

Het is '1 voor 12' voor de Wsnp – en J&V vraagt weer om een *quick scan*?



Arnoud Noordam (*)

- 1) De wetgever heeft de 355 Nederlandse gemeenten aangewezen als eerste loket voor schuldhulp en schuldsanering. De overheid heeft evenwel verzuimd de gemeenten een wettelijk saneringsinstrument mee te geven. Gemeenten moeten eigen beleid maken en de schuldhulp zelf inrichten – maar zij ontberen *wettelijke* instrumenten o.a. om medewerking van schuldeisers af te dwingen. Hoewel de resultaten van het gemeentelijke schuldhulptraject door de bank genomen al jaren achtereen tegenvallen, houdt SZW vast aan de decentrale aanpak.¹ Ondertussen kwijnt de wél effectieve, wettelijke schuldsanering via de Wsnp nu snel weg. Zonder wetgevende maatregelen verliezen we de komende jaren zicht op efficiënte en effectieve schuldsanering.
- 2) Ik vertel u niets nieuws: de instroom in de Wsnp is de laatste jaren dramatisch afgenomen en daalt in 2019 naar een almaar lager niveau. Voordat ik toekom aan een bespreking van de aanpak van de schuldenproblematiek door de verantwoordelijke bewindslieden zet ik de gegevens nog eens op een rij: In 2011 werden bijna 15.000 nieuwe toepassingen van de wettelijke schuldsaneringsregeling uitgesproken; in 2018 waren het nog geen 6.000 – een daling van 60%. Uit de cijfers van Bureau Wsnp blijkt dat een einde aan de daling niet in zicht is: in de maand augustus 2019 was de Wsnp-instroom slechts 296 nieuwe zaken – het laagste aantal per maand ooit (sinds januari 1999). Op basis van de cijfers januari t/m augustus verwacht ik dat de instroom voor het jaar 2019 onder de 4.500 Wsnp-zaken zal uitkomen. De simpele verklaring is dat in de periode 2011 – 2018 het aantal Wsnp-verzoeken navenant is gedaald van bijna 17.000 naar 6.500 per jaar; een daling van iets meer dan 60%.
- 3) Is deze afname van Wsnp-zaken niet juist positief te noemen? Die ontwikkeling zou positief zijn als de schuldenproblematiek ook zo sterk is gedaald of de problemen buiten de Wsnp om worden opgelost. Het lijkt er echter niet op dat het aantal personen met schuldenproblematiek substantieel is gedaald.² In 2013 meldden zich 89.000 personen met een schuldhulpvraag bij een NNVK-lid, in 2018 waren dat er 85.000 – een daling van slechts 4%. En het aantal mensen dat in het minnelijk traject wordt geholpen, blijft teleurstellend: in 2018 werd voor ruim de helft van de hulpvragers een minnelijke schuldregeling aangevraagd en in 56% van die gevallen werd een schuldregeling gerealiseerd.³ Waar blijven dan de mensen die niet in het minnelijk of het wettelijk traject geholpen worden? Een groot aantal personen zoekt zijn heil in het beschermingsbewind: het aantal lopende schuldenbewinden was in 2014 minder dan 16.000 en is nu opgelopen tot ruim 62.000.⁴ In 2018 werd ruim 92,5% van Wsnp-zaken met een schone

lei of anderszins positief afgesloten.⁵ En juist dit zeer succesvolle saneringsinstrument dreigt nu te verdwijnen. Het aantal lopende Wsnp-zaken was in 2014 ruim 50.000, ligt in 2019 onder de 30.000 en zal, gezien de zo sterk gedaalde instroom, rap verder afnemen. Het aantal actieve Wsnp-bewindvoerders is in de jaren 2014 – 2018 navenant gedaald van ruim 600 naar ruim 400. Afgaand op alle geluiden uit de praktijk staken in 2019 steeds meer Wsnp-bewindvoerders hun praktijk: zij verleggen hun werkterrein naar beschermingsbewind en/of minnelijk traject of gaan iets geheel anders doen (bijvoorbeeld werken in de zorg). De aanwas van nieuwe bewindvoerders ligt geheel stil: dit jaar is de OSR-bewindvoerdersopleiding niet van start gegaan bij gebrek aan belangstelling. Binnen afzienbare tijd dreigt zo de hele Wsnp-structuur onderuit te gaan. Wat is nu de aanpak van het kabinet c.q. de verantwoordelijke bewindslieden om het tij te keren?

- 4) Op 22 mei 2018 presenteerde staatssecretaris Tamara van Ark (SZW) haar *Brede Schuldenaanpak* aan de Tweede Kamer. In dat verband heeft onderzoeksbureau Berenschot in april 2019 rapport uitgebracht van haar ‘verkennende’ onderzoek naar de haperende doorstroming vanuit de schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsanering, getiteld: *Aansluiting gezocht!* Berenschot constateert dat de problemen al beginnen met de toelating tot de gemeentelijke schuldhulpverlening: *‘Hoewel het beroep op schuldhulpverlening toeneemt en aan meer mensen een aanbod wordt gedaan, komen immers nog steeds veel mensen die hulp nodig hebben niet binnen’*. En als je dan binnen bent: *‘De uitvoering van de schuldhulpverlening is een black box waarbij niet duidelijk is hoe ambitieus gemeenten zijn om mensen met problematische schulden op afzienbare termijn aan een schuldenvrije toekomst te helpen.’* Hoe zit het dan met beschermingsbewind en Wsnp? *‘De subsystemen waar het stelsel van schuldhulpverlening uit bestaat (Wgs, Wsnp en inmiddels ook beschermingsbewind) zijn niet goed aan elkaar verbonden (...). Op teveel plekken handelen de subsystemen vanuit een eigen ratio (...) de financiële deelbelangen lijken tegelijk het wensgedrag dat nodig is om dit gezamenlijke doel van het stelsel te bereiken in de weg te staan.’*
- 5) In een brief van 13 september jl. aan de Tweede Kamer beantwoordt de staatssecretaris Kamervragen over het artikel *‘Gemeenten niet gericht op schuldenvrij maken inwoners’*.⁶ Uit de antwoorden blijkt overduidelijk dat het ministerie van SZW niet terug wil komen op de decentralisatie van de schuldhulp naar de gemeenten. Ik citeer uit enkele antwoorden: *‘Gemeenten moeten mensen met (het risico op) problematische schulden in beeld willen hebben.’* *‘Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening.’* *‘Gemeenten moeten een plan hebben dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan haar inwoners...’*. *‘De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het controleren van de kwaliteit en de effectiviteit van de schuldhulpverlening.’* Het is aardig dat de staatssecretaris de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) wil aanpassen ten behoeve van gegevensuitwisseling en vroegsignalering en het verplicht stellen van een gemeentelijk toegangsbesluit, maar gelooft u dat dit soort maatregelen het gemeentelijk traject gaat ontstoppen?
- 6) Hoe zit het dan met dat andere betrokken ministerie van Justitie en Veiligheid? Enkele maanden vóór de verschijning van het Berenschot-rapport kwam de Rechtspraak al met een *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak*. De Rechtspraak deed 18 aanbevelingen waaronder een aantal zeer concrete voorstellen tot wijziging van de Faillissementswet o.a. om de toegang tot de Wsnp te verbeteren. De 14^e en 15^e aanbeveling behelzen versoepeling van de goede-trouw-toets, schrapping van de tienjaars-wachttermijn na een eerdere sanering en openstelling van de Wsnp *zonder* gemeentelijke ‘285-verklaring’:

14. *De goedetrouwtoets moet worden teruggebracht van vijf naar twee jaar met handhaving van de hardheidsclausule voor uitzonderingssituaties, of gehandhaafd blijven op vijf jaar met in beginsel toepassing van de hardheidsclausule na twee jaar, als sprake is van een wending ten goede.*

15. *Toegang tot de WSNP moet onder omstandigheden ook mogelijk zijn als 1. korter dan tien jaar geleden van de WSNP gebruik is gemaakt en 2. als de artikel 285 Fw-verklaring ontbreekt maar lange tijd budgetbeheer of beschermingsbewind heeft bestaan en gebleken is dat een regeling niet mogelijk is.*

Deze welkome aanbevelingen zullen de toegankelijkheid van de Wsnp sterk kunnen verbeteren. Teneinde ook de doorstroom van (mislukt) minnelijk traject naar wettelijk traject te verbeteren, is er door mij en vele anderen – onlangs nog door de Beroepsorganisatie Bewindvoerders Wsnp (BBW) – voor gepleit om de gemeenten aan te sporen véél eerder door te schakelen naar de Wsnp. Blijven hangen in trajecten die niet tot een sanering leiden, levert de schuldenaren onvoldoende op en kost de overheid veel geld. Als de gemeente er niet in slaagt om binnen 9 – 12 maanden een schuldregeling te treffen, waarom zou de gemeente dan niet namens de schuldenaar een Wsnp-verzoek indienen? Daar is de Wsnp toch voor bedoeld? De gemeenten kunnen zodoende veel geld besparen – als ik verantwoordelijk wethouder was, zou ik het wel weten.

- 7) Voor zover mij bekend, heeft het ministerie van Justitie & Veiligheid nog geen gevolg gegeven aan de aanbevelingen van de Rechtspraak tot wetswijziging. In een brief aan de Tweede Kamer van 12 september jl. reageert de staatssecretaris wel op het rapport van Berenschot. Wat betreft de gewenste kwaliteitsverbetering van de schuldhulpverlening verwijst Van Ark naar (1^e) het programma *Schouders Eronder* (o.a. NVVK en VNG), (2^e) een interbestuurlijk programma voor verbetering van de toegang tot de schuldhulp, en naar (3^e) uitgangspunten voor een kwaliteitskader (weer van o.a. de NVVK en de VNG). Verder studeert de staatssecretaris op een ‘verplichte reactietermijn voor schuldeisers’ om het minnelijke traject te versnellen. Wat betreft de toegankelijkheid van de Wsnp schrijft Van Ark dat de minister van Rechtsbescherming aan Bureau Wsnp van de Raad voor Rechtsbijstand wil vragen om een *quick scan*⁷ te laten maken met ‘concrete aanbevelingen voor de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de Wsnp, met inachtneming van de in het visiedocument door de Raad voor de Rechtspraak gedane aanbevelingen’. Wat moet het Bureau Wsnp met deze opdracht? Kennelijk onderschrijven de betrokken ministeries de aanbevelingen in het *Visiedocument* van de Rechtspraak anders zou Bureau Wsnp deze niet in acht behoeven te nemen. De aanbevelingen zijn ook nog eens zeer concreet – wat is dan nog het doel van een *quick scan*? We weten toch al jaren waar de problemen zitten en de analyses en aanbevelingen stapelen zich op; het is geen tijd voor onderzoek maar voor wetgevende maatregelen om de systematiek te coördineren.
- 8) De rijksoverheid heeft de primaire verantwoordelijkheid bij de gemeenten gelegd maar heeft de gemeenten in 2012 *geen enkel wettelijk instrument* meegegeven om tot adequate schuldhulp of schuldsanering te komen.⁸ Het in 2014 geïntroduceerde schuldbewind is populair maar biedt geen uitzicht op schuldsanering – ook de beschermingsbewindvoerder heeft immers geen wettelijke taak en geen wettelijk instrument om tot schuldsanering te komen. De Wsnp biedt dat instrument wél en heeft een imposante successcore van ruim 90%, maar de toepassing marginaliseert nu snel en de ministeries laten het vooralsnog gebeuren.
- 9) Het ondoordachte, parallelle bestaan van die drie systemen heeft drie min of meer rivaliserende beroepsgroepen gecreëerd, met hun eigen (financiële) belangen. Bij de

wetswijzigingen in 2012 (Wgs) en 2014 (Boek 1 Burgerlijk Wetboek) heeft de wetgever verzuimd de drie instrumenten - Wsnp, Wgs resp. het schuldenbewind - op elkaar af te stemmen. De enige oplossing is m.i. nu alsnog te zorgen voor een doordachte wettelijke afstemming. Van Ark onderkent in haar brief van 12 september jl. het coördinatieprobleem maar meent dat *zij* dat probleem niet behoeft te redresseren: '*Gemeenten en andere organisaties moeten aan de slag met deze samenwerking [...]*'. Het is m.i. naïef te denken dat de gemeenten c.q. de betrokken beroepsgroepen zélf in staat zijn de 'rivaliteit' tussen de systemen te overbruggen - dat kan alleen via gecoördineerde wetgeving. Het getuigt ook van naïviteit van de wetgever te veronderstellen dat de gemeente effectief en efficiënt kan saneren *zonder* wettelijk instrument. Van Ark denkt erover om schuldeisers een 'reactietermijn' in het minnelijke traject op te leggen. Weer een marginale maatregel die geen doorbraak creëert – de belangentegenstellingen en spanningen tussen schuldenaren en schuldeisers zijn daarvoor te groot.⁹ De door de rijksoverheid veroorzaakte 'competitie' werkt als een extra schep zand in de schurende raderen van de schuldhulp.¹⁰ Naar mijn overtuiging moeten we naar één schuldhulp- en schuldsaneringswet en één uitvoerder (die zo nodig andere instanties kan inschakelen voor flankerende of specialistische hulp).

- 10) Na de Wsnp-wetswijziging in 2008 - onder het motto van de minister van Justitie: de Wsnp is er alleen voor de personen die 'er klaar voor zijn' - lijkt J&V zich terug getrokken te hebben van dit onderwerp. Ik heb de minister van Rechtsbescherming niet of nauwelijks gehoord over schuldsanering. Op de justitiebegroting is het zoeken naar een speld in een hooiberg als je speurt naar de bemoeienis met de Wsnp. De mededeling in de Rijksbegroting 2019 dat het gaat om '*circa 14.000 nieuwe schuldsaneringen per jaar*' - een cijfer dat past bij de jaren 2011/2012 - en in de Rijksbegroting 2020 dat het gaat om '*circa 9.700 nieuwe schuldsaneringen per jaar*' - een cijfer dat past bij het jaar 2016 - wekt niet bepaald de indruk dat het ministerie zich erg verdiept in de actuele ontwikkelingen.¹¹ In de Miljoenennota 2020 wordt zelfs gesteld dat de Wsnp op 1 januari 2013 is ingevoerd.¹² Ik vraag me al jaren af *waarom* Justitie & Veiligheid zich zo achter SZW verschuilt of in het kabinet zelfs bewust op het tweede plan is geschoven. Het zal wellicht historisch zo gegroeid zijn: SZW gaat over armoede en schuldhulp, justitie concentreert zich op normstelling, sanctierecht en het harde faillissementsrecht en heeft weinig affiniteit met het maatschappelijke welzijn.
- 11) Als dit kabinet wil dat de succesvolle en efficiënte Wsnp haar 25-jarige jubileum haalt, zal het kabinet J&V toch tot actie moeten aansporen om iets meer te doen dan een *quick scan* – en wel binnen afzienbare termijn. Hoogste tijd om de toestroom naar en de toegankelijkheid van de Wsnp te vergroten. Gecoördineerde, saneringsgezinde wetgeving zal ten goede komen aan schuldenaren, schuldeisers en 's Rijksschatkist.

* Mr. dr. Arnoud Noordam is advocaat te Amsterdam en docent schuldsaneringsrecht. Arnoud is in 2007 gepromoveerd op zijn proefschrift *Schuldsanering en goede trouw*.

¹ Opmerking verdient hier dat de ambities, budgetten, aanpak en resultaten van gemeenten op het terrein van schuldhulp en schuldsanering sterk uiteenlopen.

² Betrouwbare landelijke cijfers zijn er nog steeds niet - zo concludeert ook Berenschot in haar recente rapport *Aansluiting gezocht!* - maar het ziet ernaar uit dat het CBS in het voorjaar van 2020 wél met een getrouw beeld gaat komen. Zie het CBS-rapport van maart 2019: *Verkenning geregistreerde problematische schulden*. CBS concludeert dat in 2015 5,6% van de huishoudens te kampen had met problematische schulden – voor een actuele stand van zaken moeten we wachten tot 2020.

³ Zie het rapport van Berenschot *Aansluiting gezocht!*, p. 27. Cijfers 2018: 85.000 hulpvragers melden zich bij NVVK-leden, daaruit komen voort 45.000 aanvragen voor schuldregelingen en tenslotte 21.800 gerealiseerde schuldregelingen. Welk percentage van de schuldregelingen ook resulteerde in een daadwerkelijk ‘schone lei’ is onbekend. Niet alle gemeenten zijn aangesloten bij de NVVK – landelijk dekkende cijfers ontbreken.

⁴ *Aansluiting gezocht!*, p. 29.

⁵ *Monitor Wsnp. Vijftiende meting over het jaar 2018*, p. 15. Dit percentage van 92,5% is een optelling van de wettelijke saneringen die eindigen met (1e) voldoening van alle schulden, (2e) hervatting betalingen, (3^e) een Wsnp-akkoord, of (4^e) een schone lei (88,79%).

⁶ Dit betreft een bericht d.d. 6 juni 2019 op www.binnenlandsbestuur.nl in reactie op het rapport *Aansluiting gezocht!*

⁷ De eerste gedachte die bij mij opkwam was: hadden we niet al eens zo’n onderzoek gehad? Zie *Quick scan Belemmeringen toegang tot de Wsnp* (2011).

⁸ Dan zwijg ik maar over het per 1 april 2017 door SZW ingevoerde *Breed moratorium* dat in de afgelopen tweeënehalf jaar, welgeteld, éénmaal met succes is ingezet: zie de uitspraak van 19 juli 2019 van de Rb. Rotterdam ECLI:NL:RBROT:2019:5869.

⁹ Vergelijk twee van de zeven ‘Overall conclusies’ van Berenschot ten aanzien van de gemeentelijke schuldhulpverlening, zie het rapport *Aansluiting gezocht!* p. 51: ‘Het stelsel is weinig dwingend richting wensgedrag van schuldeisers.’ en ‘Aan de autonomie van zowel gemeenten als schuldeiser wordt in het stelsel een heel groot belang toegekend.’

¹⁰ Vgl. de conclusie van Berenschot in *Aansluiting gezocht!*, zie slot punt 4) hierboven.

¹¹ Zie hoofdstuk 6 van de Rijksbegroting 2019, p. 48: ‘Gespecialiseerde insolventierechters houden toezicht op de goede afwikkeling van de circa 14.000 nieuwe schuldsaneringen per jaar. De gemiddelde subsidie voor een schuldsaneringstraject bedraagt afgerond 1.100 over een periode van gemiddeld 3 jaar.’ Hoofdstuk 6 Rijksbegroting 2020, p. 53: ‘Gespecialiseerde insolventierechters houden toezicht op de goede afwikkeling van de circa 9.700 nieuwe schuldsaneringen per jaar. De gemiddelde subsidie voor een schuldsaneringstraject bedraagt afgerond € 900,- over een periode van gemiddeld 3 jaar.’ De uitgaven aan de Wsnp – als ik het goed zie gaat het alleen om de subsidies aan de Wsnp-bewindvoerders en niet de desbetreffende uitgaven aan het gerechtelijke apparaat - bedroegen € 10,4 miljoen in 2019 en worden begroot op € 11,7 miljoen in 2020; p. 51 hoofdstuk 6 Rijksbegroting 2020.

¹² Bijlagen bij de Miljoenennota 2020, p. 234: ‘Meevaller Wsnp rechtsbijstand. De wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) is in werking getreden op 1 oktober 2013. [...]’ De minister van Financiën doelt kennelijk op de nieuwe vergoedingensystematiek per 1 oktober 2013.