

**Sleutelen aan het schuldenbeleid in de post coronatijd.  
Een bijdrage vanuit de rechtssociologie  
(tweede versie)**

Amsterdam, 1 oktober 2020

**Nick Huls**

Emeritus-hoogleraar rechtssociologie Universiteit Leiden en  
Erasmus Universiteit Rotterdam

*“Ik heb het niet geturfd, maar volgens mij was de meeste genoemde term vandaag ‘de Minister voor rechtsbescherming’. Daarmee doemt het beeld op dat dat een soort magische figuur is, en dat alles wij hier als Kamer en staatssecretaris met elkaar afspreken nog een keer extra ter controle naar die minister van rechtsbescherming moet. Wel hebben we een soort kast, een bezemkast met 40 goede maatregelen. Daarin zitten bezems, zwabbers, poetsdoeken, schoonmaakmiddelen. Er moet van alles gebeuren om het schuldenprobleem in Nederland op te lossen, maar die Minister voor rechtsbescherming heeft de sleutel van die kast.”*

Tweede kamerlid Raemakers (D66)  
14 juni 2018 tijdens een AO over het  
brede schuldenbeleid.

## **Doel van deze notitie**

Door de coronacrisis heeft de schuldenproblematiek een extra urgentie gekregen, zoals blijkt uit verschillende recente rapporten en initiatieven.

Deze notitie beproeft een synthese tussen een politieke, sociale, economische en juridische benadering van het schuldenbeleid. Ik formuleer structurele bestuurlijke voorstellen, die binnen afzienbare tijd realiseerbaar zijn.

De coronacrisis maakt de onevenwichtig juridische verdeling van rechten en plichten tussen debiteuren en crediteuren nog eens extra duidelijk. *Pacta sunt servanda* is de hoofdregel uit het burgerlijk recht en de uitzonderingen die de toepassing ervan kunnen matigen, zijn beperkt. Overmacht wordt bij geldschulden in de rechtspraak niet gauw erkend. De schuldenaar is in een zwakke juridische positie.

De maatschappelijke kosten van de huidige risico-verdeling zijn erg hoog en staan niet in verhouding tot de opbrengsten van het bestaande incasso-instrumentarium (Fransman).

Er is dus alle reden om de scheiding tussen het sociale beleid en het juridische en het financieel-economische beleid te doorbreken. Raemakers legt de vinger op een zere plek, de gebrekkige verbinding tussen de inhoud van het beleid van SZW en de juridische vormgeving door J&V.

## **I. Recente ontwikkelingen**

### *1.1. De brede maatschappelijke heroverwegingen (bmh)*

In April 2020 verschenen de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (bmh), waarin breed samengestelde ambtelijke werkgroepen gedachten en maatregelen voorstellen als mogelijke ideeën voor een nieuwe regeerperiode. De schuldenproblematiek is niet als een apart

thema benoemd, maar schulden en incasso worden wel aangestipt in verschillende bnh's.

### *Thema 6 Naar een inclusieve samenleving*

In § 3.3.1 wordt de interessante gedachte neergelegd dat voor overheidsincasso een zorgplicht ontwikkeld moet worden, naar analogie van de zorgplicht van particuliere kredietverschaffers.

Op p. 30 wordt gesteld dat wonen, inkomen en schuldsanering voor sommige groepen moeilijker toegankelijk zijn dan psychosociale zorg en onderwijs en ook dat een schuldenregeling en de zekerheid dat je niet je huis wordt gezet goedkoper zijn dan gesprekken met een psycholoog.

Op p. 36 wordt gepleit voor een maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA) in het sociale domein.

Maatregel 2 van dit thema is getiteld 'vereenvoudiging inning en incasso'. De complexiteit van de bestaande incassopraktijken moet worden tegengaan door meer uniformering qua termijnen, trajecten en kosten bij elke schuldeiser, alsmede voor een voldoende toegang tot termijnbetaling of uitstel van betaling als het bestaansminimum in gevaar komt.

Vroegsignalering kan verruimd worden door de introductie van een 'betalingskanarie' (coördinerend ontvanger) voor overheidsvorderingen. Alle overheidsinstanties moeten hun tweede aanmaning daar melden., anders verspelen zij hun recht op de extra kosten voor inning en incasso.

### *Thema 13 Een betere dienstverlening voor burgers en bedrijven*

In fiche 9 Verdergaande clustering Rijksincassotaken CJIB komt overheidsincasso aan de orde. Het doel is complexiteitsreductie door één Rijksincassobureau voor de gehele overheid. Gepleit wordt voor het verder ontwikkelen van een persoonlijke benadering, integrale betalingsregelingen en 'noodstop' mogelijkheden.

## *1.2 Werkgroep Halsema*

*De Tijdelijke werkgroep Sociale impact van de coronacrisis* geeft op 17 mei een eerste aanzet om de maatschappelijke problemen aan te vatten die de komende tijd groter worden. De crisis kan benut worden als een *window of opportunity* om een aantal beleidsmaatregelen, waarover al enige tijd is nagedacht, nu versneld in te voeren.

Momenteel ligt de nadruk nog op het tijdelijk overeind houden van bedrijven en werkgelegenheid en het bieden van inkomenssteun aan getroffen burgers. Voor wat betreft de schulden worden op grond van tijdelijke maatregelen uit coulance overwegingen beslagen en uithuiszettingen opgeschort. Maar na verloop van tijd zal de schuldenproblematiek zich in een grote heftigheid presenteren voor grote groepen (veelal kwetsbare) burgers.

## *Vervolg*

Inmiddels is besloten om de werkgroep Halsema een doorstart te geven in de vorm van een bestuurlijk doorbraakoverleg. Doel daarbij is om in interactie tussen Rijk, gemeenten en wetenschap de sociale gevolgen van de coronacrisis te blijven volgen en op basis daarvan concrete doorbraken te realiseren. Om deze verbrede doelstelling

waar te kunnen maken is besloten de samenstelling van de Commissie Halsema te verbreden.

### *Ambtelijk doorbraakteam*

Parallel aan het bestuurlijk doorbraakoverleg functioneert o.l.v. de SG van VWS een ambtelijk doorbraakteam bestaande uit de secretarissen- en directeuren-generaal van de betrokken ministeries, de VNG en een aantal betrokken gemeenten. Dit doorbraakteam heeft zich ten doel gesteld vanuit de werkgroep Halsema versnelling aan te brengen op een aantal cruciale en relevante dossiers, waaronder schulden. Het streven is om, mede vanuit input van actieonderzoek, op korte termijn concrete resultaten te bereiken en/of op middellange termijn systeemknelpunten te adresseren en van mogelijke oplossingsrichtingen te voorzien.

### *1.2. SchuldenLabNL en Sustainable Finance Lab*

Recentelijk publiceerden twee economische denktanks rapporten met daarin nieuwe en vèrstrekkende voorstellen. In een gemeenschappelijke publicatie van Deloitte en SchuldenLabNL wordt gepleit voor overbruggingskredieten, kwijtschelding van schulden, collectief schulden regelen en verkorting van de saneringsperiode in de Wet Schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) van drie naar één jaar. Om extra hulp te kunnen bieden, moet er een publiek-privaat gefinancierd nationaal garantiefonds komen dat oninbare schulden opkoopt.

In het kader van een onderzoeksproject van het Sustainable Finance lab en Socires pleiten Arjo Klamer c.s. voor een brede toepassing van de Bijbelse *Debt Jubilee*-gedachte.

### 1.3. De brede schuldenaanpak

Op 15 juni jl. verscheen de tweede voortgangsrapportage van Staatssecretaris van Ark van SZW over de brede schuldenaanpak. Er is door het kabinet als uitvloeisel van het Regeerakkoord een groot aantal initiatieven genomen om de schuldenproblematiek te adresseren. De Staatsecretaris heeft brede overleggremia georganiseerd, er worden veel maatschappelijke projecten ontwikkeld ('*bottom up*') en er zijn verschillende wetsvoorstellen ingediend en in voorbereiding. Van Ark is binnen het kabinet de coördinerend bewindspersoon, maar het is duidelijk dat het initiatief voor de meeste voorstellen afkomstig is van het ministerie van SZW. Bijgevolg ligt de nadruk sterk op het schuldenbeleid **van gemeenten**. De samenwerking met het justitie-domein is minder goed van de grond gekomen.

## 2. Probleemanalyses

In mijn Leidse afscheidscollege uit 2016 *Vergeef ons vaker onze schulden. Naar een schone lei 2.0*, geef ik - op basis van mijn decennialange betrokkenheid bij het beleid – een rechtssociologische analyse van de schuldenproblematiek:

- Nederland heeft een riskant grote particuliere schuldenberg, vooral hypotheek;
- Veel gezinnen hebben betalingsproblemen bij verschillende schuldeisers;
- De incassopraktijken van private en publieke crediteuren zijn verscherpt;
- De schuldhulpverlening is complex, ondoorzichtig en weinig effectief;
- Het schuldenbewind heeft het speelveld veranderd

- Een schone lei is slechts voor een steeds kleinere groep schuldenaren weggelegd.

Gevolg hiervan is dat:

- Burgers langdurig in de stress zitten zonder perspectief op een schuldenvrije toekomst
- De maatschappelijke kosten snel oplopen
- Er onvoldoende prikkels bestaan voor crediteuren om mee te werken aan de schuldhulpverlening
- Deurwaarders en hulpverleners tegenover elkaar staan in een *zero sum game*

### *Berenschot-onderzoek*

Het Berenschot-onderzoek van april 2019 concludeerde dat de onderdelen van het bestaande stelsel niet op elkaar aansluiten: Het is geen goed werkend 'systeem' met als gevolg weinig maatschappelijke baten. Er wordt gewerkt met ongelijke definities, zodat het moeilijk is om de prestaties te meten. De onderzoekers vonden vijf oorzaken:

1. De grote complexiteit van het stelsel, waardoor er stagnatie optreedt;
2. Het eigenbelang van stakeholders prevaleert boven het collectieve belang;
3. De overheid heeft een ambivalente houding, de nadruk ligt op gedragsverandering van de debiteur in plaats van het bieden van een perspectief;
4. Het stelsel is te weinig dwingend voor crediteuren;
5. De schuldhulpverlening is een lappendeken.

Een maatschappelijke kosten-baten-analyse (MKBA) kan de inefficiënties van de huidige situatie preciezer in kaart

brenge. Ook zouden dan wellicht de opbrengsten getoond kunnen worden van de samenwerking in een 'keten', waarin het bieden van perspectief aan de debiteur voorop komt te staan. Daarom moeten de wegen naar een schone lei, die nu al bestaan, maar te weinig worden bewandeld, breder toegankelijk gemaakt worden.

### *De Nationale ombudsman*

De Nationale ombudsman, die al eerder kritische rapporten over dit onderwerp heeft gepubliceerd, doet in *Een hindernisbaan zonder finish* van 11 juni jl. de volgende aanbevelingen:

- Gemeenten moeten burgers actief begeleiden naar de Wsnp en professioneel ondersteunen na afloop;
- De sociale zekerheidswetgever moet de termijn voor fraudeschulden verkorten en gelijk trekken met de goede trouw toets in de Wsnp;
- Ook moet deze wetgever ruimere mogelijkheden toestaan aan uitkeringsinstanties om bij boetes mee te werken aan schuldhelpverlening;
- De Wsnp wetgever moet de 10 jaarstermijn voor recidive in verkorten
- En bovendien rechters meer mogelijkheden bieden om in de Wsnp maatwerk te leveren;
- Toegang tot de Wsnp openen als de gemeente er niet in slaagt om tijdig een minnelijke regeling te treffen;
- Bewindvoerders moeten cliënten sneller doorverwijzen naar het minnelijk of wettelijk traject, bij voorkeur na een jaar.



De Nationale ombudsman nodigt de stelselverantwoordelijke bewindslieden, de Staatssecretaris van SZW en de minister voor rechtsbescherming, uit voor een gesprek over zijn conclusies.

### **3. De bestaande structuur**

Rond de debiteur die zijn schulden niet op tijd betaalt, dansen vele belangstellende en belanghebbende partijen maar niet bepaald in een goed georkestreerde reidans. Integendeel, de dienstverleners aan de debiteuren- en de crediteurenzijde staan in de dagelijkse praktijk tegenover elkaar omdat hun historisch bepaalde aanvliegroutes en de bijbehorende beroepsethiek diametraal verschillen.

De problematische schuld heeft volgens de NSOB (p.48) alle kenmerken van een *'gulzig frame'*. Het gaat om grote aantallen, er is veel politieke en beleidsmatige aandacht voor, wat er paradoxaal genoeg toe leidt dat het probleem al maar groter wordt. Als er oplossingen zijn in de vorm van geld, organisaties en procedures, ontstaan er belangen om het probleem niet alleen vast te stellen, maar ook om de ernst ervan te majoreren.

Wanneer we analytisch kijken, zien we duidelijke parallellen tussen de 'softe' schuldhelpverleners en de 'harde' inningsinstanties.

#### *3.1 De hulpverleningskant*

Het minnelijk traject treft per jaar ongeveer 20.000 regelingen met finale kwijting (7 % met een saneringskrediet, waarvan 92 % de eindstreep haalt en de rest via schuldbemiddeling waarvan 75 % succesvol is).

Aan de kant van de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn er anno 2020 veel bureaucratische obstakels in het stelsel geslopen. Het perspectief voor de debiteur op een schuldenvrije toekomst is nog maar weggelegd voor 12 % van de klanten, volgens een schatting van de Berenschot-onderzoekers.

In het kader van de Wmo zijn in veel gemeenten de wijkteams de eerstelijnsvoorziening geworden voor hulp bij schulden. Daarnaast zijn er soms vrijwilligersorganisaties actief die burgers helpen met schulden. Hierdoor is een voortraject ontstaan voor het minnelijk traject van de gemeente. Het aantal meldingen bij de professionele gemeentelijke schuldhulpverlening is mede daardoor sterk teruggelopen. Het is een tweedelijnsvoorziening geworden. De complexiteit van het stelsel is verder vergroot sinds een deel van de potentiële cliëntèle de (zij)weg heeft gevonden naar het schuldenbewind. De kosten van deze nieuwe loot aan de aanbodzijde, het professionele schuldenbewind, lopen snel op vanwege het ruime beroep op de bijzondere bijstand (in Rotterdam 80%). In het wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind wordt daarom voorgesteld dat de gemeente de kantonrechter kan adviseren een goedkopere gemeentelijke voorziening aan te wijzen. In de afgelopen periode is het minnelijk traject van de gemeente opgetuigd met enige juridische instrumenten om weigerachtige crediteuren te dwingen tot het accepteren van voorgestelde schuldregelingen. De gemeenten zijn erin geslaagd het minnelijk traject te juridiseren met instrumenten uit het wettelijk Wsnp-traject! Het probleem is echter dat er voortdurend nieuwe instanties (vrijwilligersorganisaties, wijkteams,

beschermingsbewindvoerders) zijn toegevoegd aan het bestaande hulpaanbod, maar zonder aandacht voor een goede onderlinge aansluiting. Hierdoor is het 'voortraject' erg onoverzichtelijk geworden.

De zoektocht naar nieuwe groepen schuldenaren met problemen is aanzienlijk geïntensiveerd, maar de uitstroom naar een schuldenvrije toekomst is slechts voor weinige schuldenaren bereikbaar. Zij blijven hangen in trajecten zonder een duidelijk einde.

De Ombudsman van Amsterdam stelt dat het stelsel een stuwmeer creëert. Door de gescheiden werelden in het hulpverleningsdomein hebben de overheidsinvesteringen niet tot grotere aantallen succesvolle interventies geleid.

### *3.2 De inningskant*

Het incasseren van schulden is verhard in de afgelopen decennia. Door de introductie van marktwerking in hun domein werden gerechtsdeurwaarders van collega's tot concurrenten. Doordat zij tegenwoordig door het hele land mogen opereren, verschijnen er vaak verschillende deurwaarders aan de deur bij debiteuren in moeilijkheden. Dit bemoeilijkt het treffen van betalingsregelingen. Grote opdrachtgevers knijpen stevig in de tarieven, wat leidde tot perverse prikkels en misstanden, ook bij de ambtshandelingen.

Daar komt nog bij dat de gerechtsdeurwaarders – vaak oneerlijke - concurrentie ondervinden van incassobureaus, die voor een deel verenigd zijn in de NVI.

Verder ontpopte de overheid zich tot een harde schuldeiser, die zichzelf steeds meer wettelijke voorrangsposities verschafte (wanbetalersregeling zorgverzekering, overheidsvorderingen etc.). Aan de harde gijzelingspraktijken van het CJIB moest door de rechters en de Nationale ombudsman een einde worden gemaakt.

De Belastingdienst is nog steeds niet in staat om te participeren in het door de deurwaarders geïnitieerde Beslagregister, noch in het CJIB dat zich ontwikkelt tot het incassobureau van landelijke overheidscrediteuren.

### *3.3 Kwetsbaarheid aan beide zijden van het spectrum*

Aan beide zijden zijn de kwetsbaarheden van de huidige situatie duidelijk zichtbaar. Bij de hulpverleners is het gebrek aan samenwerking en professionaliteit een aanhoudend punt van zorg. De grondwettelijk verankerde gemeentelijke autonomie is een belemmering om over de hele linie op eenzelfde uniforme wijze voorstellen van voldoende kwaliteit te doen aan de crediteuren.

Aan de incassozijde heeft de doorgeslagen marktwerking de ambtelijke dimensie van het gerechtsdeurwaarderswerk danig verzwakt. De KBvG predikt maatschappelijk verantwoord ondernemen, maar dat heeft de verharding en de druk van opdrachtgevers en de daaruit voortvloeiende perverse prikkels niet kunnen verhullen (Commissie Oskam).

### *3.4 Bewindvoerders in het midden*

In het schuldendomein zoeken bewindvoerders een balans tussen de belangen van de crediteuren en de debiteur. De Wsnp-bewindvoerder en de professionele schuldbewindvoerder opereren binnen verschillende

wettelijke kaders, maar hun taken verschillen in maatschappelijk opzicht niet wezenlijk. Beide typen bewindvoerders bieden bescherming aan de debiteur, maar zij hebben ook oog voor het crediteurenbelang. De Wsnp-bewindvoerder houdt toezicht op de debiteur namens de rechter aan wie regelmatig wordt gerapporteerd. De saniet, zoals de debiteur in de wettelijke procedure wordt genoemd, is in beginsel verplicht om 36 uur te werken. Er is een postblokkade en de bewindvoerder heeft weinig of geen contact met crediteuren, die gebonden zijn door de rechterlijke toelating tot de Wsnp. Zij moeten afwachten of er aan het eind van de saneringsperiode nog een uitkering plaatsvindt (na aftrek van de kosten). Schuldenbewindvoerders hebben meer een begeleidende en ondersteunende taak ten aanzien van de onder bewind gestelde persoon. Hun rapportageverplichtingen zijn lichter in vergelijking met die van de Wsnp. Soms zijn beide typen bewindvoerder gelijktijdig werkzaam bij dezelfde debiteur. Ongelukkigerwijs opereren beide soorten bewindvoerders in een verschillende wettelijke setting en onder verschillende toezichtregimes. Zij zijn in aparte belangengroepen georganiseerd. De naamgenoten (beiden noemen zich bewindvoerder) hebben veel kritiek op elkaar, maar dat kan de overeenkomsten niet verbloemen. Het is meer een kwestie van 'het narcisme van het kleine verschil'.

### *3.5 Schuldsanering in de Faillissementswet (Fw)*

De Fw van 1896 regelt het collectieve vermogensbeslag bij de debiteur die niet in staat is zijn schulden te betalen, en de opbrengst te verdelen onder de gezamenlijke crediteuren. Het was daarom in 1998 vanuit juridische oogpunt niet

onlogisch om de collectieve schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen (de Wsnp), onder te brengen in de Fw. Er blijken echter in 2020 aan die keuze nogal wat bezwaren te kleven. De Wsnp wordt door de gemeenten, van waaruit de zaken via art. 285 Fw zouden moeten worden aangebracht, beschouwd als een zware juridische interventie die het liefst vermeden moet worden.

De wetgever – de ministers van Justitie en SZW - zijn de Wsnp in de loop der jaren gaan presenteren als de weg die leidt naar een schone lei, maar – integendeel - als een ‘ultimum remedium’. Het perspectief op een schuldenvrije toekomst dat de Wsnp biedt, is in de benadering van de rijksoverheid verdrongen door ‘stabilisatie van schulden’ in het minnelijk traject en de schuldbemiddeling.

Bovendien zijn de rechters niet enthousiast gebleken over deze, in hun ogen weinig juridische, taak. Gemeenten klagen over de strenge toelatingseisen en onnodig formalisme. De doorstroming van het minnelijk naar het wettelijk traject is geblokkeerd. Het doel van de Wsnp, het bieden van het perspectief op een schone lei, is daardoor onvoldoende gerealiseerd.

#### **4. Het belang van een schone lei**

Waarom is de schone lei, volgens Hartkamp een van de ‘nieuwe gerechtigheidsideeën in het burgerlijk recht’, geen aansprekend juridisch begrip geworden, maar is het gemarginaliseerd tot een ‘uiterste middel’?

##### *4.1 De weerstanden*

### *Zware juridische interventie*

In 1998 plaatste de Justitie-wetgever de Wsnp als derde hoofdstuk in de Fw. Qua begrippen werd zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de eerste twee hoofdstukken, faillissement en surséance van betaling. Achteraf kan geconstateerd worden dat deze vorm van juridisering een te formele benadering is geweest.

Om toegang tot het wettelijk traject te krijgen is een vorm van juridische assistentie onontbeerlijk. Helaas lukt het de meeste debiteuren niet om na een mislukt voortraject min of meer 'vanzelf' door te stromen naar het wettelijk traject. Ook in die fase worden door de rechtspraak allerlei – deels nieuwe – eisen gesteld, o.a. de 285 verklaring en de goede trouw toets, die evenzovele barrières zijn.

Bovendien heeft het wettelijk traject geen goede pers in de kringen van het minnelijk traject. Volgens de voorzitter van de NVVK is de Wsnp een schrikbeeld bij veel debiteuren vanwege de postblokkade, de sollicitatieplicht e.d. Het wettelijk traject heeft een slechte naam bij de gemeentelijke toeleveranciers.

### *Niet erg populair bij rechterlijke macht*

De rechterlijke macht slaagde er in 2003 in om de toegang tot de Wsnp te bemoeilijken. De rechters stelden dat er te veel aanvragen binnen kwamen van debiteuren die er 'niet klaar' voor waren, waarna minister Donner de drempels verhoogde. In de Quick scan van 2011 vermeldt het bureau Wsnp dat binnen de rechterlijke macht zowel in eerste aanleg als in hoger beroep geheel verschillende visies leven over het doel van de Wsnp.

### *Een inbreuk op het gemeentelijk domein*

Aanvankelijk bestond de vrees dat vanwege de juridisering van de schuldenproblematiek door de Wsnp Justitie de leidende rol van de gemeenten en SZW zou overnemen. Die vrees is echter ongegrond gebleken.

Door de Wgs, de wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de decentralisatie van het sociale domein in de Wmo is de schuldenproblematiek nog sterker de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur geworden. De wijkteams werden de eerstelijnsvoorziening, het minnelijk traject werd de tweede lijn terwijl de derde lijn (de rechtbank) onder Justitie viel. Dit departement heeft qua beleidstraditie in het civiele recht geen nauwe band met de gemeenten. Het zijn gescheiden werelden gebleven.

### *4.2 De noodzaak van revitalisering van de schone lei*

Na de Coronacrisis wordt op vele manieren geprobeerd de maatschappelijk schade te beperken. In de eerste fase ligt de nadruk op het behoud van economische activiteiten door het bedrijfsleven en het bieden van inkomenssteun aan werknemers.

De verwachting is dat de schuldenproblematiek binnenkort nadrukkelijker in beeld zal komen. Corona is een 'van buitenaf komende oorzaak' die het veel debiteuren moeilijk of onmogelijk zal maken om volledig aan al hun financiële verplichtingen te voldoen. Dat is een goede gelegenheid voor de wetgever om de schone lei niet langer als *ultimum remedium* te presenteren beschouwen, maar als een centrale doelstelling van het beleid.

Het is gewenst dat de mogelijkheden om schulden te saneren, langs de wettelijke, de minnelijke en de privaat



gefinancierde weg drastisch te vergroten. Het bieden van een perspectief op een schuldenvrije toekomst voor veel meer burgers is niet alleen maatschappelijk,, maar ook economisch gewenst.

#### *4.3 Herformulering van de doelstellingen van schuldsanering*

De schuldsanering van particulieren moet uit het juridisch dogmatische stramien getrokken worden van faillissement, beslag en incasso en gepositioneerd gaan worden als een instrument van sociaal-economisch beleid.

Debiteuren moeten via de sanering een perspectief krijgen om maatschappelijk te kunnen blijven functioneren. Zij moeten niet gestraft worden voor een betalingsonmacht die hun niet kan worden toegerekend. Het is ook vanuit algemeen maatschappelijk opzicht niet gewenst om mensen met problematische schulden langdurig in een machteloze slachtofferrol te houden. Integendeel, zij moeten binnen redelijke termijn in staat worden gesteld om weer deel te gaan nemen aan het maatschappelijk leven.

Als mensen het perspectief op een schuldenvrije toekomst hebben, kan het hen stimuleren om in beweging te komen en actief te participeren in de samenleving.

### **5. Drie beleidsvarianten**

In deze slotparagraaf schets ik drie beleidsvarianten voor de manier waarop de schuldenproblematiek de komende tijd kan worden benaderd. De drie opties vereisen een toenemende mate van beleidsintensiteit

#### **5.1 De brede schuldenaanpak steviger voortzetten**

In de laatste voortgangsrapportage schetst Staatssecretaris Van Ark als doel het aanbrengen van aanpassingen binnen de afzonderlijke organisaties zodat meer mensen geholpen worden in de verschillende compartimenten van het stelsel; Met de verdere uitbouw van een brede schuldenaanpak, gecoördineerd vanuit SZW, is stellig veel resultaat te bereiken. Met de brede schuldenaanpak wil het kabinet bereiken dat meer mensen uit een uitzichtloze schuldensituatie blijven of komen, via de volgende drie actielijnen:

- Preventie en vroegsignalering van problematische schulden
- Ontzorgen en ondersteunen
- Zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso

Vier rode draden lopen door de maatregelen heen: samenwerking tussen partijen, gegevensuitwisseling, een solide bestaansminimum en effectieve dienstverlening. Ik licht er één nieuwe maatregel uit, die een belangrijke stap voorwaarts kan gaan betekenen.

### *Saneren privatiseren*

Het is gewenst dat schulden op een grotere schaal gesaneerd gaan worden, door middel van bijv. borgstellingsfondsen, publieke kapitaalverschaffing (BNG, SZW, Gemeentefonds) of publiek/private fondsen (SchuldenLabNL).

Gemeenten hebben er veel belang bij het voorkómen dat harde incassomaatregelen als ontruiming of beslagen waardoor mensen onder het bestaansminimum geraken, omdat zij de kosten daarvan dragen. De kosten voor de gemeente van een ontruiming zijn op €100.000 geschat.

Ook bij de (grote) crediteuren bestaat er belangstelling om te participeren in een garantiefonds dat per saldo wel eens veel voordeliger voor hen zou kunnen uitwerken. Het initiatief van SchuldenLabNL en Deloitte verdient krachtige ondersteuning van de rijksoverheid.

Als door de tussenkomst van sociaal georiënteerde saneringsfondsen zowel tot een grotere opbrengst voor crediteuren leiden, als in minder kosten voor de overheid resulteren, dan is een private vorm van schuldsanering niet alleen financieel maar ook maatschappelijk gezien pure winst. OP 1 juli diende het kamerlid Bruins (CU) een motie in voor een schuldenopkoop, c.q. jubeljaarfonds. (KS II 2019/20 35 450 nr 10) en in de Miljoenennota heeft SZW voor 2021 35 miljoen Euro gereserveerd voor een waarborgfonds.

In het kader van het debat van de Miljoenennota dienden de fractievoorzitters van vrijwel alle politieke partijen op 117 september jl een motie in waarin het Kabinet verzocht wordt 'om met een voorstel te komen om de toegang tot de Wsnp te vereenvoudigen en te verkennen hoe de duur beperkt kan worden tot bijvoorbeeld anderhalf jaar' (KS 2020/21, 35 570 nr 21, motie Jetten c.s.)

## **5.2 *Strakkere coördinatie***

Doel: Instrumenten ontwikkelen die dwingend bevorderen dat de verschillende trajecten beter in elkaar gepast kunnen worden door middel van 'warme overdrachten'. Hieronder volgen suggesties om concrete knelpunten weg te nemen.

*Versterking van de collectiveringsgedachte*

Als een debiteur zijn vele schuldeisers niet meer kan betalen, is dat niet alleen een probleem tussen de debiteur en iedere afzonderlijke crediteur, maar ook een probleem **van de crediteuren onderling**. Voorkomen moet worden dat de crediteur die het sterkste aandringt als enige zijn vordering betaald krijgt door zich als eerste te melden. Dit egoïstisch gedrag is niet eerlijk tegenover alle andere crediteuren. In het Engels staat dit bekend als *'To rob Peter to pay Paul'* genoemd. Door Paul volledig te betalen worden Peter (en alle andere crediteuren) van zijn aanspraken beroofd. Een ongecoördineerde jacht van crediteuren op de activa van de debiteur kan alleen voorkomen worden door middel van een collectief mechanisme waarin een eerlijke, of op zijn minst ordelijke, verdeling plaats vindt.

In het minnelijke traject blijkt het niet eenvoudig om alle crediteuren binnen korte tijd te motiveren om vrijwillig mee te werken. Een reeds gelegd loonbeslag loopt door, zolang het niet is ingetrokken door de crediteur. Doorgaans zijn de vooruitzichten op een substantiële betaling gering. Daarom is een zekere mate van dwang hier aangewezen. De collectieve benadering met rechterlijke dwang is geregeld in de Wsnp. We zien echter ook buiten de schuldsanering een collectieve benadering mogelijk is. Het CJIB heeft zich de afgelopen periode ontwikkeld tot de centrale organisatie die voor een groot aantal landelijke overheidsinstanties vorderingen incasseert. Dat vermindert het aantal deurwaarders aan de deur van de debiteur.

In het kader van het Beslagregister is de deurwaarder die het eerst beslag heeft gelegd verplicht om de latere beslagleggers te informeren over de betalingsmogelijkheden van de

beslagene. Helaas lukt het tot op heden niet om de Belastingdienst bij deze twee initiatieven te betrekken. We zien ook private initiatieven zoals de schuldeiserscoalitie die zich gebonden hebben aan een ethisch manifest. Het SchuldenLab70 en NVVK experimenteren met het project collectief schuldenregelen en de NVVK bovendien met een zg. schuldenknooppunt.

Ook de Verwijsindex schuldhelpverlening is een voorbeeld dat hulp en incasso op elkaar afgestemd kunnen worden op een manier die de kosten beperkt, wat gunstig is voor de debiteur en zijn crediteuren.

#### *Uitbreiden beslagvrije ruimtes*

Er is de afgelopen periode is door de wetgever veel energie gestoken in het beschermen van de beslagvrije ruimte van de burger, door de uitbreiding van de beslagvrije voet, zowel aan de inkomenskant als aan de vermogenskant (bankbeslag). Recentelijk zijn ook de beslagverboden op roerende zaken gemoderniseerd. Dit zijn allemaal maatregelen ten voordele van de debiteuren en een beperking van de mogelijkheden van crediteuren om zich te verhalen op het inkomen en het privé-vermogen van de debiteur.

#### *De schuldenrechter: coördinatie van incasso en bescherming*

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: Sommige rechtbanken zien de WSNP als een kans op een nieuwe start, en andere rechtbanken meer als een manier om

boete te doen voor eerder gemaakte fouten”. Ook tussen de Hoven zijn er verschillen.

Ik wil daarom pleiten voor één rechterlijk insolventieteam van schuldenrechters (kanton- en rechtbankrechters) plus adequate ondersteuning, dat alle schuldenzaken behandelt, te weten:

- verzoeken tot betaling door private en publieke crediteuren. De Rechtspraak kan veel leren van E-court, waarmee onderhandelingen zijn gevoerd. Uiteraard moet de rechtbank steeds toetsen op onredelijk bezwarende consumentenbedingen in algemene voorwaarden;
- Als aan de incassokant blijkt dat er indicaties zijn van een problematische invordering, bij voorbeeld vanwege de aanwezigheid van meer schuldeisers of van multi-problematiek bij de debiteur, kan de rechter de zaak doorverwijzen naar de Wsnp. Dit bespaart veel tijd, kosten en nodeloze 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 zij. Soms is een doorverwijzing effectiever.

### *Toezicht*

Rechters houden toezicht op het vermogensbeheer door faillissementscuratoren (bij bedrijven), Wsnp-bewindvoerders, beschermingsbewindvoerders (particulieren met beperkte verstandelijke vermogens, problematische schulden) en mentoren. Het gaat om grote financiële belangen. De ondertoezichtgestelden worden beschermd door middel van publieke registers, die crediteuren moeten raadplegen alvorens een contract met hen aan te gaan. Het vermogen waar het om gaat is aanzienlijk: de rechtspraak houdt toezicht op de beheerders van ongeveer €20 miljard. Ik ben er voorstander van om dit administratieve toezicht te outsourcen naar een externe publieke instantie: Het Bureau Financieel Toezicht (BFT), de Autoriteit financiële markten (AFM) of in een gecombineerde organisatie van het Bureau Wsnp en het CBM, (het landelijk kwaliteitsbureau (LKB) curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren), beide gevestigd in den Bosch.

Het uitoefenen van toezicht op het financieel beheer door 'uitvoerders' (in dit geval Wsnp-bewindvoerders en schuldbewindvoerders) is geen vanzelfsprekende rechterlijke taak. Als het toezicht als een afzonderlijke functie zou worden georganiseerd, kan de rechtspraak een belangrijke professionaliseringsslag maken.

Het is gewenst dat de kwaliteitseisen voor benoeming tot bewindvoerder worden aangescherpt. Zij moeten beschikken over boekhoudkundige en ICT-competenties, maar ook over aantoonbare hulpvaardigheid ten behoeve van de

schuldenaren en onderhandelingsvaardigheden voor de contacten met schuldeisers.

Een goed georganiseerde toezichtfunctie impliceert een intensieve betrokkenheid bij de resultaten van het werk van de bewindvoerders: de successcores qua schone lei, doorgeleiding naar een passender traject, het realiseren van een grotere zelfstandigheid van de debiteur om zelf zijn financiën te beheren. Dit alles kan met een adequate ICT ondersteund worden.

Een professionalisering van het toezicht zal ook moeten leiden tot een zakelijker financiering van deze functie: aanbesteding, financiële prikkels om het bewind succesvol af te sluiten.

De financiering van deze vorm van outsourcing kan geschieden door middel van een bijdrage uit de vermogens die worden beheerd. Degelijk toezicht op het beheren van €20 miljard mag wel wat kosten en zal zich op den duur misschien ook wel terugverdienen.

### **5.3 *Geïntegreerde schulddienstverlening***

Doel: Vèrgaande integratie van schuldhulp enerzijds en incasso anderzijds in een Bureau Schulddienstverlening (BSD). Dit vereist een majeure, meerjarige interdepartementale operatie onder leiding van een ‘Schuldencommissaris’

#### *Het Bureau Schulddienstverlening (BSD)*

Het hebben van dit gemeenschappelijk fundament (‘sociale incasso’) impliceert dat er geen principiële bezwaren bestaan tegen het naar elkaar toebrengen van de verschillende ‘trajecten’. Er kan grote maatschappelijke winst worden



gerealiseerd door de bestaande schotten tussen gerechtsdeurwaarders, incassobureaus, schuldhulpverleners en bewindvoerders te verwijderen en samen te brengen in een Bureau Schulddienstverlening (BSD), waarbinnen de genoemde diensten gecoördineerd worden aangeboden. Door antagonisme en professionele naijver te vervangen door afstemming, doorverwijzing en coördinatie kunnen bovendien veel kosten worden bespaard. Voor een uitwerking zie pp. 83-90 van mijn afscheidsrede.

### *Samen op weg?*

Een spontane fusie 'van onderop' tussen de verschillende beroepsgroepen zou mooi zijn, maar is niet spoedig te verwachten. Ook een van bovenaf opgelegde dwang tot samengaan zal niet snel leiden tot de gewenste maatschappelijke meerwaarde van BSD's. Het samenwerken binnen één organisatie op basis van een nieuw concept, sociale incasso, is een ingrijpende verandering, waarvoor draagvlak gezocht en gecreëerd moet worden bij zowel de leiding als de werkvloer van de huidige antagonisten. Ik verwacht dat meeste kansrijke route naar een succesvol BSD kan verlopen door prikkels via de opdrachtgevers van de schuldhulpverleners, de bewindvoerders en de deurwaarders.

Bij de laatste aanbestedingsronde van het CJIB werd van gerechtsdeurwaarders verlangd dat ze een vorm van samenwerking vormden met een schuldhulpverlener als ze in aanmerking wilden komen voor een 'slot'.

Verder hebben sommige grote crediteuren zich verenigd in de schuldeiserscoalitie en zich gebonden aan een ethisch

manifest dat de geest ademt van sociale incasso als een onderdeel van verantwoord ondernemen.

Ook private ondernemingen die zich met schulden bezighouden in het sociale domein (Planpraktijk, Modus Vivendi, de professionele bewindvoerdersorganisaties) zijn potentiële deelnemers in een BSD.

De insolventieteams in de rechterlijke macht kunnen via het benoemingsbeleid van bewindvoerders eveneens een toeleidingskanaal naar BSD zijn.

Als op deze verschillende manieren het BSD zich ontwikkelt tot een *preferred supplier* van belangrijke opdrachtgevers, kunnen op den duur ook aarzelende opdrachtgevers, hulpverleners en schuldeninners ertoe bewogen worden om zich aan te sluiten bij 'het nieuwe concept BSD'.

### *Welke diensten verleent het BSD?*

1. Hard: Incassodiensten voor crediteuren: individueel beslag op loon, uitkering, banktegoeden en goederen, faillissement.
2. Zacht: Hulpverlening: betalingsregelingen, bewindvoering, budgetcoaching en schuldsanering

BSD's beschikken over een breed aantal interventietypen die passen bij sociaal incasseren. Er kan bij de intake 'trriage' plaatsvinden, om vast te stellen wat de meest geschikte interventieroute is.

Deze route kan dus zowel 'hard' als 'zacht' zijn en variëren van een simpele 'recht toe recht aan' inning van een individuele schuld met alle bijbehorende dwangmiddelen tot en met het bieden van een schuldenvrije toekomst na een bepaalde periode ingeval van een ernstige problematische schuldsituatie. Tijdens het proces van schulddienstverlening

kan, als daartoe aanleiding bestaat, ook worden overgeschakeld van hard naar zacht, of omgekeerd. Als het beslissingsproces op een transparante en evenwichtige manier wordt uitgevoerd kan het BSD zich ontwikkelen tot een centraal instituut, dat zowel het vertrouwen van de crediteuren, als van de debiteuren geniet.

*Sociaal incasseren, een synthetiserend begrip*

Het begrip 'sociaal incasseren' kan de gemeenschappelijke noemer vormen om de actoren te verenigen, die nu vaak tegenover elkaar staan vanuit een antagonistische grondhouding. Sociaal incasseren combineert hulp aan met disciplineren van de debiteur.

Voor de deurwaarders betekent het een nieuw wervend motto, nu de grenzen van marktwerking te ver zijn opgerekt. Zij zullen hun praktijk moeten verleggen van de eenzijdige belangenbehartiging van crediteuren en de slaafse invulling van de ministerieplicht, naar een intensieve betrokkenheid bij de situatie van de debiteur 'aan en achter deur'.

Ook aan de hulpverleningskant zien we dat hulpverleners spontaan burgers thuis gaan bezoeken (Vroeg Eropaf') als er signalen zijn van betalingsproblemen.

Voor de hulpverleners toont 'sociaal incasseren' op een paradoxale manier wat de kern van hun werk is. Ook in de schuldhelpverlening staat de eigen verantwoordelijkheid van de debiteur voorop. 'Doen wat je kan' is van begin af aan een onderliggende kernwaarde van de Gedragscode: aan een betalingsvoorstel ligt een maximale inspanning van de kant van de schuldenaar ten grondslag. Het sociale element houdt in dat de omstandigheden van de schuldenaar relevant zijn.

Sociaal incasseren ligt ook aan de Wsnp als beginsel ten grondslag: van de debiteur wordt een maximale inspanning gevraagd gedurende een aantal jaren, waarbij zowel het inkomen als de bezittingen ingezet worden (rekening houdend met de beslagvrije grenzen).

Binnen de plannen van voor een garantiefonds voor problematische schulden, kan het BSD een belangrijke rol spelen. In de eerste plaats zal een screening moeten plaats vinden van degenen die voor de sanering via het fonds in aanmerking willen komen.

In de tweede plaats kan het BSD belast worden met het begeleiden van en het toezicht houden op de schuldenaar. Bij deze vorm van 'afkoop van schulden' door een fonds, ligt het voor de hand dat de debiteur een tegenprestatie levert gedurende een bepaalde periode.

### *De financiering*

Het BSD is een publieke onderneming die gefinancierd wordt door particuliere en publieke opdrachtgevers. De private en publieke crediteuren betalen voor de incasso-activiteiten die het BSD voor hen verricht. Hierbij zijn de tarieven (na Oskam) voor gerechtsdeurwaarders indicatief.

De hulpverleningsafdeling van BSD wordt gefinancierd door de overheid. De verwachting is dat bij een verzakelijking van het hulpaanbod aanzienlijk kostenvoordelen te behalen zijn (bijzondere bijstand, transactiekosten, VNG-cijfers).

Binnen BSD vinden de huidige, onproductieve praktijken van quasi opposanten niet langer plaats. Het aanbieden van incasso en hulp binnen één organisatie maakt zowel coördinatie als sturing op resultaten mogelijk.

### *IT-architectuur*

Moderne incasso is in hoge mate geautomatiseerd en gedigitaliseerd. Alleen door een massaal gebruik van informatietechnologie kunnen de grote aantallen vorderingen van crediteuren verwerkt en beheerd worden.

Deurwaarderskantoren komen alleen in aanmerking voor opdrachten van grote, professionele partijen als hun ICT op orde is en compatibel met de interne processen van de opdrachtgevers. In vergelijking met de schuldhulpverleners hebben de gerechtsdeurwaarders hier een grote voorsprong. Zij beschikken bij voorbeeld over *realtime* digitale informatie zodat ze tijdens huisbezoeken op hun tablet kunnen zien wat de laatste stand van zaken is.

Ook de plannen voor een Nationaal Instituut voor betalingsregelingen (NVIB) om realistische 100%-betalingsregelingen via apps te ontwikkelen, passen goed binnen het BSD-concept.

### *De menselijk maat*

Gerechtsdeurwaarders beschouwen zichzelf als de ogen en oren van de rechtsstaat omdat ze direct in contact treden met de burgers, nl. als zij aan de deur verschijnen. De kennismaking wordt geïntensiveerd wanneer de deurwaarder achter de voordeur komt kijken op welke goederen beslag gelegd kan worden. Aan het eind van de incassoketen komt de systeemwereld in contact met de leefwereld.

Qua menselijke maat hebben de hulpverleners weer betere kaarten, omdat zij de burgers in een eerdere fase ontmoeten, adviseren vanuit een breder perspectief en meestal ook in een minder bedreigende setting.

Beide groepen beschikken dus over complementaire competenties die tot een veelzijdige en effectieve BSD kunnen leiden waarbinnen het huidige antagonisme plaats heeft gemaakt voor synergie.

## Literatuur

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

Robin Fransman, *Humaner schuldbeleid brengt welvaartswinst*, ESB 8 augustus 2019, p.358-361

Hartkamp, A.S., *Nieuwe gerechtigheidsgedachten in het vermogensrecht*, WPNR 2010 (afl. 6843, p. 384-385)

Huls, Nick, *Vergeef ons vaker onze schulden. Naar een schone lei 2.0*, afscheidscollege Leiden, 2016

Huls, Nick, *Open brief aan de rechtspraak*, Tijdschrift voor schuldsanering 2020/ 2 p. 26 -28

Justitiële Verkenningen 1/2020: Themanummer *De aanpak van de schuldenproblematiek*

Klamer, Arjo et al., *Schuld als een gedeelde verantwoordelijkheid: een hedendaagse uitwerking van het jubilee*, Position paper Socires en het Sustainable Finance Lab, Juni 2020

Nationale ombudsman: *Een hindernisbaan zonder finish*. Een onderzoek naar de toegang tot de Wsnp, 11 juni 2020

Ombudsman metropool Amsterdam, *Hoe het stelsel een stuwmeer creëert. Uitkomst van het actieonderzoek onder Amsterdammers in de wanbetalersregeling zorgverzekeringen*, 28 oktober 2019

SchuldenLabNL en Deloitte: *Covid-19 en schuldenproblemen in Nederland*, 16 juni 2020

Schut, Martijn *Saneren versus bemiddelen. Onderzoek naar de meerwaarde van schuldsaneren en een Borgfonds*, juni 2018, [www.martijnschut.eu](http://www.martijnschut.eu)

Steen, Martijn van der, et al., *Wie neemt de schuld? Over de aanpak van problematische schulden in den Haag*, NSOB, oktober 2018