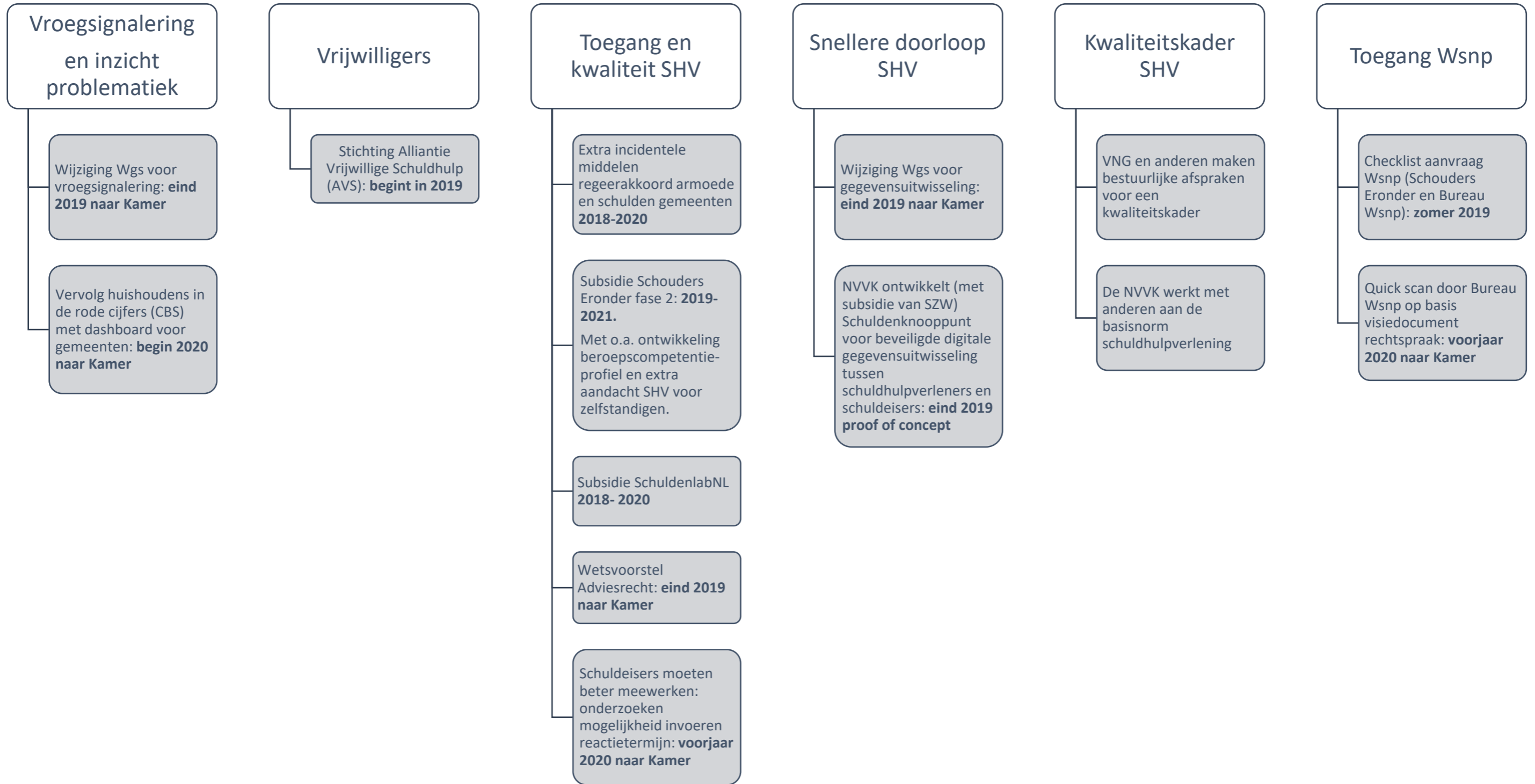


# Bijlage I

## Aansluiting minnelijk/ wettelijk: wat doen we?



## Bijlage II

### **Reactie op de overall-conclusies van het rapport 'Aansluiting gezocht!, verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering'.**

1. *"De gemeentelijke schuldhulpverlening is een lappendeken: grote kwaliteitsverschillen, grote verschillen in wat gemeenten ambiëren en investeren en grote verschillen in uitvoering. Focus ligt op gedragsverandering, niet op een schuldenvrije toekomst. "*

Schuldhulpverlening vraagt om maatwerk en afstemming op de lokale vraag en het aanwezige dienstverleningsaanbod. Onderlinge verschillen horen daarbij. Dat laat onverlet dat burgers wel verzekerd moeten zijn van voldoende kwaliteit en professionaliteit binnen die hulpverlening.

Het rapport laat zien dat er nu doorgepaktd moet worden. Daarvoor is een drietal trajecten van belang die de kwaliteit van de schuldhulpverlening verder moeten verbeteren. Op bestuurlijk niveau worden in het kader van het Interbestuurlijk Programma (IBP) door de VNG bestuurlijke uitgangspunten opgesteld voor een kwaliteitskader schuldhulpverlening. Parallel daaraan ontwikkelt de NVVK samen met de VNG en andere ketenpartners een basisnorm voor schuldhulpverlening. En tenslotte wordt binnen het door SZW gesubsidieerde programma Schouders Eronder een beroepscompetentieprofiel opgesteld. De aansluiting van de minnelijke schuldhulpverlening op de wettelijke schuldsanering zal zeker onderdeel uitmaken van deze trajecten. Ik vind het belangrijk dat dit wordt opgepakt en hecht er aan dat dit vanuit het werkveld zelf zo snel mogelijk invulling krijgt.

Ik vind het belangrijk dat er meer aandacht is gekomen voor financieel gezond gedrag. Bijvoorbeeld in de vorm van stress-sensitieve dienstverlening. Dit kan de duurzaamheid van de geboden oplossing ten goede komen. Gedragsverandering maakt daarmee een integraal onderdeel uit van het werken aan het beheersbaar maken dan wel oplossen van een problematische schuldsituatie. De conclusies van het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen'<sup>1</sup> onderstrepen dit. Waar de onderzoekers terecht op wijzen is dat de aandacht voor het gedrag van mensen niet ten koste mag gaan van het vinden van een passende oplossing voor de problematische schuldsituatie. Het oplossen van een problematische schuldsituatie is zowel afhankelijk van gedragsaspecten (de schuldenaar moet bijvoorbeeld tijdens het traject geen nieuwe schulden maken) als van de aard van het schuldenpakket. Het aanbieden van een schuldregeling of doorstroming naar een Wsnp-traject zijn vormen van hulpverlening die een gemeente kan aanbieden. Andere vormen van hulpverlening zijn gericht op het voorkomen van escalatie en het beheersbaar maken van de schuldsituatie.

Ik informeerde u in mijn reactie op het rapport 'Knellende Schuldenwetgeving'<sup>2</sup> en in de voortgangsbrief Brede Schuldenaanpak<sup>3</sup> over de voorgenomen wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Met deze wijziging wordt expliciet voorgeschreven dat, wanneer iemand toegelaten wordt tot schuldhulpverlening, de beschikking bestaat uit het plan van aanpak. Zo weet de schuldenaar beter waar hij aan toe is en wordt zijn rechtspositie versterkt. Hij kan in grotere mate de gemeente aanspreken op het al dan niet bieden van een in zijn situatie passende en effectieve oplossing voor de problematische schuldsituatie.

---

<sup>1</sup> <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2018/19, 24 515 nr. 456

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2018/19, 24 515, nr. 489

2. *"Het ontbreekt aan betrouwbaar cijfermateriaal om de werking van de minnelijke schuldhulpverlening sluitend en compleet in beeld te brengen. Dit ontnemt stakeholders de mogelijkheid om echt te sturen op de effectiviteit van de minnelijke schuldhulpverlening."*

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening. Zij moeten (cijfermatig) inzicht hebben of verkrijgen om te kunnen sturen op de effectiviteit van de uitvoering van hun schuldhulpverlening. Het college van burgemeester en wethouders moet immers verantwoording kunnen afleggen aan de gemeenteraad. Ik faciliteer ze hierbij. Zo heeft Divosa met subsidie van SZW de Benchmark Armoede en Schulden doorontwikkeld. Gemeenten kunnen zo hun armoede- en schuldenbeleid met elkaar vergelijken en van elkaar leren. Om effectief deel te kunnen nemen aan de benchmark, moeten gemeenten jaarlijks cijfers aanleveren. Dit dwingt gemeenten om cijfers te genereren, deze te analyseren en conclusies te trekken ten aanzien van hun dienstverleningsaanbod.

Naast de benchmark laat ik op dit moment onderzoek doen naar de landelijke schuldenproblematiek in vervolg op Huishoudens in de rode cijfers 2015<sup>4</sup>. Het CBS heeft het vooronderzoek<sup>5</sup> inmiddels afgerond. Het CBS onderzocht hoe problematische schulden in kaart gebracht kunnen worden op basis van gegevens uit bestaande registers in plaats van op basis van enquêtes, zoals tot nu toe is gebeurd. Een onderzoek op basis van gegevens uit bestaande registers is beduidend minder arbeidsintensief en kan daardoor jaarlijks (in plaats van nu 3-jaarlijks) worden uitgevoerd. In dit jaarlijks terugkerende onderzoek zullen data uit het Curatele- en bewindsregister, het Centrale Insolventie Register en de registratie Schuldregeling bij het Bureau Krediet Registratie verwerkt worden. Door gebruik te maken van deze registers ontstaat een accurater beeld. De publicatie van het eerste onderzoek van het CBS verwacht ik in het voorjaar van 2020.

3. *"Het ontbreekt aan een helder kader waar schuldenaren bij gemeenten op mogen rekenen. Het minnelijk traject is onaantrekkelijk en/of ontoegankelijk voor schuldenaren en voorziet niet in een snelle doorstroom naar een minnelijke regeling met kwijtschelding."*

Ik vind dit een belangrijke conclusie. Mensen moeten verzekerd zijn van voldoende kwaliteit en professionaliteit binnen de schuldhulpverlening. Door verschillende organisaties moet hieraan worden gewerkt. Ik wees al eerder op het binnen het programma Schouders Eronder te ontwikkelen beroepscompetentieprofiel, maar ook op andere onderdelen faciliteert dit programma de verdere professionalisering van de schuldhulpverlening. Zo is door vier hogescholen een eenjarige beroepsopleiding schuldhulpverlening op masterniveau ontwikkeld. Specifiek voor de aansluiting van de schuldhulpverlening op de Wsnp is samen met Bureau Wsnp de Checklist verzoekschrift Wsnp voor schuldhulpverleners<sup>6</sup> ontwikkeld. De checklist moet ervoor zorgen dat gemeenten een kwalitatief hoogwaardige aanvraag voor de Wsnp kunnen doen. Daarmee wordt de aansluiting tussen de minnelijke schuldhulpverlening en de wettelijke schuldsanering verbeterd.

Ik faciliteer gemeenten in het eerder vinden van mensen met schulden en het zorgen voor een snellere doorstroming, door de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) voor vroegsignalering en gegevensuitwisseling. De onderzoekers wijzen erop dat schuldenaren nu soms niet weten waar ze op mogen rekenen. Schuldenaren zullen door de wijziging van de Wgs een duidelijk plan van aanpak moeten ontvangen van de gemeente. Zo weten zij beter waar ze aan toe zijn en wordt hun rechtspositie versterkt.

4. *"Bij veel gemeenten en het Rijk ontbreekt een handavingskader op schuldhulpverlening in het kader van de Wgs of is dit diffuus."*

---

<sup>4</sup> Panteia, Huishoudens in de rode cijfers 2015.

<sup>5</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/12/verkenning-geregistreerde-problematische-schulden>

<sup>6</sup> <https://www.schoudereronder.nl/publicaties/checklist-verzoekschrift-wsnp-voor-schuldhulpverleners>

De onderzoekers menen dat het wetgevend kader gefragmenteerd is en de uitvoering ervan versnipperd is over meerdere departementen. Zij zien dit ook weerspiegeld in de uitvoering van het toezicht en de handhaving. Zij zien de handhaving als diffuus omdat het op verschillende plekken en niveaus is georganiseerd.

Het klopt dat de schuldhulpverlening in het kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), de Wsnp en beschermingsbewind alle hun eigen handhavingskader kennen. Bij rechterlijke trajecten (zoals de Wsnp en het beschermingsbewind) is het de (insolventie- respectievelijk kanton)rechter aan wie het toezicht en de handhaving is opgedragen. Voor het minnelijke traject ligt de verantwoordelijkheid bij de gemeente om de kwaliteit te borgen. De Wgs verlangt in dat kader expliciet dat in het beleidsplan aandacht wordt geschonken aan de wijze van kwaliteitsborging. Het is de gemeenteraad die hier het college op dient te controleren, zoals het college van Burgemeester en Wethouders de kwaliteit van de uitvoering dient te monitoren. Daarmee is het toezicht en de handhaving op de verschillende systemen adequaat geregeld.

Ik vind de groeiende aandacht voor de samenwerking tussen deze verschillende systemen die hun eigen vormen van toezicht en handhaving hebben belangrijk. Zoals ik u schrijf in mijn brief in reactie op het rapport hebben de systemen elk baat bij een effectieve werking van de andere twee. Ik zal dit rapport gebruiken om vanuit mijn coördinerende rol het gesprek met de betrokken partijen aan te gaan en van daaruit tot een betere samenwerking te komen

*5. "Door afname van de toestroom bereikt de uitvoering van de Wsnp een kritische omvang, voor wat betreft de beschikbaarheid van Wsnp bewindvoerders."*

Met de gestage afname van de instroom in de Wsnp is de afgelopen jaren het aantal Wsnp-bewindvoerders gestaag afgenomen, en dat is op zichzelf een kwestie van vraag en aanbod. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wettelijke schuldsanering is belegd bij het Bureau Wsnp van de Raad voor Rechtsbijstand. Bureau Wsnp formuleert kwaliteitsnormen voor de beroepsgroep en monitort de verhouding tussen het aantal zaken en het aantal personen dat tot Wsnp-bewindvoerder benoemd kan worden. De kwaliteit en voldoende beschikbaarheid van Wsnp-bewindvoerders blijft belangrijk voor een goede uitvoering van de Wsnp. De rechter die bij toelating tot de Wsnp een bewindvoerder benoemt, zoekt naar een goede match tussen zaak en bewindvoerder. De rechter moet ervan op aan kunnen dat dat aanbod goed is, ook als het aantal zaken fluctueert. De belangen van de schuldeisers en van de schuldenaar moeten naar behoren worden behartigd, want die partijen zijn immers in het stelsel in zekere zin afhankelijk van de Wsnp-bewindvoerder.

De Wsnp moet blijven beantwoorden aan het doel dat door de wetgever werd beoogd: een door de rechter geboden (voorwaardelijke) kans op een schuldenvrije toekomst. Een curatieve oplossing moet in het stelsel bereikbaar en toegankelijk blijven voor gevallen die daarvoor in aanmerking komen. Situaties zullen blijven bestaan waarin de problematische schulden niet te voorkomen zijn, en helaas evenmin langs minnelijke weg op te lossen zijn. De maatschappelijke behoefte aan een curatieve wettelijke procedure lijkt onverminderd groot.

De onderzoekers vragen – evenals de Raad voor de Rechtspraak in het recente visiedocument "schuldenproblematiek en rechtspraak" – terecht aandacht voor de toegankelijkheid van de Wsnp<sup>7</sup>. Zij concluderen dat een goede uitvoering van de Wsnp gebaat zou zijn bij een beter samenspel met de minnelijke schuldhulpverlening en het schuldbewind. Ik constateer, samen met de minister voor Rechtsbescherming, dat sommige van de in het visiedocument door de Rechtspraak gedane aanbevelingen zich richten op een verbetering van de samenwerking, zoals een regulier afstemmingsoverleg tussen de rechtbank en professionele partijen, een schuldenaar die na afloop van

---

<sup>7</sup> <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/visiedocument-schulden.pdf>

de zitting direct terecht moet kunnen bij een schuldenfunctionaris die hem ter plaatse verder helpt, en het Adviesrecht van gemeenten bij schuldenbewind.

6. *"Het stelsel is weinig dwingend richting wensgedrag van schuldeisers. Prikfels in Wsnp voor schuldeisers om wettelijke trajecten te voorkomen, lijken voor een deel van de schuldeisers nog steeds niet voldoende te werken."*

De onderzoekers hebben het hier onder andere over de Wsnp als 'stok achter de deur'. In de Wsnp krijgen schuldeisers een kleiner deel van hun vordering terug dan in een minnelijke regeling. Dit komt doordat uit dezelfde capaciteit van de schuldenaar om geld af te lossen, ook de Wsnp-bewindvoerder betaald moet worden. Dit zou ervoor moeten zorgen dat schuldeisers geneigd zijn om mee te werken aan de minnelijke regeling. De onderzoekers concluderen dat dit onvoldoende het geval is. De medewerking van schuldeisers hangt zowel af van welk traject naar verwachting geldelijk het meeste opbrengt, en van dwang, zo bleek uit een eerdere Monitor Wsnp, als van de mate van informatieverstrekking over en vertrouwen in het onderhandelingstraject.

Opeenvolgende monitorrapporten Wsnp laten zien dat het dwangakkoord goed werkt als een prikkel ter voorkoming van een Wsnp-traject. De onderzoekers concluderen dat het aantal ingediende aanvragen voor een dwangakkoord bij de rechtbanken vanaf 2013 flink is gestegen. Schuldeisers zijn bij hun beslissing om al dan niet mee te werken aan een minnelijke schuldregeling gebonden aan de (on)redelijkheidstoets van artikel 287a van de Faillissementswet. De rechtspraak laat zien dat een schuldeiser met het grootste aandeel in de schuldenlast door de rechter kan worden bevolen tot een gedwongen schuldregeling, indien aannemelijk is dat een wettelijk traject niet meer zal opleveren en de weigering dus onredelijk is<sup>8</sup>. Ik acht dit een belangrijke stap voorwaarts ter versterking van het schuldhulptraject.

Schuldeisers die in het geheel niet reageren en onvindbaar zijn, of schuldeisers die zich op hun bijzondere positie als overheid beroepen, kunnen door de rechter na een belangenafweging ook tot medewerking worden gedwongen<sup>9</sup>. Tenslotte is bij een dwangakkoord een kostenveroordeling mogelijk, bijvoorbeeld bij een onredelijk weigerende schuldeiser die slechts een algemene weigeringsgrond aanvoert. Het zogenaamde liquidatietarief kan dan worden toegepast, naar analogie van de verplichte rechtsbijstand, dit gezien de professionele betrokkenheid van de minnelijke schuldhulpverlening<sup>10</sup>.

Binnen het domein van de Rechtspraak lopen de nodige innovaties, zoals blijkt uit het visiedocument. Dergelijke pilots vergroten de bereidheid om regelingen te treffen. Zo is door de Rechtbank Midden-Nederland met de gemeente Utrecht afgesproken dat wanneer de gemeentelijke schuldhulpverlening een verzoek voor dwangakkoord doet, deze slechts het kale verzoekschrift opstuurt zonder allerlei bijlagen, dit om werk te besparen. Vervolgens stuurt de rechtbank een brief naar de schuldeisers en plant een zitting in over drie in plaats van twee maanden. Vaak is de druk van een geplande zitting voldoende voor een schuldeiser om alsnog een regeling te treffen, en daarvoor is iets meer gelegenheid. De rechtbanken Amsterdam en Rotterdam experimenteren met speciale rolzittingen voor bulkzaken met medewerking van woningbouwverenigingen, zorgverzekeraars en andere grote schuldeisers, en met schuldhulpverleners. Bij een deel van deze pilots zijn met gerechtsdeurwaarders of met de schuldeisers zelf afspraken gemaakt over het treffen van betalingsregelingen door de rechter.

---

<sup>8</sup> Rb. Rotterdam 9 mei 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:4001

<sup>9</sup> Rechtbank Den Haag 25 maart 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:2888 en HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM3975. Rechtbank Rotterdam 3 april 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4362

<sup>10</sup> Rechtbank Midden-Nederland 12 september 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4361 en Rechtbank Midden-Nederland 7 februari 2019 ECLI:NL:RBMNED:2019

In het minnelijke schuldhulpverleningstraject worden enerzijds schuldeisers gevraagd om vrijwillig afstand te doen van hun aanspraken, van volledige betaling van hun vorderingen, die soms voortkomen uit al geleverde diensten of goederen. Anderzijds is het voor effectieve schuldhulpverlening nodig dat alle schuldeisers beter en sneller meewerken. In de praktijk zien we dat de NVVK met succes convenanten heeft afgesloten met een aantal grotere schuldeisers, zodat bij vorderingen van die partijen medewerking aan een minnelijke regeling sterk wordt bevorderd. Ik juich toe dat dergelijke afspraken in het kader van de zelfregulering tussen professionele partijen worden gemaakt. Toch zien we dat het treffen van een minnelijke schuldregeling soms nog veel tijd kost. Ik zal daarom verdiepend onderzoek laten uitvoeren naar het meewerken van schuldeisers aan het minnelijk schuldhulpverleningstraject.

*7. "Aan de autonomie van zowel gemeenten als schuldeiser wordt in het stelsel een heel groot belang toegekend. De daaruit voortvloeiende gemeentelijke autonomie en de lappendeken in de uitvoering van de minnelijke schuldhulpverlening, wreekt zich in het vinden van oplossingen voor het schuldenprobleem. Dit hangt samen met de hele wordingsgeschiedenis van het stelsel."*

Zoals ik u schrijf in mijn brief in reactie op het rapport, is het van belang om te zien hoe het stelsel is ontstaan om te begrijpen waarom de verschillende partijen in het stelsel bepaalde rollen hebben. Ik hecht inderdaad grote waarde aan de ruimte die gemeenten hebben om op lokaal niveau invulling te geven aan hun integrale schuldhulpverlening. Ik zie echter de noodzaak voor alle partijen om nu door te pakken. Sinds de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in 2016<sup>11</sup> en de lancering van de Brede Schuldenaanpak in 2018 werkt iedereen met veel energie aan de verbetering van de schuldhulpverlening. Bij deze aanpak zoekt het kabinet steeds naar een balans tussen de belangen van de schuldenaar en die van de schuldeisers en kijkt naar het maatschappelijk belang. Schuldenaren moeten passende dienstverlening krijgen als zij problematische schulden hebben. Dat betekent niet per definitie dat schulden (gedeeltelijk) kwijtgescholden moeten worden of dat zij doorgeleid moeten worden naar de Wsnp. Het belangrijkste is dat mensen toekomstperspectief geboden wordt en dat schulden beheersbaar zijn. De dienstverlening moet maatwerk zijn en de gemeente moet optimaler gebruik maken van alle beschikbare instrumenten. Dat vraagt wel dat we er gezamenlijk voor moeten zorgen dat mensen met schulden eerder in beeld komen en beter geholpen worden. Hierbij mogen ook de belangen van de schuldeiser nooit uit het zicht raken.

---

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2015/16 34 509 nr. 1