**Analyse van de Nederlandse schuldhulpverlening**

*Door Jaap Bos*

**Invorderingsrecht**

Als mensen niet meer kunnen voldoen aan hun betalingsverplichtingen, hebben ze hulp nodig. Want schuldeisers mogen op alle mogelijke manieren hun vordering op de schuldenaar verhalen. Ze kunnen beslag leggen op zijn inkomsten en bezittingen (bijvoorbeeld inboedel of bankrekening). Ze kunnen stoppen met het verlenen van diensten (bijv. levering van energie, water of woonruimte). Bescherming tegen excessen is chaotisch geregeld in een aantal wetten onder verschillende ministeries. Gewone schuldeisers kunnen pas loonbeslag laten leggen na een gerechtelijk vonnis. De belastingdienst kan zonder gerechtelijk vonnis beslag leggen, zelfs bankbeslag op de roodstand. Bij loonbeslag moet een beslagvrije voet van 90% bijstandsnorm in acht worden genomen. Elke volgende beslaglegger kan verwezen worden naar de eerste, ter eerlijke verdeling van de buit. De eerste beslaglegger moet de buit (alles boven beslagvrije voet) verdelen onder de beslagleggers. De eerste beslaglegger houdt geen rekening met andere schuldeisers, die nog geen vonnis hebben. De belastingdienst heeft absolute voorrang boven alle andere beslagleggers. Woningcorporaties vermijden loonbeslag, omdat het meestal niet genoeg geld oplevert. Bij drie maanden huurachterstand kan de kantonrechter een ontruimingsvonnis uitspreken. Dit drukmiddel werkt veel beter om huurders te dwingen tot zeer hoge aflossingsverplichtingen. Bij zes maanden zorgpremie achterstand volgt beslag op de zorgtoeslag plus bestuurlijke boete. Bij die bestuurlijke boete hoeft geen rekening gehouden te worden met de beslagvrije voet. Het CJIB hoeft slechts rekening te houden met de beslagvrije voet als het loonbeslag betreft. Het CJIB heeft nog tal van andere incasso mogelijkheden, zonder beslagvrije voet. Tegen dit soort ontduikingen van de beslagvrije voet is een beslagregister volstrekt nutteloos. Ontduiking van de beslagvrije voet is vaak ontstaansoorzaak van achterstanden bij huur en energie. Bij werknemers zou dit opgelost kunnen worden door aan de woningcorporatie loon te cederen. Maar bij uitkeringen is dat wettelijk verboden. Die beschermingsmaatregel werkt dus averechts.

**Faillissement**

Faillissementsbescherming kan iedereen binnen veertien dagen aanvragen. Dan worden onmiddellijk alle vorderingen bevroren en alle beslagen opgeheven; en een ontruimingsvonnis is niet meer mogelijk. Faillissement is gericht op eerlijke verdeling van het geliquideerde bezit, onder alle schuldeisers. Restschulden worden in de USA en de UK na een faillissement van rechtswege kwijtgescholden. In Nederland geldt dit alleen voor NV's en BV's, omdat die van rechtswege opgeheven worden. Na faillissement herkrijgen de schuldeisers voor de restschuld hun oorspronkelijke rechten (195 FW). In Nederland kunnen natuurlijke personen levenslang achtervolgd blijven worden door hun schuldeisers.

**WSNP**

In 1998 is de wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) ingevoegd in de faillissementswet. Na een saneringsperiode (van 5, 3 of 1 jaar) wordt de restschulden niet meer invorderbaar verklaard. Maar een goede overgang van persoonlijk faillissement naar WSNP is niet eenvoudig. Voor toelating tot de WSNP geldt een afzonderlijke, ingewikkelde en tijdrovende procedure. Voorafgaand moeten gemeenten eerst proberen voor elke schuldenaar minnelijke overeenstemming te bereiken met alle schuldeisers, waarbij die bereid moeten zijn een groot deel van hun vordering af te schrijven, waartegenover de schuldenaar 3 jaar lang alles boven de beslagvrije voet moet afdragen. Driekwart van de saneringen betreft minima, waarbij de schuldeisers 90-95% moeten afschrijven. Eindhoven heeft zijn succespercentage tot 75% kunnen opschroeven door twee maatregelen: Eindhoven schendt de beslagvrije voet door de minimumbijdrage te stellen op € 73. Eindhoven start alleen saneringstrajecten voor kansrijken (250/jaar). Driekwart van de aanvragers wordt verwezen naar ander soort hulpverlening; velen haken dan af. Velen komen bij een bewindvoerder; de kosten (€ 144/mnd) worden betaald uit bijzondere bijstand.

**Valkuil van de bureaucratie**

Overbesteding is inderdaad vaak oorzaak van schulden, maar bureaucratie is de grootste valkuil. Minima zijn steeds afhankelijker geworden van allerlei bureaucratische sociale voorzieningen. Zoals huur-, zorg-, kindertoeslag, diverse soorten Pgb's, heffingskortingen, aanvullende bijstand. Een 2e oorzaak betreft de kruideniersmentaliteit inzake (aanvullende) bijstandverlening (voor ZZP'ers) Door gemeentelijke achterdocht miste mijn cliënt enkele maanden aanvullende bijstanduitkering. Daardoor heeft hij nu een bewindvoerder nodig op kosten van bijzondere bijstand: € 144/mnd. Uit Divosa onderzoek blijken er grote gemeentelijke beleidsverschillen inzake bijverdiensten. Sommige gemeenten laten bijverdiensten gedeeltelijk behouden (motto 'werk moet lonen') Honderd procent korting werkt uitkeringsfraude in de hand, gevolgd door nog meer verschulding.

**Bureaucratische chaos veroorzaakt slachtoffergedrag**

Minima worden slachtoffer van de valkuilen van allerlei ingewikkelde bureaucratische regelingen. Om die valkuilen te tackelen heb je minstens een hbo opleiding nodig, en een half jaar spaargeld. Om te overleven zetten minima creatief hun eigen kracht in, door iets bij te schnabbelen. Volgens het genoemde DIVOSA onderzoek wordt dit in sommige gemeenten aangemoedigd.. In andere gemeenten wordt het genadeloos afgestraft onder beschuldiging van uitkeringsfraude. Dan komen minima in een negatieve schulden spiraal terecht, waar de wanhoop toeslaat. Ze verzinken in destructief slachtoffergedrag met zelfmedicatie: nicotine, alcohol, blowen, cocaïne.

**Bewindvoering**

Bewindvoerders kunnen met budgetbeheer schuldenaren slechts beschermen tegen hun overbesteding, Bescherming tegen schuldeisers is veel lastiger en slechts beperkt mogelijk. Alleen de beslagvrije voet kan worden afgedwongen bij de schuldeisers. Voor de rest zijn ze afhankelijk van de goodwill van de schuldeisers, vastgelegd in convenanten. Na 4-5 jaar beschermingsbewind blijken in veel gevallen de schulden alleen maar opgelopen. In zo'n situatie komen bewindvoerders absoluut niet toe aan enige vorm van budgetbegeleiding, om schuldenaren te leren weer zelfstandig hun financiën te beheren. De schuldenaren worden moedeloos en wanhopig; hun slachtoffergedrag wordt versterkt. Geen wonder dat bewindvoerders zo'n slechte naam hebben. Dat hoeft niet te liggen aan die bewindvoerders, maar veeleer aan het ingewikkelde systeem.

**Gemeentelijke schuldsanering**

Ook de gemeentelijke schuldsanering is afhankelijk van convenanten met grote schuldeisers, in de verwachting dat de kleintjes zich daar wel bij zullen aansluiten en anders kunnen die door de rechter gedwongen worden (dwangakkoord). Dit vereist dat alle schuldeisers bekend zijn. Vaak duurt de aanloop zo lang, dat ervan uitgegaan wordt dat alle invorderingsacties van het laatste half jaar wel alle schuldeisers zullen betreffen. Als zich een half jaar later toch nog rechtmatig een nieuwe schuldeiser aanmeldt, dan moet de gemeente de gehele berekening opnieuw uitvoeren en een herzien voorstel doen aan de schuldeisers. Van minima krijgen ze dan na drie jaar misschien maar 4,5% uitbetaald in plaats van de eerder berekende en toegezegde 4,7%. In het convenant is afgesproken dat binnen 8 maanden een schuldregeling tot stand moet zijn gekomen. Als die termijn verlopen is door genoemde of soortgelijke complicaties, beginnen de schuldeisers de schuldenaar opnieuw te belagen met invorderingsacties. Hij schrikt hiervan, verliest alle vertrouwen in de gemeente en verzinkt opnieuw in slachtoffergedrag (met alcohol of nog erger). Dan krijg je de discussie of verslaving de oorzaak of het gevolg is van de schulden. Om deze vicieuze cirkel te doorbreken zou schuldsanering gelijk op moeten gaan met sociaal psychologische hulpverlening. Maar op dit aspect hebben veel gemeenten, waaronder Eindhoven, de voorbije jaren juist bezuinigd.

**Overdracht naar WSNP**

Als het moment gekomen is dat de gemeente de schuldenaar eindelijk kan doorverwijzen naar de rechtbank met een verzoek om toelating van de WSNP, moet de gemeente daarbij een verklaring afgeven dat een minnelijke sanering onmogelijk is gebleken. In het opmaken van die gemeentelijke verklaring gaat nogal eens wat mis, terwijl de schuldenaar moet tekenen voor de correctheid van de inhoud. Vanuit de oude optiek heeft de gemeente de neiging om zoveel mogelijk schuldeisers te noteren, liever eentje te veel dan te weinig. Daarover moet de schuldenaar dan straks uitleg geven aan de rechtbank. De schuldenaar weet dat ook niet meer precies, omdat het aantal schulden makkelijk boven de twintig kan uitkomen en schuldeisers bovendien regelmatig van deurwaarder wisselen. Voor de schuldenaar is de deurwaarder de grote boeman; hij weet vaak echt niet meer op welke schuldeiser dat betrekking heeft, laat staan hoe en wanneer die schuld precies ontstaan is. En dat wil de rechter allemaal weten bij zijn beoordeling of het ontstaan van schulden of het onbetaald blijven daarvan verwijtbaar is in termen van goede en kwade trouw (moraliteitstoets). De minste nalatigheid bij een uitkering moet wettelijk als fraude worden aangemerkt, waardoor daaruit ontstane schulden (boetes en invorderingseisen) vijf jaar lang niet via WSNP saneerbaar zijn, of hij moet bij de rechter weten te bepleiten, dat in het concrete geval geen sprake was van kwade trouw, maar slechts van een kleine menselijke vergissing. Dat is erg lastig!

**Saneringsperiode in de WSNP**

De standaard saneringsperiode bij WSNP bedraagt drie jaar Bij hogere inkomens is die periode verlengbaar tot vijf jaar. Bij permanent zeer lage inkomens verkortbaar tot één jaar. Tot november 2013 kwamen alleen AOW'ers en WAO'ers in aanmerking voor een verkorte saneringsperiode, omdat ze niets eens het salaris (€ 55/mnd) van de saneringsbewindvoerder konden opbrengen, en er dus letterlijk niets voor de schuldeisers gespaard kan worden. In november 2013 heeft Justitie bij AMVB bepaald dat de rijkssubsidie aan saneringsbewindvoerders zo mogelijk terugbetaald moet worden uit de boedelrekening (spaarpot voor de schuldeisers). De norm om voor verkorting in aanmerking te komen is daarmee opgeschoven richting € 100/mnd. Sindsdien komen veel meer minima in aanmerking voor een verkorte saneringsperiode in de WSNP. Maar minima moeten eerst gemeentelijke obstakels overwinnen, om in de WSNP te kunnen komen.

**Hoe kan een gemeente economisch herstel en doorstart vervorderen?**

De gemeente zou de bureaucratie betreffende uitkeringen zoveel mogelijk kunnen verminderen. Bijvoorbeeld: ZZP-ers hebben geen recht op WW, maar zijn aangewezen op aanvullende bijstand. Door verminderde krenterigheid kan de gemeente jarenlang € 144/mnd bewindvoering uitsparen. Met snel doorsturen naar de rechtbank voor WSNP kan een ZZP'er na 1 jaar een schone lei krijgen en zijn bedrijfje doorstarten met hulp van krediet van vrienden, familie of crowd funding. Verkorting is zinvol omdat tijdens faillissement en WSNP geen bedrijfsactiviteiten zijn toegestaan.

**Hoe kan de wetgever economisch herstel bevorderen?**

Wijziging art 195 Faillissementswet (zie wetsvoorstel op volgende bladzijde).

**Te verwachten effecten**

Aanvankelijk zal dat de taak van rechtbanken zwaarder worden. Maar deurwaarders en bewindvoerders zullen aan schuldeisers duidelijk gaan maken, dat ze maar beter akkoord kunnen gaan met welke minimale minnelijke schuldregeling dan ook, omdat ze anders bij de rechter na 1 jaar helemaal niets uitgekeerd zullen krijgen van minima. Bij vooruitzicht op een snelle sanering ze zullen minder snel in slachtoffergedrag verzinken. Ze zullen minder vaak een bewindvoerder, budgetbeheer of budgetbegeleiding nodig hebben.

**Proeve van een wetsontwerp tot wijziging van art 195 FW**

**Huidig art 195 FW**

Door het verbindend worden der slot uitdelingslijst *herkrijgen* de schuldeisers voor hun vorderingen, in zover deze onvoldaan zijn gebleven, hun rechten van executie op de goederen van de schuldenaar.

**Voorstel tot wetswijziging art 195 FW**

1. Met het verbindend worden der slot uitdelingslijst *verliezen* de schuldeisers voor hun vorderingen, in zover deze onvoldaan zijn gebleven, hun rechten van executie op de goederen van de schuldenaar, *mits* deze voldoet aan de hem door de rechter opgelegde verplichtingen.
2. Van het bepaalde in lid 1 zijn door een rechter opgelegde STRABIS boetes uitgezonderd.
3. De rechtbank is bevoegd om de schuldenaar op te dragen een nader door de rechtbank te bepalen bedrag of percentage uit zijn te verwachten inkomen uit loondienst dan wel vrij beroep of bedrijf, of anderszins, gedurende maximaal drie jaar te verdelen onder de schuldeisers, volgens eenzelfde verdeelsleutel als bij de slot uitdelingslijst van het faillissement.
4. De hoogte van dat bedrag of percentage wordt door de rechtbank bepaald naar de financiële draagkracht van de schuldenaar.
5. Het bedrag en de termijn kunnen op nihil worden gesteld voor schuldenaren met beneden modaal inkomen, waarvan de exacte hoogte bij algemene maatregel van bestuur (AMVB) wordt vastgesteld en bij ministeriele beschikking kan worden gewijzigd.
6. De schuldenaar moet over de opgelegde periode jaarlijks zijn aangifte inkomstenbelasting overleggen aan de rechtbank, te samen met de boekhouding van de uitgekeerde bedragen aan de schuldeisers
7. Heeft de schuldenaar niet naar genoegen van de rechtbank aan zijn verplichtingen voldaan, dan kan de rechtbank beslissen dat het redelijk is dat de schuldeisers voor hun vorderingen, in zover die onvoldaan zijn gebleven, alsnog hun rechten van executie herkrijgen op de goederen van de schuldenaar.

**Memorie van toelichting**

De huidige faillissementswet is te eenzijdig gericht op verdeling van het bezit van de schuldenaar. In Angelsaksisch recht vervalt de restschuld van rechtswege na het einde van het faillissement. Volgens de Nederlandse faillissementswet (art 195) herkrijgen de schuldeisers hun recht op executie. De Nederlandse faillissementswet is te weinig gericht op economisch herstel van de schuldenaar. Anno 1870 BC kende Babylonië reeds een op economisch herstel gerichte vorm van schuldsanering. Art 117 Codex Hammurabi: Als iemand zijn schulden niet heeft kunnen betalen en zichzelf, zijn vrouw en kinderen heeft moeten verkopen, dan zullen zij drie jaar werken voor de koper, maar in het vierde jaar zullen zij worden vrijgelaten. Anno 1400 BC Mozaïsche wet (Deut. 15): beperking van schuldslavernij tot maximaal 7 jaar Sinds 1998 (WSNP) geldt in Nederland een standaard saneringstermijn van 3 jaar. Bij vooruitzicht op een hoog inkomen verlengbaar tot 5 jaar Bij uitzichtloos laag inkomen is termijn verkortbaar tot 1 jaar Sinds 1998 is er dus een economische herstelmogelijkheid voor de schuldenaar. Maar de procedure van de wettelijke schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) is moeilijk toegankelijk, omdat de gemeente is aangewezen als poortwachter, die eerst een minnelijk traject moet proberen.