een vaste basisvergoeding en een extra vergoeding bij het schuldenvrij opleveren van een dossier binnen vijf jaar. Hierdoor zal de huidige prikkel omgezet worden in een toekomstige beloning.
Daarnaast is het ook niet ondenkbaar dat een beschermingsbewindvoerder alleen beschermingsbewindvoerder in schuldenbewinden mag zijn als deze, naast zijn reguliere opleiding ook een aanvullende opleiding SHV moet volgen om deze dossiers beter te kunnen 'managen'.

Wat willen wij de Nationale ombudsman meegeven als oplossing op korte termijn:
Zorg voor een brede en zelfstandige toegang tot de Wsnp voor burgers die hiertoe zelf in staat zijn en daarbij aansluiting zoeken bij de huidige faillissementspraktijk en de Wsnp-praktijk voor 2008 (voorlopige toepassing).
Hierdoor zorg je ervoor dat het huidige stuwmeer van burgers met problematische schulden niet zal toenemen in de huidige economische onzekerheid en wellicht verder zal afnemen.
Op lange termijn is het zinvol om de financiering van het stelsel (SHV en BBW) weg te halen uit het lokale domein en dit onder te brengen op nationaal niveau zodat financiering en baten van het stelsel beter in evenwicht is.
De problematiek is groot en zal nog groter worden, wellicht is een deltaplan, recht op een schuldenvrije toekomst, noodzakelijker zijn dan ooit en helaas de enige oplossing?

De rol van de Nationale ombudsman is hierin belangrijker dan ooit omdat de integrale oplossingen voor de burger centraal moet komen te staan. Hiervoor is een toezichthouder nodig die belang overstijgend kan rapporteren zodat de rechtsongelijkheid voor de burger geslecht kan worden.

Nederlandse beroepsvereniging professionele bewindvoerders (NBPB)

— Annette Druijf, voorzitter

a. Schuldenaren krijgen te weinig advies en begeleiding bij de indiening van een Wsnp-aanvraag

Wij herkennen dit knelpunt. Toelating tot de Wsnp kent veel voorwaarden en stappen die doorlopen moeten worden. De focus van schuldhulpverlening ligt op het minnelijk traject en de soms eindeloze pogingen om tot overeenstemming te komen met de schuldeisers.
Om toegelaten te worden in het minnelijk traject gelden echter (per gemeente) verschillende voorwaarden. Er is ook vaak sprake van onvoldoende kennis. Een voorbeeld hiervan is het gebruiken van fraudewet als afwijzingsgrond in plaats van een "kan" bepaling, terwijl in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening het afwijzen op basis van fraude aan andere voorwaarden moet voldoen. Ter illustratie verwijzen wij u naar een praktijkvoorbeeld dat u kunt vinden in de bijlage.
In de praktijk ziet onze achterban (beschermingsbewindvoerders) dat , na het mislukken van de Msnp, de toeleiding naar de Wsnp en het compleet maken van het verzoek tot toetreding in de Wsnp door de schuldhulpverlening bij de bewindvoerder worden neergelegd. Schuldenaren die geen ondersteuning van een beschermingsbewindvoerder hebben raken vaak tussen de wal en het schip. Dit kan worden opgelost door de kennis van schuldhulpverleners te vergroten

en de begeleiding vanuit de schuldhulpverlening te verbeteren. Wij adviseren te kijken of een versneld minnelijk traject of een rechtstreekse toegang tot de Wsnp tot de mogelijkheden behoort.

b. Veel schuldenaren kunnen niet voldoen aan de toelatingseisen van de Wsnp

De 10-jaars termijn is een harde voorwaarde. In de praktijk is er geen ruimte om te kijken naar de oorzaken van het eerder mislukken van de Wsnp, wat hierop invloed heeft gehad en in welke mate de schuldenaar inmiddels zijn leven nu wel op de rit heeft. Er is niet voldoende kennis over de hardheidsclausule waardoor er te weinig van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt.
Een oplossing kan liggen in het verruimen van de wettelijke mogelijkheden voor het gebruik maken van de Wsnp. Maatwerk en een persoonsgerichte aanpak dienen in de wet te worden geïmplementeerd. Een voorbeeld hiervan is bij de sollicitatieplicht rekening houden met de omstandigheden en de intentie van de wet in plaats van enkel naar de urencriteria te kijken. Daarnaast is het belangrijk dat binnen de 10-jaarstermijn de omstandigheden kunnen worden meegewogen. De voorwaarde van een verplicht minnelijk traject voorafgaand aan het verzoek tot toetreding in de Wsnp zou onder de loep genomen kunnen worden. Wij denken dat er veel te winnen is voor burger én maatschappij wanneer directe toegang tot de Wsnp mogelijk gemaakt wordt. Zeker in het geval wanneer beschermingsbewind is toegekend en de bewindvoerder aannemelijk kan maken dat cliënt zich in een stabiele positie bevindt. Juist door de ondersteuning van beschermingsbewind is de kans dat een Wsnp-traject succesvol wordt afgerond groot.

c. Mensen onder schuldenbewind stromen te weinig door naar het minnelijk respectievelijk wettelijk traject

Het is belangrijk op de hoogte te zijn van de onderliggende problematiek van schuldenaren en te weten welke schuldenaren onder beschermingsbewind zijn gesteld. Wat door onze achterban benoemd wordt is dat zij via de gemeentelijke wijkteams juist die cliënten aangemeld krijgen die niet (snel) stabiel te krijgen zijn. De complexiteit die op de achtergrond mee speelt zorgt ervoor dat deze doelgroep niet door de reguliere (vrijwillige) budgethulp geholpen kan worden. Hieruit vloeit voort dat het dossier vanuit de bewindvoering niet snel doorgevoerd kan worden omdat niet aan de voorwaarden wordt voldaan.
Bewindvoerders lopen tegen de drempels van de schuldhulpverlening op waarbij gemeentebeleid en voorwaarden tot toetreding soms zeer rigide worden gehandhaafd. Zoals bekend kan doorstroom naar de Wsnp niet plaatsvinden zolang het minnelijk traject niet is doorlopen. Wij herkennen ons niet in het beeld dat er geen serieuze aandacht zou zijn voor de dossiers of dat er bewust getraineerd wordt. Hier is ook geen cijfermatige onderbouwing van. Deze aanname is niet gestoeld op praktijkervaringen vanuit de branche.
Het vak beschermingsbewind is volop in beweging. Qua professionalisering en het verbeteren van de kwaliteit zijn diverse grote stappen gemaakt. Zo zijn er onder meer kwaliteitseisen opgesteld en dienen er plannen van aanpak en evaluatieverslagen te worden opgesteld. Daarnaast is de digitalisering van Toezicht binnen de Rechtspraak steeds verder doorgevoerd waardoor snelle en specifieke controle door de Rechtspraak steeds gemakkelijker wordt. Natuurlijk is altijd ruimte voor verdere ontwikkeling en de branche heeft daar ook aandacht voor.

Meerwaarde lidmaatschap branchevereniging

Wij benadrukken de meerwaarde van bewindvoerders die zich hebben aangesloten bij een branchevereniging. Dit lidmaatschap geeft blijk van een professionele blik op het vak en de bereidheid tot verdere ontwikkeling. Onze vereniging organiseert meerdere malen per jaar scholingsdagen en regionale bijeenkomsten. Wij zien op deze dagen betrokken, enthousiaste leden die hun vak serieus nemen en op meerdere vlakken opkomen voor de belangen van hun cliënten.

Samenwerking is de sleutel
Naar onze mening ligt het probleem -zowel op het gebied van schuldhulpverlening als op andere gebieden- in de koppeling en samenwerking tussen de verschillende partijen. Wij hebben positieve ervaringen met de diverse convenanten en samenwerkingsverbanden die de afgelopen periode zijn ontstaan tussen gemeenten en de (regionale) bewindvoerders. Men kent elkaar en weet wie welke verantwoordelijkheden heeft waardoor de client efficiënter en beter kan worden geholpen. Hierin ligt ons inziens ook de oplossing.

Rol ombudsman
De rol van de ombudsman zien wij weggelegd in een adviesfunctie om maatregelen te treffen ter verbetering van de positie van de burger gebaseerd op partij-overstijgend objectief onderzoek.

Bijlagen: Afwijzing toelating SHV door Gemeente NW-Fryslan ivm fraudeschuld

---

Senior rechter bij de rechtbank Midden-Nederland, team toezicht

— Mw. P.A.M. Penders

De gevolgen voor burgers van de dalende instroom in de Wsnp

a. Schuldenaren krijgen te weinig advies en begeleiding bij de indiening van een Wsnp-aanvraag

Het is niet zo dat schuldenaren in veel gevallen niet in staat zijn zelfstandig een Wsnp verzoek in te dienen. Zij zijn nooit in staat om dat zelfstandig te doen. Er moet immers altijd een zogeheten 285 verklaring worden bijgevoegd, die door of namens B&W wordt opgesteld. Ook een advocaat of een beschermingsbewindvoerder kunnen deze verklaring opstellen (over deze laatste hierna meer onder 3).
Het eerste probleem is om überhaupt bij de gemeente binnen te komen. Veel gemeenten hebben (nog steeds) van de opdracht om beleid te maken met betrekking tot de schuldhulpverlening van hun burgers, gebruik gemaakt om de deur niet open maar juist dicht te zetten (wij helpen niet want u hebt een eigen woning; want u hebt een bedrijf gehad; want u bent aan het scheiden, maar de echtscheiding is nog niet uitgesproken; want u moet uitkering terugbetalen en dus hebt u gefraudeerd, etc)
Het tweede probleem is dat je niet door de gemeente geholpen wordt als je niet alle gegevens netjes aanlevert, ook al ben je daar zelf niet toe in staat (hetgeen niet alleen vaak een oorzaak is van de problemen maar ook een gevolg) en het derde probleem is dat niet iedere gemeente of door de gemeente ingeschakeld instantie even goed is. Mijn ervaring is dat er grote verschillen zijn tussen de gemeenten en tussen medewerkers binnen een gemeente. Hetzelfde geldt voor de instanties die door meerdere gemeenten worden ingeschakeld.
Voor een mogelijke oplossing verwijs ik naar punt twee bij ‘minnelijke regeling’.

b. Veel schuldenaren kunnen niet voldoen aan de toelatingseisen van de Wsnp

Minnelijke regeling
Je kunt je afvragen of een minnelijke regeling wel zoveel beter is voor rechthebbende en de schuldeisers dan een Wsnp traject.[45] In de Wsnp is strenger toezicht op de schuldeiser, hetgeen

45 Zie WSNP periodiek jaargang 11 nr 1 De opbrengst van de wettelijke schuldsaneringsregeling in een juister perspectief door Mick Heckers.

meer recht doet aan de belangen van de schuldeisers. Aan de andere kant staat, dat als er evident geen verdiencapaciteit gaat zijn, de schuldenaar na een jaar met een verkort traject van zijn schulden verlost kan zijn, in plaats van 3 jaar lang € 50,- per maand van zijn WAJONG of bijstandsuitkering te moeten afdragen. Dat de uitvoering van de Wsnp duurder is dan die van het minnelijk traject is waarschijnlijk ook slechts beperkt het geval. Zeker als het toezicht binnen het minnelijke traject van hetzelfde niveau zou zijn als binnen de Wsnp. De medewerker van de gemeente die toezicht houdt op het minnelijk traject moet ook worden betaald. Wel is bij toepassing van de Wsnp de belasting van het rechterlijk apparaat groter.
De gemeenten zouden dan de tijd die vrij komt, doordat ze niet hoeven toe te zien op de uitvoering van het minnelijk traject, kunnen besteden aan het voorkomen van het ontstaan van schuldensituaties bij hun burgers. Per saldo zal dat de maatschappij in haar geheel veel meer opleveren dan het oplossen van ontstane schuldensituaties.
Kortom, ik zou artikel 285 lid 1 sub f Faillissementswet schrappen. De rol van de nationale ombudsman zie ik in het kader van het voorkomen van schuldensituaties.
Ik zie dat het uitgangspunt van onze overheid bij tal van regelingen is dat de burger met opzet niet betaalt of onjuiste informatie verstrekt. De overheid zet daar dan onmiddellijk een boete op, hetgeen de problemen alleen maar vergroot. Ik zie voornamelijk mensen die niet kunnen betalen of die de regels niet begrijpen of die zodanig (door de overheid) in de knel zijn gekomen, dat ze niet anders kunnen dan onjuiste informatie verstrekken om een dak boven hun hoofd te houden en te kunnen eten. Deze houding van onze overheid ten opzichte van haar burgers ombuigen lijkt mij een mooie taak van de ombudsman.

De strikte 10 jaars termijn
Deze termijn is enkel en alleen ingevoerd om de toestroom in de Wsnp (die dus kennelijk in een behoefte voorzag) in te dammen. Dat is boven verwachting goed gelukt. Hier zou ik zeker voorstander zijn van het invoeren van een hardheidsclausule.

De hardheidsclausule ten aanzien van de goede trouw
Dat de rechter de hardheidsclausule niet ambtshalve zou mogen toepassen vloeit niet voort uit de wet. Daaruit vloeit slechts voort dat de rechter dit niet hoeft te doen. In de praktijk zijn er dan ook diverse rechters die de hardheidsclausule wel ambtshalve toepassen. Tegenwoordig staat bovendien in het model verzoekschrift standaard dat verzoeker een beroep doet op de hardheidsclausule. De schuldenaar hoeft dit slechts aan te kruisen.
In zijn algemeenheid denk ik dat we af moeten van het bestraffende vingertje: ‘U hebt schulden en daar zult u voor boeten’. In vergelijking met heel veel andere landen zijn wij extreem streng. Dat is zowel slecht voor de (gezondheid van) de schuldenaar als voor de maatschappij in zijn geheel. In heel veel andere landen is het zo dat als je failliet gaat, je vermogen wordt geliquideerd. Je bent dan alles kwijt, maar (anders dan in Nederland) je bent ook van je schulden af. In die landen betekent de schuldsaneringsregeling dat je moet sparen voor je schuldeisers, maar je raakt niet je vermogen kwijt. In Nederland moet je zowel sparen voor je schuldeisers, als je vermogen laten liquideren, om van je schulden af te komen. Ik zie hier wel een taak voor de Nationale ombudsman. Een ieder zou er veel meer van bewust moeten worden gemaakt dat iedereen gebaat is bij het zo snel mogelijk oplossen van schulden en dat mensen ‘straffen’ omdat ze schulden hebben niet effectief is. Je moet alleen mensen die evident misbruik maken van het systeem eruit zien te filteren, maar niet iedere schuldenaar op voorhand behandelen alsof hij misbruik maakt.

c. Mensen onder schuldenbewind stromen te weinig door naar het minnelijk respectievelijk wettelijk traject

Een van de taken van de beschermingsbewindvoerder is inderdaad het toeleiden naar schuldhulpverlening. Ik verwijs naar de memorie van Toelichting bij de wetswijzing in 2014[46] en naar de toelichting op de regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren.[47]
In de eerste plaats verwijs ik naar de deuren die bij veel gemeenten op een kier staan, waarmee ook beschermingsbewindvoerders geconfronteerd worden. Het is goed om te lezen dat in gemeenten waar samenwerking is tussen de gemeente en de bewindvoerder meer cliënten kunnen worden doorverwezen naar het minnelijk of wettelijk traject, maar duidt dat er niet meer op dat e.e.a. afhankelijk is van de opstelling van de gemeente, dan van de bewindvoerder? Op de tweede plaats verwijs ik naar de (overheids)maatregelen die het vaak niet mogelijk maken om de financiële situatie zodanig te stabiliseren dat schuldhulpverlening mogelijk is. Ten derde komen veel schuldenaren juist bij beschermingsbewindvoerders terecht omdat ze (voorlopig) niet in aanmerking komen voor MSNP of Wsnp. En tot slot zien wij veel schuldenaren die in de schulden zijn gekomen doordat ze (net) niet mee kunnen komen in de huidige ingewikkelde maatschappij. Als hun schulden zijn opgelost, zullen ze hulp nodig hebben om uit de schulden te blijven. Welke 'lichtere' hulpmaatregel is er dan, waarop wel toezicht wordt gehouden en die niet vrijblijvend is voor de (voormalige) schuldenaar? Wij denken aan 'bewind light', waarbij de bewindvoerder het inkomen ontvangt en alleen zorgt voor de betaling van de vaste lasten, tegen een lagere beloning.

---

46 Beschermingsbewind heeft in drie gevallen toegevoegde waarde ten opzichte van schuldhulpverlening en schuldsanering. In de eerste plaats kan beschermingsbewind als «vangnet» fungeren voor mensen die niet kunnen worden toegelaten tot de Wsnp. Soms is toelating tot de Wsnp niet mogelijk, omdat de schuldenaar niet te goeder trouw is geweest of omdat de schuldenaar reeds eerder gebruik heeft gemaakt van de schuldsaneringsregeling. In dit soort gevallen kan het beschermingsbewind een wenselijk en noodzakelijk alternatief zijn om de omvang van de problematische schulden te beperken en zo mogelijk te verminderen. In de tweede plaats kan beschermingsbewind voorafgaande aan en tijdens de Wsnp van nut zijn. Omdat een schuldsanering een min of meer technisch-juridische ingreep is in het leven van de betrokkene, verdient het vaak aanbeveling dat de situatie van de betrokkene zich eerst stabiliseert, voordat een (in beginsel eenmalig) beroep op de Wsnp wordt gedaan. Het per 1 januari 2008 ingevoerde artikel 288 lid 3 Faillissementswet gaat hier ook van uit. Een dergelijke stabilisering kan intreden op basis van een beschermingsbewind. De kans op een succesvol verloop van de schuldsaneringsprocedure wordt dan navenant groter. In de derde plaats kan beschermingsbewind nuttig zijn indien personen niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. Het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening (Kamerstukken I, 2010–2011, 32 291, A) biedt gemeenten de mogelijkheid om op basis van vastgesteld beleid een persoon niet in aanmerking te laten komen voor gemeentelijke schuld- hulpverlening vanwege fraude of recidive. Ook in dergelijke gevallen kan beschermingsbewind als «vangnet» fungeren. Het verschil tussen beschermingsbewind enerzijds en schuldhulpverlening en schuldsanering anderzijds is dat beschermingsbewind niet is gericht op het aflossen van de schulden, maar op het stabiliseren van de situatie en in voorkomende gevallen, het zorgen voor de basisvoorzieningen (betalen van huur, gas, water, licht en leefgeld). Dit is ook van belang voor de mensen die niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening of schuldsanering. Met de onderbewindstelling in geval van problematische schulden wordt deze feitelijke situatie wettelijk bevestigd en nader ingekaderd, opdat voor alle betrokkenen duidelijk is wat er van eenieder mag worden verwacht. (...) De bewindvoerder is niet verplicht om een betalingsregeling met schuldeisers te treffen. Dit is uitdrukkelijk de taak van schuldhulpverleners (zie het eerdergenoemde wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening) en vloeit voort uit de WSNP. Aangezien deze beide regelingen beperkingen kennen in de termijn en in de personen die in aanmerking komen voor schuldhulpverlening en schuldsanering, zullen er altijd personen zijn die problematische schulden hebben maar niet (langer) in aanmerking komen voor schuldhulpverlening of schuldsanering. Het behoort tot de taak van de beschermingsbewindvoerder om te bezien of de rechthebbende in aanmerking kan komen voor schuldhulpverlening of schuldsanering en hem zo nodig te begeleiden om aan de daarvoor geldende eisen te voldoen. Indien de rechthebbende geen beroep kan doen op één van beide regelingen, staat het zijn bewindvoerder vrij om te een betalingsregeling met crediteuren te treffen. De voornaamste taak van een bewindvoerder in een schuldenbewind is het stabiliseren van de financiële situatie.

47 In geval van problematische schulden gaat het in het bijzonder om werkzaamheden ten behoeve van het ongedaan maken van een of meer beslagen waarbij de beslagvrije voet niet wordt geëerbiedigd, het stabiliseren van problematische schuldsituaties, het toeleiden tot een minnelijke schuldhulpverlening of WSNP en schuldbemiddeling in het kader van artikel 47 van de Wet op het consumentenkrediet (hierna: 'Wck'). In geval van schuldbemiddeling heeft de bewindvoerder geen aanspraak op een vergoeding conform artikel 48, tweede lid, Wck, nu hij voor die werkzaamheden reeds wordt beloond als bewindvoerder.
Voor de toeleiding naar de schuldhulpverlening stelt de bewindvoerder een schuldenoverzicht op en begeleidt hij de rechthebbende op het intakegesprek bij de gemeentelijke schuldhulpverlener. Voor de toeleiding naar de WSNP verschaft de bewindvoerder informatie aan de WSNP-bewindvoerder en woont hij de toelatingszitting bij. In de aanloop naar de schuldhulpverlening dan wel schuldsanering en ingeval de rechthebbende niet in aanmerking komt voor schuldhulpverlening en/of schuldsanering, is het de taak van de bewindvoerder om de situatie te stabiliseren. Dat betekent dat de bewindvoerder de vaste lasten betaalt (huur, water, energie), de beslagvrije voet bewaakt en de contacten met schuldeisers onderhoudt.

De beschermingsbewindvoerder mag ook zelf aan schuldbemiddeling doen en mag daardoor ook zelf de 285 verklaring opstellen. Dit is echter heel veel meer werk, waarvoor de bewindvoerder niet betaald krijgt en niet betaald mag krijgen. Een bewindvoerder is niet in dienst bij en gemeente, maar is een ondernemer. Van een ondernemer kan niet verwacht worden dat hij zoveel meer werk doet, zonder dat daar een vergoeding tegenover staat. Een enkele bewindvoerder doet dit desondanks wel.
Niet alleen wordt iedere vijf jaar geëvalueerd of de beschermingsbewinds-maatregel nog nodig is, ook wordt ieder jaar de afgelegde rekening en verantwoording door de kantonrechter beoordeeld. Op het door de rechtspraak ontwikkelde formulier moet de bewindvoerder niet alleen de schulden vermelden, maar ook of een MSNP of Wsnp tot stand is gebracht en zo nee, wat de bewindvoerder dan heeft gedaan om te schulden te verminderen. De bewindvoerders zijn niet verplicht dit formulier te gebruiken. In de digitale werkomgeving, waar veel professionele bewindvoerders op zijn aangesloten, moet dit formulier wel worden gebruikt. Dit zijn de handvatten voor de kantonrechter om op toeleiding naar schuldhulpverlening te sturen. Bij de rechtbank Midden-Nederland gebeurt dit tegenwoordig ook.

Rechter Insolventie bij de rechtbank Overijssel

— Dhr. M.M. Verhoeven

1.
Het is kennelijk, na al die jaren, nog steeds lastig een aan de eisen voldoend Wsnp-verzoekschrift op te stellen. Dat komt niet zozeer doordat de wet exorbitante eisen stelt. Vaak bestaat de indruk dat de opsteller niet geheel in de gaten heeft wat er in en bij het verzoekschrift moet en waarom. Bij binnenkomst worden de verzoekschriften gescreend en wordt het ontbrekende opgevraagd. Dat is in 25-50% van de gevallen nodig.

Voorts valt het op dat vaak heel langdurig wordt doorgecorrespondeerd in zaken waarin het eigenlijk van meet af aan duidelijk is dat een minnelijke regeling niet tot de mogelijkheden behoort, bijvoorbeeld omdat enkele grote schuldeisers niet willen meewerken (of dat niet mogen op grond van hen bindende beleidsregels). Niettemin wordt er dan voortgegaan met het aanschrijven van schuldeisers, bijvoorbeeld omdat nog niet iedereen heeft gereageerd. Trajecten van meer dan een jaar komen voor terwijl bij wijze van spreken in de eerste week al duidelijk was dat een minnelijke regeling er niet in zit.
Deze praktijk wordt wellicht veroorzaakt door een door sommige rechtbanken en (kamers van) hoven aangehangen onjuiste opvatting over de wettelijke eisen. Art. 285 lid 1 sub Fw stelt als eis: een met redenen omklede verklaring (van een ter zake kundige) dat er geen reële mogelijkheden zijn tot een buitengerechtelijke schuldenregeling te komen. Er moet een serieuze poging zijn ondernomen om tot een minnelijke regeling te komen. Er staat niet dat tot in het schier oneindige moet worden gecorrespondeerd en dat alles drie keer moet worden hervraagd. Een ter zake kundige die constateert dat er enkele beroepsweigeraars onder de crediteuren zijn, kan heel snel (en terecht) verklaren dat een minnelijke regeling niet mogelijk is. En dan is het ofwel een Wsnp-verzoek, dan wel een (gecombineerd) verzoek dwangakkoord. En niet maanden- of jarenlang voorthobbelen.

Daarnaast zie je geregeld dat, indien er “foute” schulden (niet te goeder trouw) op de lijst staan, vijf jaar wordt gewacht met indienen van het verzoek of dat eerst deze schulden worden afbetaald gedurende een lange reeks van jaren. Met name bij schuldenbewind is dat bestaande praktijk. Foute schulden kunnen de toegang tot de Wsnp verhinderen, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Indien de schuldenaar de omstandigheden die hebben geleid tot die schulden duurzaam

onder controle heeft, kan een beroep worden gedaan op de hardheidsclausule en hoeft geen vijf jaar, of langer, te worden gewacht.

Bij mijn rechtbank zijn we overgegaan tot screening van schuldenbewinddossiers door juridisch medewerkers van de afdeling Wsnp om te beoordelen of daar niet (beter) een Wsnp-verzoek kan worden gedaan.

Om te bevorderen dat opstellers van Wsnp-verzoekschriften deskundiger en adequater worden, is te overwegen een (passende) toevoegingsvergoeding voor Wsnp-bewindvoerders en insolventie-advocaten toe te kennen voor het pogen een minnelijke regeling tot stand te brengen en, indien dat niet lukt, een Wsnp-verzoek in te dienen. Deze beroepsbeoefenaren weten uitstekend welke schoenen waar wringen en wat er nodig is om ofwel een minnelijke regeling tot stand te brengen, dan wel een Wsnp- of dwangakkoordverzoek te doen. Nu verzanden grote groepen in einde- en zinloze “trajecten”. Dat leidt bovendien tot verstoppingen doordat veel te veel arbeid wordt gestopt in voorzienbaar zinloze acties.

2.
Uitgangspunt moet zijn en blijven dat verzoeken slechts worden toegewezen indien er een redelijk vooruitzicht is dat de verzoeker de regeling met succes kan doorlopen. Anders is het zinloos eraan te beginnen. En bovendien, als het mislukt zit de deur tien jaar dicht.
Die tienjaarsgrond is een hard criterium. Maar wel een begrijpelijke keuze. Voorkomen moet worden dat mensen voort blijven gaan met schulden maken als ze binnen de kortste keren toch weer voor een wettelijke schuldsanering in aanmerking kunnen komen. Terzijde: zelfs met de huidige tienjareneis zijn er schuldenaren die afstevenen op hun derde (wettelijke) schuldsanering. De Wsnp moet een ultimum remedium blijven en niet een periodieke opknapbeurt. Natuurlijk zijn er gevallen waar de tienjaarsgrond erg hard overkomt. Maar matiging, bijvoorbeeld door een hardheidsclausule (vergelijkbaar met die voor schulden niet te goeder trouw), lijkt mij onwenselijk wegens de mogelijkheden van oneigenlijk gebruik.

3.
Over het schuldenbewind heb ik hiervoor al het een en ander gezegd. Het lijkt wel of onder-bewindstelling op nummer 1 staat in hulpverlenersland (eerst onder bewind en dan zien we wel verder). Dat heeft geleid tot een explosieve stijging van het aantal beschermingsbewinden, vaak ook in gevallen waar een Wsnp-verzoek een veel passender (en succesvoller) oplossing zou zijn. Dat overbelast de beschermingsbewindpraktijk en leidt vaak niet tot het gewenste resultaat. Bij ieder schuldenbewind zou na zes of twaalf maanden moeten worden getoetst of een minnelijke regeling mogelijk is, zo niet moet er een Wsnp-verzoek worden gedaan, tenzij er enorme contra-indicaties zijn. Een schuldenbewind voor langer dan vier of vijf jaar zou niet mogelijk moeten zijn. Daarnaast zou (gedegen) kennis omtrent de Wsnp verplichte kost moeten zijn voor beschermingsbewindvoerders.

De rol die de Ombudsman zou kunnen spelen, is het blijven signaleren van de bestaande problematiek en het blijven benaderen van overheidslichamen met de hem gebleken feiten, gecombineerd met het doen van verbetervoorstellen. Er blijkt een opstopping te zitten tussen de hulpverlenings- en maatschappelijk werkinstanties enerzijds en anderzijds degenen die juridisch de (juiste) weg weten om de problematiek aan te pakken. Ik heb er alle begrip voor dat gemeenten met beperkte budgetten een selectie maken bij degenen die zij (doen) helpen (het heeft weinig zin tijd en arbeidskracht te verspillen aan mensen die niet mee willen werken) maar het huidig beleid komt vaak neer op verwijzen naar schuldenbewind en/of aanmodderen. En dat leidt er toe dat het middel dat wel helpt bij problematische schulden, de Wsnp, veel te weinig wordt beproefd.

Senior-rechter Insolventie bij de rechtbank Rotterdam

Ten aanzien van het eerste punt, advisering en begeleiding bij de indiening van het verzoekschrift merk ik het volgende op.
In mijn ervaring worden schuldenaren door schuldhulpverlening (SHV) over het algemeen wel geholpen bij het opstellen van een Wsnp-verzoek. Iets anders is dat SHV vaak niet aanwezig is op de zitting waarop het Wsnp-verzoek wordt behandeld. Die zitting is heel belangrijk, omdat daar wordt beoordeeld of schuldenaren al dan niet kunnen worden toegelaten tot de Wsnp. Daarbij is het aan schuldenaren om aannemelijk te maken dat zij voldoen aan de eisen, waaronder de eis dat schuldenaar ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van de schulden in de afgelopen vijf jaar te goeder trouw is geweest en de eis dat schuldenaar in staat is de verplichtingen uit de Wsnp na te komen. Dat valt lang niet voor iedereen mee. Mensen zijn vaak erg nerveus voor de zitting en niet altijd goed op de hoogte van de achtergrond van alle schulden, zeker niet als het veel schulden zijn. Soms kunnen schuldenaren een in het verzoekschrift vermelde schuld niet thuisbrengen, of zij kunnen er geen vragen over beantwoorden. Dat is evident in hun nadeel, omdat zij daarmee niet kunnen laten zien dat ze voldoen aan de eisen. Ik denk dat het goed is dat SHV meekomt naar de zitting althans in ieder geval van te voren een inschatting maakt of schuldenaren zelf in staat zijn om op de zitting een duidelijk antwoord te geven op de vragen van de rechter.

Het tweede punt betreft de toelatingseisen. Het is niet juist dat de rechter niet ambtshalve de hardheidsclausule toe zou mogen passen. Dat mag de rechter wel, als het tenminste maar besloten ligt in hetgeen de schuldenaar naar voren heeft gebracht, en als het goed is zal de rechter ook zoveel mogelijk vragen aan schuldenaren stellen om te beoordelen of toepassing van de hardheidsclausule aan de orde is. Iets anders is dat de ervaring van SHV is, zo begrijp ik, dat sommige rechters zo streng zijn ten aanzien van de vijfjaarstermijn en de toepassing van de hardheidsclausule, dat zij adviseren geen verzoek in te dienen zolang geen vijf jaar zijn verstreken na het ontstaan van “niet te goeder trouw-schulden”. In ieder geval zeggen zij dat rechters hier in hun ervaring niet allemaal hetzelfde mee omgaat, wat voor onzekerheid zorgt in het voortraject. Toelating zou vereenvoudigd kunnen worden als de vijfjaarstermijn wordt teruggebracht tot (bijvoorbeeld) twee jaar, omdat daarmee ook SHV beter weet wat zij schuldenaren kunnen adviseren.

Nibud

— Arjan Vliegenthart, directeur

Nu de coronacrisis de wereld in een andere werkelijkheid heeft geplaatst is een goed functionerende schuldhulpverlening essentieel. Het Nibud heeft recentelijk een peiling uitgevoerd onder 1.050 mensen over de financiële invloed van de coronacrisis. Uit de peiling blijkt dat ruim een derde van alle Nederlandse huishoudens verwacht dat zij de komende tijd moeilijk rond zullen kunnen komen. Bijna 30 procent van alle ondervraagden heeft niet voldoende geld achter de hand om twee maanden zonder inkomen te kunnen. Nu de omvang van mensen die (dreigen) in de schulden raken toeneemt, neemt ook de druk op de schuldhulpverlening toe. Dit vraagt om adequate financiële hulpverlening en coulance om de grotere financiële problemen onder kwetsbare groepen te voorkomen.

1. In hoeverre herkent u de geschetste knelpunten?

a. Schuldenaren krijgen te weinig advies en begeleiding bij de indiening van een Wsnp-aanvraag

Het Nibud heeft geen inzage in hoe de begeleiding van Msnp naar Wsnp precies geregeld is. Wat we horen is, dat er een grote diversiteit is in gemeentelijke aanpak. In sommige gemeenten wordt er nog wél budgetbeheer of budgetbegeleiding gegeven naast de Wsnp. Bij andere gemeenten stopt de begeleiding zodra iemand in de wsnp gaat. De twee voorbeelden die in het discussiestuk worden geschetst, lijken meer te gaan over de toelating tot het minnelijk traject, dan over de toelating tot de Wsnp. Maar als er minder mensen in het minnelijke traject instromen, stromen er automatisch minder schuldenaren door naar het wettelijke deel.

b. Veel schuldenaren kunnen niet voldoen aan de toelatingseisen van de Wsnp

Dit betreft de toelatingseis dat je na tien jaar pas weer een aanvraag bij de Wsnp mag doen. Het Nibud krijgt hierover vragen: wat mensen in de tussentijd moeten doen. Vaak worden ze ook niet meer geholpen door de gemeente, en staan deurwaarders weer te trappelen voor de deur. Schuldenaren staan vaak met hun handen in het haar.
Het zou helpen als er een goede samenwerking is tussen de gemeente/Msnp, Wsnp en bijvoorbeeld schuldenbewindvoerders. En dat de schuldenaar weet waar hij aan toe is. Hulp bij het voorkomen van verdere escalatie van de schuldensituatie. Budgetbegeleiding tijdens de Wsnp periode kan ook uitval voorkomen.

c. Mensen onder schuldenbewind stromen te weinig door naar het minnelijk respectievelijk wettelijk traject

Ja, dit herkennen we. Hoewel schuldenbewind een wettelijke maatregel is, wordt er tijdens het schuldenbewind vaak geen schulden geregeld en dus geen financiële problemen opgelost.
Het helpt wel om de financiële situatie van een huishouden te stabiliseren. Onderbewindstelling is echter een zware maatregel. Daarom vindt het Nibud het belangrijk, dat deze maatregel alleen ingezet wordt als het écht noodzakelijk is en als er geen andere, lichtere, mogelijkheden zijn om hen te helpen, zoals budget- of inkomensbeheer.
Een deskundig, objectief advies zou een rechter kunnen helpen een beslissing te maken over bewindvoering. Hierbij is de inzet van een onafhankelijk screenings- of diagnose-instrument wenselijk. Dit om ervoor te zorgen dat het belang van het huishouden voorop blijft staan, en niet de kosten van de hulpverlening. In dit advies zou ook moeten worden meegenomen of iemand in staat is om het gewenste gedrag uit te voeren en op termijn weer zelf de financiën kan beheren. Door dit periodiek te toetsen, kan beoordeeld worden of iemand nog wel onder bewindstelling moet blijven staan en/of een traject in kan om het (weer) zelf te leren.
Misschien is een lichtere vorm van inkomensbeheer mogelijk of kan een cursus 'omgaan met geld' worden ingezet. Daarnaast moet het advies de route bevatten waarmee het schuldenprobleem opgelost gaat worden. Alleen dán help je huishoudens om weer financieel zelfstandig te zijn, op weg naar een schuldenvrije toekomst.
Nibud-reactie Consultatieronde Wsnp-onderzoek, Nationale ombudsman

2. Ervaart of ziet u (ook) andere knelpunten? Zo ja, welke?

- Er wordt teveel van mensen verwacht. Het huidige beleid gaat er te veel van uit dat iedereen financieel (zelf)redzaamheid is. We weten uit onderzoek dat dat niet zo is.[48]
- Hoe wordt er omgegaan met de mensen met wisselende inkomsten, flexwerkers, zzp-ers?
- Nibud onderzoek wijst uit, dat de schuldproblematiek nog niet is afgenomen. Nog steeds heeft één op de vijf huishoudens financiële problemen. Hiervan heeft ongeveer de helft lichte en de andere helft zware financiële problemen. Het totaal aantal huishoudens met ernstige financiële problemen wordt geschat op tussen de 500.000 en 700.000.

48 Van der Werf, M., Blanken, I., & Schonewille, G. (2016). Het bevorderen van financiële zelfredzaamheid.

Slechts een klein deel van de huishoudens met ernstige financiële problemen weet dus de weg te vinden naar de schuldhulpverlening.[49]

- Als we specifiek kijken naar levensgebeurtenissen zien we dat huishoudens die in het afgelopen jaar minder inkomsten hadden, een andere baan hebben gekregen, minder zijn gaan werken, een scheiding hebben meegemaakt of werkloos zijn geworden, het vaakst ernstige betalingsproblemen hebben.[50]
- Sommige groepen melden zich niet of minder vaak aan bij de schuldhulpverlening. Hierbij gaat het om gezinnen (met kinderen), mannen, huishoudens met inkomen uit werk, huishoudens met een koopwoning en jongere huishoudens. Deze groepen huishoudens zijn vaker onzichtbaar of onbekend bij de schuldhulpinstanties. Daarnaast zijn deze huishoudens zelf minder bekend met de sociale kaart van de gemeentelijke schuldhulpverlening.[51]
- Er bestaan allerlei opvattingen en misvattingen over schuldhulp die zorgen dat mensen niet aankloppen bij de hulpverlening. De angst om de eigen woning te verkopen of de invloed op de eigen situatie aan te vragen zorgt ervoor dat mensen minder geneigd zijn zich aan te melden bij de schuldhulpverlening.[52]
- Vaak wordt het proces als uitgangspunt genomen en niet het belang van de schuldenaar. Dit zorgt ervoor dat maatwerk en differentiatie naar groepen slechts op beperkte schaal plaatsvindt.[53]

3. Welke oplossingen ziet u op korte en lange termijn en wat is hiervoor nodig?

- Een betere afstemming en samenwerking tussen alle partijen: Wsnp, Msnp, schuldenbewind, gemeente en de rechterlijke macht. Wie doet wat voor wie en wanneer.
- Een kwaliteitskader voor de schuldenbewindvoerder, die regelmatig wordt getoetst.
- Een screeningsdocument waarmee bepaald kan worden welke schuldenaar op termijn weer financieel (zelf)redzaam kan zijn. Dit helpt om een inschatting te maken welk instrument geschikt is voor welke schuldenaar. Schuldenbewind, budgetbeheer, budget cursus of budgetbegeleiding.
  Uniformer gemeente beleid, zodat het voor mensen met schulden, hulpverleners en ook voor (landelijke) schuldeisers duidelijk is waar naar toe te verwijzen voor hulp.
- Een revaluatie van de huidige voorwaarden van de Wsnp op basis van het toekomstige rapport van de Ombudsman. De actuele ontwikkelingen op het gebied van schulden vragen om een actualisatie van de voorwaarden tot de Wsnp.

4. Ziet u bij het oplossen van de knelpunten (nog) een rol voor de ombudsman weggelegd? Zo ja, welke?

Het aansporen van de overheid tot beleids- en wetswijzing op het gebied van schuldhulpverlening. Daarnaast zou de Ombudsman een evaluatie onderzoek kunnen uitvoeren naar het adviesrecht dat gemeenten doen.

49 Schonewille, G., & Crijnen, C. (2018). Financiële problemen 2018. Geldzaken in de praktijk. 2018–2019 deel 1.
50 Van der Schors, A., Van der Werf, M., & Boer, M. (2016). Kans op financiële problemen 2016. Utrecht: Nibud.
51 Van der Schors, A., Van der Werf, M., & Boer, M. (2016). Kans op financiële problemen 2016. Utrecht: Nibud.
52 Jungmann, N. en G. Kruis (2014) Het verhaal achter de cijfers. NVVK Eindrapport, 13279. Te vinden op www.nvvk.eu.
53 Van Geuns, R., Desain, L., & van de Weijden, R. (2019). Hulp bij armoede. Bohn Stafleu van Loghum.

Coördinerend kantonrechter bewind bij de rechtbank Rotterdam

M.b.t. Inleiding (eerste alinea)
De vraag is of het klopt dat het aantal minnelijke trajecten niet toeneemt. Juist de afgelopen twee jaar zijn er op verschillende plaatsen in het land projecten gestart (vaak in pilotvorm) waarbij gemeenten proberen het aantal minnelijke trajecten te vergroten (veelal omdat zij de hoge kosten van bijzondere bijstand voor beschermingsbewind willen vermijden of beperken). Te denken is aan de pilot van de gemeente Tilburg en aan de pilot van de gemeente Rotterdam. In de laatste pilot werken gemeente en een flink aantal bewindvoerders (inmiddels zo'n 60) samen om vroegtijdig burgers op het spoor te zetten van de minnelijke schuldsanering. Daarbij biedt de gemeente Rotterdam trajecten aan waarin ook de gemeentelijke diensten beter met elkaar samenwerken om een goed aanbod, toegesneden op deze burger, te krijgen. De rechtbank is betrokken geweest bij de totstandkoming van deze pilot. Daarnaast is er binnen de rechtbank de pilot schuldenrechter (in samenwerking met gemeente Rotterdam) waarbij in lopende procedures burgers worden toegeleid naar gemeentelijke schuldenbegeleiding (w.o. mogelijk ook schuldsanering).

a. Schuldenaren krijgen te weinig advies en begeleiding bij de indiening van een Wsnp-aanvraag

Schuldenaren hebben zeker begeleiding nodig bij toeleiding naar de Wsnp. Vanuit het beschermingsbewind kan zowel naar minnelijke schuldsanering als naar Wsnp worden toegeleid en veel bewindvoerders doen dat ook. Zij zijn natuurlijk wel gebonden aan de eisen die de Wsnp (en MSNP) zelf stelt. En heel vaak is eerst stabilisering nodig (vaste lasten kunnen worden betaald en er is voldoende inkomen om dat te doen). Vaak is de situatie bij burgers met schulden lange tijd instabiel (flexibele contracten, ontslag en weer gaan werken, wel of niet uitkering, toeslagen en invordering, etc.).

b. Veel schuldenaren kunnen niet voldoen aan de toelatingseisen van de Wsnp

Ik ben kantonrechter in bewindszaken en heb geen directe eigen ervaring met de Wsnp.
De genoemde wettelijke 10-jaarstermijn komt bij mij over als zeer lang. Er zijn juist bij deze groep burgers veel wisselende omstandigheden.
Het lijkt mij dat een beroep op de hardheidsclausule (5-jaarstermijn) best kans van slagen heeft als het maar goed wordt onderbouwd. Dan is natuurlijk een goede toeleider van groot belang. Dat mensen zelf van het bestaan van een hardheidsclausule afweten mag je niet verwachten.
Ik vind het wel logisch dat eerst gepoogd moet zijn om een minnelijke schuldsanering van de grond te krijgen. Als er een lichtere en meer voor burgers toegankelijke vorm van schuldsanering is, verdient die immers de voorkeur boven een meer formele en strengere vorm. Mijn beeld is ook dat altijd gepoogd wordt eerst in de minnelijke schuldsanering te komen. Dat is vrij algemeen bekend.

c. Mensen onder schuldenbewind stromen te weinig door naar het minnelijk respectievelijk wettelijk traject

Schuldenbewinden bestaan pas sinds 2014.
De uitstroom uit schuldenbewind is inderdaad (nog) niet zo groot. Toch wordt die uitstroom wel groter: deels doordat rechtbanken scherper toetsen of de grond problematische schulden nog aanwezig is, deels omdat er inmiddels een ronde 5-jaarsevaluatie van de bewinden is geweest waarbij de uitkomst met regelmaat is dat de problematische schulden zijn opgelost (soms door minnelijke schuldsanering of Wsnp). Waren de schulden de enige grond voor bewind, dan heffen we in zo'n geval het bewind ook op.

De uitstroom richting MSNP of Wsnp is onder andere niet zo groot door die strengere selectie-criteria van de MSNP en Wsnp. Daardoor blijven relatief veel mensen in het bewind zitten.
Dat bewindvoerders hun taak tot toegeleiding niet zo serieus nemen herken ik niet, zeker niet in algemene zin. Er zijn wel bewindvoerders die zich niet zoveel moeite getroosten, maar er zijn er ook die heel veel moeite doen tot toegeleiding. Er moet echter wel eerst sprake zijn van een stabiele situatie.
Inderdaad is het zo (dat blijkt uit alle projecten die lopen) dat samenwerking met een gemeente helpt bij de toegeleiding naar de MSNP. Dan moet een gemeente ook wel in staat zijn de burger goed en gericht en gestructureerd te begeleiden. Dat was en is niet altijd zo, ook door gebrek aan middelen bij de gemeente.
De rechtbank bespreekt scherper dan voorheen met bewindvoerders hun praktijk bij het werken met schuldenbewinden (jaarlijkse gesprekken). Ook vindt controle plaats op de voortgang in het kader van de controle op de rekening en verantwoording. Hoe is de doorstroom? Stromen voldoende schuldenbewinden uit? Wat zijn belemmerende factoren? Dat kan overigens ook aan de orde komen als burgers op zitting of in een klacht aangeven ontevreden te zijn met voortgang door bewindvoerder. Soms heeft die klacht er ook mee te maken dat de communicatie niet goed loopt of dat men vindt dat de bewindvoerder te weinig leefgeld overmaakt. Als de klacht is dat er te weinig met de schulden wordt gedaan, wordt dat grondig met een bewindvoerder op zitting besproken. Zeker in de eerste paar jaar van een schuldenbewind is de bewindvoerder vaak nog bezig de schulden te stabiliseren (zie boven).

Kantonrechter bij de rechtbank Rotterdam

— Dhr. R. Kruisdijk

Ombudsman/instroom Wsnp

Uit de reactie op de 3 knelpunten hieronder, blijkt wel in hoeverre ik mij herken in die geschetste knelpunten. Ik zal daarom daarover niet apart iets melden. Ik ben wel van mening dat 'schuldenbewind' zou moeten worden ondergebracht bij één landelijke instantie zodat gewerkt kan worden vanuit één maatstaf en continuïteit gegarandeerd is. Een deel van de bewindvoerders die 'schuldenbewind' uitvoert doet dat niet goed, ondanks inspanningen van branche organisaties en landelijke richtlijnen en kwaliteitsnormen (bewaakt door het LKB) en toezicht vanuit de kantonrechters. Er 'vallen' ieder jaar wel een aantal kantoren 'om' in welke gevallen de betrokkenen moeten worden ondergebracht bij een ander kantoor, terwijl het ook voorkomt dat bewindvoerderskantoren maandenlang moeten worden 'gemonitord' door de kantonrechter vanwege slecht functioneren wat erg veel tijd en energie kost, zonder dat succes gegarandeerd is. Slecht functioneren kan zijn puur 'achterstanden' of niet reageren op brieven van de rechtbank (rappellen) maar ook klachten van de onderbewindgestelden, welke klachten door de kantonrechter moeten worden behandeld (al dan niet omdat het eigenlijk een verzoek 'wijziging bewindvoerder' dwz 'ontslag' betreft). Deze problemen zouden bij centrale sturing en financiering/bemensing wellicht niet voorkomen.
Een rol voor de Ombudsman zie ik wel degelijk weggelegd in het kader van dit discussiestuk, omdat de praktijk uitwijst dat de politiek wel luistert naar een rapport van de Ombudsman.
Wat betreft de knelpunten:

1. Advies en begeleiding bij de indiening van een Wsnp-aanvraag

Mijn ervaring als voormalig Insolventierechter is dat de begeleiding enorm verschilt per gemeente en per schuldhulpverlenende instantie. Ik heb veel Wsnp-toelatings zittingen gedaan, zowel bij

de rechtbank in plaats A.[54] als bij rechtbank in plaats B. Steevast kwamen verzoekers uit A. (...) naar de zitting vergezeld door een medewerker van de gemeente of van een samenwerkingsverband (...) of een particuliere organisatie. Op de zittingen in plaats B. kwamen mensen veelal alleen, zonder begeleiding en slecht voorbereid. Blijkbaar zijn er wel keuzes te maken in dat verband (wel of geen advies geven, of begeleiding).
Het is van belang dat verzoekers die begeleiding krijgen. Niet alleen zijn ze beter voorbereid en weten ze waar ze aan beginnen; de dossiers zijn ook beter samengesteld (door de begeleider). Toegeleiding naar de Wsnp zal zo snel mogelijk een integraal/verplicht onderdeel moeten worden van de schuldhulpverlening.
In hoeverre beschermingsbewindvoerders actief werken aan advies en begeleiding bij het indienen van de Wsnp-aanvraag, is mij niet bekend. Als toezichthouder op 'bewinddossiers' dringen wij er bij beschermingsbewindvoerders wel steeds meer op aan dat zij inzetten op schuldhulpverlening of de gang naar de Wsnp en daarbij bepaalde termijnen hanteren. Zie ook onder 3.

2. De toelatingseisen van de Wsnp

De vereiste poging tot (eerst) een minnelijke regeling is een goede voorwaarde. Vanuit de minnelijke regeling, na afloop van dat traject, is de afdracht aan de schuldeisers in het algemeen ook hoger dan na het Wsnp-traject. Dat heeft vooral te maken met de kosten (salaris) van de Wsnp-bewindvoerder en de kosten die de Kredietbank bijvoorbeeld, niet in rekening brengt.
Het minnelijk regime is voor de betrokkene ook milder dan het Wsnp-regime (minder stringent toezicht).
Het zou een oplossing zijn als zowel de 5- als de 10-jaars termijn door de Wsnp-rechter opzij gezet zou kunnen worden op grond van bijzondere omstandigheden/wending ten goede, en dan ambtshalve, dus zonder dat daarom expliciet wordt verzocht door de betrokkene. Dat zou een hoop pijn weg kunnen nemen. Ik denk dat Wsnp-rechters met die hardheidsclausule heel goed om kunnen gaan, ook al omdat zij zich wel bewust zijn van het gegeven dat schuldeisers (lees: de samenleving) in feite mee betalen aan de schuldsanering. Schuldeisers moeten immers vaak genoegen nemen met afbetaling van een heel klein deel van hun schuld.

3. Doorstroming van schuldenbewind naar shv/MSNP en Wsnp

In het discussiestuk wordt een dalende Wsnp-instroom als gegeven gepresenteerd (ik ben daarmee als kantonrechter niet bekend). Er is daartegenover wel een toenemende en flinke instroom aan schuldenbewinden (getallen kan ik desgewenst opvragen). Bij het toezicht op de beschermingsbewindvoerders (de accountgesprekken die wij jaarlijks met de bewindskantoren hebben)(maar ook uit klachten van onderbewindgestelden) blijkt dat niet alle bewindvoerders inzetten op de gang naar het minnelijk dan wel het wettelijk traject. Daar wordt wisselend mee om gegaan. Er zijn bewindvoerders die te veel/te lang blijven hangen bij 'stabiel' maken van de inkomens situatie van de betrokkene, naast inventariseren van de schuldenpositie/aanschrijven van de schuldeisers (wat ook hun taak is). Of zij zijn erg voorzichtig, hanteren lange termijnen, omdat zij niet willen dat hun cliënt die schone lei niet halen, tussentijds uit de Wsnp gezet worden en dan inderdaad 10 jaar moeten wachten voor een 2e kans. Bewindvoerders kunnen daarin heel 'directief' zijn: 'wij weten wel wat goed voor je is'.
Kantonrechters zouden hier strikter op kunnen toezien. Landelijk, middels de Expertgroep CBM/ het LOVCK&T, zouden er afspraken gemaakt kunnen worden en normen gesteld kunnen worden (qua doorlooptijden, inspanningsverplichtingen etc.) bijvoorbeeld middels de Aanbevelingen meerderjarigenbewind (www.rechtspraak.nl).
Bij een schuldenbewind ontvangen de beschermingsbewindvoerders ook een hoger tarief dan bij een 'regulier' bewind (met als grondslag een lichamelijke en/of geestelijke toestand). Omdat de bewindvoerder ook extra taken heeft (als die toegeleiding naar de schuldhulpverlening).
Er zou eens gekeken moeten worden of de financiering van het werk van beschermingsbewind-

54 De plaatsnamen zijn geanonimiseerd.

voerder voldoende is voor deze (en andere taken) ook al omdat er over die vergoeding veel geklaagd wordt – soms kan die vergoeding ook niet geïnd worden in verband met te weinig inkomsten van de betrokkene en doet de bewindvoerder het dus pro deo, of ontstaat er een vordering op de betrokkene – en steeds vaker de bewindvoerders een verzoek om extra beloning neerleggen bij de kantonrechter. Op grond van de Regeling beloning bewindvoerders kan een extra beloning worden toegekend, in 'uitzonderlijke' gevallen.
Theoretisch hebben bewindvoerders een financieel belang bij het 'houden' van hun cliënten-(bestand). Daar komt bij kijken dat bewindvoerders bij 'schuldenbewind' vooral gedurende het eerste jaar moeten investeren in het dossier van hun cliënt (inventariseren van schulden, afbetalingsregelingen proberen te maken, stabilisatie van het inkomen, toeslagen aanvragen en (eventueel)belastingaangiftes verzorgen (belastingteruggave). In de volgende jaren profiteren bewindvoerders dan weer van deze investering en loopt het dossier soepel en blijven de werkzaamheden beperkt/-er qua omvang. Er zijn bewindvoerders die er over klagen als hun cliënten verzoeken om 'opheffing' van het bewind zodra ze in de schuldhulpverlening zitten; zij hebben dan al het (voor)werk verricht, zo menen zij, en op het moment dat ze er een beetje aan kunnen gaan verdienen, loopt de cliënt weg. Toch is niet mijn indruk dat bewindvoerders om reden van verdiensten hun cliënten jarenlang aan het lijntje houden. Veel bewindvoerders werken vanuit hun sociale gedrevenheid wel degelijk aan het financieel zelfredzaam maken van hun cliënten en aan die uitstroom naar MSNP of Wsnp. Ook zien we regelmatig dat bewind-oerders zelf, ongevraagd, het lager tarief in rekening brengen op/vanaf het moment dat er niet langer sprake is van een problematische schuldenlast (bv bij de schone lei). Niet altijd natuurlijk. Maar dat is wel de bedoeling.
Er wordt in Rotterdam vanuit de gemeente gewerkt met een Convenant met bewindvoerders. Nog niet alle bewindvoerders doen daaraan mee. Die samenwerking lijkt succesvol.

Emeritus hoogleraar rechtssociologie aan de Erasmus Universiteit en de Universiteit Leiden

— Nick Huls

Naar een maatschappelijk effectieve schuldenrechter

Recentelijk pleitten enkele insolventiejuristen voor een spoedige invoering van de WHOA, de wet homologatie onderhands akkoord. Vanwege de coronacrisis verwachtten zij veel maatschappelijke schade als deze schuldsaneringswet voor bedrijven niet snel wordt aangenomen.
Het kabinet sloot op 26 maart een convenant dat huisuitzettingen tijdens de coronacrisis verbiedt. Staatssecretaris Van Ark van SZW riep alle betrokken instanties op om een coulante houding aan te nemen ten opzichte van financieel kwetsbare mensen. Duidelijk is dat de coronacrisis niet alleen schulden zal veroorzaken bij ondernemingen, maar ook bij (nieuwe groepen) particulieren. In dit artikel pleit ik ervoor om de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp), die een schone lei mogelijk maakt, recessie-proof te maken. Er bestaat grote maatschappelijke behoefte aan een ruime toegang tot een actieve schuldenrechter die kwijtschelding van schulden faciliteert.

De geschiedenis van de Wsnp

Kwijtschelding van schulden via de wettelijke schuldsanering mocht zich in het verleden niet in een grote populariteit van praktijkjuristen verheugen. Toen de Wsnp in 1996 bij de Eerste Kamer aanhangig was, riep de Amsterdamse advocaat Van Hees de senatoren op om de wet te verwerpen. Hij schetste het beeld van debiteuren die zich 'op de fiets' gemakkelijk van hun schulden zouden kunnen bevrijden (van Hees 1996; Huls 1999, p. 14 -16). Zijn betoog leidde tot een drempelverhoging voor de toelating tot de schuldsanering (Lankhorst 1997).

In 2003 klaagden de rechters bij de Minister van Justitie dat ze te veel saneringszaken kregen van debiteuren die 'er nog niet klaar voor waren'. In reactie hierop werden wederom enkele drempels in de wet opgenomen (Verschoof 2004). De toegang tot het wettelijk traject is uitsluitend mogelijk, als eerst een minnelijk traject bij de gemeente is doorlopen. Pas na een zogenoemde 285 Fw-verklaring dat het minnelijk traject is mislukt, kan de debiteur bij de rechter terecht.
Na de invoering van de Wsnp stelden Jungmann e.a. (2001) in een wetsevaluatie vast dat het minnelijk traject van de gemeente en het wettelijk traject via de rechtbank gescheiden werelden waren gebleven en niet goed op elkaar aansloten. Recentelijk kwam het bureau Berenschot tot eenzelfde conclusie (Berkhout e.a. 2019).
Er is in de wereld van de hulp bij schulden geen sprake van samenwerking in een keten, maar van een gebroken ketting. Professionele deelbelangen domineren waardoor procedures te lang duren en schuldenaren onvoldoende worden geholpen.

De marginalisering van de Wsnp

Na een vlotte start is de Wsnp in de loop der jaren naar de marge van het schuldenveld gedreven. De instroom daalde van ruim 14.000 zaken in 2011 tot 4.632 in 2019.
Deze daling heeft vier oorzaken (Huls 2016, p. 49 -65). In de eerste plaats is voor het minnelijke traject een ruime financiering beschikbaar, omdat schuldhulp een onderdeel is van het gemeentelijke armoedebeleid, dat door het ministerie van SZW wordt gefinancierd. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) uit 2012 verlegde het zwaartepunt van het beleid naar de gemeenten, die schuldhulp van een bepaald niveau moeten bieden. Bovendien heeft het minnelijke traject sinds 1 januari 2018 een extra aantal juridische bevoegdheden gekregen (een moratorium bij bedreigende situaties, een dwangakkoord en voorlopige voorzieningen bij spoedeisende zaken: resp. de artikelen 287b Fw, 287a Fw en 287 lid 4 Fw).
Een tweede oorzaak is de sterke opkomst van het beschermingsbewind voor schulden sinds de wetswijziging in art 1:431, lid 1 BW in 2013, die onderbewindstelling bij de kantonrechter voor problematische schulden expliciet mogelijk maakte. Voor dit schuldenbewind kan door schuldenaren met een laag inkomen een beroep worden gedaan op de bijzondere bijstand.
In de derde plaats spelen sinds 2015 in het kader van de decentralisatie van het sociale domein (de Wet maatschappelijke ondersteuning) wijkteams een grote rol, die tijdens de zogeheten keukentafelgesprekken dikwijls schuldenproblemen tegenkomen.
Een vierde oorzaak is gelegen in de terughoudende opstelling van het ministerie van Justitie, dat er mee akkoord ging dat de beleidsfocus is verschoven van schuldenvrij (de Wsnp) in het wettelijk traject naar 'hanteerbare schulden' in het minnelijke traject en het schuldenbewind.
De schuldsanering werd door opeenvolgende kabinetten gepresenteerd als een onaantrekkelijk alternatief, een uiterste middel, een 'ultimum remedium'.
Deze vier ontwikkelingen hebben er toe geleid dat de rechter steeds verder uit beeld is geraakt en dat SZW het overheidsbeleid inzake schulden domineert. Dit ministerie beschikt echter vanwege de grondwettelijke verankerde gemeentelijke autonomie nauwelijks over directe sturingsmogelijkheden.
De gemeentelijke praktijk houdt mensen langer in de schulden in plaats van het tijdig bieden van het perspectief op een schone lei. Slechts een beperkt aantal gemeentelijke interventies leidt tot de afkoop, c.q. eindigheid van schulden.
Op 2 april jl. heeft Minister Dekker het wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind ingediend. Gemeenten mogen, drie maanden nadat het schuldenbewind is ingesteld, de rechter adviseren om een lichtere vorm van gemeentelijke ondersteuning vast te stellen. Gemeenten kunnen zo hun regierol in de schuldhulpverlening beter vervullen volgens de Toelichting. Verder regelt het wetsontwerp dat schuldenbewind alleen voor een bepaalde tijd kan worden ingesteld.
Op weg naar de schone lei van de Wsnp staan anno 2020 talrijke horden bij verschillende adressen die de debiteur moet nemen: een keukentafelgesprek met het wijkteam, de hulp van een vrijwilliger, een traject bij een professionele private of gemeentelijke schuldhulpverlener, een budgetcoach, het beschermingsbewind, het bemachtigen van een modelverklaring van art. 285 Fw, etc.

De huidige situatie is een maatschappelijke en juridisch doolhof. Het gevolg is dat de debiteuren vaak vast komen te zitten in een onontwarbare kluwen van regels, overheidsinstanties en belanghebbenden (Jungmann e.a. 2018). Debiteuren verkeren in een soort *Hotel California*: Ze kunnen wel uitchecken in het minnelijk traject, maar ze bereiken niet de uitgang van de schone lei.

De dubbelrol van de rechter bij schulden

Zowel voor crediteuren als voor debiteuren is de toegang tot de rechter problematisch. Voor crediteuren is het innen van schulden bij particulieren moeilijker geworden door de verhoging van de griffierechten. De Minister van rechtsbescherming heeft wel een wetsontwerp aangekondigd waarin een verlaging van het griffierecht wordt geregeld voor vorderingen tussen de € 500 en € 5.000.
Verder is het voor landelijk werkende crediteuren bezwaarlijk dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de manier waarop de rechtbanken vorderingen beoordelen en de relevante regelingen toepassen.
Voorts is een probleem voor de 'gewone' crediteuren dat er bij problematische schulden in de particuliere sfeer doorgaans meer dan tien andere crediteuren betrokken zijn, die allen hun rechten opeisen. Niet zelden heeft de overheidsvordering een juridische preferentie. De knellende schuldenwetgeving leidt er toe dat vrijwillige regelingen moeilijk tot stand komen (Jungmann e.a. 2018).
Voor de debiteuren zijn de hardere incassopraktijken, zowel van private als van publieke schuldeisers, problematisch omdat deze vaak betalingsregelingen in de weg staan. Veel schuldenaren verschijnen niet op de terechtzitting als een vordering tegen hen wordt ingesteld, wat resulteert in verstekvonnissen met extra kosten. Er bestaat derhalve behoefte aan een effectievere rol van de rechter bij de aanpak van problematische schulden.

Maatschappelijk effectieve rechtspraak

In het regeerakkoord is een schuldenrechter aangekondigd die de problemen van de debiteur in samenhang (met 'regie') kan aanpakken. In de periode dat het KEI-project (Kwaliteit en Innovatie rechtspraak) ontwikkeld werd, bestond de ambitie om door geavanceerde ICT de verschillende informatiestromen binnen de rechtbank aan elkaar te knopen. Zo zou de rechter een compleet beeld krijgen van de verschillende vorderingen waarbij de debiteur betrokken is. Het idee was dat de informatie uit de incassopraktijk gedeeld kon worden met de informatie van het beschermingsbewind, alsmede met de Wsnp- en faillissementszaken. Zo zouden rechters hun regierol beter kunnen waarmaken.
Dit perspectief is echter thans achterhaald omdat KEI in zijn oorspronkelijke vorm is beëindigd. Alleen het onderdeel KEI-toezicht is doorgezet, wat heeft geleid tot een digitalisering van insolventiezaken en de talloze beschermingsbewinden. Het probleem van de gebrekkige interne informatieverwerking binnen de rechtspraak is hiermee nog niet verholpen.
Een tweede probleem is de administratieve overbelasting van de sector kanton vanwege het toezicht op de grote en groeiende aantallen beschermingsbewindszaken.
De kwaliteit van het schuldenbewind laat vaak te wensen over. Rotterdam en Amsterdam hebben onlangs convenanten gesloten zodat slecht presterende schuldbewindvoerders geweerd kunnen worden. Het huidige systeem geeft de bewindvoerder onvoldoende prikkels om de debiteur los te laten, en zorgt voor een veel te beperkte uitstroom-doorstroom aan zaken.
Het wetsvoorstel Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind maakt het mogelijk dat de kantonrechter een lichtere (lees: goedkopere) voorziening treft als de gemeente dat verzoekt. Helaas is er in dit wetsvoorstel geen analogie gezocht met art. 1:446a BW, dat bepaalt dat een bewindvoerder zich in zijn verslag dient uit te laten over de vraag of er een mindere, of een verder strekkende voorziening is aangewezen. Kansloze schuldenposities moeten in een schuldsanering omgezet kunnen worden door de rechter.
Als we spreken over probleemoplossende rechtspraak (Verberk 2011), moeten we dus ook kritisch kijken naar de problemen die binnen de rechtspraak opgelost moeten worden. De rechter kan

de meerdimensionale problemen van de schuldenaren niet alleen oplossen, maar hij heeft wel de mogelijkheid om richtinggevende maatregelen te stimuleren of te nemen die de kansen op succes vergroten.
Sinds de verkenning Rechtspraak die er toe doet (Raad voor de Rechtspraak 2016) is maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER) op de agenda gezet (Hartendorp 2020), ten behoeve van onder andere rechtzoekenden met een veelvoud van schulden en het toezicht op personen die onder bewind zijn gesteld (Verberk 2019). Inmiddels hebben verschillende rechtbanken experimenten opgezet met betrekking tot de behandeling van incassozaken. Daarvan wordt hieronder een overzicht gegeven.

Lopende experimenten per 1 januari 2020

Amsterdam en Rotterdam
Tijdens incassozittingen van de kantonrechter is een medewerker van de gemeentelijke kredietbank aanwezig, die eventueel hulp kan bieden aan debiteuren.
Een tweede innovatie bestaat uit afspraken met zorgverzekeraars, drinkwaterbedrijven en woningbouwcorporaties over gebundelde behandeling van grote aantallen onbetaalde rekeningen, met een tevoren gemandateerde betalingsregeling. Als de debiteur verschijnt en een betalingsregeling wenst, kan de rechter deze accorderen overeenkomstig de gemaakte afspraken. Als de debiteur deze regeling vervolgens niet nakomt, heeft de crediteur een executoriale titel die hij ten uitvoer kan leggen.

Den Haag
Bij de rolzitting van de kantonrechter is een schuldenfunctionaris van de rechtbank aanwezig die de debiteur desgewenst kan doorverwijzen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening.
In de tweede plaats wordt het toezicht op de bewindvoerder verscherpt. De rechtbank wordt bij schuldenbewind wat actiever.
Bij de Wsnp moet de gemeente de rechtbank bij de aanvrage al adviseren of er aanvullende maatregelen nodig zijn om het wettelijk traject tot een succes te maken. Verder is tijdens het hele Wsnp traject één schuldenrechter gekoppeld aan de debiteur. Er wordt meer verwacht van de Wsnp-bewindvoerders, die eveneens advies moeten geven aan het eind van het traject over de zelfredzaamheid van de debiteur en de eventuele nazorg.

Midden Nederland
De rechtbank Midden Nederland experimenteert met de versimpeling van een dwangakkoord. Niet meer hoeft het hele Wsnp-verzoek al te worden bijgevoegd bij het verzoek dwangakkoord (een wettelijk vereiste) en de termijn waarop het dwangakkoord wordt behandeld ter zitting wordt langer ingepland, waardoor er meer tijd is om een schikking te treffen. Dit werkte zo goed dat deze pilot al vaste werkwijze is geworden – hopelijk volgen ook de andere rechtbanken. Een voorstel vanuit het minnelijke traject kan zo dus eenvoudiger en met meer effect worden ingediend.

Limburg
De rechtbank Limburg kent een proefproject met een ‘schuldenloket’, waarbij de kantonrechter op de zitting een debiteur kan doorverwijzen naar de ‘schuldenfunctionaris’. Dit is een medewerker van de rechtbank die nagaat of er sprake is van problematische schulden en of de debiteur openstaat voor schuldhulpverlening. Is hiervan sprake, dan maakt de schuldenfunctionaris een afspraak met de schuldhulpverlening in de woonplaats van de debiteur,

Zeeland-West Brabant
Sinds maart 2018 experimenteren de rechtbank Zeeland-West-Brabant, de gemeente Tilburg en bewindvoerders met het doel om het aantal (kostbare) schuldenbewinden terug te dringen. Voordat een bewindvoerder een verzoek bij de kantonrechter doet, vraagt hij eerst om advies bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Uit een eerste evaluatie blijkt dat deze aanpak

positieve resultaten oplevert. In een volgende fase wordt bekeken hoe de uitstroom uit het bewind kan worden vergroot.

Dit zijn nuttige initiatieven om bepaalde problemen op te lossen, maar ze bestrijken slechts het eigen arrondissement. Er is daarnaast behoefte aan een coherente totaalvisie van de rechtspraak op de aanpak van de schuldenproblematiek.

Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak

Het visiedocument van de werkgroep schulden en rechtspraak uit februari 2019 (Raad voor de Rechtspraak 2019), bevat voorstellen om de positie van de schuldenaar te verbeteren in bestaande procedures. Het gaat hierbij om vroegtijdige signalering, slagvaardig ingrijpen, adequate nazorg en schuldenbewind, onderwerpen die hieronder kort nader worden belicht.

Vroegtijdige signalering: Schuldenfunctionaris

De 'schuldenfunctionaris' is geïnspireerd door het model van de reclasseringsfunctionaris. Het werkt alleen bij debiteuren die naar de rechtbank gekomen zijn. Heel positief in deze benadering is dat rechtbank en gemeente(n) samenwerken. In de uitwerking doet zich soms het probleem voor dat sommige rechtbanken talrijke (deel)gemeenten bestrijken. Bij de rechtbank Overijssel zijn dat er veertig. Voor deze innovatie is geen wetswijziging nodig. Het is aan te bevelen dat alle rechtbanken deze vernieuwing incorporeren, bijvoorbeeld in de vorm van een uniforme rechtersregeling.

Slagvaardig ingrijpen

Een breed of een smal moratorium kan vanuit de schuldhulpverlening worden aangevraagd bij de rechtbank als het niet lukt om alle schuldeisers te bewegen om mee te werken aan een minnelijke regeling. Gebleken is dat het brede minnelijke moratorium in de praktijk te omslachtig is en gewoon niet werkt: sinds de inwerkingtreding op 1 april 2017 is het slechts een enkele keer in de rechtspraak gehonoreerd.
Hier zou het niet alleen de gemeente moeten zijn die een (vereenvoudigde !) aanvraag kan doen bij de schuldenrechter, en zou die 'regie-schuldenrechter' de aanvraag bijvoorbeeld ook moeten kunnen omzetten in een verzoek om schuldenbewind of een wettelijke schuldsanering.
Verder formuleert de werkgroep de wenselijkheid van een drietal interventies gedurende het minnelijk traject:

- het opleggen van een betalingsregeling in het kader van een dwangakkoord;
- het toewijzen van een budgetcoach;
- het opleggen van schuldenbewind.

Ten aanzien van de Wsnp suggereert de werkgroep de volgende (wets)aanpassingen:

- de Rechter Commissaris is dezelfde rechter als de rechter die de schuldenaar heeft toegelaten tot de wettelijke regeling;
- verkorting van de goede trouw toets uit art. 288 lid 1 onder b Fw, van vijf naar twee jaar;
- de imperatieve afwijzingsgrond van tien jaar voor recidive (art. 288 lid 2 onder d Fw) veranderen in een facultatieve;
- de art. 285 verklaring is niet nodig als voldoende aantoonbaar is na een zekere periode van budgetbeheer of het beschermingsbewind dat een minnelijke regeling niet haalbaar is gebleken;
- ruimere publicatie van uitspraken waarin de hardheidsclausule wordt toegepast, met het doel de rechtseenheid op dat punt te vergroten.

Adequate nazorg

Bij het verlenen van de schone lei aan het einde van de Wsnp - procedure heeft de debiteur soms behoefte aan blijvende ondersteuning. De werkgroep pleit er voor dat de rechter dan budgetbeheer, budgetcoaching, administratieve ondersteuning en – in het uiterste geval – schuldenbewind bij de kantonrechter als maatregel kan opleggen.

Ik meen dat deze aanbevelingen een constructieve, maar te bescheiden bijdrage zijn om de schuldenproblematiek echt effectief aan te pakken. In de *quick scan* van het Bureau Wsnp (Bureau Wsnp 2020) wordt vooral van de afschaffing van art. 285 Fw (of een parallelle alternatieve toeleidingsroute naar de Wsnp) een positief effect verwacht op de instroom van zaken naar de Wsnp en de schone lei. Ik pleit er voor dat de innovaties die geen wetswijziging vragen snel door alle rechtbanken worden geïncorporeerd, bij voorkeur op een uniforme wijze.

Een ruimere toegang tot de schone lei

Omdat opeenvolgende kabinetten in het verleden de Wsnp ten onrechte als een te vermijden allerlaatste optie, als een ultimum remedium presenteerden, is de schone lei teveel op de achtergrond geraakt. Thans blijven de meeste debiteuren hangen in de talrijke en langdurige trajecten van de gemeente en het schuldenbewind. De vele hulpverleningstrajecten worden uit de overheidsmiddelen betaald, nemen veel tijd in beslag, met een vaak onbekend rendement, terwijl de schuldenberg door het tijdsverloop alleen maar hoger wordt (rente, incassokosten, nieuwe schulden). De Wsnp biedt een radicale *standstill* en heeft zich de afgelopen jaren als efficiënt en relatief snel saneringsmiddel bewezen voor wie de Monitoronderzoeken raadpleegt (ruim 75% schone lei ondanks het strenge toezicht). De doorstroom naar de Wsnp en de schone lei is echter vrijwel tot stilstand gekomen. Het is gewenst dat het perspectief van een schuldenvrije toekomst door middel van sanering aan meer burgers wordt geboden (Schut 2018). Voor de nodige kredietfaciliteiten (schuldenborgfondsen) ten behoeve van de sanering kan gedacht worden aan particuliere fondsen maar ook aan de Bank voor Nederlandse Gemeenten (BNG).
Het basisprobleem van minnelijke schuldregelingen is vanaf 1979 hetzelfde gebleven. Als er één crediteur niet meewerkt, kan het minnelijk traject niet slagen en is een gang naar de rechter onvermijdelijk: hetzij voor een dwangakkoord, hetzij voor het wettelijke traject.
Er zijn gemiddeld veertien crediteuren bij een problematische schuldsituatie, dus de kans dat een van hen weigert, is maar al te reëel. Sommige overheidsinstanties zijn wettelijk verplicht om de vordering volledig te incasseren.
In de Wsnp kan de rechter alle schuldeisers dwingen om eerlijk te delen in het verlies. De schuldenproblematiek is immers niet alleen een probleem tussen de debiteur en de crediteur, maar zeker ook een collectief probleem van de crediteuren onderling. De Wsnp creëert een gelijker speelveld voor alle crediteuren, in plaats van de grootste of snelste beslaglegger te belonen met de beperkte buit. Wsnp-bewindvoerders zijn in de positie om zowel het crediteuren- als het debiteurenbelang te behartigen.
In de literatuur zijn verschillende voorstellen gedaan om debiteuren een royalere toegang tot het wettelijke traject te bieden. Zo stellen Zijp en Willebrand (2018) voor om de mogelijkheid te bieden om na een half jaar informeel traject een gemotiveerd Wsnp-verzoek in te dienen. Een half jaar is volgens hen lang genoeg om een minnelijke traject op te zetten en te laten slagen. Als dat niet lukt, bijvoorbeeld omdat de crediteuren niet meewerken, zou de bewindvoerder, de gemeente of de debiteur zelf zich direct tot de rechter moeten kunnen wenden. De voormalige voorzitter van RECOFA, Engberts (2018), heeft in een open brief aan Minister Dekker vergelijkbare voorstellen gedaan. Door een dergelijke omzetting mogelijk te maken kan daarna versneld een schone lei worden verleend. Daarbij wordt rekening gehouden met de periode dat de debiteur een minnelijk traject, budgetbeheer of schuldenbewind heeft doorlopen.
In maart 2015 heeft de toenmalige staatssecretaris Dijkhoff gesuggereerd dat toelating tot de Wsnp vanuit het beschermingsbewind mogelijk is, maar hij is daarin tot op heden niet gevolgd door de rechters.
Raats (2018) heeft voorgesteld om de voorlopige toelating van de Wsnp opnieuw te introduceren, die met de wetswijziging van 1 januari 2008 ten onrechte kwam te vervallen. De stress, veroorzaakt door aandringende crediteuren, is dan weggenomen, zodat in alle (schuld)rust gewerkt worden aan een terugbetalingsplan. Ook dit is een aansprekende maatregel die praktisch buitengewoon nuttig kan zijn. Bijvoorbeeld bij het ophelderen van een schuldenprobleem (bijvoorbeeld belastingschulden), waartoe de betrokkene zelf niet meer in staat is, of bij kleine ondernemers/zzp‘ers, waar dan een voorlopig aangestelde bewindvoerder de boel kan inventariseren en de

rechter beter ingelicht over de toelating kan beslissen. Thans volgt in dit soort twijfelgevallen vaak een afwijzing waardoor de onduidelijke situatie blijft zoals die is of verergert.

Bouwstenen voor een schuldenrechter

Om de aanpak van schuldenzaken, zowel aan de incassozijde als aan de beschermingskant, beter te coördineren moet de rechtspraak zichzelf beter positioneren, op basis van een breed gedeelde visie. Hieraan ontbreekt het momenteel, zoals ook geconstateerd door Peters & Combrink Kuiters (2017).
Ik wil pleiten voor één rechterlijk insolventieteam van schuldenrechters (kanton- en rechtbank-rechters) plus adequate ondersteuning, dat alle schuldenzaken behandelt, te weten:

- Verzoeken tot betaling door private en publieke crediteuren. De Rechtspraak kan veel leren van de ervaringen met E-court. Uiteraard moet de rechtbank steeds de toets op onredelijk bezwarende consumentenbedingen in algemene voorwaarden uitvoeren;
- Als aan de incassokant blijkt dat er indicaties zijn van een problematische invordering, bij voorbeeld vanwege de aanwezigheid van meer schuldeisers of van multiproblematiek bij de debiteur, kan de rechter de zaak doorverwijzen naar de Wsnp. Dit bespaart veel tijd, kosten en procedures.
- Bij verzoeken om bescherming door of vanwege de debiteur, beschikt de rechter over een breed pakket, variërend van een betalingsregeling, een dwangakkoord, beschermingsbewind, voorlopige voorzieningen, en schuldsanering tot en met faillissement. Ook het brede minnelijke WGS-moratorium zou binnen dit totaalpakket aan maatregelen tot nieuw leven kunnen worden gewekt.

Het insolventieteam functioneert als een rangeerder die alle vorderingen op het juiste spoor zet. De schuldenrechter behandelt het incasso – en het beschermingsaspect in onderlinge samenhang. Ter zitting wordt actief gezocht naar de beste oplossingsrichting. De rechter hoeft niet altijd zelf de probleemoplosser te zijn. Soms is een doorverwijzing effectiever.
Verder pleit ik er voor het administratieve toezicht te outsourcen naar een externe instantie, hetzij publiek (BFT, AFM, of het Bureau Wsnp samengevoegd met het CBM, het landelijk kwaliteits-bureau curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren) hetzij privaat (accountant).

Ten slotte

Recentelijk hebben de gemeenten Arnhem en Amsterdam projecten opgezet om schulden van jongeren kwijt te schelden. Een achterliggende gedachte daarbij is dat het prijsgeven van bepaalde vorderingen zich terugverdient doordat toekomstige uitgaven voor hulpverlening, bijzondere bijstand, sociale uitkeringen etc. niet meer nodig zijn of beperkt kunnen worden. Kwijtschelding van schulden is tegenwoordig geen taboe meer in de publieke en de private sfeer. Op grond van een maatschappelijke kosten-baten analyse (Huls 2016, p. 93-94) kan schuld-vergeving per saldo voordelig uitpakken. De Coronacrisis is een extra stimulans voor de wetgever en de rechter om ruim baan te geven aan een bereikbare, soepele en snelle schuldsanering.

Literatuur

Berkhout e.a. 2019
Berkhout, B., A. Baan, L. Broeks, N. Jungmann e.a., Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering, Utrecht: Berenschot 2019.

Bureau Wsnp 2020
Bureau Wsnp, Quick scan naar de toegankelijkheid van de Wsnp, vervolgrapport Raad voor rechtsbijstand Den Bosch februari 2020

Engberts 2018
B.J. Engberts, Hoe de dalende instroom in de Wsnp – bij onverminderde schuldenproblematiek – te keren?, Wsnp-periodiek, nr. 3 2018, p. 2-4.

Hartendorp 2020
Rogier Hartendorp, Naar m(e)er rechtspraak?, oratie Leiden, 31 januari 2020.

Van Hees 1996
A. van Hees, De Eerste Kamer moet het wetsvoorstel Schuldsanering verwerpen, NJB 1996, p. 589-591.

Huls 1999
N.J.H. Huls, Make my day. Een rechtssociologische herwaardering van faillissementswaarden, oratie Leiden, Deventer: Kluwer 1999.

Huls 2016
Nick Huls, Vergeef ons vaker onze schulden. Naar een schone lei 2.0., afscheidsrede Leiden, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016.

Jungmann 1996
Nadja Jungmann, De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten, diss. Leiden, Leiden University Press 2006.

Jungmann e.a. 2001
N. Jungmann, E. Niemeijer & M. Ter Voert, Van schuld naar schone lei. Evaluatie van de Wsnp, Den Haag: WODC 2001.

Jungmann e.a. 2018
N. Jungmann, T. Madern, R. van Geuns & Andre Moerman, Knellende schuldenwetgeving, Utrecht/Amsterdam: HU, HvA en Sociaal Werk Nederland 2018.

Lankhorst 1997
G.H. Lankhorst, 'Novelle schuldsanering ingediend bij Tweede Kamer', Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht nr. 9 1997, p. 304-308.

Peters & Combrink Kuiters 2017
S.L. Peters & L. Combrink Kuiters, Monitor Wsnp, Dertiende meting over het jaar 2016, Utrecht: Bureau Wsnp 2017.

Raad voor de Rechtspraak 2016
Rechtspraak die er toe doet. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2016.

Raad voor de Rechtspraak 2019
Werkgroep schulden en rechtspraak, Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak, Den Haag: RvdR 2019.

Raats 2018
V. Raats, 'Comeback van de Voorlopige toelating', Tijdschrift voor schuldsanering. nr. 3 2018, p. 20-23.

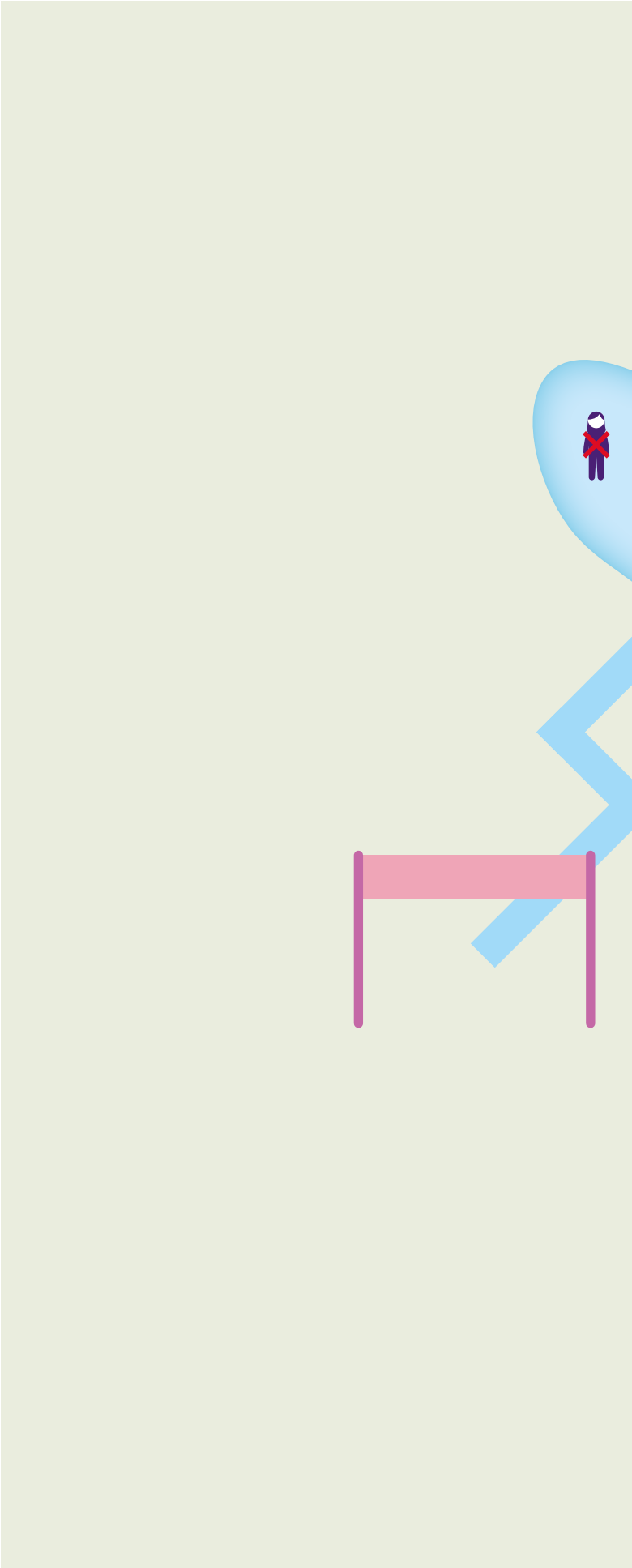
Schut 2018
M. Schut, Saneren versus bemiddelen. Onderzoek naar de meerwaarde van schuldsaneren en een Burgfonds, Utrecht: Schut 2018, https://martijnschut.blog/wp-content/uploads/2018/10/saneren-versus-bemiddelen.pdf

Verberk 2011
S. Verberk, Probleemoplossend strafrecht en het ideaal van responsieve rechtspraak, diss. EUR, den Haag: Sdu 2011.

Verberk 2019
S. Verberk, 'Responsieve rechtspraak? "Maatschappelijk effectieve rechtspraak" als innovatieproces', Rechtstreeks, nr. 1 2019, p. 26-34

Verschoof 2004
R. J. Verschoof, 'Een grotere stok achter een half gesloten deur', Tijdschrift voor Insolventierecht, nr. 2 2004, p. 45-48

Zijp & Willebrands 2018
W.C.A. Zijp, M.E.B. Willebrands, 'Blijven aanmodderen in het minnelijke traject of saneren met schone lei?, Wsnp-periodiek, nr. 3 2018, p. 2-4.



Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Rapportnr: 2020/010 is een uitgave van
de Nationale ombudsman, 11 juni 2020