

Vergaderjaar 2025–2026

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 817

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2025

Problematische schulden hebben een grote impact op het persoonlijke leven van mensen. Het is van belang dat mensen met problematische schulden worden geholpen, zodat zij zicht hebben op een schuldenvrije toekomst. Dat kan door middel van een schuldregeling. Als mensen vrijwillig afspraken kunnen maken met hun schuldeisers en een regeling kunnen treffen, dan is er sprake van een minnelijke schuldregeling. Wettelijk is er weinig vastgelegd over zo'n minnelijke regeling. Komen partijen er onderling niet uit, dan is er de Wet schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (Wsnp). De rechter kan iemand toelaten tot een Wsnp-traject. Onder toezicht van een Wsnp-bewindvoerder wordt er dan gespaard voor de gezamenlijke schuldeisers. Dit zijn verschillende trajecten, maar in de praktijk wordt bij minnelijke regelingen nagenoeg van dezelfde vereisten uitgegaan als bij de Wsnp. Dit zorgt ervoor dat iemand makkelijk kan doorstromen naar de Wsnp als de minnelijke regeling niet werkt.¹

De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) is per 1 juli 2023 ingrijpend gewijzigd. Een onderdeel van de wijzigingen is de aanpassing van de termijn van de schuldsaneringsregeling van 36 naar 18 maanden door middel van een amendement van de zijde van de Kamer.² Aan het lid De Kort (VVD) is toegezegd een impactanalyse te maken waarin de gevolgen van de wijzigingen voor zowel mensen met schulden als schuldeisers (onder andere mkb) duidelijk worden.

¹ Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) «Naar een beter werkende schuldenketen» (p. 80, 92–94) heeft de doorstroom van de minnelijke schuldregeling naar de Wsnp benoemd als belangrijk knelpunt, waarbij een snellere en soepelere overgang nodig is om de Wsnp te benutten als effectief escalatiemiddel naar een schuldenvrije situatie.

² Kamerstuk 35 915, nr. 30

Om in lijn te blijven met de Wsnp, is in 2023 besloten ook de standaardduur van minnelijke schuldregelingen te verkorten van 36 naar 18 maanden. Destijds is toegezegd aan uw Kamer om de verkorting van de minnelijke schuldregeling na een jaar te evalueren. Daarnaast heeft uw Kamer gevraagd om te onderzoeken of er belemmeringen zijn in de uitvoering van minnelijke schuldregelingen.

Onderzoek

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Hogeschool van Amsterdam in 2025 een onderzoek uitgevoerd naar de verkorting van de minnelijke schuldregeling. Gelijktijdig is door het Ministerie van Justitie en Veiligheid opdracht gegeven aan het Kenniscentrum Raad voor Rechtsbijstand om onderzoek te doen naar de impact van de wijzigingen in de Wsnp. Deze Kamerbrief bevat, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de kabinetsreactie op deze onderzoeken. De onderzoeken worden als bijlage bij deze brief meegestuurd.³

Minnelijk traject

Het doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen:

- Of, en in welke mate, de totstandkoming en werking van het minnelijke traject is veranderd sinds de duur van de minnelijke schuldregeling is verkort naar 18 maanden en of dit toe te schrijven is aan de verkorting?
- Of een wettelijke borging van een minnelijke schuldregeling van 18 maanden kan bijdragen aan het (beter) tot stand brengen van deze regelingen?

Om tot de onderzoeksresultaten te komen, hebben de onderzoekers gesproken met schuldhulpverleners, schuldeisers en inwoners.⁴

Belangrijkste bevindingen m.b.t. de verkorting

Samenvattend blijkt uit het onderzoek dat de verkorting vooralsnog weinig tot geen effect heeft op de instroom in minnelijke regelingen of op de aanvraag van dwangakkoorden. Wel wordt een duidelijk positief effect gezien op de motivatie van de inwoner tijdens een minnelijke regeling, al is nog niet gebleken dat dit leidt tot minder uitval. Alle gesproken partijen zien dat het perspectief voor de inwoner op een schuldenvrije toekomst wordt vergroot. De verkorting heeft niet geleid tot een prikkel bij inwoners om snel schulden te maken en deze snel weer op te lossen. In het begin van de verkorting stagneerde kortdurend de medewerking van een aantal schuldeisers. Na een aantal gesprekken tussen de NVVK en deze schuldeisers is dit opgelost. Er zijn ook zorgen geuit over de beperkte tijd om te werken aan gedragsverandering van de inwoner en om de positie van de mkb-schuldeisers.

Wettelijke borging standaardduur minnelijke trajecten

In aanloop naar de wetwijzigingen van de Wsnp en de verkorting van de minnelijke schuldregelingen zijn Kamervragen gesteld over de wenselijkheid om de verkorting van de minnelijke schuldregeling in wetgeving vast te leggen. Uit het onderzoek blijkt dat minnelijke schuldregelingen

³ Het onderzoek van het kenniscentrum van de Raad voor de Rechtspraak is reeds gepubliceerd, omdat het kenniscentrum de onderzoeken na 2x 6 weken dient te publiceren.

⁴ Voor het begrip «inwoner» is aangesloten bij de terminologie uit de Wgs

van 18 maanden nu de bestaande praktijk is. Wettelijke borging van de standaardduur van minnelijke trajecten wordt daarom niet noodzakelijk geacht.

Kantttekeningen bij het onderzoek

Gedurende de uitvoering van het onderzoek liepen pas de eerste trajecten af waarin van een verkorting van een minnelijke traject sprake was. Hierdoor kan wel al iets gezegd worden over de eerste gevolgen voor de aanmeldingen tot schuldhulpverlening en het verloop van de trajecten, maar niet over de maatschappelijke effecten van de verkorting. Ook is in het onderzoek rekening gehouden met andere ontwikkelingen in de schuldhulpverlening.

Hierbij gaat het met name om de aanpassing in de werkwijze van gemeentelijke schuldhulpverleners, waarbij zij sinds 1 juli 2024 bij de berekening van iemands afloscapaciteit uitgaan van het vrij te laten bedrag (vtlb) in plaats van de beslagvrije voet (bvv).⁵ Hierdoor komt het nu vaker voor dat een zogenoemd nulaanbod aan de schuldeisers wordt gedaan. Het nulaanbod wordt door schuldhulpverlening gedaan in situaties waarin de schuldenaar geen enkele afloscapaciteit heeft en daarin de komende 18 maanden ook geen verandering wordt verwacht. Schuldeisers wordt dan een schuldregeling zonder afloscapaciteit aangeboden.

Wsnp

Het onderzoek heeft als doel inzicht te krijgen in de gevolgen van de wetswijzigingen per 1 juli 2023 van de Wsnp voor zowel schuldenaren als schuldeisers. Op basis van data-onderzoek over de periode juni 2020 tot en met december 2024 van Bureau Wsnp en de Raad voor de Rechtspraak (afdeling insolventie) is een analyse gemaakt. Daarna hebben interviews en focusgroepen met schuldeisers, schuldenaren, Wsnp-bewindvoerders, schuldhulpverleners en gerechtssecretarissen plaatsgevonden.

Eerste bevindingen

Een positieve bevinding is dat de onderzoekers een toename aan instroom in de Wsnp zien. Tegelijkertijd hebben professionals in het schuldendomein zorgen over het leereffect en de kans dat mensen opnieuw in de schulden komen.

Betere instroom

De instroom naar de Wsnp lijkt verbeterd sinds de wetswijziging, omdat er sinds juli 2023 een lichte stijging is te zien in zowel de aanvragen als de toelatingen. Dit terwijl in de jaren voor de wetswijziging juist een daling in het aantal toelatingen zichtbaar was. Respondenten hebben dit beeld bevestigd en geven aan dat dit vooral het gevolg is van afschaffen van de verplichting om een minnelijk traject te doorlopen.

Zorgen over leereffect, gedragsverandering en terugval

Hoewel het lijkt dat schuldenaren sneller en gemakkelijker toegelaten worden tot de Wsnp zijn er in het onderzoek, evenals in het minnelijk traject, ook zorgen geuit. Zo is er ook bij de impactanalyse van de Wsnp de zorg geuit dat de verkorting van het Wsnp-traject negatieve gevolgen

⁵ Dit betreft een beleidswijziging van de NVVK, de branchvereniging voor financiële dienstverleners, waaronder schuldhulpverleners.

heeft op het leereffect en de gedragsverandering bij de schuldenaren. Het is voor Wsnp-bewindvoerders, gegeven de verkorte duur van de Wsnp, nauwelijks meer mogelijk om bij te sturen op fouten van schuldenaren. Dit kan tot gevolg hebben dat mensen sneller opnieuw in de schulden terecht komen. Hierdoor is de vraag opgekomen of de Wsnp nog wel bijdraagt aan een duurzame oplossing, ondanks dat de toegang gemakkelijker is geworden. Er wordt dan ook gepleit voor goede begeleiding en nazorg om eventuele recidive te voorkomen.

Ook wordt aangegeven dat de verkorting eraan bijdraagt dat schuldeisers minder geld terugkrijgen, waar met name kleine schuldeisers de dupe van zijn doordat zij dit financiële verlies niet altijd gemakkelijk kunnen dragen. Tot slot geven Wsnp-bewindvoerders aan dat de werkdruk is toegenomen als gevolg van de wetswijziging. In het veld is behoefte aan betere communicatie en samenwerking. Naar verwachting draagt het begeleidingstraject uit de basisdienstverlening hieraan bij.

Kanttekening bij het onderzoek

Belangrijkste kanttekening die de onderzoekers doen, evenals bij het minnelijke traject, dat de korte tijd tussen de wetswijziging en de impactanalyse het nog niet mogelijk maken om echte effecten te identificeren. Dit komt doordat de eerste trajecten (gestart vanaf 1 juli 2023) pas aflopen bij oplevering van het rapport en nog onbekend is hoe de cijfers zich verder ontwikkelen. Daarom hebben de onderzoekers *mogelijke* effecten van de wetswijzigingen benoemd.

Kabinetsreactie

Het kabinet is positief gestemd dat de verkorting van zowel de minnelijke schuldregeling als de Wsnp een positief effect heeft op de motivatie van de inwoner. Wel is er een aantal kanttekeningen om waakzaam op te zijn. Begeleiding en nazorg is van essentieel belang om ook duurzaam uit de schulden te blijven. De motivatie van de inwoner speelt daarin een grote rol. Daarnaast is het van belang om oog te blijven houden voor de positie van kleine schuldeisers en voor de gevolgen van een toename in werkdruk bij Wsnp-bewindvoerders.

Er zijn zorgen geuit over de beperkte tijd om tot een «leereffect» bij de inwoner te komen. Schuldhelpverlening eindigt niet per se na een schuldregeling. Het begeleidingstraject om tot een leereffect te komen en de kans op terugval te verkleinen loopt «zo kort als kan en zo lang als nodig». Desalniettemin ziet het kabinet ook de zorgen om de inwoner na het oplossen van zijn of haar schulden gemotiveerd te houden het begeleidingstraject voort te zetten. We blijven daarom met de samenwerkingspartners werken aan de basisdienstverlening schuldhelpverlening. We optimaliseren de elementen die gaan over begeleiding en nazorg zodat deze passend zijn voor de inwoner en bijdragen aan de financiële redzaamheid. Een onderdeel van de elementen over begeleiding is dat gemeenten ook begeleiding aanbieden aan inwoners in de Wsnp. Ook vindt het kabinet het belangrijk dat de inwoner kan vertrouwen op kwalitatief goede schuldhelpverlening. Daarom werkt het kabinet aan een kwaliteitskader schuldhelpverlening. Tevens acht het kabinet het positief dat, als een minnelijke regeling niet van de grond komt, de Wsnp als stok achter de deur weer vaker gevonden wordt.

De mkb-branchen speelt een grote rol in onze economie. Hoewel (nog) geen duidelijke cijfers bekend zijn over de impact van de verkorting van schuldregelingen op de kleine ondernemers, blijft het kabinet waakzaam op eventuele (negatieve) gevolgen voor deze groep ondernemers. Dit

punt is namelijk geadresseerd in de impactanalyse van de Wsnp. In de beleidstrajecten en de uitwerking van het voorontwerp voor een wetsvoorstel schuldregelen is nadrukkelijk oog voor de balans tussen de positie van de schuldeiser en de positie van de inwoner met schulden.

Het kabinet vindt het belangrijk dat inwoners die gebaat zijn bij schuldhulpverlening ook makkelijk en snel de weg hier naartoe weten te vinden en blijft werken aan het wegnemen van drempels.

In het Nationaal Programma Armoede en Schulden⁶ is een aantal maatregelen opgenomen dat hieraan bijdraagt. Onder meer door het verbeteren van vindplaatsen⁷, de inzet op vroegsignalering en het voeren van campagnes om meer bekendheid bij de inwoners te genereren. Daarnaast blijft de inzet vanuit vrijwilligersorganisaties belangrijk voor de warme doorverwijzing naar schuldhulpverlening.

Ook als inwoners (nog) niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening, is het van belang dat de inwoner perspectief moet houden op een schuldenvrije toekomst. Uitgangspunt blijft dat een inwoner zich altijd met financiële zorgen tot de gemeente kan blijven wenden, zowel voor een schuldregeling als voor meer laagdrempelige ondersteuning. Dit kan door het bieden van lichtere vormen van hulp zoals een betalingsregeling en budgetcoaching. Die lichtere vormen van hulp zijn de laatste jaren ook toegenomen.⁸

Daarnaast is het van belang dat inwoners juist geïnformeerd worden. Wanneer duidelijk is dat een minnelijk traject geen passende oplossing is, omdat bijvoorbeeld de schuldenlast niet vastgesteld kan worden, is het van belang dat er snel doorgepakt gaat worden naar de Wsnp. Dit geeft duidelijkheid aan de inwoner en de schuldeisers, maar zorgt er ook voor dat iemand niet onnodig lang in onzekerheid zit over zijn schulden.

De bevindingen uit de beide onderzoeken worden meegenomen in bestaande en nieuwe regelgeving en beleidstrajecten zoals de basisdienstverlening en de verkenning om te komen tot één helder schulden-traject, met aandacht voor de genoemde kanttekeningen. Hierbij is het de bedoeling om het minnelijke en het wettelijke traject meer aanvullend op elkaar te laten functioneren in plaats van concurrerend zoals nu soms ervaren wordt.⁹ Omdat de minnelijke schuldregeling van 18 maanden inmiddels staande praktijk is, ziet het kabinet geen aanleiding deze termijn wettelijk te borgen.

Het kabinet zet zich met het Nationaal Programma Armoede en Schulden onverminderd in op de verbetering van schuldhulpverlening en de doorstroom naar en goede toegang tot de Wsnp. Het streven is om voor meer mensen succesvol en duurzaam problematische schulden op te lossen zodat zij eerder zicht hebben op een schuldenvrije toekomst.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel

⁶ Het Nationaal Programma Armoede en Schulden is op 6 juni 2025 aan de Kamer gestuurd

⁷ Het realiseren van een netwerk van professionals en vrijwilligers dat geldzorgen snel signaleert.

⁸ NVVK Jaarverslag 2024

⁹ IBO Problematische schulden «naar een beter werkende schuldenketen», p. 92