

Cliënttoets (amendementen en moties bij) Wetsvoorstel wijziging Wsnp

15 augustus 2022

De LCR toetst beleid en wetgeving om te kunnen bepalen wat de gevolgen zijn voor mensen die voor hun bestaanszekerheid afhankelijk zijn van de overheid. Ook ontvangt de LCR signalen uit het dagelijks leven van mensen met schulden. Om die reden gaan we graag in op uw verzoek (op 23 juni 2022 per brief verstuurd) van de minister van Rechtsbescherming om te reageren op het voorgenomen voorstel de wet te wijzigen om de doorstroming in de schuldhulpverlening beter te laten verlopen. Het gaat dan om de overgang van het minnelijke traject - waarin de gemeente probeert de schulden op te lossen samen met de schuldeisers - naar het wettelijke traject (via de Wet schuldsanering natuurlijke personen, Wsnp). De LCR is blij met de aandacht die wordt geschonken aan dit belangrijke onderwerp. Wij hopen dat we met deze cliënttoets bijdragen aan de dialoog over de betere vooruitzichten voor burgers die met deze wetgeving te maken hebben. De LCR voert een cliënttoets uit om vanuit het perspectief van burgers zowel de wetswijziging als ook de amendementen en de moties die bij een eerste behandeling in de Tweede Kamer zijn aangekondigd, te beoordelen.

Uitgangspunt LCR

De LCR vindt dat schuldhulpverlening erop gericht moet zijn om mensen een nieuwe start te bieden. Dat geldt voor zowel het minnelijke als het wettelijke traject. Met dat uitgangspunt hebben we dan ook het voorstel voor de wetswijziging, de moties en de amendementen bekeken. Daarbij heeft de LCR enkele uitgangspunten.

1. De LCR is voorstander van verregaande inspanningen voor schuldpreventie en vroegsignalering (hierover heeft de LCR de burgerreis 'Beginnende schulden' opgesteld, om te laten zien hoe snel kleine schulden opstapelen, met grote gevolgen).
2. De LCR is tegen het doorverkopen van schulden en vindt dat schulden niet ongecontroleerd mogen oplopen. Wij dagen de wetgever uit om een redelijke norm te stellen. In beginsel moet er een maximum worden gesteld aan schulden. In het rapport 'invordering uit balans' van Sociaal Werk Nederland (2020) worden vele voorbeelden gegeven van kleine bedragen 'schuld' (enkele tientjes) die door aanmanings-, incasso- en proceskosten snel oplopen tot over de duizend euro. De LCR meent dat dit niet proportioneel is en dat er paal en perk aan gesteld moet worden.
3. Er moet een systeem zijn dat zorgt voor een snelle opsporing en oplossing van schulden. De doorstroming in de schuldhulpverlening moet goed zijn en er hoort snel uitzicht te zijn op een toekomst zonder schulden, een nieuwe start.
4. De oplossingen die worden gekozen moeten de belangen van de persoon met schulden en de belangen van schuldeisers in balans houden. Daarbij geldt dat de belangen niet alleen financieel zijn. Denk hierbij aan mensen met (psychosociale) gezondheidsklachten, een laag IQ of een (lichte) verstandelijke beperking. Schulden hebben een grote impact op burgers. Inmiddels weten we uit tal van onderzoeken dat schulden stress met zich meebrengt. Het doenvermogen (WRR, 2017) van burgers neemt daardoor af.
5. Er moet altijd rekening worden gehouden met het (on)vermogen van mensen om zelf (hun eigen) geldzaken te regelen (vaak ook mede door de problematische schuld zelf).

6. Mensen moeten om die reden zoveel mogelijk worden 'ontzorgd': er moet ook hier rekening worden gehouden met een (tijdelijk) afnemend doenvermogen.
7. Er moet steeds uitgegaan worden van bestaanszekerheid: houden mensen voldoende middelen over om van rond te komen? Dan gaat het om kosten voor wonen, energie, water, zorg en eten. Veel mensen raken in de schulden omdat (vaste) lasten altijd hoger blijven dan de inkomsten. De vraag is dan ook: hoe zinvol is terugvordering als het geld er niet is om kosten en inkomen in balans te houden. Het ene gat wordt tijdelijk met het andere gat gedicht. Dit gebeurt vaak door de druk van buiten af en er zijn vaak geen duurzame oplossingen (bijvoorbeeld de oplopende inflatie met de stijgende lasten voor energie, terwijl het inkomen achterblijft).
8. De LCR vindt de begeleiding na afloop enorm belangrijk, vooral in de vorm van een aanbod voor budgetbeheer. Kwetsbare groepen (zoals mensen met (psychosociale) gezondheidsklachten (ook door de schulden), een laag IQ of een (lichte) verstandelijke beperking), horen tijdens het hele traject extra begeleiding te krijgen.
9. Voor bijzondere doelgroepen - denk aan mensen die uit detentie komen (zoals bijvoorbeeld een gevangenis) - moet extra aandacht zijn. Een aanzienlijk deel van de gedetineerden heeft schulden. Soms ook doordat de sociale zekerheid bij detentie wordt stopgezet. Daardoor is het na vrijlating moeilijk om een nieuwe start te maken, vooral als er voor een gezin moet worden gezorgd.
10. De inzet van het collectief regelen van schulden in het minnelijke traject is toe te juichen.
11. Het systeem moet erop zijn gericht om zoveel mogelijk mensen met schulden toe te laten tot het minnelijke traject. Er moeten zo min mogelijk hindernissen zijn om deel te kunnen nemen aan het minnelijke traject. Ook personen met 'kleine' schulden moeten toegelaten worden, want voor elke persoon is een 'problematische schuld' relatief.
12. Het doel moet zijn om mensen zo snel mogelijk schuldenvrij te maken en een lange doorlooptijd, cummulatie-effecten en gezondheidsschade te voorkomen.

Knelpunten en conclusies

De LCR ziet dat bij de kamerbehandeling van de wetswijziging sommige amendementen aansturen op het laten verwateren van het onderscheid tussen het wettelijke en minnelijke traject. Het minnelijke en wettelijke traject hebben elk hun eigen waarde, vindt de LCR, en zijn beide nodig. Bij het minnelijke traject is de kracht de vrijwilligheid en flexibiliteit. Het wettelijke traject (Wsnp) heeft als kracht de dwingende oplossing. Het is niet wenselijk dat de trajecten te veel op elkaar gaan lijken, omdat ze elkaar juist goed aanvullen. Iedereen heeft recht op een juiste, en vooral een snelle oplossing. Hetzij op eigen kracht (met ondersteuning), hetzij via zwaardere middelen als schulden uit de hand zijn gelopen. De plannen om de wet te wijzigen bieden een eerste aanzet om snel tot een oplossing voor de hele doelgroep te komen. Voor een duurzame oplossing binnen de schuldhulpverlening is het nodig naar het hele stelsel te kijken en niet alleen naar de Wsnp. De LCR signaleert diverse knelpunten.

- Het huidige stelsel is niet op een groot aantal aanvragen ingericht. Hierdoor krijgen veel mensen niet (snel) de hulp die ze nodig hebben. Vaak wordt de wettelijke termijn voor het minnelijke traject van 120 dagen overschreden, het stabiliseren (zorgen dat mensen rust krijgen) gebeurt zonder duidelijk perspectief en de overgang van het minnelijke traject naar de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) verloopt niet soepel. Mensen met schulden zitten hierdoor veel langer in de onzekerheid dan nodig is. Wij pleiten ervoor om wettelijk vast te leggen dat er geen invorderingen zijn zolang de minnelijke schuldhulp duurt.

Het systeem houdt onvoldoende rekening met de effecten van schaarste op het doenvermogen van mensen en de psychosociale (gezondheids)klachten van problematische schulden. Dan is een foutje snel gemaakt en dat wordt meteen afgestraft. De drempel voor een tweede kans is te hoog. Er is evenmin een vangnet voor mensen die dreigen uit te vallen.

- Schuldeisers zorgen er, soms bewust of soms onbewust, voor dat het minnelijke proces wordt vertraagd en moeilijk verloopt, waardoor er een slechte doorstroom is naar de Wsnp.
- De termijn van 10 jaren waarbinnen iemand schuldenvrij kan worden verklaard moet stevig worden ingekort.

De LCR ziet dat een snelle toegang tot het minnelijke én/of wettelijke traject, soepele overgang tussen de trajecten, betere begeleiding én goede nazorg in de schuldhulpverlening aanzienlijk kunnen verbeteren. De LCR is blij dat het onderwerp onder de aandacht is gebracht. Wij zien dat er een aantal stappen in de goede richting worden gezet. Wij volgen met interesse de ontwikkelingen op dit gebied. De LCR adviseert om na wijziging en invoering van de wet te evalueren. Zo wordt duidelijk of de wetwijziging ook het gewenste effect heeft voor burgers die ermee te maken krijgen.

icLCR22-043/KS/RK/BK

Bijlage: Reacties op de vragen

Bijlage: Reacties op de vragen

1. Zou de doorvoering van de wijzigingen, hierboven genoemd onder II, onder a tot en met e in de Faillissementswet (Fw), in het Burgerlijk Wetboek (BW), de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de Wet op het consumentenkrediet (Wck) leiden tot een meer doeltreffende en duurzame schuldoplossing?

Daarbij vraag ik u in het bijzonder te betrekken wat in uw ogen de te verwachten gevolgen zijn voor:

- enerzijds de burger met problematische schulden en anderzijds de schuldeisers,
- eventuele betrokken derden, en
- de verhouding/samenhang tussen de buitengerechtelijke en gerechtelijke schuldhulpverlening.

Antwoord LCR

De hele uitvoering van de amendementen a t/m d en de motie onder g. lijken te leiden naar uitholling van het minnelijk traject. De druk wordt verplaatst naar de Wsnp zonder dat de echte knelpunten in het stelsel worden opgelost. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het gebrek aan informatie van schuldeisers: welke schuldeisers zijn er en om welke bedragen gaat het? Deze informatie moet voor de schuldhulpverlening meteen beschikbaar zijn om onnodige vertraging te voorkomen. Een ander probleem dat zich voor blijft doen is het gebrek aan nazorg bij zowel het minnelijke als het wettelijke traject. Als dit blijft ontbreken, is de kans op terugval én het weer ontwikkelen van schulden groot.

De Wsnp is vooral geschikt voor situaties waarin schuldeisers onredelijk zijn of als een meer dwingend optreden door de oorsprong van de schuld nodig is. In deze situaties is versnelling en een betere doorstroom zeker zinvol. Hierop sluit het voorstel tot wetswijziging - om doorstroming van het minnelijk naar het wettelijk traject soepeler te laten verlopen - wel aan. De LCR is er voorstander van om maatwerk toe te passen zodat de termijnen meer afgestemd worden op de situatie van de persoon. De LCR vindt dan ook dat er gekeken moet worden naar het meer prikkelen van schuldeisers om vrijwillig en sneller het minnelijk traject te volgen. Wanneer schuldeisers dan niet in alle redelijkheid willen meewerken, kunnen zij te maken krijgen met boetebepalingen of worden gedwongen zich aan te sluiten bij de collectieve schuldregeling. Dan wordt ook de doorstroom in de hele schuldhulpverlening verbeterd.

2. Als de voorgestelde wijzigingen in de Faillissementswet (FW), in het Burgerlijk Wetboek (BW), de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de Wet op het consumentenkrediet (Wck) naar uw oordeel in potentie kunnen leiden tot een meer doeltreffende en duurzame schuldoplossing, kunt u dan ook aangeven wat er in de uitvoering nodig is om dit resultaat daadwerkelijk te kunnen behalen?

Daarbij verzoek ik u expliciet in te gaan op de uitvoerbaarheid en haalbaarheid en ook te betrekken wat daarvan volgens u de organisatorische en financiële gevolgen zouden zijn.

Antwoord LCR

Als de capaciteit van de Wsnp toeneemt en er een snellere doorstroming is, is de kans groot dat het aantal mensen dat erin terecht komt toeneemt. De vraag is hoeveel, want het is onduidelijk of de Wsnp hierop is toegerust.

Het is nodig dat meer mensen zowel in het minnelijke als wettelijke traject worden geholpen. Nu staan veel mensen in de pauzestand. Zij kunnen niet in het minnelijke en niet in het wettelijke traject worden geholpen. De redenen hiervoor zijn verschillend. Soms gaat het om processen die stikken, soms worden regels te streng toegepast. Als mensen niet precies in een plaatje passen, worden zij niet (genoeg) geholpen. Er is betere begeleiding tijdens en na afloop van

schuldentrajecten (vooral Wsnp) nodig. De vraag is echter of er voldoende middelen beschikbaar zijn voor de uitvoering om deze begeleiding mogelijk te maken.

3. Wat zijn de eventueel te verwachten neveneffecten?

Kunt u bij de beantwoording van bovenstaande vragen – voor zover dat mogelijk is – de voorgestelde wijzigingen zowel individueel als in onderlinge samenhang met elkaar en met de wijzigingsbepalingen die reeds onderdeel uitmaken van het wetvoorstel beoordelen?

Antwoord LCR

De LCR vindt het belangrijk dat het onderscheid tussen het minnelijke en het wettelijke traject blijft bestaan. Voor sommige mensen is het nuttig om sneller door te stromen naar de Wsnp, maar dan moet dit ook echt sneller gebeuren. Als het totale schuldentraject wordt verkort, verbetert het perspectief voor de mensen in schulden.

De LCR zet vraagtekens bij de meerwaarde van schuldenbewind om schulden op te lossen. Beschermingsbewind moet gericht zijn op het beschermen van het inkomen en vermogen van mensen. Beschermingsbewind is niet toegerust om schulden op te lossen. Het ontbreekt hen aan kennis en mogelijkheden. Daarop zou het Burgerlijk Wetboek (BW) moeten worden aangepast. Amendement onder e legt daarom in onze beleving een verkeerd accent.

4. Hoe denkt u over het voorstel om het proefproject waarbij een schuldenaar ondersteuning krijgt van een Wsnp-bewindvoerder bij het opstellen van een Wsnp toelatingsverzoek, een meer structureel karakter te geven?

Antwoord LCR

Het moet altijd het doel zijn om de toegang tot schuldhulpverlening soepeler en sneller te laten verlopen en burgers te ontzorgen - vooral als er sprake is van een beperkt doenvermogen en/of multiproblematiek. De LCR vindt de gedachte dat iedereen hulp krijgt bij de toelating tot de Wsnp sympathiek, maar dan moet voor burgers wel helder zijn bij wie zij waarvoor moeten zijn: de gemeentelijk schuldhulpverlener of de Wsnp-bewindvoerder. De informatie hierover moet worden verbeterd.

5. Hoe denkt u over het voorzien in extra ondersteuning tijdens het Wsnp-traject? Denkt u dat dit behulpzaam zou kunnen zijn in het voorkomen dat mensen uitvallen of na afloop opnieuw in de problematische schulden terechtkomen? Zo ja, hoe zou hier dan volgens u het beste aanvulling aan kunnen worden gegeven?

Antwoord LCR

LCR steunt het idee dat begeleiding in en na het traject wordt verbeterd en vraagt ook aandacht voor begeleiding voorafgaand aan het traject. Het blijkt uit de praktijk dat het moeilijk is voor mensen om 36 maanden in een traject te zitten, vooral als de aanloop naar dat traject lang was. De LCR vindt dat meer begeleiding samen moet gaan met meer budgettaire ruimte voor mensen in de schulden. Ook de nazorg is van belang zodat mensen niet snel terugvallen in de schulden.