

Sleutelen aan het schuldenbeleid in de (post) coronatijd. Nadere beschouwingen bij het Pamflet ‘Na aanpakken, nu doorpakken’

Amsterdam, 28 februari 2021

Nick Huls

Emeritus-hoogleraar rechtssociologie Universiteit Leiden en
Erasmus Universiteit Rotterdam

m: nickhuls49@gmail.com

“Ik heb het niet geturfd, maar volgens mij was de meest 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.

Inleiding

Door de coronacrisis heeft de schuldenproblematiek een extra urgentie gekregen. In deze nadere beschouwingen bij het Pamflet *Burgerschuldenvraagstuk: na aanpakken nu doorpakken* beproef ik een synthese tussen een politieke, sociale, economische en juridische benadering van problematische schuldsituaties van particulieren en formuleer op basis daarvan enige oplossingsrichtingen. Qua tijdsperspectief richt ik me – net als het pamflet - op de komende kabinetsformatie.

In § 1 beschrijf ik de onoverzichtelijke structuur waarbinnen talrijke instanties langs elkaar heen werken, hetgeen tot hoge kosten leidt en snelle en efficiënte oplossingen bemoeilijkt. In § 2 komen enige kritische analyses van het huidige beleid aan de orde.

In § 3 inventariseer ik de relevante voorstellen uit recent verschenen rapporten, pilots en initiatieven, afkomstig uit de private en de publieke sfeer.

In § 4 bepleit ik een prominentere plaats voor de schone lei als kerndoel van het beleid en als wenkend perspectief voor burgers met problematische schulden.

In § 5 schets ik drie beleidsvarianten, waarvan de derde (schulddienstverlening) een langer tijdsperspectief vergt dan de komende regeerperiode.

1. De bestaande structuur

Problematische schulden van burgers zijn anno 2021 niet alleen een armoedeprobleem. De flexibilisering van de arbeidsmarkt heeft geleid tot minder bestaanszekerheid. Tijdelijke contracten en ZZP-constructies maken de betrokken burgers tot minder stabiele debiteuren. Ook jongeren en kleine ondernemers (niet-rechtspersoon) behoren tot een kwetsbare categorie.

Verder zorgt de demografische evolutie voor nieuwe uitdagingen. Bij veel echtscheidingen moet de echtelijke woning worden verkocht en verdwijnt het onderpand als zekerheid. Eenoudergezinnen hebben dikwijls veel moeite om de eindjes aan elkaar te knopen, met als gevolg dat kinderen vaak de dupe worden.

Schulden maken soms deel uit van de zg. multi-problematiek, ontslag, echtscheiding, gezondheidsproblemen, verslaving etc. Dit maakt het niet eenvoudig om vast te stellen wat de oorzaak en wat het gevolg is van de schuldenproblemen.

Dikwijls is er sprake van stress, waardoor de debiteur minder goed in staat is om verstandige beslissingen te nemen.

Bovendien schamen veel mensen met schulden zich om tijdig hulp te vragen. Zij blijven heel lang onder de radar van de hulpverlening.

Het is aannemelijk dat als het schuldenprobleem wordt aangepakt, er ruimte ontstaat voor de debiteuren en hun gezinnen om met minder stress aan een toekomstperspectief te werken.

Ook aan de schuldeiserzijde bestaat veel diversiteit. Grote crediteuren kunnen wanbetaling door hun debiteuren beter

absorberen dan ‘de fietsenmaker om de hoek’ of de onbetaalde huisschilder. Sommige crediteuren beschikken over effectieve dwangmiddelen (afsluiting, ontruiming, zakelijke zekerheid).

Rond burgers die hun schulden niet op tijd betalen, 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 diametraal tegenover elkaar. Hun historisch bepaalde aanvliegroutes en het bijbehorende beroepsethos verschillen fundamenteel. Er bestaan echter anno 2021 verrassende parallellen tussen de activiteiten van ‘softe’ schuldhulpverleners en ‘harde’ schulddinners.

1.1 De hulpverleningskant

Het minnelijk traject, dat belegd is bij de gemeenten, 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).

Binnen het stelsel van de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn er veel bureaucratische obstakels geslopen. Het perspectief voor de debiteur op een schuldenvrije toekomst is nog maar weggelegd voor 12 % van de klanten, volgens een schatting van Berenschot (Berkhout c.s.).

In het kader van de Wmo zijn in veel gemeenten de wijkteams de eerstelijnsvoorziening geworden voor hulp bij schulden. Behalve sociaal raadslieden en het algemeen maatschappelijk werk zijn ook vrijwilligersorganisaties als

Humanitas en Schuldhulpmaatje betrokken bij burgers met schulden. Hierdoor is het minnelijk traject onbedoeld een tweedelijnsvoorziening geworden.

De complexiteit van het stelsel is verder vergroot sinds een deel van de potentiële clientèle de (zij)weg heeft gevonden naar het schuldenbewind. De kosten van deze nieuwe loot aan de aanbodzijde, het professionele schuldenbewind, lopen snel op, omdat een groot deel van de kosten vergoed wordt uit de bijzondere bijstand (in Rotterdam 80%). Er bestaat geen duidelijke taakverdeling tussen al deze hulpverleners.

Op grond van de wet adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind, kan de gemeente sinds 1 januari 2021 de kantonrechter adviseren een goedkopere gemeentelijke voorziening aan te wijzen. Dit is een opmerkelijke verbinding tussen het sociale en het juridische domein: de gemeente adviseert de kantonrechter om zijn beschikking te herroepen omdat de kosten te hoog zijn!

In de afgelopen jaren is het minnelijk traject van de gemeente opgetuigd met verschillende juridische instrumenten (moratorium, dwangakkoord, voorlopige voorzieningen) om weigerachtige crediteuren te dwingen tot het accepteren van voorgestelde schuldregelingen.

De gemeenten (VNG, Divosa, NVVK) beschikken over een sterke lobby in den Haag en zijn er in geslaagd het minnelijk traject te juridiseren met instrumenten uit het wettelijk Wsnp-traject.

De zoektocht naar nieuwe groepen burgers met problematische schulden is aanzienlijk geïntensiveerd, maar

slechts weinig debiteuren stromen uit naar een schuldenvrije toekomst. De meesten blijven jarenlang hangen in trajecten zonder een duidelijk einde, bij voorbeeld omdat de schuldbewindvoerders geen prikkel hebben om het traject te beëindigen. De Ombudsman van Amsterdam stelt dat het bestaande stelsel een stuwmeer heeft gecreëerd.

Als gevolg van deze gescheiden werelden hebben de overheidsinvesteringen niet tot grotere aantallen succesvolle interventies in de schuldhulpverleningssector geleid.

1.2 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. Hierdoor wordt het treffen van betalingsregelingen met individuele crediteuren vrijwel onmogelijk.

Ongeduldige private en publieke opdrachtgevers knijpen stevig in de tarieven van gerechtsdeurwaarders, wat heeft geleid tot perverse prikkels en misstanden, ook bij de ambtshandelingen.

De uitbreiding van de bescherming van debiteuren door middel van beperkingen van de beslagmogelijkheden, betekent voor de gerechtsdeurwaarders omzetverlies. Daar komt nog bij dat zij – vaak oneerlijke - concurrentie ondervinden van incassobureaus, die voor een deel verenigd

zijn in de NVI. Minister Dekker van rechtsbescherming heeft op 18 februari 2021 een wetsvoorstel kwaliteit incassodienstverlening bij de tweede kamer ingediend, dat beoogt misstanden in deze sector tegen te gaan.

De overheid heeft zich ontpopt als een harde schuldeiser, die beschikt over wettelijke voorrangsposities (wanbetalersregeling zorgverzekering, overheidsvorderingen etc.). Aan de gijzelingspraktijken van het CJIB moest door de rechters en de Nationale ombudsman een einde worden gemaakt.

De Belastingdienst participeert niet in het door de gerechtsdeurwaarders geïnitieerde Digitaal Beslagregister, en evenmin in het CJIB, dat zich ontwikkelt tot het incassobureau van landelijke overheidscrediteuren.

1.3 De veranderde rol van de overheid

Het overheidsbeleid m.b.t. problematische schulden is in de loop van de tijd ingrijpend veranderd. In de dertiger jaren van de vorige eeuw richtte de Geldschieterswet zich op de bestrijding van de uitbuiting van burgers door particuliere woekeraars. De wet regelde gedetailleerd de maximale rente voor leningen en legde tevens de basis voor sociale kredietverlening door gemeentelijke kredietbanken.

Het consumentenbeleid van EZ in de tachtiger jaren verlegde het accent naar het tegengaan van de z.g. overkreditering in de consumptiemaatschappij. De Wet consumentenkrediet beoogde de bescherming van burgers tegen agressieve kredietverlening. Thans bepaalt onderdeel 4.2 van de

Leidraad consumenten en incassotrajecten van de AFM dat bij kredietverlening een maximumtarief geldt, waarbinnen de kredietgever naast de (genormeerde) verdragingsrente geen incassokosten in rekening mag brengen als de debiteur achterstallig is.

De reclame voor krediet koestert het beeld van de actieve consument die zijn toekomstige koopkracht aanwendt om in zijn huidige consumptiebehoeften te voorzien. (*Buy now, pay later*). Maar als de kredietnemer zijn verplichtingen niet nakomt, krijgt hij het etiket van een passieve deviant, nl. van een schuldenaar die in gebreke is. Krediet staat voor (koop)**kracht** en schuld voor (betalings) **zwakte** en achterstand.

Niet alleen het schuldenbeleid van de overheid, maar ook de schuldenproblematiek zelf veranderde aanzienlijk. De omvang van de schulden nam toe, alsmede het aantal betrokken private en publieke crediteuren bij een problematische schuldensituatie (pss).

Anno 2021 is niet de commerciële kredietsector, maar de overheid vaak de belangrijkste en hardste schuldeiser bij problematische schuldsituaties van particulieren. In de afgelopen decennia is de overheid steeds meer gaan voordringen bij de inning van publiekrechtelijke schulden bij burgers. Aan de reeds lang bestaande preferenties en dwangmiddelen zijn in het recente verleden o.a. de overheidsvordering en de bronheffing zorgverzekering toegevoegd. Gelijkberechtiging van crediteuren werd daarmee een reeds lang geleden gepasseerd station (zie het rapport *Paritas Passé*).

Er is een automatisme ontstaan waarin crediteuren cumulatief oplopende boetesystemen hanteren ingeval van niet tijdige betaling. Er bestaan verdienmodellen die gebaseerd zijn op escalatie van maatregelen. Snelle oplossingen zijn niet aantrekkelijk voor sommige crediteuren en de invorderaars die zij inschakelen: 'wachten is verdienen'. Zo is een draconisch incassosysteem ontstaan dat debiteuren met betalingsproblemen dieper in de schulden drukt en stress veroorzaakt.

De conclusie moet zijn dat de overheid anno 2021 niet primair het schild vormt dat de zwakke burger beschermt tegen commerciële kredietverleners, maar zich ontpopt als een schuldeiser die vanuit haar preferente positie het zwaard hanteert tegenover onderdanen met betalingsproblemen. Een illustratie van deze *'Umwertung aller Werte'* was de recente oproep van staatssecretaris van Huffelen aan private schuldeisers om hun rechten prijs te geven bij de slachtoffers van de door de overheid veroorzaakte kindertoeslagaffaire.

1.4 Kwetsbaarheid aan beide zijden van het spectrum

De kwetsbaarheden van de huidige structuur zijn aan alle kanten duidelijk zichtbaar. Bij de hulpverleners is het gebrek aan samenwerking, snelheid van handelen en professionaliteit een aanhoudend punt van zorg. De variëteit in de talrijke gemeentelijke pilots is onvoorstelbaar groot (Bureau Bartels 2020). De grondwettelijk verankerde gemeentelijke autonomie is een belemmering om te bereiken dat in het hele land uniforme voorstellen van voldoende

kwiteit worden gepresenteerd aan de crediteuren, die vaak wèl landelijk werkzaam zijn.

Aan de incassozijde heeft de doorgeslagen marktwerking de ambtelijke dimensie van het gerechtsdeurwaarderswerk verzwakt. De KBvG predikt maatschappelijk verantwoord ondernemen, maar dat is erg moeilijk in een stelsel waarin de opdrachtgevers domineren. Dit heeft geleid tot perverse prikkels, zoals zg. *kick back fees*.

Op 29 oktober 2020 sloot de KBvG een convenant met het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Hierin is o.a. bepaald dat de KBvG de juridische claim op Justitie intrekt vanwege het jarenlang achterwege laten van de indexering van de tarieven. Niet veel later kondigde de Minister een tariefsverhoging van zestien procent aan. Deze compensatie voor de deurwaarders vertaalt zich in hogere kosten voor de debiteuren, wat - in coronatijd – tot onbegrip leidde.

1.5 Bewindvoerders in het midden

In het schuldendomein moeten bewindvoerders een balans vinden tussen de belangen van de crediteuren en de debiteur. De Wsnp-bewindvoerders en de professionele schuldbewindvoerders opereren binnen verschillende wettelijke kaders, maar hun taken verschillen niet wezenlijk. Beide typen bewindvoerders bieden bescherming aan de debiteur, maar zij waken ook over het crediteurenbelang. De Wsnp-bewindvoerder houdt toezicht op de debiteur namens de rechter aan wie regelmatig wordt gerapporteerd. De *saniei*, 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. Er bestaat geen maximumtermijn voor de duur van dit bewind.

Soms zijn beide typen bewindvoerders gelijktijdig werkzaam bij dezelfde debiteur. Ongelukkigerwijs opereren zij in een verschillende wettelijke setting en onder verschillende beloningssystematieken en toezichtregimes. Zij zijn ook niet als één belangengroep georganiseerd. De naamgenoten (beiden noemen zich bewindvoerder) hebben veel kritiek op elkaar, maar dat kan de overeenkomsten niet verbloemen. Het is een typisch voorbeeld van 'het narcisme van het kleine verschil'.

Schaafsma heeft voorgesteld om beschermingsbewind wegens schulden te schrappen en het minnelijke en het wettelijke traject samen te voegen in één Wet Oplossing voor Problematische schulden.

1.6 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 verdeling van de opbrengst onder de crediteuren. Het was

daarom in 1998 vanuit juridische oogpunt niet onlogisch om de schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen (de Wsnp), onder te brengen in de Fw.

Er blijken echter anno 2021 aan die keuze nogal wat bezwaren te kleven. De gemeenten, die zaken via art. 285 Fw zouden moeten aanbrengen, beschouwen de Wsnp niet als een welkome stok achter de deur voor het minnelijk traject, maar als een zware juridische interventie die zoveel mogelijk vermeden moet worden.

Daarnaast presenteerden de bewindslieden van Justitie en SZW de Wsnp in de loop der jaren niet meer als een weg naar een schone lei, maar – integendeel - als een ‘ultimum remedium’. Het perspectief op een schuldevrije toekomst dat de Wsnp biedt, is in de benadering van de rijksoverheid verdrongen door ‘stabilisatie van schulden’ in het minnelijk traject en het schuldbewind.

Ook de rechters zijn na een enthousiaste beginperiode kritischer geworden over de schuldsanering, die in hun ogen een weinig juridische taak is. Gemeenten klagen over strenge toelatingseisen en onnodig formalisme. De doorstroming van het minnelijk naar het wettelijk traject stagneert. Steeds minder burgers bereiken de schone lei.

2. Probleemanalyses

Vergeef ons vaker onze schulden

In mijn Leidse afscheidscollege (Huls 2016) analyseerde ik - op basis van een decennialange betrokkenheid bij wetgeving en beleid – de schuldenproblematiek als volgt:

- Nederland heeft een riskant grote particuliere schuldenberg, vooral hypotheeken;
- 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 kleine groep schuldenaren weggelegd.

De gevolgen hiervan zijn 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*

Een onbemand probleem

In oktober 2016 publiceerden In 't Veld c.s. een voorstudie voor een maatschappelijke kostenbatenanalyse in opdracht van SZW. De titel verwijst naar het ongemak dat de schuldenproblematiek oproept in de samenleving.

Het rapport bevat een eerste inventarisatie van de directe en indirecte kosten, uitgesplitst naar de gemeente, de crediteuren en de rest van de maatschappij.

De auteurs ontwikkelen een beleidsalternatief waarbij:

- Minder schulden worden aangegaan die voorzienbaar tot problemen leiden
- Preventie en vroegsignalering effectiever plaats vindt
- De toegankelijkheid van de schuldhulpverlening groter is
- Professionele triage plaatsvindt die leidt tot een
- Interventieplan dat naast sanering gericht is op het verschaffen van perspectief van de schuldenaar.

Vervolgens stellen zij vijf sets van maatregelen voor:

- Wijziging van de toeslagensystematiek
- Certificering van de gemeentelijke schuldhulpverlening
- Afschaffing van de rijkspreferenties
- Afschrijving van publiekrechtelijke vorderingen
- Vroegsignalering en informatieoverdracht
- Een grotere rol vrijwilligersorganisaties

Aansluiting gezocht

Uit het Berenschot-onderzoek van april 2019 (Berkhout c.s.) kwam naar voren dat de verschillende 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:

- De grote complexiteit van het stelsel, waardoor er stagnatie optreedt;

- Het eigenbelang van stakeholders prevaleert boven het collectieve belang;
- De overheid heeft een ambivalente houding. De nadruk ligt op gedragsverandering van de debiteur in plaats van op het bieden van een perspectief;
- Het stelsel is te weinig dwingend voor crediteuren;
- De schuldhulpverlening is een lappendeken.

Een maatschappelijke kosten-baten-analyse (MKBA) kan de inefficiënties van de huidige situatie preciezer in kaart brengen. 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 moet de weg naar een schone lei, die te weinig worden bewandeld, breder gemaakt worden.

Een hindernisbaan zonder finish

De Nationale ombudsman, die al eerder kritische rapporten over dit onderwerp publiceerde, doet in *Een hindernisbaan zonder finish* van 11 juni 2020 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;
- De wetgever moet ruimere mogelijkheden toestaan aan uitkeringsinstanties om bij boetes mee te werken aan schuldhulpverlening;

- De Wsnp wetgever moet de tienjaarstermijn voor recidive in verkorten
- Rechters moeten meer mogelijkheden krijgen 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;
- Schuldenbewindvoerders moeten cliënten sneller doorverwijzen naar het minnelijk of wettelijk traject, bij voorkeur na een jaar.

3. Recente ontwikkelingen en voorstellen

3.1 Brede maatschappelijke heroverwegingen (bmh's)

In april 2020 verschenen de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, waarin ambtelijke werkgroepen gedachten ontwikkelen 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 bmh'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 uit 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.

3.2 Werkgroep Halsema

De *Tijdelijke werkgroep Sociale impact van de coronacrisis* gaf op 17 mei 2020 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.

Bij het begin van de coronacrisis legt de overheid de nadruk 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. Na verloop van tijd zal de schuldenproblematiek zich in een grote heftigheid presenteren voor grote groepen (veelal kwetsbare) burgers.

Vervolg

Het Kabinet reageerde in oktober op het rapport van de commissie Halsema en een Manifest van 15 burgemeesters *'Kom op voor de meest kwetsbare gebieden'* o.a. met enige *Versnellingen in de Brede Schuldenaanpak*: preventie en toeleiding, versnelling van de dienstverlening, versterken signalerings- en verwijzfunctie zorgverleners en sneller signaleren betaalachterstanden.

Op basis van de ervaringen en effecten van deze versnellingen bekijken Rijk en gemeenten of aanvullende maatregelen nodig zijn. Er wordt gewerkt volgens de kort-cyclische aanpak via versnellingen in bestaande aanpakken en trajecten. Dit vergt goede begeleiding en monitoring. Actie-onderzoekers ondersteunen daarbij, o.a. op basis van de *'doorbraakmethode'*.

De bewindslieden van BZK, VWS, SZW, J&V en OCW bespreken de voortgang van de versnellingsacties periodiek met een vertegenwoordiging van burgemeesters en wethouders, vertegenwoordigers van jongeren en enkele wetenschappers.

3.3 Voorstellen vanuit de private sector

Rond de zomer van 2020 publiceerden verschillende denktanks rapporten met verstrekkende voorstellen.

In een gemeenschappelijke publicatie pleiten Deloitte en SchuldenLabNL voor overbruggingskredieten, kwijtschelding van schulden, collectief schulden regelen en verkorting van de saneringsperiode in de 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.

De analyses in het rapport *Minder schade door schuld* van De Argumentenfabriek (Fransman & Bakker) laten zien dat de verhouding tussen de opbrengsten en de kosten van het huidige stelsel van schuldinvoering economisch gezien niet effectief of optimaal is. Ook pleiten zij voor een grondige koersverlegging van het overheidsbeleid.

De Vereniging SchuldHulpMaatje Nederland, een vrijwilligers initiatief vanuit de kerken en charitatieve instellingen, ontwikkelt plannen voor een *Preventie Doorstartfonds* om schuldenaren die in het reguliere circuit niet geholpen (kunnen) worden, toch een uitweg te bieden.

3.4 De brede schuldenaanpak

Op 15 juni 2020 verscheen de tweede voortgangsrapportage van Staatssecretaris van Ark van SZW over de brede schuldenaanpak. Zij was binnen het kabinet de coördinerend bewindspersoon. Het kabinet heeft als uitvloeisel van het Regeerakkoord een groot aantal initiatieven genomen om de schuldenproblematiek te adresseren.

De Staatsecretaris heeft overleggremia georganiseerd, o.a. het Samenwerkingsverband brede schuldenaanpak (SBS) en veel maatschappelijke projecten gefaciliteerd en ontwikkeld ('*bottom up*'). Er zijn verschillende wetsvoorstellen tot stand gekomen, ingediend of in voorbereiding.

Het initiatief voor de meeste voorstellen is afkomstig van het ministerie van SZW. Bijgevolg ligt de nadruk sterk op de activiteiten **van gemeenten**. Zij moeten op grond van het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening per 1 januari 2021 gegevens over personen die bekend zijn bij de schuldhulpverlening uitwisselen met schuldeisers, bewindvoerders, kredietverstrekkers en gerechtsdeurwaarders.

Voor de afstemming over schuldhulpverlening met gerechtsdeurwaarders gaan gemeenten de Verwijsindex Schuldhulpverlening (VISH) gebruiken. Dit is een informatiesysteem van de Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en de NVVK en laat zien of iemand schuldhulpverlening krijgt. Het belangrijkste doel is om mensen met schulden tijdig in beeld te krijgen en schuldhulpverlening aan te bieden. Zij worden aangemeld bij het Bureau kredietregistratie (BKR).

Eveneens per 1 januari 2021 hebben gemeenten de plicht om actief debiteuren met beginnende schulden op te zoeken en een beschikking af te geven met een plan van aanpak. Crediteuren van vaste lasten zijn verplicht achterstanden te melden bij de gemeente. Dit alles op grond van een wijziging van de Wgs, de wet gemeentelijks schuldhelpverlening.

Minister Dekker van rechtsbescherming heeft een aantal wetvoorstellen ingediend die op 1 januari 2021 (of al eerder) in werking zijn getreden: de beperking van het beslag op roerende zaken, bescherming van de beslagvrije voet bij derdenbeslag en de wet stroomlijning keten derdenbeslag.

Verder treedt op 1 april 2021 art.4:94a van de Algemene Wet bestuursrecht (AWB) in werking: Een bestuurlijke geldschuld kan worden kwijtgescholden als de nadelige gevolgen van de invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen. Deze wijziging vloeit voort uit een algemene evaluatie van de AWB en wordt onder meer gemotiveerd met een verwijzing naar het WRR-Rapport *Weten is nog geen doen*.

Afzonderlijk hebben SZW en J&V beslist de nodige verbeteringen tot stand gebracht, maar zoals het kamerlid Raemakers terecht vaststelde, van een stevig **gezamenlijk** optreden van de twee departementen is in de afgelopen kabinetsperiode onvoldoende sprake geweest.

In zijn brief van 16 november 2020 stelt Staatssecretaris van 't Wout van SZW dat de corona-crisis om forse extra inzet

vraagt. Hij kondigt twee concrete wijzigingen aan namens de beide departementen:

SZW bereidt regelgeving voor waarin crediteuren verplicht worden om binnen een nog nader te bepalen termijn te reageren op voorstellen voor een betalingsregeling vanuit de hulpverlening. Tevens wordt een minder stringente houding t.a.v. fraudevorderingen in de sociale zekerheid in het vooruitzicht gesteld. Als er geen sprake is van opzet of grove schuld van de burger, mag een uitkeringsinstantie meewerken aan een minnelijke schuldenregeling.

J&V bereidt wetgeving voor om de toegankelijkheid van de Wsnp te vergroten. Op 2 december is een wetsvoorstel in consultatie gegeven. Voorgesteld wordt om de voorafgaande termijn voor de goede trouw toets te verkorten van vijf naar twee jaar. Een ander voorstel vervangt de imperatieve tienjaarstermijn voor een herhaalde toelating tot de Wsnp door een facultatieve bevoegdheid van de rechter.

Binnen het ministerie van J&V ressorteert de Wsnp onder de Directie Rechtsbestel, terwijl het schuldenbewind, dat zijn wettelijk basis heeft in boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, onder de Directie Wetgeving en juridische zaken valt. Van een gecoördineerde J&V aanpak van deze twee nauw verwante onderwerpen is geen sprake.

3.5 Noodstop en schuldenrust

Op verschillende fronten is een noodstop-procedure ontwikkeld. Het CJIB heeft dit instrument op 1 april 2020

geïntroduceerd. Als een debiteur problemen heeft met het betalen van de boete, kan hij bij het CJIB aangeven dat hij gebruik wil maken van de noodstop procedure. Het CJIB schort dan de invorderingsactiviteiten op voor vier maanden, op voorwaarde dat de burger zich wendt tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. De termijn kan verlengd worden tot acht maanden. Als de gemeente dan nog geen oplossing heeft gevonden, ondervindt de burger daar geen schade van.

Op 21 oktober 2020 kondigde de Amsterdamse wethouder Moorman onder de noemer 'schuldenrust' een set van maatregelen aan, waaronder de pilot *pauzeknop* als middel om de kosten rond schulden beperkt te houden. De incassoactiviteiten worden na het inroepen van de stop door de aangesloten crediteuren (voornamelijk uit de publieke sector) opgeschort op voorwaarde dat de burger de schuldhulpverlening accepteert. Als de pilot een succes is, kan de pauzeknop wellicht landelijk worden ingevoerd.

3.6 Betalingsregelingen

Art. 6:29 van het BW is een juridische hinderpaal om in de praktijk tot een betalingsregeling te komen. Jungmann c.s. (2020) schetsen verschillende varianten die een bredere toepassing mogelijk maken om schuldeisers te verplichten akkoord te gaan met gespreide betaling.

3.7. Ministerie van Financiën

Als onderdeel van de COVID19-maatregelen verlaagde Minister van Financiën Hoekstra op 10 augustus 2020 het

maximumtarief voor consumentenkrediet tijdelijk van 14 naar 10 procent. Hierdoor wordt het risico van overkreditering beperkt voor mensen die geld willen lenen omdat zij vanwege Covid hun inkomen hebben zien dalen. De postorderbedrijven zien deze maatregel als een bedreiging voor hun bedrijfsvoering.

3.8. Publiek-private initiatieven

Op 13 oktober 2020 bekrachtigden tientallen gemeenten en organisaties het pact '*Op weg naar een schuldenzorgvrij Nederland*'. Ze spreken af dezelfde aanpakken te gebruiken. Hierdoor kunnen mensen hun schulden sneller afbetalen en kunnen gemeenten meer mensen met schulden helpen. SchuldenlabNL staat aan de basis van het Schuldenpact. Dit landelijk samenwerkingsverband van publieke en private partners heeft tot doel om succesvolle, lokale schuldenaanpakken uit te breiden over het hele land. SchuldenlabNL werkte samen met wethouders, overheidsorganisaties, de bankensector, woningcorporaties, verzekeraars en energieleveranciers aan de invoering en verdere opschaling van vijf methoden van schuldhulp.

1. Het project *Collectief schuldregelen*, dat onder regie van de NVVK ontwikkeld is, werd op 29 januari jl. gelanceerd. De informatie kan tussen de aangesloten hulpverleners en schuldeisers snel langs een veilige elektronische weg van 'gesloten enveloppen' worden gewisseld, waardoor veel sneller kan worden gewerkt.

2. *De doorbraakmethode*, ontwikkeld door het Instituut voor Publieke waarden, beoogt het aantal hulpverleners dat betrokken is bij gezinnen met multi-problemen (waar schulden doorgaans een onderdeel van zijn) beter met elkaar te laten samenwerken.
3. In het traject van het *Jongerenperspectief fonds* wordt gewerkt aan het zo snel mogelijk 'schuldenzorgvrij' maken van jongeren door schuldeisers een saneringsbedrag te bieden. Daarnaast krijgt een jongere een trajectbegeleider die hem of haar begeleidt naar werk of school. Samen met de trajectbegeleider worden doelen opgesteld en vastgelegd in een perspectiefplan. Het contact tussen trajectbegeleider en jongeren is flexibel, persoonlijk en gericht op wat de jongere kán in plaats van wat móet'. Jongeren leren immers door vallen en opstaan! Ze krijgen de kans te leren van gemaakte fouten. Ook wordt praktische ondersteuning geboden zoals hulp bij het zoeken naar een woning en het aanvragen van voorzieningen.
4. *De Nederlandse schuldhulproute* richt zich op mensen met financiële problemen via Geldfit, dat bestaat uit een korte online test met eenvoudige vragen over de financiële situatie. Op basis van de gegeven antwoorden geeft Geldfit.nl direct een advies dat past bij de persoonlijke situatie. Het hulpaanbod varieert in tips en tools waarmee mensen zelf aan de slag kunnen gaan. Mocht er uit de test komen dat er behoefte is

aan meer financiële hulp, worden mensen doorverwezen naar een (lokale) hulpinstantie.

5. *De Voorzieningswijzer* is een praktisch instrument voor gemeenten, woningcorporatie en welzijnsorganisaties bij hun armoedebeleid. Op basis van een persoonlijk adviesgesprek en met de hulp van een applicatie op maat maken mensen optimaal gebruik van de bestaande regelingen, fondsen en vergoedingen voor minima.

Het kabinet heeft extra geld beschikbaar gesteld om de gemeentelijke schuldhelpverlening toe te rusten voor een grotere toestroom van hulpvragen. Ook komt er extra inzet op het signaleren van armoede in gezinnen.

Het ministerie van SZW is nauw betrokken bij het Schuldenpact en stimuleert dat gemeenten en andere partijen deze methoden overnemen.

4. Het belang van een schone lei

Het is voor particulieren in het Nederland van 2021 erg gemakkelijk om in de schulden te geraken en het is – tenzij zij in het kader van een BV opereren - erg moeilijk om er weer uit te komen. *Pacta sunt servanda* domineert het privaatrechtelijke denken. Schulden hebben wordt gezien als een vorm van schuldig zijn. Het burgerlijk recht kent weinig openingen voor barmhartigheid (Biemans & Castermans).

Waarom is de schone lei, 'een nieuw gerechtigheidsidee in het burgerlijk recht', (Hartkamp) geen centrale doelstelling

van het schuldenbeleid, maar presenteerden de bewindslieden van J&V en SZW de Wsnp als een 'uiterste middel'?

4.1 Weerstand

Een zware juridische interventie

In 1998 plaatste de wetgever de Wsnp als derde hoofdstuk in de Faillissementswet (Fw), zodat het begrippenkader zoveel mogelijk aansloot bij de eerste twee hoofdstukken van de wet, faillissement en surséance van betaling.

Achteraf kunnen we constateren 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. O.a. de 285Fw-verklaring en de goede trouw toets vormen dikwijls een barrière.

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.

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.

De Quick scan van 2011 van het bureau Wsnp meldt 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 het departement van 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 sterker de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur geworden.

De wijkteams zijn de eerstelijnsvoorziening geworden, het minnelijk traject de tweede lijn, terwijl de derde lijn (de rechtbank) onder J&V valt. Dit departement heeft qua beleidstraditie in het civiele recht geen nauwe band met de gemeenten. Hierdoor zijn het juridische en het sociale beleid gescheiden werelden gebleven.

4.2 De noodzaak van revitalisering van de schone lei

Gedurende de Coronacrisis probeert de overheid op vele manieren 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 in de nabije toekomst nadrukkelijker in beeld zal komen. Corona is een

‘van buitenaf komende oorzaak’ die het voor veel debiteuren - buiten hun schuld - onmogelijk maakt om volledig aan al hun financiële verplichtingen te voldoen.

Dat is een goede reden voor de wetgever om in de eerste plaats art. 6: 29 BW te wijzigen zodat betalingsregelingen gemakkelijker tot stand kunnen komen. In de tweede plaats moet de overheid de schone lei niet langer presenteren als *ultimum remedium*, maar als een centrale doelstelling van het schuldenbeleid.

Het is gewenst dat de wetgever 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 (*‘a fresh start’*) voor veel meer burgers is maatschappelijk gewenst en economisch rationeel.

Door de stress die incasso vaak met zich meebrengt, is de consumptie van zorg van mensen met schulden vaak hoger. Ook gezondheids-technisch is het vaak raadzaam om mensen met schulden de helpende hand te bieden, zoals zorgverzekeraar CZ al enige tijd in praktijk brengt.

Herformulering van de doelstellingen van schuldsanering

De schuldsanering van particulieren past niet in het juridisch dogmatische keurslijf van faillissement, beslag en incasso. De overheid moet het gaan vormgeven als een instrument van sociaal-economisch beleid.

Schuldsanering moet debiteuren stimuleren om een perspectief te ontwikkelen op hun leven. Het juridische stelsel moet burgers niet straffen voor betalingsonmacht die buiten hun schuld is ontstaan.

Het is beter om tijdens de saneringsperiode de debiteur te stimuleren om zijn competenties te vergroten door middel van cursussen als budgetteren, solliciteren, vrijwilligerswerk etc.

Het is economisch gezien niet rationeel om mensen met problematische schulden langdurig in een machteloze positie te houden. Integendeel, zij moeten binnen redelijke termijn in staat worden gesteld om weer actief deel te gaan nemen aan het maatschappelijk leven.

Het is cruciaal dat de verplichtingen van de schuldenaren helder omschreven zijn en over de gehele linie gelden. Er bestaan – ook in de beeldvorming - grote verschillen tussen het minnelijke en het wettelijke traject qua inspanningen die van een debiteur verlangd worden.

Niet willen en niet kunnen

De schone lei mag geen gratis ticket voor een schuldenvrije toekomst zijn. De schuldenaar moet bereid zijn om zich stevig in te spannen om de schade voor crediteuren te beperken. Hier speelt het onderscheid tussen 'niet willen' en 'niet kunnen' een rol. 'Niet kunnen' ziet dan vooral op de verhaalbaarheid van de schuld vanuit crediteurenperspectief. De schuld is dan zo hoog opgelopen dat volledige terugbetaling binnen een afzienbare tijd niet te verwachten is gezien het inkomen en het vermogen van de debiteur. Maar 'niet kunnen' heeft behalve een financiële ook een psychologische dimensie. Dit is een inzicht afkomstig uit de stress sensitieve hulpverlening (Jungmann & Wesdorp). Door de spanning die veroorzaakt wordt door de stroom aanmaningen en telefoontjes van crediteuren, zijn mensen

soms niet meer in staat rationeel te handelen, en zij nemen onverstandige beslissingen. Er moet dan eerst gewerkt worden aan het wegwerken van de stress.

Maar ook 'niet willen' heeft verschillende dimensies. Het kan bij voorbeeld betrekking hebben op de betwisting van de legitimiteit van de vordering of het incorrecte optreden van de crediteur of de deurwaarder.

Maar 'niet willen' doet zich ook voor in de vorm van een weigering van de kant van debiteuren om inlichtingen te verschaffen of hun gedrag te veranderen. Niet iedereen is bereid een budgetcursus te volgen, de auto te verkopen, ook al is die niet nodig voor het werk, of een bijdrage te vragen van meerderjarige inwonende kinderen.

Het is in de praktijk dus niet altijd eenvoudig om vast te stellen of er sprake is van 'niet willen', of van 'niet kunnen'. De wetgever moet een faire balans zien te vinden tussen de verschillende belangen die hier spelen.

5. Drie beleidsvarianten

De problematisch schuld heeft 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" (Van der Steen c.s 2008, p. 48).

Met deze waarschuwing in het achterhoofd schets ik eerst twee varianten voor een nuchter schuldenbeleid voor de regeerperiode van het nieuwe kabinet. De derde variant ziet op een stelselverandering, die een langere periode zal vergen.

5.1 De brede schuldenaanpak steviger voortzetten: van “aanpakken” naar “doorpakken”

In de laatste voortgangsrapportage schetste de Staatssecretaris van SZW als doel het aanbrenge van aanpassingen binnen de afzonderlijke organisaties zodat meer mensen geholpen worden in de verschillende compartimenten van het stelsel. 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. Er zijn door het huidige kabinet beslist vele vernieuwingen op deelgebieden in gang gezet en er zijn in de afgelopen jaren aanwijsbare vorderingen gemaakt. Maar het is niet gelukt om de schuldenproblematiek te temmen en meer burgers sneller een perspectief te bieden. Het nieuwe kabinet moet daarom

verdergaande stappen zetten. Na een periode van aanpakken is het nu tijd voor stevig doorpakken.

Eén recentelijk aangekondigde nieuwe maatregel is cruciaal voor een verandering die echt het verschil kan gaan maken.

Private schuldsanering

Het is gewenst dat schulden op een grotere schaal gesaneerd gaan worden door middel van bijv. borgstellingsfondsen, publieke kapitaalverschaffing (SZW, Gemeentefonds, BNG) en publiek/private fondsen zoals bepleit door SchuldenLabNL, SchuldhulpMaatje en Schut. Schuldsanering werkt sneller dan schuldbemiddeling en is goedkoper, in elk geval voor gemeenten, maar ook voor crediteuren.

Gemeenten hebben er veel belang bij het voorkómen dat harde incassomaatregelen als ontruiming of beslagen waardoor mensen onder het bestaansminimum geraken, omdat zij de -veelal aanzienlijke - kosten daarvan dragen. Ook bij de (grote) crediteuren bestaat er belangstelling om te participeren in een garantiefonds. Sanering werkt veel sneller dan schuldbemiddeling, dus kunnen de crediteuren de achterstandsportefeuilles eerder afsluiten.

Als de tussenkomst van sociaal georiënteerde fondsen zowel tot een grotere opbrengst en minder administratieve lasten voor crediteuren leidt, als tot minder kosten voor de overheid is private schuldsanering buiten de Wsnp een aantrekkelijke optie.

Op 1 juli 2020 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 30 miljoen Euro gereserveerd voor een waarborgfonds.

Met de verdere uitbouw van dit onderdeel van het beleid kan een nieuw kabinet veel resultaten bereiken, zeker als de betrokken departementen goed samenwerken.

5.2 Strakkere coördinatie

De tweede oplossingsrichting betreft de inzet van instrumenten die dwingend bevorderen dat de verschillende trajecten op elkaar aansluiten. Hieronder beschrijf ik de wissels die moeten worden omgezet.

Versterking van de collectiveringsgedachte

Als een debiteur zijn verschillende schuldeisers niet meer kan betalen, is dat niet alleen een probleem tussen de debiteur en iedere afzonderlijke crediteur, maar ook een collectieve actie probleem **van de crediteuren onderling**. Het is niet gewenst dat de ongeduldige crediteur die het sterkste aandringt als enige zijn vordering betaald krijgt. Een ongecoördineerde jacht van crediteuren op de activa van de debiteur kan alleen voorkomen worden door middel van een goed geregisseerd mechanisme waarin een eerlijke, of op zijn minst ordelijke, verdeling onder **alle** crediteuren plaats vindt. In het minnelijke traject blijkt het niet eenvoudig om alle crediteuren binnen een redelijke termijn te motiveren om vrijwillig mee te werken aan betalingsregelingen. Een reeds gelegd loonbeslag loopt door, zolang het niet is ingetrokken door de crediteur.

Bij problematische schuldsituaties zijn de vooruitzichten op een substantiële betaling gering. De collectieve benadering onder regie van de rechter is geregeld in de Wsnp. Ook buiten de schuldsanering zijn collectieve benaderingen zichtbaar. Het CJIB heeft zich de afgelopen periode ontwikkeld tot de organisatie die voor een groot aantal landelijke overheidsinstanties vorderingen int. Dat heeft geleid tot minder deurwaarders aan de deur van de debiteur (Eshuis, 2020).

In het kader van het Digitaal Beslagregister (DBR) is de deurwaarder die het eerst beslag heeft gelegd verplicht om de latere beslagleggers te informeren over de betalingsmogelijkheden van de beslagene.

De Wet vereenvoudiging beslagvrije voet introduceert de coördinerend deurwaarder die verantwoordelijk is voor de vaststelling van de beslagvrije voet en de inning en verdeling van de executieopbrengst.

De deurwaarder die zich als eerste meldt bij een debiteur, treedt - als hij vaststelt dat er sprake is van een problematische schuldsituatie - tevens op als aanspreekpunt voor de overige crediteuren. De coördinerend gerechtsdeurwaarder stelt op een strenge en eerlijke wijze de terugbetalingsverplichtingen vast op een manier die realistisch is afgestemd op de aflossingscapaciteit van de debiteur. Vanaf dat moment stoppen cumulerende incassokosten en boetes.

Als de gerechtsdeurwaarder constateert dat schuldhulpverlening nodig is, draagt hij de debiteur voor bij de gemeente. Als daar geen hulp geboden kan worden, leidt hij het dossier door naar de Wsnp.

Een passend Btag tarief hoort bij de invulling van deze taak.

Binnen de Nationale Schuldhulproute en de Schuldeiserscoalitie hebben de deelnemers zich collectief gebonden aan een *ethisch manifest*. Het SchuldenLab70 en NVVK experimenteren met collectief schuldenregelen en schuldenknooppunt.

De Verwijsindex schuldhelpverlening is eveneens een manier om schuldhelp en incasso op elkaar af te stemmen. De kosten worden beperkt, wat gunstig is voor de debiteur en zijn crediteuren.

Uitbreiden beslagvrije ruimtes

De wetgever heeft in de afgelopen periode 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). Per 1 januari 2001 gelden ook gemoderniseerde beslagverboden op roerende zaken. Dit zijn maatregelen in het belang van debiteuren en een beperking van de mogelijkheden van alle crediteuren om zich te verhalen op het inkomen en het privévermogen van de debiteur.

De schuldenrechter: coördinatie van incasso en bescherming

Om de aanpak van schuldenzaken, zowel aan de incassozijde als aan de beschermingskant, te coördineren, moet de Rechtspraak zichzelf beter positioneren, op basis van een breed gedeelde visie.

Bij een aantal rechtbanken zijn experimenten gestart met een schuldenfunctionaris die tot taak heeft om debiteuren die bij de rechtbank verschijnen, in contact te brengen met de schuldhulpverlening in hun gemeente als zij in een problematische situatie verkeren. Dit is een nuttig initiatief om het juridische en sociale domein met elkaar te verbinden. Het is gewenst dat alle rechtbanken met zo'n functionaris gaan werken.

Maar er zijn ingrijpender maatregelen nodig, nl. één rechterlijk insolventieteam van schuldenrechters (kanton- en rechtbankrechters) plus adequate ondersteuning dat alle schuldenzaken behandelt:

- verzoeken tot betaling door private en publieke crediteuren. De Rechtspraak kan veel leren van E-court, maar moet uiteraard wèl steeds toetsen op onredelijk bezwarende consumentenbedingen in algemene voorwaarden;
- Zoveel mogelijk aansturen op betalingsregelingen;
- Als tijdens de zitting van een incassozaak 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 gemeente, een bewindvoerder of 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 (na wijziging van art. 6:29 BW), een dwangakkoord, beschermingsbewind, voorlopige voorzieningen, schuldsanering tot en met

faillissement. Ook het brede minnelijke Wgs-moratorium zou binnen dit totaalpakket aan maatregelen tot nieuw leven kunnen worden gewekt.

Het insolventieteam functioneert als een rangeerder die alle vorderingen op het juiste spoor zet. De schuldenrechter behandelt het incasso – en het beschermingsaspect in onderlinge samenhang. Ter zitting wordt actief gezocht naar de beste oplossingsrichting. De rechter hoeft niet altijd zelf de probleemoplosser te zijn. Soms is doorverwijzing beter.

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 over te hevelen naar een externe publieke instantie: Het Bureau Financieel Toezicht (BFT), de Autoriteit financiële markten (AFM) of naar een gecombineerde organisatie van het Bureau Wsnp en het CBM, (het landelijk kwaliteitsbureau (LKB) curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren),

beide gevestigd in den Bosch. Op deze manier kan de kwaliteitszorg ook beter tot zijn recht komen. Het uitoefenen van toezicht op het financieel beheer door Wsnp-bewindvoerders en schuldbewindvoerders ('uitvoerders') is geen vanzelfsprekende rechterlijke taak. 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 bijdragen uit de vermogens die worden beheerd. Degelijk toezicht op het beheren van €20 miljard mag wel wat kosten en zal zich op den duur wellicht ook terugverdienen.

5.3 *Geïntegreerde schulddienstverlening*

De derde beleidsvariant, waarvan de uitwerking zich uitstrekt over een langere termijn dan de komende kabinetsperiode, beoogt vèrgaande integratie van schuldhulpverlening enerzijds en inning van vorderingen anderzijds in een Bureau Schulddienstverlening met als taak sociale incasso.

Het Bureau Schulddienstverlening (BSD)

Er bestaan mijns inziens geen principiële bezwaren tegen het naar elkaar toe leiden van de verschillende ‘trajecten’. Er kan grote maatschappelijke winst worden gerealiseerd door de bestaande scheidslijnen tussen gerechtsdeurwaarders, incassobureaus, schuldhulpverleners en bewindvoerders te doorbreken en samen te brengen in een Bureau Schulddienstverlening (BSD), waarbinnen de genoemde diensten gecoördineerd worden aangeboden.

Door antagonisme en professionele naijver te vervangen door samenwerking, doorverwijzing en coördinatie kunnen bovendien veel kosten worden bespaard.

In mijn afscheidsrede schetste ik een eerste uitwerking:

Veel van de taken die rechtbanken, hulpverleners en deurwaarders thans verrichten, kunnen worden overgeheveld naar een BSD, dat zowel voor de harde (executie) fase van schulden als voor de hulp aan overbelaste debiteuren verantwoordelijk is. De missie van het BSD is incasso met een menselijk gezicht: zowel het bevorderen van een goede betalingsmoraal als een fatsoenlijke incassomoraal.

Het Bureau neemt een middenpositie in tussen schuldenaren en schuldeisers. BSD biedt zowel een invorderingstraject voor crediteuren als een hulpverleningstraject voor debiteuren aan. De leiding van BSD zorgt voor een goede samenwerking en afstemming tussen beide trajecten.

Afdeling Invordering

Publieke en private crediteuren kunnen eenvoudige vorderingen direct indienen bij de afdeling Invordering. BSD zendt de vordering onmiddellijk door naar de debiteur. Als deze laatste geen bezwaar aantekent, maakt BSD hem duidelijk dat in geval van niet-betaling invorderingsmaatregelen zullen worden toegepast.

Eenvoudige vragen van de debiteur over de rechtmatigheid of de omvang van de vordering (bijvoorbeeld de wettelijke rente en de hoogte van de boetebedingen) kunnen door BSD worden afgehandeld. Alleen als de debiteur gemotiveerd bezwaar maakt, zendt BSD de vordering door naar de rechtbank voor een beslissing. Als de rechtbank de vordering toewijst, wordt het vonnis door BSD ten uitvoer gelegd.

De afdeling Invordering van BSD is als enige (overheids)instantie bevoegd om executoriale titels (rechterlijke en arbitrale vonnissen) ten uitvoer te leggen.

De dienstverlening aan crediteuren bestaat uit:

- Het behandelen en incasseren van vorderingen (inclusief vertragingsrente) als de debiteur geen verweer voert;
- Het inwinnen van informatie bij banken over spaar- en betaalrekeningen, bij werkgevers en uitkeringsinstanties e.d., die verplicht zijn om informatie over het loon, c.q. de uitkering te verschaffen;

- Het leggen van individuele beslagen, zowel op inkomsten als op vermogensbestanddelen;
- Ontruiming, terugneming auto, enzovoort;
- Het verdelen van activa tussen crediteuren.

Voor deze diensten worden kosten in rekening gebracht aan de crediteur (op basis van het *fair share*-principe).

Het BSD krijgt de bevoegdheden die nu nog zijn voorbehouden aan sommige overheidscrediteuren, te weten directe toegang tot het salaris, de bankrekening en de uitkering van de debiteur. De beslagvrije voet wordt gerespecteerd, betalingsregelingen behoren tot het reguliere dienstenpakket. Na vijftien jaar wordt het invorderingstraject beëindigd.

Afdeling bescherming

Debiteuren kunnen terecht bij de afdeling Bescherming van BSD als zij niet meer in staat zijn om hun schulden te betalen. Ook kunnen zij bescherming krijgen als de (cumulatieve) tenuitvoerlegging in het invorderingstraject te bezwaarlijk wordt. De tweetrapsprocedure van de Wsnp wordt vervangen door één administratieve procedure. Een BSD moet het vertrouwen van het publiek hebben en eenvoudig toegankelijk zijn.

BSD levert de volgende diensten aan debiteuren:

- Triage: Wat is de beste oplossing: betalingsregeling, schuldsanering, budgetbeheer, budgetcoach of stabilisering;
- Bescherming bij schuldenproblematiek (geen doorlopende rente en kosten, opschorting beslagen enzovoort);

- Verwijzing, indien nodig, naar andere professies zoals het maatschappelijk werk, verslavingszorg.

Het BSD creëert rust voor de debiteur omdat de crediteuren vooralsnog op afstand worden geplaatst.

Vanaf het moment van aanmelding kan BSD bij problematische schuldsituaties een moratorium instellen voor een periode van zes weken die eenmalig kan worden verlengd (adempauze). De opschorting van rechten werkt ook ten aanzien van crediteuren met een preferentie, of een zakelijke of persoonlijke zekerheid. Alle bekende crediteuren krijgen bericht dat zij hun individuele incasso-inspanningen moeten staken. Iedere crediteur kan bezwaar maken bij de rechtbank.

Als de debiteur niet te goeder trouw is, of niet bereid is om zich in te spannen om de schade voor crediteuren te beperken of geen deugdelijke reden heeft om zijn schulden niet te betalen, worden hem invorderingskosten in rekening gebracht door BSD en kan hij geen aanspraak maken op bescherming. Als een crediteur schade lijdt door een onterechte aanvraag, kan de rechtbank een schadevergoeding toewijzen.

Begin en eind van de beschermingsprocedure

Het beschermingstraject start zodra een burger – niet-rechtspersoon – die in financiële moeilijkheden verkeert, bij een BSD om bescherming verzoekt.

Het BSD deelt binnen vier weken na een intakegesprek aan de debiteur en de crediteuren mee wat het voorlopig oordeel is over:

- De rechtmatigheid van de (omvang van de) schuld;
- De betalingsverplichting van de debiteur (directe betaling, betaling in termijnen of een terugbetalingsplan);
- Een saneringsvoorstel van een tot drie jaar (als de schuldenaar niet al zijn schuldeisers volledig kan voldoen);
- De goede trouw van de schuldenaar;
- De verplichtingen die aan de debiteur worden opgelegd om de schade voor de crediteuren te beperken;
- De hoogte van de maandelijkse marge boven de beslagvrije voet.

Kort daarna wordt een definitief plan opgesteld. De debiteur is verplicht tot het verschaffen van alle noodzakelijke inlichtingen, tot medewerking met het BSD-personeel en moet bereid zijn om indien nodig zijn gedrag te veranderen. Recentelijk is het inzicht doorgedrongen dat mensen die in stressvolle situaties verkeren, soms heel onverstandige beslissingen nemen, ook op financieel gebied (Jungmann 2012). Het is achteraf niet eenvoudig om vast te stellen of ze te goeder of te kwader trouw waren toen ze in die periode nieuwe verplichtingen aangingen. Eerst moeten de oorzaken van de stress worden weggenomen, voordat aan een nieuwe toekomst kan worden gewerkt.

Een andere weerbarstige problematiek betreft de vraag of de schuldenaar verplicht kan worden om kostgeld te vragen van inwonende meerderjarige kinderen of om afstand te doen van de auto, als die niet nodig is voor het werk. De debiteur is

verplicht om een actieve bijdrage te leveren aan de oplossing van de problemen.

De BSD-procedure is voor debiteuren niet vrijblijvend en de bescherming kan beëindigd worden, bijvoorbeeld als zij nieuwe schulden maken, of weigeren te solliciteren of een budgetcursus te volgen.

De BSD kan de duur van de beschermingsprocedure verlengen in geval van omvangrijke schulden of bij blijvende ongeschiktheid van de debiteur om zijn eigen financiën op orde te krijgen/houden.

Voorzorg en nazorg

Als schulden in een vroeg stadium bekend raken, wordt voorkomen dat de (maatschappelijke) kosten oplopen. Er moet worden ingezet op voorzorg en vroegsignalering. Maar het is ook verstandig om verder te kijken dan het sluiten van het schuldendossier. Soms heeft de debiteur nog niet voldoende competenties ontwikkeld om herhaling te voorkomen of is er nog enige tijd nodig om hem of haar te begeleiden. Nazorg is een wezenlijk onderdeel van het BSD. Ook is de vraag belangrijk hoe lang een schuldsanering de debiteur kan worden nagedragen. Het wetsvoorstel dat in december 2020 in consultatie is gegeven, stelt voor dat de rechter een hernieuwde aanvraag voor schuldsanering kan beoordelen. De wachtperiode van tien jaar geldt niet meer. Een BKR -registratie leidt ertoe dat een burger die zich gewend heeft tot de schuldhulpverlening gedurende 5 jaar geen nieuwe krediettransacties aan kan gaan.

Een Schuldenregister

Het BSD beheert een schuldenregister. Thans kennen we drie openbare registers, voor faillissement, schuldsanering en beschermingsbewind en één Beslagregister dat alleen voor gerechtsdeurwaarders toegankelijk is. De eerste drie registers hebben rechtsgevolgen, het laatste register niet. Als de opdrachtgever van de deurwaarder door wil zetten ondanks het bestaan van eerdere beslagen, dan moet de deurwaarder daaraan gehoor geven.

Ik stel voor de vier registers samen te voegen in één wettelijk Schuldenregister voor alle zaken die bij BSD aanhangig zijn. Aan registratie zijn rechtsgevolgen verbonden voor zowel de bescherming van de debiteur als voor diens handelingsbekwaamheid en -bevoegdheid.

Opname in het register heeft ook gevolgen voor de kredietwaardigheid van de debiteur. Sommige contractpartijen zullen alleen nieuwe overeenkomsten willen aangaan bij contante betaling. Uiteraard moet ook wettelijk geregeld worden hoelang gegevens geregistreerd blijven. Overleg met de Autoriteit Persoonsgegevens is aangewezen.

Organisatie van het BSD

Ik ben geen voorstander van een landelijk BSD à la de Zweedse KFM. In het kader van het project de Compacte Overheid ontwikkelt het CJIB zich tot het centrale overheidsincassobureau. Uiteraard moet een aantal aspecten centraal georganiseerd worden, zoals de ICT, de beslagvrije voet, bepaalde kostenaspecten en tarieven en wettelijke termijnen en bevoegdheden. Maar het BSD moet een sterke lokale aanwezigheid hebben. Ik heb een voorkeur voor een beperkt aantal (middelgrote) multidisciplinaire kantoren per arrondissement die goed bereikbaar zijn.

Binnen een BSD werken verschillende disciplines samen. De leiding van het kantoor moet over de nodige beroepskwalificaties beschikken op het terrein van zowel de harde als de zachte kant van de dienstverlening. Het moet financieel en professioneel aantrekkelijk zijn om het beroep van schulddienstverlener uit te oefenen. De leiding van het BSD wordt benoemd door en staat onder toezicht van de rechtbank.

Het oprichten van een BSD staat open voor ondernemers, private instellingen zonder winstoogmerk en voor publieke organisaties. Het is geen bezwaar dat er landelijk opererende organisaties van schulddienstverleners werkzaam zijn, maar een monopolie is niet gewenst.

Alle BSD's maken deel uit van een PBO-structuur, dat wil zeggen een verplicht lidmaatschap van de beroepsorganisatie met regelgevende bevoegdheden, en een wettelijk geregeld tucht- en klachtrecht en gedragscodes.

Een nieuwe professie

Een BSD is een multidisciplinair samenwerkingsverband. De leidinggevenden van een BSD hebben een gespecialiseerde opleiding op minimaal hbo-niveau. Een schulddienstverlener moet idealiter over de volgende eigenschappen beschikken, c.q. moet ervoor zorgen dat de benodigde competenties aanwezig zijn binnen BSD:

- De doorzettingsmacht, vaardigheden en de juridische kennis van een deurwaarder;
- De empathie en de communicatieve vaardigheden van een hulpverlener;

- Het rekenniveau van een ervaren boekhouder;
- Volledige beheersing van geavanceerde ICT-mogelijkheden.

Financiering

De financiering vindt plaats via publieke en private bronnen. Crediteuren betalen de invorderingsafdeling. De kosten zullen vanwege de *efficiency* aanzienlijk lager zijn dan de vergoedingen die zij nu betalen aan deurwaarders en incassobureaus.

Het BSD heeft de bevoegdheid om in welomschreven gevallen ook aan de debiteur kosten in rekening te brengen, bijvoorbeeld in geval van verwijtbare nalatigheid om schulden tijdig te betalen.

Aan de hulpafdeling van BSD moeten ook de centrale en lokale overheden bijdragen. Dit wordt gelegitimeerd door de besparingen in het justitieapparaat, de bijzondere bijstand en de gemeentelijke schuldhulpverlening. Ook professionele kredietgevers moeten bijdragen aan hulpverlening, die tevens een vorm van incasso is.

Samen op weg?

Een spontane fusie 'van onderop' tussen de verschillende beroepsgroepen is niet op korte termijn te verwachten. Ook een van bovenaf opgelegde dwang tot samengaan zal niet snel leiden tot maatschappelijke meerwaarde van BSD's. Het samenwerken binnen één organisatie op basis van een nieuw concept, sociale incasso, is een ingrijpende verandering, waarvoor draagvlak gecreëerd moet worden bij zowel de leiding als de werkvloer van de huidige antagonisten.

Ik verwacht dat de meest kansrijke route naar een succesvol BSD kan verlopen door prikkels die opdrachtgevers geven aan de schuldhulpverleners, de bewindvoerders en de deurwaarders om gezamenlijk te opereren.

In de recente aanbestedingsronde van het CJIB is één van de criteria ‘persoonsgericht en sociaal maatschappelijk verantwoord incasseren bij debiteuren die kunnen betalen’, voor deurwaarders die in aanmerking willen komen voor een ‘perceel’.

Een recent fenomeen binnen de deurwaarderswereld is het SRCM-certificaat (Social responsible credit management.) Ook hebben enkele deurwaarderskantoren een aparte afdeling voor schuldenbewind.

Sommige grote crediteuren hebben zich verenigd in een 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 schuldregelingen bezighouden in het sociale domein (o.a. Plangroep, Modus Vivendi, de professionele bewindvoerdersorganisaties) zijn potentiële deelnemers in een BSD.

De insolventieteams van 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 schulddinners ertoe bewogen worden om zich aan te sluiten bij ‘het nieuwe concept’ BSD.

Sociaal incasseren, een synthetiserend begrip

Het begrip ‘sociaal incasseren’ is de gemeenschappelijke noemer om de actoren te verenigen, die nu vaak tegenover elkaar staan vanuit een antagonistische grondhouding. Sociaal incasseren is gericht op duurzaamheid en 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 ertoe doen. 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 het aangekondigde publiek private garantiefonds voor problematische schulden, kan het BSD een belangrijke rol spelen. Zij kunnen de debiteuren screenen die sanering bij

het fonds aanvragen. Ook kan het BSD een rol spelen bij de begeleiding van en het toezicht op de schuldenaar. Bij deze vorm van 'afkoop van schulden' door een fonds, wordt van de debiteur een reële tegenprestatie verwacht gedurende een bepaalde periode.

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 *real time* digitale informatie zodat ze tijdens huisbezoeken op hun tablet kunnen zien wat de laatste stand van zaken is.

Ook een Nationaal Instituut voor betalingsregelingen (NVIB) voor realistische 100%-betalingsregelingen, passen binnen het BSD-concept.

De menselijke maat

Gerechtsdeurwaarders beschouwen zichzelf als de ogen en oren van de rechtsstaat omdat ze in contact treden met de burgers 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 direct contact met de leefwereld.

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

Beide groepen beschikken over complementaire competenties die tot een veelzijdiger en effectievere schulddienstverlening kunnen leiden, als het lukt om het huidige antagonisme te vervangen door synergie.

6. Ten slotte

In de komende post-corona periode zal de aanpak van de schuldenproblematiek intensieve beleidsinspanningen vragen. Er is een onrustige periode in aankomst voor zowel burgers die door corona in de financiële problemen zijn geraakt als voor crediteuren die meer onbetaalde rekeningen in hun portefeuille hebben gekregen. Schuldrust is in het belang van alle betrokkenen.

De maatschappelijke kosten van de antagonistische praktijken van de inners en de helpers zijn erg hoog en de overheidsinvesteringen hebben onvoldoende rendement. Het nieuwe kabinet moet wissels omzetten in de knellende schuldenwetgeving (Jungmann c.s. 2018). Er bestaat een dringende behoefte aan verdergaande afstemming van wetgeving en beleid, en aan samenwerking tussen de betrokken actoren.

Tijdens het debat over de Miljoenennota in september 2020 dienden de fractievoorzitters van vrijwel alle politieke partijen een gezamenlijke 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 II 2020/21, 35 570 nr 21, motie Jetten c.s.).

Op 25 februari jl. diende mevrouw Beukering-Huijbregts (D66) een motie in waarin zij de regering verzoekt om in 2021 het samenvoegen van het minnelijk traject en de Wsnp te verkennen. (KS II 2020/21 24 515 nr 594). De huidige schuldhulpverlening is complex en versnipperd, de instroom in de Wsnp daalt al jaren en soms duurt het acht jaar voordat een persoon schuldenvrij is. De motie werd met algemene stemmen aangenomen.

Deze moties duiden op een politieke consensus om de schone lei voor meer burgers bereikbaar te maken, waarmee ze een nieuwe start kunnen maken. Dit brede draagvlak biedt een goed vertrekpunt voor het nieuwe kabinet om hier stevig door te gaan pakken.

Literatuur

Berkhout e.a., *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*, Utrecht: Berenschot/Hogeschool Utrecht 2019

Biemans, J.W.A & A.G. Castermans, *Barmhartigheid in het burgerlijk recht*, Preadviezen Vereniging voor burgerlijk recht, Uitgeverij Paris, 2017

Bureau Bartels, *Experimenten binnen schuldhulpverlening bij Nederlandse gemeenten*, Amersfoort 2020

CBS, *Schuldenproblematiek in beeld. Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*, Den Haag 2020

Eshuis, R.J.J., *Het innen van verkeersboetes op basis van de Wahv: Instrumenten, kosten en resultaat*, WODC 2020

Fransman, Robin & Thomas Bakker, *Minder schade door schuld*. De Argumentenfabriek, september 2020

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*, Boom juridische uitgevers 2016

Jungmann, N. c.s., *Paritas Passé. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*, Hogeschool Utrecht 2012

Jungmann, N. & P. Wesdorp, *Mobility Mentoring. Hoe inzichten uit de hersenwetenschap leiden tot een betere aanpak van armoede en schulden*, Platform 31, 2017

Jungmann, N. c.s., *Knellende schuldenwetgeving*, Hogeschool Utrecht, Hogeschool van Amsterdam en LOSR, 2018

Jungmann, N. c.s., *Betalingsregelingen. Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers*,

Hogeschool Utrecht, Panteia en Sociaal Raadslieden Netwerk, 2020

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*, Socires en het Sustainable Finance Lab, Juni 2020

Moorman, Marjolein, *Schuldenrust in tijden van corona*, Commissiebrief Onderwijs, Armoede en inburgering aan Raadscommissie Amsterdam, 21 oktober 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

Schaafsma, T., *Wet oplossing problematische schulden*, brief aan de Staatssecretaris van SZW, Groningen, 10 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

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

Veld, Roel in 't, c.s., *Een onbemind probleem*. Voorstudie maatschappelijke kosten-batenanalyse schuldenproblematiek Tilburg, oktober 2016

Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR), *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, Den Haag 2017