



EINDRAPPORT

# Positie van schuldeisers in schuldregelings-trajecten

70301 - 25 april 2024

EINDRAPPORT

# Positie van schuldeisers in schuldregelingstrajecten

Bram Berkhout  
Jurian van der Ree  
Bart Vertegaal  
Il Shik Sloover  
Rhodé Looije

70301 - 25 april 2024

# Bestuurlijke samenvatting

Berenschot heeft in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) – en in samenwerking en samenspraak met de ministeries van Financiën (FIN) en Justitie en Veiligheid (JenV) – onderzoek gedaan naar de positie van schuldeisers bij de totstandkoming van schuldregelingen in situaties dat hulpvragers zich in problematische schuldsituaties bevinden. Ons onderzoek geeft antwoord op de volgende twee hoofdvragen:

- *Hoe verloopt de totstandkoming van een minnelijke schuldregeling, een dwangakkoord of een wettelijke schuldsanering en wat zijn hierbij belemmeringen vanuit het perspectief van schuldeisers?*
- *Hoe kan de positie van publieke en private schuldeisers bij schuldhulpregelingen worden gezien, zodat mogelijk sneller tot een (minnelijk) akkoord kan worden gekomen?*

Om antwoord te krijgen op deze twee hoofdvragen, heeft de opdrachtgever ons voor het onderzoek ook elf kwantitatieve en kwalitatieve deelvragen meegegeven. Deze deelvragen vindt u in paragraaf 1.2 van het hoofdrapport.

De opdrachtgever heeft ervoor gekozen om het onderzoek primair te richten op schuldregelingstrajecten in de jaren 2017 tot en met 2019 en niet op trajecten uit recentere jaren. Dit heeft ermee te maken dat de Belastingdienst als coronasteunmaatregel per 1 augustus 2022 tijdelijk heeft afgezien van het aanspraak maken op het dubbele percentage in schuldregelingen, en anderzijds een invorderingspauze heeft ingesteld. Deze steunmaatregelen hadden bij onderzoek naar de jaren na 2019 de onderzoeksresultaten kunnen vertroebelen. Bij beide steunmaatregelen gaat het immers in principe slechts om tijdelijke maatregelen. Vanzelfsprekend zijn we in interviews wel steeds nagegaan of en in hoeverre het beeld uit 2017 tot en met 2019 afwijkt van de huidige praktijk.

## Opzet onderzoek

Voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen hebben we tussen eind juni 2023 en eind februari 2024 diverse onderzoeksmethoden ingezet. De kern van ons veldwerk betrof casusonderzoek in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Voor deze drie casusgemeenten hebben we in de eerste plaats kwantitatieve data geanalyseerd van alle daar in de jaren 2017 tot en met 2019 afgeronde minnelijke-schuldregelingstrajecten. Daarnaast hebben we voor alle drie de casusgemeenten voor een aselechte steekproef van 40 niet-geslaagde schuldregelingstrajecten de digitale schuldhulpdossiers bestudeerd. De bestudering van de dossiers van de in totaal 120 niet-geslaagde trajecten heeft ons kwalitatieve inzichten gegeven in de redenen die schuldeisers geven om niet akkoord te gaan met een minnelijke schuldregeling. De feiten en beelden die we voor de casusgemeenten uit de cijfermatige analyse en het dossieronderzoek hebben gehaald, hebben we tot slot in groepsinterviews teruggeleid bij schuldhulpprofessionals die in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam dagelijks bezig zijn met het treffen van minnelijke schuldregelingen.

Bij andere onderzoeksmethoden die we naast het casusonderzoek in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hebben ingezet, gaat het onder andere om interviews met schuldhulpprofessionals van andere gemeenten, een jurisprudentieonderzoek naar aanvragen voor toegang tot de Wsnp en dwangakkoorden, en interviews met insolventierechters en met landelijk bij het onderzoeksobject betrokken partijen. Bij deze laatste groep ging het vooral om vertegenwoordigers van grote private en overheidsschuldeisers.

Het casusonderzoek op het niveau van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam heeft geresulteerd in een met feiten onderbouwde beantwoording van de belangrijkste deelvragen van het onderzoek. Het betreft hier echter een landelijk onderzoek. Daarom hebben we het voor de drie casusgemeenten verkregen kwantitatieve en kwalitatieve beeld bewust gevalideerd en verbreed door ook bij een zo representatief mogelijke groep van andere gemeenten en organisaties groepsinterviews te houden met schuldhulpprofessionals. Deze validatiegesprekken leverden zo'n grote herkenning op van het voor de casusgemeenten verkregen kwantitatieve en kwalitatieve beeld, dat we ervan overtuigd zijn dat het onderzoeksresultaat een landelijke zeggingskracht heeft. Het feit dat verschillende van onze onderzoeksbevindingen ook overeenkomen met resultaten uit eerder onderzoek, versterkt ons in deze stellingheid.

## Onze hoofdconclusies

In de hoofdstukken 3 tot en met 6 van de hoofdtekst vindt u het antwoord op elk van de elf deelvragen die we met dit onderzoek moesten beantwoorden. We geven hier alleen de hoofdconclusies weer die we als onderzoekers op basis van de bevindingen hebben getrokken. Deze zijn:

- Een belangrijk inzicht uit het onderzoek is dat in de periode 2017-2019 tussen de 70 en 85 procent van de schuldregelingstrajecten succesvol tot stand komt. Dit komt mede door de medewerking van schuldeisers aan de regeling. Een groot aantal schuldeisers gaat zelfs op voorhand akkoord met een voorstel tot een minnelijke schuldregeling, mits aan een aantal voorwaarden voldaan is. Voorwaarden zijn bijvoorbeeld dat er geen sprake mag zijn van een fraudevordering. Afspraken tussen schuldeisers en schuldhulpverlening op basis van NVVK-convenanten dragen bij aan deze houding van schuldeisers.
- De medewerking van schuldeisers aan een schuldregeling is na 2019 volgens de door ons geïnterviewde partijen alleen maar verder gegroeid. Belangrijke verklaringen hiervoor zijn de aanpassingen rondom niet-saneerbare vorderingen en een toename van het aantal convenanten met grote schuldeisers. Voor wat betreft niet-saneerbare vorderingen is het beleid soepeler geworden met betrekking tot schulden uit een strafrechtelijke veroordeling en fraudevorderingen op basis van socialezekerheidsregelingen.
- In de onderzoeksperiode 2017-2019 kwam een kleine minderheid van de minnelijke schuldregelingen niet tot stand. Een reden hiervoor kan zijn dat schuldeisers weigeren akkoord te gaan met een regelingsvoorstel. In ons dossieronderzoek vallen bepaalde schuldeisers op die relatief vaak weigeren. Ook in de gesprekken met schuldhulpprofessionals komen in vrijwel alle gesprekken dezelfde (typen) vaak weigerende schuldeisers naar voren als uit ons dossieronderzoek: bepaalde incassobureaus, bepaalde banken, woningcorporaties en in een aantal gevallen ook kinderdagverblijven. Ook kleine ondernemers en privéschuldeisers weigeren relatief vaak.
- Het standaard krijgen van een dubbel percentage voor eigenaren van een preferente vordering (vaak overheidsorganisaties) blijkt in de praktijk geen invloed te hebben op de bereidheid van concurrente schuldeisers om akkoord te gaan met een minnelijke schuldregeling. Voor schuldeisers met concurrente vorderingen is het volgens geïnterviewden simpelweg een gegeven dat sommige vorderingen preferent zijn en de betrokken schuldeisers in de schuldregeling een iets hoger percentage krijgen.
- Uit onze dossieranalyse, interviews, deskresearch naar eerder uitgevoerd onderzoek en een juridische analyse van rechterlijke uitspraken in dwangakkoorden komen op hoofdlijnen steeds dezelfde redenen naar voren waarom schuldeisers (in eerste instantie) weigeren mee te gaan in een minnelijke schuldregeling. De vier meest gevonden redenen zijn:
  1. De belangrijkste weiger-reden is dat de schuldeiser de indruk heeft dat niet het maximaal haalbare wordt aangeboden. Hierbij wordt door de schuldeisers ook verwezen naar de inspanningsverplichting, wat betekent dat hulpvragers zich maximaal dienen in te spannen om maximaal af te kunnen lossen gedurende de looptijd van de schuldregeling.
  2. De tweede reden om niet akkoord te gaan is dat het een niet-saneerbare vordering betreft. In veel gevallen gaat het dan om schulden die voortkomen uit een boete of fraude. Alleen publieke schuldeisers voeren deze reden aan om te weigeren.
  3. Een derde reden om te weigeren is dat schuldeisers de aangeboden aflossing te laag vinden. Vaak wordt als argument genoemd dat het aangeboden bedrag niet in verhouding staat tot de schuld.
  4. Een vierde reden om niet akkoord te gaan betreft de kwaliteit van het dossier. Schuldeisers zijn in een aantal gevallen van mening dat het dossier van onvoldoende kwaliteit is. In het dossier wordt bijvoorbeeld de ontstaansgeschiedenis van de schulden gemist.

Schuldhulpprofessionals gaven in hun interviews aan dat bij de weigering van kleine ondernemers en privéschuldeisers, naast het feit dat de financiële impact van het totaal aan openstaande bedragen op de persoonlijke financiën van de schuldeiser meestal relatief groter is dan bij grote ondernemingen, emotie of weerstand regelmatig een rol speelt. De schuldvraag weegt voor deze groep schuldeisers zwaarder dan bij de grote schuldeisers. Men kent de hulpvrager vaak direct, maar ook speelt onwetendheid over het minnelijke schuldregelen een rol. De personen hebben vaak voor de eerste keer (en mogelijk ook voor de laatste keer) hiermee te maken.

Een deel van de weigerende schuldeisers ziet in de fase waarin geprobeerd wordt een minnelijke schuldregeling tot stand te brengen, verder liever dat de keuze voor sanering van hun vorderingen wordt gemaakt door een rechter. De keuze om een hulpvrager toe te laten tot een schuldsanering is vanuit het perspectief van deze groep door de inzet van de rechter objectiever. Ook verwachten sommige schuldeisers dat ze meer krijgen in een Wsnp-traject. Men verwacht dat afspraken die over bijvoorbeeld iemands inspanningsverplichting worden gemaakt om maximaal af te lossen op de openstaande vordering, beter en intensiever worden gecontroleerd bij een wettelijke schuldsanering dan bij een minnelijke schuldregeling.

- In veel interviews, en bijvoorbeeld ook in het duo-interview met de insolventierechters, is genoemd dat schuldhulpprofessionals in de minnelijke schuldhulpverlening meer tijd zouden moeten steken in het richting schuldeisers kwalitatief goed onderbouwen dat er daadwerkelijk sprake is van problematische schuldsituatie en dat de geboden regeling voor de schuldeisers echt het maximaal haalbare is. En dat bijvoorbeeld een Wsnp voor de schuldeiser minder gaat opleveren. De schuldhulpprofessionals zullen moeten leren hierover volledig transparant te zijn. Bovendien hebben schuldeisers er recht op dit te weten, wanneer ze geacht worden een voorstel te aanvaarden en veel geld kwijt te schelden. Dit geldt zeker richting schuldeisers die weinig ervaring hebben met schuldregelen. Weigering van schuldeisers om mee te doen aan een regeling, is nu namelijk vaak terug te leiden tot een gebrek aan vertrouwen dat echt het maximaal haalbare geboden is.

- De inzet op saneringskredieten maakt onderdeel uit van de bestuurlijke afspraken over de basisdienstverlening schuldhulpverlening die in maart 2024 zijn gemaakt. In iedere individuele situatie dient er een afweging te worden gemaakt, waarbij het belang van schuldeisers en de afloscapaciteit wordt meegewogen. In de uitwerking van de basisdienstverlening zal de werkwijze ‘inzet van een saneringskrediet, tenzij ...’ concreter vorm gaan krijgen.
- We hebben in onze interviews ook een breed draagvlak waargenomen voor het feit dat er beleidsmatig veel inzet is om ervoor te zorgen dat schulden niet onnodig groot worden en schuldsituaties minder vaak problematisch worden. Dit zal ook betekenen dat er minder vaak minnelijke schuldregelingen nodig zijn, en dat is altijd in het belang van schuldeisers. De wettelijke verankering van de vroegsignalering wordt in relatie tot het voorgaande dan ook als een belangrijke stap gezien. Wel is vanuit het perspectief van schuldeisers benoemd dat vroegsignalering nog beter en tussen gemeenten meer uniform vorm moet krijgen. In de interviews met een aantal grote overheidsschuldeisers hebben de respondenten verder aangegeven dat hun organisatie ook het nut ervan inziet om signalen te delen met gemeenten, maar dat dit juridisch vaak ingewikkeld is.
- Uit de interviews komt tot slot een beeld naar voren dat veel recente (voorgenomen) beleidsontwikkelingen ingegeven zijn vanuit het perspectief van de hulpvrager. De beleidsmakers lijken hierbij te weinig oog te hebben voor de belangen van schuldeisers. Het risico dat men daarin ziet, is dat het op langere termijn de medewerking van schuldeisers aan schuldregelingstrajecten negatief zou kunnen beïnvloeden. De belangrijkste beleidsontwikkeling die in deze context is genoemd, is de halvering van de aflosperiode van de Msnp en Wsnp zonder aandacht voor betere begeleiding en nazorg vanuit gemeenten om voor schuldeisers terugval en recidive van schuldenaren te voorkomen.

## Aanbevelingen

Naast de onderzoeksresultaten hebben we, op persoonlijke titel van de onderzoekers, in het laatste hoofdstuk van ons rapport een vijftal aanbevelingen gedaan. Het betreft aanbevelingen om de positie van schuldeisers te versterken bij schuldhulpregelingen. Wij denken dat deze aanbevelingen zouden moeten helpen om nog meer schuldeisers snel akkoord te laten gaan met een voorstel tot een minnelijke schuldregeling.

# Inhoudsopgave

<b>Bestuurlijke samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Positie schuldeisers in schuldregelings- trajecten</b> .....	<b>7</b>
1.1 Inleiding.....	7
1.2 Hoofd- en deelvragen .....	7
1.3 Onderzoeksaanpak .....	8
1.4 Leeswijzer.....	11
<b>2. Over schuldregelen, preferente en niet-saneerbare vorderingen</b> .....	<b>12</b>
2.1 Over schuldregelen.....	13
2.2 Preferente versus concurrente vorderingen .....	14
2.3 Bijzondere incassobevoegdheden.....	15
2.4 Niet-saneerbare vorderingen.....	16
<b>3. Kwantitatief beeld voor Amsterdam, Rotterdam en Den Haag</b> .....	<b>18</b>
3.1 Aantallen betrokken schuldregelingen .....	19
3.2 Verhouding tussen overheids- en private schuldeisers.....	19
3.3 Verhouding tussen concurrente en preferente vorderingen .....	21
3.4 Betrokken overheidsschuldeisers.....	23
3.5 Uitbetaling aan publieke en private schuldeisers.....	23
3.6 Inzichten uit interviews en deskresearch .....	24
3.7 Beantwoording onderzoeksvragen.....	26
<b>4. Waarom kwamen in 2017-2019 minnelijke schuldregelingen niet altijd tot stand?</b> .....	<b>28</b>
4.1 In dossiers gevonden redenen mislukken minnelijke regelingen .....	29
4.2 Uitkomst analyse dwangakkoorden.....	32
4.3 Inzichten uit interviews .....	33
4.4 Inzichten op basis van deskresearch.....	36
4.5 Beantwoording onderzoeksvragen.....	36
<b>5. Vergelijking met totstandkoming van een wettelijke schuldsanering</b> .....	<b>39</b>
5.1 Over de totstandkoming van een wettelijke schuldsanering .....	40
5.2 Redenen voor niet (langer) toelaten tot de Wsnp.....	41
5.3 Inzichten uit deskresearch en interviews .....	42
5.4 Beantwoording onderzoeksvragen.....	43
<b>6. Hoe kan de bereidheid van schuldeisers worden vergroot om deel te nemen aan een minnelijke schuldregeling?</b> .....	<b>44</b>
6.1 Beleidsaanpassingen na 2019.....	45
6.2 Nog door te voeren beleidsaanpassingen .....	46
6.3 Inzichten uit de interviews .....	46
6.4 Perspectief wetenschappers .....	51
<b>7. Hoofdconclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>53</b>
7.1 Hoofdconclusies.....	53
7.2 Aanbevelingen.....	55
<b>Literatuurlijst</b> .....	<b>57</b>
<b>Bijlagen</b> .....	<b>58</b>
B1. Respondenten interviews.....	59
B2. Samenstelling begeleidingscommissie en klankbordgroep.....	61

## HOOFDSTUK 1

# Positie schuldeisers in schuldregelingstrajecten

## 1.1 Inleiding

Berenschot heeft in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) onderzoek gedaan naar de positie van schuldeisers bij de totstandkoming van schuldregelingen. De ministeries van Financiën (FIN) en Justitie en Veiligheid (JenV) waren al voor de start van het onderzoek inhoudelijk betrokken bij het onderzoek. In dit rapport beschrijven we onze onderzoeksbevindingen.

## 1.2 Hoofd- en deelvragen

Het onderzoek is ingesteld om antwoord te krijgen op de volgende twee hoofdvragen:

- *Hoe verloopt de totstandkoming van een minnelijke schuldregeling, een dwangakkoord of een wettelijke schuldsanering (Wsnp)<sup>1</sup> en wat zijn hierbij belemmeringen vanuit het perspectief van schuldeisers?*
- *Hoe kan de positie van publieke en private schuldeisers bij schuldhelpregelingen worden gezien zodat mogelijk sneller tot een (minnelijk) akkoord kan worden gekomen?*

Om antwoord te krijgen op deze twee hoofdvragen, heeft de opdrachtgever ook elf deelvragen geformuleerd. Deze vragen geven we hieronder gecategoriseerd weer.

### *Algemene deelvragen op landelijk niveau*

1. Wat was in schuldregelingstrajecten (een minnelijke schuldregeling, dwangakkoord of wettelijke schuldsanering) uit de jaren 2017, 2018 en 2019 de verhouding tussen overheids- en private schuldeisers? Valt hierin nog onderscheid te maken tussen geslaagde en niet-geslaagde trajecten en naar soort hulpvrager (particulier of (ex-) ondernemer)?
2. Welke overheidsschuldeisers zijn precies betrokken bij de schuldregelingstrajecten uit de jaren 2017, 2018 en 2019?
3. Wat kregen publieke respectievelijk private schuldeisers in geslaagde schuldregelingstrajecten uit de jaren 2017, 2018 en 2019 aan uitbetaling? Wie krijgt er (relatief gezien) meer dan de anderen?
4. Wat zijn naar verwachting van betrokken landelijke partijen de gevolgen van komende wetgevingstrajecten (zoals inkorting Wsnp en Msnp) op de rol en de houding van schuldeisers in schuldregelingstrajecten? En welke gevolgen voorzien zij als het gaat om de toegezegde herziening van de positie van overheidsschuldeisers bij schuldhelpverlening en schuldsanering?
5. Welke aanbevelingen zijn er op basis van het onderzoek te doen om de bereidheid van (overheids)schuldeisers om deel te nemen aan een schuldregeling, te vergroten?

<sup>1</sup> In het vervolg van het rapport wordt alleen de term 'wettelijke schuldsanering' gebruikt en niet telkens 'wettelijke schuldsanering (Wsnp)'.

#### *Deelvragen op niveau van de onderzochte minnelijke-schuldregelingstrajecten*

6. Wat was de reden/waren de redenen dat de schuldregeling niet minnelijk tot stand is gekomen, en spelen deze redenen in algemene zin niet bij minnelijke schuldregelingen die wel slagen? Maakt het hierbij nog een verschil of het gaat om een schuldregeling op basis van respectievelijk 100% betaling of op basis van gedeeltelijke kwijtschelding (schuldbemiddeling of schuldsanering)?
7. Indien schulden van de betrokken schuldenaren in de onderzochte schuldregelingstrajecten destijds niet konden worden meegenomen in dit traject (niet-saneerbare schulden), geldt deze beperking dan ook nu nog?
8. Indien de reden voor het minnelijke-schuldregelingstraject ligt in gedrag of houding van schuldeisers, welke mate van vertraging heeft dit dan opgeleverd?
9. Welke redenen geven private schuldeisers om niet akkoord te gaan?
10. Wat was destijds beperkend in de regelgeving en eigen beleidsregels van overheidsschuldeisers om mee te gaan in een voorstel tot minnelijke schuldregeling? Is deze regelgeving/zijn deze beleidsregels nadien aangepast?

#### *Deelvraag met betrekking tot dwangakkoord en wettelijke schuldregeling*

11. In hoeverre verloopt de totstandkoming van minnelijke schuldregeling anders dan de totstandkoming van dwangakkoord en wettelijke schuldregeling? Bestaan of ontstaan hierbij vanuit het perspectief van schuldeisers ook vergelijkbare belemmeringen?

Veel van bovenstaande deelvragen hebben betrekking op de jaren 2017 tot en met 2019. De reden dat onze opdrachtgever voor het onderzoek voor deze en niet voor meer recente jaren heeft gekozen, ligt in het feit dat de Belastingdienst als corona-steunmaatregel per 1 augustus 2022 tijdelijk heeft afgezien van het aanspraak maken op het dubbele percentage in schuldregelingen, en anderzijds een invorderingspauze heeft ingesteld. Beide tijdelijke maatregelen speelden – afzonderlijk – een rol bij het pleidooi van onze opdrachtgever en de andere betrokken ministeries voor de onderzoeksperiode 2017-2019. De steunmaatregelen in de vorm van het loslaten van de aanspraak op het dubbele percentage in schuldregelingen en de invorderingspauze zouden bij onderzoek naar recentere jaren dan 2019 de onderzoeksresultaten namelijk hebben vertroebeld. Bij beide steunmaatregelen gaat het immers in principe slechts om tijdelijke maatregelen.

## 1.3 Onderzoeksaanpak

### Verkenning

We zijn het onderzoek gestart met een nadere verkenning naar de beschikbaarheid van data waarmee de kwantitatieve onderzoeksvragen 1 tot en met 3 enigszins landelijk representatief beantwoord kunnen worden. Verder is deze verkenning benut om na te gaan of het op basis van de digitale dossiervorming van een aantal grote schuldhulporganisaties mogelijk zou zijn om de kwalitatieve deelvragen 6, 8 en 9 te beantwoorden en of de organisaties aan dit soort dossieronderzoek willen en kunnen meewerken. Voor de verkenning hebben we met elf organisaties afgestemd en daarnaast is er documentatie bestudeerd.

Op basis van de uitkomsten van de verkenning hebben we ons plan van aanpak op onderdelen aangepast. Dit gewijzigde plan van aanpak is door onze opdrachtgever geaccordeerd. Het vervolg van deze paragraaf beschrijft de onderdelen van het gewijzigde plan van aanpak.

### Documentstudie

We hebben beschikbare landelijke literatuur verzameld en bestudeerd. Aan het eind van dit rapport specificeren we in de literatuurlijst welke literatuur we bestudeerd hebben.

Documenten/bronnen in beeld:

### Interviews met wetenschappers

In november-december 2023 hebben we met drie bij het onderwerp betrokken wetenschappers interviews gehouden. Doel van deze interviews was het in ophalen een wetenschappelijk perspectief op het vraagstuk hoe schuldeisers zich verhouden tot deelname aan schuldregelingstrajecten.



## Casusonderzoek in Rotterdam, Den Haag en Amsterdam

Op basis van de uitkomsten van de verkenning is besloten om het veldwerk voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen 1-3, 6, 8 en 9 te concentreren in Rotterdam, Den Haag en Amsterdam. Alle drie de gemeenten waren er direct mee akkoord om deel te nemen aan het onderzoek.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen 1-3 hebben de drie gemeenten ons een geanonimiseerd databestand geleverd van de in de jaren 2017 tot en met 2019 afgeronde minnelijke-schuldregelingstrajecten. In alle ontvangen bestanden zaten ook een beperkt aantal schuldregelingstrajecten waarmee de schuldhulpprofessionals al in 2016 begonnen waren, maar waarvoor de afronding dus pas in 2017 plaatshad. De reden om te kiezen voor in de onderzoeksperiode afgeronde schuldregelingstrajecten, ligt in het feit dat we het bedrag van schuldeisers moesten onderzoeken, en daar is pas een volledig beeld over te geven na de afronding van een schuldregelingstraject.

De databestanden van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam bevatten vanzelfsprekend geen gegevens over in de periode 2017-2019 afgeronde wettelijke schuldsaneringen. Deze gegevens zijn alleen bij rechtbanken beschikbaar. De uitgevoerde verkenning maakte duidelijk dat het verzamelen van kwantitatieve data over wettelijke schuldsaneringen bij rechtbanken buitenproportioneel veel doorlooptijd en budget zou kosten. In overleg met de opdrachtgever en de andere betrokken ministeries is daarom besloten om de wettelijke saneringen niet mee te nemen bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 1-3. Daarnaast was het in alle drie de bestanden niet geregistreerd of de cliënt een (ex-)ondernemer was; de geregistreerde cliënten stonden in alle drie de gemeenten geregistreerd als particulier. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 1-3 hebben we dus ook geen onderscheid hierin kunnen maken.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen 8 en 9 hebben we voor alle drie de gemeenten de digitale schuldhulpdossiers bestudeerd van een aselechte steekproef van 40 niet-geslaagde schuldregelingstrajecten. In totaal zijn dus de digitale dossiers van 120 niet-geslaagde trajecten bestudeerd, voornamelijk om een beeld te krijgen van de redenen die schuldeisers geven om niet akkoord te gaan met een schuldregeling.

Het casusonderzoek is in Amsterdam en Den Haag op locatie uitgevoerd door onderzoekers van Berenschot. In Rotterdam was het dossieronderzoek alleen mogelijk door eigen medewerkers van de kredietbank. In alle gevallen is voorafgaand aan het dossieronderzoek een overeenkomst gesloten om de AVG-aspecten voor dit deel van het onderzoek te borgen.

De beelden die we voor de drie gemeenten uit de cijfermatige analyse en het dossieronderzoek hebben gehaald voor wat betreft de beantwoording van de onderzoeksvragen 1-3, 6, 8 en 9 hebben we in groepsinterviews teruggelegd bij schuldhulpprofessionals die in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam dagelijks bezig zijn met het treffen van minnelijke schuldregelingen.

## Groepsinterviews met schuldhulpprofessionals van andere gemeenten

Het casusonderzoek op het niveau van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam heeft geresulteerd in een beantwoording van de onderzoeksvragen 1-3, 6, 8 en 9 op het niveau van deze drie gemeenten. Dit beeld hebben we vervolgens gevalideerd en verbreed door ook groepsinterviews te houden met schuldhulpprofessionals die elders in Nederland dagelijks bezig zijn met het treffen van minnelijke schuldregelingen. De volgende gemeenten en schuldhulporganisaties zijn, mede door tussenkomst van de VNG, bereid gevonden een groepsinterview te faciliteren met een aantal van hun schuldhulpprofessionals:

- Kredietbank Groningen
- Kredietbank Limburg (werkt voor meerdere Limburgse gemeenten)
- Gemeente Weert
- Gemeente Venray
- Gemeente Midden-Groningen
- Gemeente Heerenveen

Bij de selectie van andere gemeenten en organisaties buiten Amsterdam, Den Haag en Rotterdam hebben we geprobeerd er rekening mee te houden dat de uiteindelijke groep gemeenten die in het onderzoek wordt betrokken, enigszins representatief is voor heel Nederland.

In deze interviews is met de professionals ook gesproken over overige onderzoeksvragen voor zover die direct raken aan hun dagelijkse praktijk.

## Jurisprudentie-onderzoek naar aanvragen toegang Wsnp en dwangakkoorden

In het veldwerk voor het onderzoek lag de focus op het beantwoorden van de deelvragen voor de totstandkoming van minnelijke schuldregelingen. Dat zijn namelijk regelingstrajecten waarbij schuldeisers zelf ruimte hebben om wel of niet akkoord te gaan met een voorstel. De wens van SZW en de andere betrokken ministeries was echter om toch ook nog enig dossieronderzoek uit te voeren naar dwangakkoorden en Wsnp-schuldregelingen waar de rechter een uitspraak over heeft gedaan. De uitspraken in dwangakkoorden zijn geanalyseerd om antwoord te krijgen op de vraag wat daaruit valt af te leiden over de redenen waarom schuldeisers niet bereid zijn om akkoord te gaan met het minnelijke-schuldregelingsvoorstel. Na overleg met Bureau Wsnp is besloten om via rechtspraak.nl dertig gepubliceerde uitspraken over een dwangakkoord te gaan bestuderen, en twintig gepubliceerde uitspraken van niet toegekende verzoeken om toelating tot of tussentijdse beëindiging van de Wsnp. Vooraf was het onze verwachting dat in Wsnp-uitspraken een argumentatie te achterhalen is over hoe rechters kijken naar de positie van schuldeisers als het gaat om het toelaten van een hulpvrager tot een wettelijke schuldsanering.

Het jurisprudentie-onderzoek is door een juridisch geschoolde onderzoeker uitgevoerd. We hebben in dit onderzoek de meest recente uitspraken over de onderzoeksperiode 2017-2019 betrokken. We hebben uitspraken geanalyseerd die rechters terugwerkend vanaf 31 december 2019 hebben gedaan. Omdat het binnen de tijd en het budget die beschikbaar waren niet mogelijk was om alle rechterlijke uitspraken over de onderzoeksperiode 2017-2019 te bestuderen, hebben we een selectie moeten maken. Door voor de meest recente uitspraken te kiezen, hadden we hiervoor een objectief criterium.

## Interviews met insolventierechters en Beroepsvereniging Bewindvoerders Wsnp

Voor ons onderzoek hebben we ook twee insolventierechters van de rechtbank Den Haag geïnterviewd, alsook de voorzitter van de Beroepsvereniging Bewindvoerders Wsnp. Doel van deze interviews was om vanuit het perspectief van de rechterlijke macht en Wsnp-bewindvoerders aanvullende beelden op te halen over rol en positie van schuldeisers in dwangakkoorden en bij de toegang tot wettelijke schuldsanering. Dit dus als aanvulling op de informatie die het casusonderzoek en de groepsinterviews met schuldhulpprofessionals uit het gemeentelijke domein hebben opgeleverd over het niet slagen van minnelijke schuldregelingen.

## Interviews met landelijke betrokkenen

Parallel aan het casusonderzoek in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hebben we interviews gehouden met landelijke stakeholders (zie bijlage 1). Het ging hierbij met name om vertegenwoordigers van zowel publieke als private schuldeisers. Doel van deze interviews was algemene en niet-casusgebonden inzichten te verkrijgen in relatie tot de hoofd- en deelvragen van het onderzoek.

In overleg met het ministerie van SZW is bepaald welke stakeholders we benaderen voor een interview. Niet alle benaderde stakeholders wilden meewerken aan het onderzoek. Partijen die dit niet wilden, hadden hiervoor in alle gevallen inhoudelijke redenen. Het meest gehoorde argument was dat men geen, of een te weinig concreet, beeld heeft van de positie van schuldeisers (uit hun achterban) in schuldregelings-trajecten. In een aantal gevallen hebben stakeholderpartijen die weigerden, ons wel in contact gebracht met partijen uit de achterban die uit de eigen praktijk wel ervaring hebben met schuldregelingen voor hun cliënten. Deze partijen zijn dan wel geïnterviewd. In bijlage 1 is het overzicht opgenomen van alle landelijke partijen die uiteindelijk geïnterviewd zijn.

## Analyse wetgeving en eigen beleidsregels overheidsschuldeisers

De interviews die we gehouden hebben, leverden ook inzichten op dat specifieke wet- en regelgeving in de periode 2017-2019 bepaalde dat bepaalde schulden niet-saneerbaar waren, of dat wet- en regelgeving of eigen beleidsregels van overheidsschuldeisers leidden tot beperkingen om mee te gaan in een voorstel tot minnelijke of wettelijke schuldregeling. Daar waar nodig hebben we de betrokken wet- en regelgeving en beleidsregels bestudeerd, om deze beweringen uit de interviews na te trekken en precies vast te stellen wat er veranderd is.

## Zeggingskracht van de uitkomsten

Het casusonderzoek op het niveau van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam heeft geresulteerd in een met feiten onderbouwde beantwoording van de belangrijkste deelvragen van het onderzoek. Het betreft hier echter een landelijk onderzoek. Daarom hebben we het voor de drie casusgemeenten verkregen kwantitatieve en kwalitatieve beeld (zoals hiervoor beschreven) bewust gevalideerd en verbreed door ook bij een zo representatief mogelijke groep van andere gemeenten en organisaties groepsinterviews te houden met schuldhulpprofessionals. Deze validatiegesprekken leverden zo'n grote herkenning op van het voor de casusgemeenten verkregen kwantitatieve en kwalitatieve beeld, dat we ervan overtuigd zijn dat het onderzoeksresultaat een landelijke zeggingskracht heeft.

Het feit dat verschillende van onze onderzoeksbevindingen ook overeenkomen met resultaten uit eerder onderzoek, versterkt ons in deze stellingheid.

### **Doorlooptijd en begeleiding tijdens het onderzoek**

Het veldwerk voor ons onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode tussen eind juni 2023 en eind februari 2024. Gedurende het hele onderzoekstraject is de voortgang van ons onderzoek wekelijks besproken met de contactpersoon voor het onderzoek vanuit het ministerie van SZW. Daarnaast zijn we in het uitvoeren van het onderzoek begeleid door een begeleidingsgroep en een klankbordgroep. Beide groepen stonden op een grotere afstand van het onderzoek en zijn tijdens het onderzoek op respectievelijk vier en drie momenten gevraagd om richting ons als onderzoekers te reflecteren op respectievelijk de onderzoeksaanpak, de voortgang en het concepteindrapport. In de begeleidingsgroep zaten ambtelijk vertegenwoordigers van de drie betrokken ministeries. De klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van stakeholders bij het brede werkveld van de schuldhulpverlening. In bijlage 2 bij dit rapport is de samenstelling van beide groepen opgenomen.

## **1.4 Leeswijzer**

Het vervolg van dit rapport bestaat uit nog zes hoofdstukken, een literatuurlijst en twee bijlagen. De hoofdstukken hebben de volgende inhoud:

1. In *hoofdstuk 2* lichten we een aantal centrale begrippen rondom het schuldregelen toe die in de rest van het rapport zullen worden gebruikt.
2. *Hoofdstuk 3* bevat alle onderzoeksbevindingen om drie kwantitatieve vragen van dit onderzoek mee te beantwoorden.
3. *Hoofdstuk 4* beschrijft de bevindingen binnen de kwalitatieve deelvragen over de vraag waarom een minnelijke-schuldregelingstraject soms niet tot stand komt.
4. In *hoofdstuk 5* treffen we een vergelijking tussen een minnelijke-schuldregelingstraject en de totstandkoming van een wettelijke schuldsanering.
5. *Hoofdstuk 6* beschrijft enerzijds de beleidsontwikkelingen die sinds onze onderzoeksjaren 2017-2019 zijn geïmplementeerd of nog op stapel staan. Anderzijds gaan we in dit hoofdstuk in op de vraag wat partijen ons hebben aangegeven dat het proces van schuldregelen vanuit het perspectief van schuldeisers zou kunnen versterken en versnellen.
6. Tot slot bevat *hoofdstuk 7* onze overkoepelende conclusies op basis van het geheel van onderzoeksbevindingen. Ook doen we in dit hoofdstuk als onderzoekers een aantal aanbevelingen op basis van de met het onderzoek verkregen inzichten.



## HOOFDSTUK 2

# Over schuldregelen, preferente en niet- saneerbare vorderingen

In dit hoofdstuk lichten we een aantal centrale begrippen toe die zullen terugkomen in de rest van dit rapport. Het gaat daarbij onder andere om de mogelijke vormen van schuldregelen, het verschil tussen preferente en concurrente vorderingen en om het begrip niet-saneerbare vorderingen.

## 2.1 Over schuldregelen

Sinds 2012 heeft de gemeente volgens de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) de wettelijke taak gekregen tot het bieden van schuldhulpverlening. Iemand met (problematische) schulden kan zich melden bij de gemeente of bij de organisatie die schuldhulpverlening voor de gemeente uitvoert. De gemeente kan er ook door vroegsignalering achter komen dat iemand een betalingsachterstand heeft, en hulp aanbieden. Schulden zijn problematisch wanneer niet redelijkerwijs verwacht kan worden dat iemand ze nog zelfstandig af kan lossen. Hoe bepaald wordt wat een problematische schuldsituatie is, verschilt per regeling.<sup>2</sup>

Indien de schuldsituatie van een hulpvrager problematisch is, en zijn of haar inkomsten en uitgaven in kaart gebracht zijn en gestabiliseerd, kan gepoogd worden om vanuit de door de gemeente georganiseerde schuldhulpverlening tot een schuldregeling te komen. Het gaat hier dan om de minnelijke schuldregeling natuurlijke personen (Msnp). Er kunnen in het minnelijk traject twee soorten schuldregelingen worden geboden: schuldsanering en schuldbemiddeling.

Bij een schuldsanering verstrekt de (gemeentelijke) kredietbank een saneringskrediet. De schuldeisers krijgen ineens het bedrag, gebaseerd op het vtlb ('vrij te laten bedrag'), uitgekeerd waarmee ze akkoord zijn gegaan. Het percentage voor de schuldeisers ligt dan vast. Bij schuldbemiddeling worden alle inkomsten boven het vtlb maandelijks gereserveerd en op afgesproken momenten betaald. Periodiek, of als daartoe aanleiding is, worden de inkomsten opnieuw berekend. Het bedrag dat aan schuldeisers wordt betaald, kan daardoor, bezien over de hele aflosperiode die nu anderhalf jaar bedraagt, hoger of lager uitkomen. De huidige landelijke beleidsovertuiging is dat de optie van een saneringskrediet schuldenaren meer schuldenrust geeft, omdat ze nog maar met één schuldeiser (de kredietbank) te maken hebben: ze betalen het krediet in achttien maanden terug aan de gemeentelijke kredietbank. Het Rijk heeft gemeenten de afgelopen jaren gestimuleerd om in de door hen georganiseerde schuldhulpverlening vaker een saneringskrediet in te zetten als het gaat om schuldregelen.

In de schuldregelingsfase doet de schuldhulpprofessional de schuldeisers een percentagevoorstel tegen finale kwijting. Als alle schuldeisers dat accepteren, krijgen ze anderhalf jaar lang een percentage van de afloscapaciteit en schelden ze de rest van de schuld kwijt. Bij inzet van een saneringskrediet vindt deze finale kwijtschelding direct plaats, bij schuldbemiddeling pas na anderhalf jaar. Voor dit recht op een nieuwe start moet iemand met schulden zich wel anderhalf jaar maximaal inspannen om de schulden af te betalen.

Indien één of meerdere schuldeisers niet instemmen met het voorstel voor een minnelijke schuldregeling, dan kan er eventueel door de schuldhulpprofessional een dwangakkoord worden aangevraagd bij de rechtbank. Het verzoek tot een dwangakkoord wordt tegelijk ingediend met een verzoek tot toelating tot de Wsnp. Wanneer de rechter het verzoek tot toewijzing van een dwangakkoord afwijst, beoordeelt de rechter de Wsnp-aanvraag. De rechter beslist dus eerst of een schuldeiser alsnog dient in te stemmen met het minnelijke voorstel. De beslissing van de rechter kan ook zijn dat de schuldeiser(s) in het gelijk worden gesteld, en men dus niet hoeft in te stemmen met het minnelijke voorstel.

Als er bij weigerende schuldeisers niet om een dwangakkoord wordt gevraagd of de rechter is van oordeel dat de schuldeiser terecht mocht weigeren, dan is het minnelijk traject mislukt. De schuldhulpprofessional stelt vervolgens na het mislukken van het regelingstraject een zogenaamde '285-verklaring' op, waarmee vervolgens een verzoek tot toelating tot de wettelijke schuldsanering kan worden ingediend. Zonder deze 285-verklaring kan een hulpvrager in principe dan ook niet worden toegelaten tot de Wsnp. Het is namelijk verplicht om voor iemand in een problematische schuldsituatie eerst te proberen om met alle schuldeisers een minnelijke regeling te treffen. Het kan overigens ook zo zijn dat een hulpvrager onvoldoende meewerkt om een minnelijke schuldregeling te treffen en dat om die reden het minnelijk traject mislukt. Nadat het verzoek om toelating tot de Wsnp is ingediend bij de rechtbank, start het toelatingsproces waarin de rechter uiteindelijk bepaalt of iemand wel of niet wordt toegelaten. In paragraaf 5.1 gaan we daar verder op in.

<sup>2</sup> In een Msnp-traject wordt dit in feite bepaald door de schuldeiser die akkoord gaat met een voorstel als deze het ermee eens is dat een schuld problematisch is. Wanneer schuldeisers niet akkoord gaan, omdat ze van mening zijn dat er geen sprake is van problematische schulden, kan een dwangakkoord worden aangevraagd en doet de rechter een uitspraak over de vraag of er sprake is van een problematische schuldsituatie.

Indien overigens een verzoek voor de wettelijke schuldsanering door de rechter wordt afgewezen, kunnen de hulpvrager of schuldeiser nog een persoonlijk faillissement aanvragen bij de rechter. De rechter wijst dan een curator aan. Deze persoon probeert zoveel mogelijk van de schulden van de hulpvrager af te lossen met zijn of haar inkomen en bezit. Als er te weinig geld en bezit is om de schulden van een hulpvrager af te betalen, kan de rechter het faillissement opheffen ‘wegens gebrek aan baten’. Dit betekent dat het faillissement stopt en de schulden van de hulpvrager blijven staan. Een persoonlijk faillissement is in dat geval dus geen oplossing.

Hiervoor is al aangegeven dat het in principe verplicht is om voor iemand in een problematische schuldsituatie eerst te proberen om met alle schuldeisers een minnelijke regeling te treffen. Er zijn echter situaties waarin een minnelijke schuldregeling bij voorbaat onhaalbaar lijkt, bijvoorbeeld in situaties met cliënten zonder afloscapaciteit, situaties waarin een schuldeiser al direct aangeeft niet te willen meewerken aan een regeling of bij het bestaan van een onduidelijke schuldsituatie door bijvoorbeeld dakloosheid of een echtscheiding. Sinds 1 juli 2023 is in de wet verduidelijkt dat iemand in dit soort gevallen direct toegelaten kan worden tot de Wsnp. De omstandigheden maken het in dat geval onmogelijk om tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen. Bij een direct Wsnp-verzoek wordt dus de minnelijke regeling overgeslagen en wordt meteen door de hulpverlener een verzoek gedaan de hulpvrager toe te laten tot de Wsnp. De wetgever wil met deze wijziging vooral ruimte creëren voor gemeenten om sneller over te gaan naar een Wsnp-traject. Deze mogelijkheid bestond al, maar is sinds 1 juli via een amendement verankerd in de wet. Uit jurisprudentie blijkt dat gemeenten hier niet te lichtzinnig mee om mogen gaan.<sup>3</sup> Alleen wanneer duidelijk is dat een Msnp-traject kansloos is, kan directe doorstroom plaatsvinden.

Tot slot is het mogelijk dat een hulpvrager voor het oplossen van zijn of haar problematische schuldsituatie hulp heeft gezocht bij de schuldhulpverlening van de gemeente, maar dat het voor zijn of haar gevoel niet tot een oplossing komt. Voor dit soort situaties loopt momenteel de pilot ‘Toevoeging verzoek toelating Wsnp’. Doel van deze pilot is om aan mensen met problematische schulden die niet geholpen (kunnen) worden binnen de minnelijke-schuldhulpverlening, begeleiding te bieden van een Wsnp-bewindvoerder in de toelating tot de Wsnp. Doel van de pilot is om voor de betrokken groep een soepelere doorstroming naar de Wsnp te realiseren en dus een snellere manier om schulden afgehandeld te krijgen.

## 2.2 Preferente versus concurrente vorderingen

In de vorige paragraaf is al aangegeven dat de schuldhulpprofessional alle bij de hulpvrager betrokken schuldeisers op een gegeven moment in de schuldregelingsfase een percentagevoorstel tegen finale kwijting doet. Alle schuldeisers worden in principe op dezelfde manier behandeld (ze krijgen eenzelfde percentage van hun oorspronkelijke vordering), met uitzondering van schuldeisers met een zogenaamde preferente vordering. Dit zijn vorderingen met een wettelijke bevoorrechte positie<sup>4</sup>. Schuldeisers met een preferente vordering krijgen op deze vordering een dubbel percentage voorgesteld ten opzichte van concurrente vorderingen.

In 2016 zond het toenmalige kabinet de eerste Rijksincassovisie naar het parlement. Dit document bevatte op verzoek van de Kamer ook een bijlage over welke vorderingen preferentie hebben. Deze informatie is hieronder opgenomen.

### 1. Preferentie op grond van artikel 3:288 onderdeel a Burgerlijk Wetboek

Vorderingen in verband met de kosten van de aanvraag tot faillietverklaring, ter zake van het faillissement dat op de aanvraag is uitgesproken en vorderingen in verband met de kosten die de schuldeiser heeft gemaakt ter verkrijging van vereffening buiten faillissement.

### 2. Preferentie op grond van artikel 21 Invorderingswet

Vorderingen van de Rijksbelastingdienst wegens aanslagen van de rijksbelastingen. Dit zijn bijvoorbeeld: inkomstenbelasting, loonbelasting, premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen, bijdrage Zorgverzekeringswet, omzetbelasting, vennootschapsbelasting, schenkbelasting, motorrijtuigenbelasting, grondwaterbelasting, afvalstoffenbelasting en rechten bij invoer en rechten bij uitvoer als bedoeld in artikel 7:3 van de Algemene douanewet.

<sup>4</sup> De verschillende vorderingen met preferentie zijn niet identiek. Bij preferente vorderingen is op basis van wet- en regelgeving nog sprake van een zekere volgorde in preferentie. In ons onderzoek en dit rapport hebben we met deze volgorde van preferentie geen rekening gehouden. Dit was niet nodig gezien de scope van het onderzoek.

### 3. Preferentie op grond van artikel 18f lid 8 Zorgverzekeringswet

Vorderingen van bestuursrechtelijke premie door het Zorginstituut Nederland. De inning van deze vorderingen wordt uitgevoerd door het Centraal Justitieel Incassobureau.

- **Preferentie op grond van artikel 3:288 onderdelen b t/m e van het Burgerlijk Wetboek** Vorderingen ter zake van de kosten van de lijkbezorging voor zover zij in overeenstemming zijn met de omstandigheden van de overledene.
- Vorderingen van een (ex-)werknemer en zijn nabestaanden ter zake van reeds vervallen termijnen van pensioen jegens de werkgever, voor zover deze niet ouder zijn dan een jaar.
- Vorderingen van een (ex-)werknemer en zijn nabestaanden ter zake van in de toekomst tot uitkering komende termijnen van toegezegd pensioen jegens de werkgever.
- Vorderingen van een werknemer over het lopende en het voorafgaande kalenderjaar in geld op grond van de arbeidsovereenkomst van zijn werkgever, alsmede de bedragen door de werkgever die de werkgever aan de werknemer verschuldigd is in verband met de beëindiging van de arbeidsovereenkomst.

### 3. Preferentie op grond van diverse uitkeringswetten

Vorderingen van gemeenten, de SVB of UWV wegens terugvordering van ten onrechte ontvangen uitkeringen ingevolge de Participatiewet, WWik, WIJ, IOAW, IOAZ, Anw, AOW, AKW, IOW, WIA, WAO, Wajong, WAZ, Wazo, TW, WW en ZW.

Belangrijk is om bij voorgaand overzicht nadrukkelijk te benoemen dat vorderingen een bepaalde preferentie genieten en niet organisaties of schuldeisers als zodanig. Dit geldt ook voor overheidsschuldeisers. Zo genieten vorderingen van de Belastingdienst met betrekking tot de rijksbelastingen een preferentie, maar zijn vorderingen van de Belastingdienst, dienst Toeslagen, concurrente vorderingen. Ditzelfde geldt bijvoorbeeld voor gemeenten, de SVB en het UWV. Een vordering voor te veel betaalde uitkering is in bepaalde mate preferent, maar vorderingen voor opgelegde bestuurlijke boetes zijn concurrent.

Preferentie van bepaalde vorderingen speelt verder niet alleen in de fase van schuldensanering een rol. Bepaalde schuldeisers mogen namelijk ook met voorrang op andere schuldeisers bepaalde vorderingen verhalen in geval van een (persoonlijk) faillissement. Deze voorrang vloeit voort uit pand, hypotheek of voorrechten (preferentie). Hierbij geldt dat pand en hypotheek boven de voorrechten gaan, tenzij de wet anders bepaalt.

Preferentie speelt bij de verdeling van een executoriaal beslag ook een rol. Bij dergelijk beslag is in het algemeen al een gerechtelijke procedure gevoerd, maar weigert de hulpvrager, ondanks een vonnis, nog steeds te betalen of kan deze niet betalen. Preferentie geeft in zo'n geval de rangorde van vorderingen van schuldeisers aan. Zo zijn bijvoorbeeld belastingschulden preferent boven vorderingen van een particuliere schuldeiser. Bij de verdeling van de opbrengst van het vermogen van de hulpvrager, en bij beslag en faillissement, gaat de Belastingdienst vóór alle andere schuldeisers.

In ons onderzoek zijn we tot slot ook nagagaan of er zich op het punt van preferente vorderingen sinds onze onderzoeksperiode 2017-2019 ontwikkelingen hebben voorgedaan. De enige ontwikkeling die we hierbij op basis van Kamerstukken hebben kunnen vinden, is het wetsvoorstel dat het parlement momenteel behandelt om ook een kinderalimentatievorderingspreferentie te geven bij verhaal door de alimentatiegerechtigde ouder op het vermogen van de alimentatieplichtige ouder.<sup>5</sup> Deze ontwikkeling is overigens ook in verschillende interviews benoemd.

## 2.3 Bijzondere incassobevoegdheden

In onze interviews met particuliere schuldeisers is bij vragen over de preferentie van bepaalde vorderingen van overheidsschuldeisers ook meermalen gewezen op het feit dat overheidsorganisaties vaak ook zogenaamde bijzondere incassobevoegdheden hebben. Dit is de reden dat we in dit hoofdstuk hierop kort ingaan. Het klopt namelijk dat de wetgever aan diverse organisaties, voornamelijk overheidsinstanties, bijzondere incassobevoegdheden heeft toegekend. Hiermee wordt bedoeld op een andere dan de aan iedere schuldeiser toekomende bevoegdheid om vorderingen te incasseren. Met bijzondere incassobevoegdheden kunnen schuldeisers hun vorderingen op een eenvoudigere manier innen dan andere schuldeisers.

<sup>5</sup> Het kabinet heeft op 20 september 2023 het voorstel voor de Wet preferente status kinderalimentatieschuld aan de Tweede Kamer aangeboden.

Kenmerkend voor bijzondere incassobevoegdheden is dat de betreffende schuldeiser meestal niet langs de rechter hoeft en dat verhaal veelal kan plaatsvinden zonder tussenkomst van de deurwaarder. In het invorderingsproces kan de inzet van bijzondere incassobevoegdheden dan ook geplaatst worden tussen de zogenaamde minnelijke incassofase, waarin alle incassowerkzaamheden zonder tussenkomst van een rechter plaatsvinden, en de gerechtelijke incassofase, waaraan de rechter en deurwaarder wel te pas komen.

Bijzondere incassobevoegdheden zijn altijd bij wet geregeld en kunnen worden ingezet als een hulpvrager niet reageert op uiteenlopende betalingsverzoeken in de minnelijke fase, waaronder ten minste een schriftelijke aanmaning waarin de gevolgen van niet-betaling zijn opgenomen. Bij bijzondere incassobevoegdheden kan worden gedacht aan de bevoegdheid tot (pseudo)verrekening, beslag op toeslagen, vereenvoudigd derdenbeslag, verhaal zonder dwangbevel en de broninhouding. Een voorbeeld hiervan is dat een vordering alleen ten uitvoering gebracht kan worden als hiervoor een executoriale titel bestaat. De meeste schuldeisers moeten hiervoor de gang naar de rechter maken; voor de Belastingdienst is echter wettelijk geregeld dat die zichzelf deze titel kan verschaffen en direct een dwangbevel kan uitvaardigen.

## 2.4 Niet-saneerbare vorderingen

Het laatste begrip dat we in dit hoofdstuk toelichten is de niet-saneerbare vordering. Niet alle vorderingen die een hulpvrager kan hebben, kunnen namelijk worden meegenomen in een schuldregeling met aan het eind een finale kwijting (kwijtschelding) van het restbedrag van de betrokken vordering. Dit soort vorderingen wordt dus niet-saneerbare vorderingen genoemd.

De niet-saneerbare vorderingen vallen dus niet onder de werking van de finale kwijting of schone lei bij de Msnp of Wsnp. Voor wel saneerbare vorderingen geldt bij de Msnp namelijk dat er na finale kwijting geen schulden meer over zijn. De betrokken schuldeisers schelden de hulpvrager het resterende openstaande bedrag op de in de regeling meegenomen vorderingen kwijt. Voor de Wsnp geldt dat er na de aflosperiode een schone lei wordt verleend. Dit houdt in dat de resterende schuld niet meer kan worden opgeëist.

In onze onderzoeksperiode 2017-2019 bestonden er verschillende categorieën niet-saneerbare vorderingen, namelijk:

### 1. Categorie 1: schulden uit een strafrechtelijke veroordeling (geïnd door CJIB)

Geen schone lei wordt verleend ten aanzien van vorderingen die voortvloeien uit een in kracht van gewijsde gegane strafrechtelijke veroordeling (dit houdt in dat de uitspraak definitief is) tot betaling van:

- een geldboete, zoals bedoeld in art. 9 lid 1 sub 4 van het Wetboek van Strafrecht
- een geldbedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, zoals bedoeld in art. 36e van het Wetboek van Strafrecht
- een geldbedrag ten behoeve van een slachtoffer of zijn of haar nabestaanden wanneer deze verplichting is opgelegd bij een strafrechtelijke veroordeling, zoals bedoeld in art. 36f van het Wetboek van Strafrecht
- een schadevergoeding aan een benadeelde partij, zoals bedoeld in art. 51a Wetboek van Strafvordering.

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) int naast de bekende verkeersboetes ook boetes op basis van bovenstaande geldelijke sancties. In de onderzoeksperiode 2017-2019 vormden deze schadevergoedingsmaatregelen, boetevonnissen, ontnemingsmaatregelen en Europese boetes een belemmering als een schuldhulpprofessional voor zijn cliënt een schuldregeling voor elkaar wilde krijgen. Deze zogeheten niet-saneerbare vorderingen uit het strafrecht moesten eerst worden betaald voordat een minnelijke schuldregeling kon starten. Vaak bleek dat onmogelijk en konden daardoor ook andere schulden niet worden ingelost. Administratieve boetes (Wet Mulder-boetes, verkeersboetes) die het CJIB int, waren in de onderzoeksperiode wel saneerbaar in het kader van een schuldregeling.



## 2. Categorie 2: studieschulden aan de DUO

Wie leent van de DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) moet op een gegeven moment de verstrekte lening terugbetalen aan de DUO. De schone lei verandert aan die verplichting niets. In de praktijk komt het er bij deze categorie schulden op neer dat de studieschulden (bijvoorbeeld de studieleningen of prestatiebeurs) die aan de DUO moeten worden terugbetaald, tijdens de Msnp of Wsnp als het ware worden bevroren. Zolang de schuldregeling voortduurt, hoeft er niet te worden afgelost. Ná afronding of beëindiging van de schuldregeling herleeft deze verplichting aan de DUO en moet er derhalve weer worden afgelost. Achterstallige schulden vallen wel onder de werking van de schone lei en kunnen dus tegen finale kwijting worden meegenomen in een schuldregeling. Onder een achterstallige schuld wordt verstaan het bedrag van de verplichte terugbetaling dat twee weken na de vervaldatum nog niet is ontvangen.

## 3. Categorie 3: vorderingen uit hoofde van overtredingen inlichtingenplicht

In de onderzoeksperiode mochten gemeenten, het UWV en de SVB niet meewerken aan een schuldregeling voor vorderingen die voortkomen uit een overtreding van de inlichtingenplicht. Althans, een regeling tegen finale kwijting – waarbij een deel van de schuld wordt kwijtgescholden – was voor een periode van tien jaar na de vordering verboden.

## 4. Categorie 4: nieuwe schulden

Het maken van nieuwe schulden na toelating tot de Msnp en Wsnp is niet toegestaan en kan verstrekkende gevolgen hebben voor de Msnp en Wsnp zelf. Zo bestaat er het aanmerkelijke risico dat de Wsnp-bewindvoerder in dat geval de Wsnp zal voordragen voor tussentijdse beëindiging.

Wanneer de Wsnp om deze reden niet eindigt, is het goed om te weten dat de schulden die zijn ontstaan tijdens de looptijd van de Wsnp, niet vallen onder de werking van de schone lei en dus ook na het verkrijgen van de schone lei moeten worden afbetaald.

Onze onderzoeksvraag 7 raakt aan het vraagstuk van niet-saneerbare vorderingen. De vraag luidt namelijk dat indien schulden van de betrokken schuldenaren in de onderzochte schuldregelingstrajecten destijds niet konden worden meegenomen in dit traject (niet-saneerbare schulden), deze beperking ook nu nog geldt. In ons onderzoek zijn we daarom ook nagagaan wat er op het punt van niet-saneerbare vorderingen in wet- en regelgeving gewijzigd is sinds onze onderzoeksperiode 2017-2019. Uit het onderzoek op dit onderdeel blijkt dat het volgende inmiddels is veranderd:

- In de Msnp is er sinds 1 december 2020 vanuit het CJIB een verruimde medewerking aan schuldregelingen. Vanaf deze datum kunnen mensen met schadevergoedingsmaatregelen, boetevonnissen, ontnemingsmaatregelen en Europese boetes die een aanvraag doen voor een Msnp, in aanmerking komen voor een persoonsgerichte beoordeling. Dit betekent dat niet-saneerbare vorderingen niet meer bij voorbaat uitgesloten zijn en niet belemmerend zijn voor een minnelijk traject. Het kan nog wel betekenen dat het CJIB, als er sprake is van zwaarwegende belangen, uiteindelijk geen medewerking verleent. Het uitgangspunt van het CJIB blijft wel dat boetes betaald moeten worden. Vanwege het karakter van de vorderingen blijven eventuele restschulden na het Msnp-traject bestaan.
- Per 1 januari 2022 geldt het verbod op medewerking aan een schuldregeling door gemeenten, UWV en SVB alleen nog voor fraudevorderingen waarbij er sprake was van opzet of grove schuld. De aanname is dat dit voor slechts een klein deel van de vorderingen geldt. Hoewel de wetswijziging op 1 januari 2022 is ingegaan, mochten gemeenten en SVB al vanaf 15 november 2021 anticiperen op de nieuwe regels.



### HOOFDSTUK 3

# Kwantitatief beeld voor Amsterdam, Rotterdam en Den Haag

Dit hoofdstuk beschrijft de uitkomsten van onze analyse op kwantitatieve data van de kredietbanken van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam over alle in de periode 2017-2019 afgeronde schuldregelingstrajecten. Hiermee beantwoorden we op niveau van deze gemeenten de kwantitatieve deelvragen 1-3.

In de laatste paragraaf van het hoofdstuk beschrijven we welke inzichten onze deskresearch en groepsinterviews met schuldhulpprofessionals hebben opgeleverd op de vraag in hoeverre het kwantitatieve beeld voor de drie grote gemeenten te verbreden zijn naar heel Nederland.

### 3.1 Aantallen betrokken schuldregelingen

Van de kredietbanken van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam hebben we data ontvangen van alle in de periode 2017-2019 afgeronde schuldregelingstrajecten. In Tabel 1 is opgenomen om hoeveel trajecten het gaat, en welk deel geresulteerd heeft in een geslaagde minnelijke schuldregeling.

Tabel 1. **Aantal schuldregelingen per gemeente per jaar, uitgesplitst naar geslaagde en niet-geslaagde regelingen.**

		2017	2018	2019
<b>Totaal</b>		<b>2385</b>	<b>2289</b>	<b>2153</b>
Amsterdam	Geslaagd	1728 (72%)	1838 (80%)	1752 (81%)
	Niet-geslaagd	657 (28%)	451 (20%)	401 (19%)
<b>Totaal</b>		<b>1065</b>	<b>1357</b>	<b>1260</b>
Den Haag	Geslaagd	731 (69%)	943 (69%)	980 (78%)
	Niet-geslaagd	334 (31%)	414 (31%)	280 (22%)
<b>Totaal</b>		<b>1832</b>	<b>1937</b>	<b>1344</b>
Rotterdam	Geslaagd	1311 (72%)	1481 (76%)	1144 (85%)
	Niet-geslaagd	521 (28%)	456 (24%)	200 (15%)

### 3.2 Verhouding tussen overheids- en private schuldeisers

#### Verhouding tussen overheids- en private schuldeisers

Niet alle drie de casusgemeenten konden in hun databestand meeleveren of de vorderingen die in de schuldregelingstrajecten betrokken waren, eigendom waren van een publieke of private schuldeiser. Alleen in de gemeente Rotterdam werd dit onderscheid in de dataset expliciet gemaakt en kon voor de beantwoording van onderzoeksvraag 1 deze uitsplitsing expliciet gemaakt worden.<sup>6</sup>

Uit de data van Rotterdam over de schuldregelingen tussen 2017 en 2019 komt naar voren dat 54.289 van de in totaal 75.897 vorderingen betrokken bij de afgeronde schuldregelingstrajecten, van een private schuldeiser afkomstig waren. Dit komt neer op 71,5%. De overige 21.608 vorderingen waren afkomstig van publieke schuldeisers. Dit betrof 28,5% van het totaal aantal vorderingen. Deze cijfers zijn terug te vinden in tabel 2.

Tabel 2. **Verhouding vorderingen afkomstig van private en publieke schuldeisers in Rotterdam.**

Soort schuldeiser	Absoluut aantal vorderingen	Relatief aantal vorderingen
Privaat	54.289	71,53%
Publiek	21.608	28,47%
<b>Eindtotaal</b>	<b>75.897</b>	<b>100,00%</b>

Ter aanvulling op bovenstaande tabel is ook voor Rotterdam het bedrag van de vorderingen vergeleken tussen private en publieke schuldeisers. Dit levert het onderstaande beeld op. Uit tabel 3 blijkt dat gemiddeld 7 op de 10 vorderingen binnen een schuldregelingstraject afkomstig zijn van een private schuldeiser en dat 3 op de 10 vorderingen afkomstig zijn van een overheidsschuldeiser.

<sup>6</sup> Gezien het grote aantal schuldregelingen en het nog grotere aantal daarbij betrokken vorderingen in Amsterdam en Den Haag was het niet mogelijk om handmatig alle schuldeisers in het bestand te classificeren als overheids- of private schuldeiser. We hebben daarom op onderdelen de databestanden voor deze twee gemeenten niet meegenomen in de analyse. Waar dat het geval is benoemen we het. We hebben deze bevindingen steeds wel kwalitatief getoetst bij schuldhulpprofessionals van de andere gemeenten.

Tabel 3. Verhouding in bedragen van de vorderingen tussen private en publieke schuldeisers in Rotterdam.

	2017		2018		2019		Totaal 2017-2019	
	€	%	€	%	€	%	€	%
Privaat	52.701.100	71,05	56.275.672	70,18	51.091.388	67,49	160.068.159	69,57
Publiek	21.473.968	28,95	23.909.910	29,82	24.614.174	32,51	69.998.052	30,43
<b>Eindtotaal</b>	<b>74.175.068</b>		<b>80.185.582</b>		<b>75.705.562</b>		<b>230.066.211</b>	

## Nadere uitsplitsing van publieke en private schulden

Hierboven is aangegeven dat de vorderingen die in de schuldregelingstrajecten betrokken waren, voor 70 procent afkomstig waren van private schuldeisers en voor 30 procent van publieke schuldeisers. Op basis van het databestand van Rotterdam hebben we ook kunnen analyseren welk soort schulden precies afkomstig is van private, en welk soort van publieke schuldeisers. In onderstaande tabellen (tabel 4 en tabel 5) staan de geregistreerde categorieën in de dataset van Rotterdam uitgesplitst naar vorderingen van private en publieke schuldeisers. De categorieën zijn geordend naar het relatieve aandeel ten opzichte van het totaal gevorderde bedrag door publieke en private schuldeisers (tevens genoemd in de onderste regel van beide tabellen). Categorieën die minder dan 2% van het totaal gevorderde bedrag beslaan, hebben we niet opgenomen in deze tabel. Belangrijk is nog te noemen dat de gemeente Rotterdam de individuele vorderingen zelf heeft gelabeld naar categorie en deze categorisering dus niet door ons is toegevoegd. Ook bevatte de dataset drie categorieën waarin vorderingen van de Rijksbelastingen voorkwamen, deze hebben we samengevoegd binnen de categorie Rijksbelastingen.

Tabel 4. Opbouw van verschillende categorieën vorderingen van private schuldeisers.

Categorie vorderingen van private schuldeisers	Relatieve vordering als % van totaal gevorderde bedrag door private schuldeisers
Leningen/financieringen/roodstanden	38%
Huishoudelijke lasten	15%
Zorgkosten- en ziektekostenverzekering	9%
Woonlastenschulden particulier	7%
Hypotheek	5%
Huur	4%
Bedrijfsschulden	4%
Telefoon	3%
Leningen banken en financiers	3%
Energie, gas en water	2%
Kopen op afbetaling	2%
Privéschulden	2%
Overig	6%
<b>Totaal private schulden</b>	<b>100%</b>

Tabel 5. Opbouw van verschillende categorieën vorderingen van publieke schuldeisers.

Categorie vorderingen van publieke schuldeisers	Relatieve vordering als % van totaal gevorderde bedrag door publieke schuldeisers
Rijksbelastingen	50%
Bijstand/UWV/(inkomens)ondersteuning	17%
Studieschulden	10%
Boetes/justitie	7%
Gemeentelijke belastingen	6%
Huishoudelijke lasten	3%
Leningen/financieringen/roodstanden	2%
Overig	4%
Totaal publieke schulden	100%

## Slagingspercentage naar aandeel private schuldeisers in schuldregeling

In tabel 6 is onderscheid gemaakt in vier groepen. Deze groepen zijn gebaseerd op het aandeel waarvoor private schuldeisers aanwezig zijn in een schuldregeling. Een percentage van 100% betekent dat alle vorderingen in de schuldregeling afkomstig waren van private schuldeisers. Bij een percentage van 0% was geen vordering afkomstig van private schuldeisers en waren alle vorderingen afkomstig van publieke schuldeisers. 3 maakt inzichtelijk wat voor deze vier groepen het slagingspercentage was en wat het totaal aantal schuldregelingen was. Het valt hierbij op dat het slagingspercentage in de eerste drie groepen toeneemt, maar in de vierde groep (75-100%) afneemt. Op basis van deze cijfers kan niet de conclusie getrokken worden dat een hoger aandeel van private schuldeisers in een schuldregeling leidt tot een hogere slagingskans van de betreffende schuldregeling.

Tabel 6. Slagingspercentage en aantal schuldregelingen uitgesplitst naar het aandeel private schuldeisers in een schuldregeling in Rotterdam.

	Aandeel private schuldeisers in schuldregeling (in %)				
	0-25	25-50	50-75	75-100	Totaal
Slagingspercentage	70,28%	73,24%	79,76%	76,60%	<b>76,33%</b>
N	434	1065	1517	2577	<b>5593</b>

### Achtergrond weigerende schuldeisers

Ten slotte komt uit de cijfers van Rotterdam naar voren dat de voorgestelde schuldregeling in 2.828 gevallen is geweigerd door de betreffende schuldeiser (zie tabel 7). Uit deze tabel valt op te maken dat weigerende schuldeisers vaker private partijen zijn, maar de verhouding is in lijn met het aandeel vorderingen van private schuldeisers in het totaal van vorderingen dat betrokken was in de onderzochte schuldregelingstrajecten. De informatie uit onderstaande tabel kan ook omgerekend worden naar het totale aantal in schuldregelingstrajecten betrokken vorderingen van private en publieke schuldeisers. Dan blijkt dat private schuldeisers bij 3,77% van de vorderingen weigeren, en publieke schuldeisers bij 3,36%.

Tabel 7. **Aantallen weigerende schuldeisers bij voorgestelde schuldregelingen in Rotterdam.**

Type schuldeiser	Aantal weigerende schuldeisers	Als %	Relatief aantal vorderingen
Privaat	2.078	73,5%	71,53%
Publiek	750	26,5%	28,47%
<b>Totaal</b>	<b>2.828</b>	<b>100%</b>	<b>100,00%</b>

### 3.3 Verhouding tussen concurrente en preferente vorderingen

In de drie verschillende databestanden uit de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Rotterdam kon onderscheid gemaakt worden tussen vorderingen met preferentie en vorderingen zonder preferentie (oftewel concurrente vorderingen). Zoals in hoofdstuk 2 al aangegeven, kan er niet gesteld worden dat preferente vorderingen alleen afkomstig kunnen zijn van een overheidsschuldeiser en dat concurrente vorderingen altijd afkomstig zijn van een private schuldeiser. Niet alle vorderingen van overheidsschuldeisers beschikken over preferentie en daarnaast zijn er overheidsschuldeisers die in sommige gevallen van hun preferente positie afzien. Verder zijn sommige vorderingen van private partijen ook preferent; denk bijvoorbeeld aan vorderingen ter zake van de kosten van de lijkbezorging.

Uit tabel 8 blijkt dat gemiddeld circa 1 op de 11 vorderingen een preferente vordering betreft. In Amsterdam en Den Haag is respectievelijk 7,39% en 7,71% van de vorderingen preferent. In Rotterdam ligt dit percentage hoger, namelijk op 9,43%.

Tabel 8. **Verhouding tussen preferente en concurrente vorderingen, uitgesplitst per gemeente.**

Type schuld	Amsterdam		Den Haag		Rotterdam		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Boedelschuld <sup>7</sup>	13	0,02	0	0,00	4	0,01	17	0,01
Concurrent	66.164	92,60	40.733	92,29	70.130	90,57	177.027	91,71
Preferent	5.278	7,39	3.402	7,71	7.298	9,43	15.978	8,28
<b>Totaal</b>	<b>71.455</b>		<b>44.135</b>		<b>77.432</b>		<b>193.022</b>	

Als er gekeken wordt naar de hoogte van de vorderingen en niet alleen naar het aantal vorderingen, dan levert dat het volgende inzicht op (zie tabel 9). De gemiddelde percentages voor het aandeel concurrente vorderingen liggen lager dan de genoemde gemiddelde percentages voor het aandeel concurrente vorderingen in tabel 8. Uit tabel 10 blijkt een verklaring hiervoor. De gemiddelde hoogte van concurrente vorderingen ligt in de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Rotterdam respectievelijk € 2594,39, € 1815,68 en € 700,99 lager dan de gemiddelde hoogte van preferente vorderingen.

<sup>7</sup> Boedelschulden zijn de schulden die ontstaan in de periode van het faillissement (ook wel boedelvorderingen genoemd).

Tabel 9. Verhouding in bedragen van preferente en concurrente vorderingen, uitgesplitst per gemeente en jaar.

	2017		2018		2019		Totaal	
	Vorderingen in €	%	Vorderingen in €	%	Vorderingen in €	%	Vorderingen in €	%
<b>Amsterdam</b>								
Concurrent	68.646.128	89,34	61.982.663	84,45	57.420.244	86,34	<b>188.049.035</b>	<b>86,76</b>
Preferent	8.187.161	10,66	11.413.252	15,55	9.087.463	13,66	<b>28.687.876</b>	<b>13,24</b>
<b>Den Haag</b>								
Concurrent	44.485.069	91,46	51.240.006	89,29	44.998.561	85,51	<b>140.723.636</b>	<b>88,70</b>
Preferent	4.154.748	8,54	6.148.366	10,71	7.627.002	14,49	<b>17.930.116</b>	<b>11,30</b>
<b>Rotterdam</b>								
Concurrent	66.581.160	89,77	71.120.153	88,69	66.041.710	87,24	<b>203.743.023</b>	<b>88,56</b>
Preferent	7.588.966	10,23	9.065.429	11,31	9.663.709	12,76	<b>26.318.104</b>	<b>11,44</b>

Tabel 10. Gemiddelde hoogte en het totaal aantal vorderingen, uitgesplitst per gemeente.

	Gemiddelde hoogte vordering in €	Totaal aantal vorderingen
<b>Amsterdam</b>		
Concurrent	2.886,67	65.144
Preferent	5.481,06	5.234
<b>Den Haag</b>		
Concurrent	3.454,78	40.733
Preferent	5.270,46	3.402
<b>Rotterdam</b>		
Concurrent	2.905,22	70.130
Preferent	3.606,21	7.298

Om te onderzoeken of er op het punt van preferentie van vorderingen een verschil bestaat tussen geslaagde en mislukte schuldregelingen, is in onderstaande tabel de uitsplitsing hiertussen gemaakt. Per gemeente wordt de totale hoogte en de verhouding tussen concurrente en preferente vorderingen getoond (zie tabel 11). Hieruit blijkt dat in Amsterdam en Den Haag preferente vorderingen gemiddeld een groter aandeel hebben bij niet-geslaagde schuldregelingen. In Rotterdam is het tegenovergestelde zichtbaar en blijkt juist dat concurrente vorderingen gemiddeld een groter aandeel hebben bij niet-geslaagde schuldregelingen.

Tabel 11. Hoogte en verhouding van concurrente en preferente vorderingen, uitgesplitst naar uitkomst van schuldregeling en gemeente.

	Geslaagd		Mislukt	
	Hoogte vorderingen	%	Hoogte vorderingen	%
<b>Amsterdam</b>				
Concurrent	€121.072.550	87,44%	€ 66.976.485	85,54%
Preferent	€17.369.373	12,55%	€ 11.318.503	14,46%
<b>Den Haag</b>				
Concurrent	€75.228.726	89,30%	€65.494.909	88,02%
Preferent	€9.013.154	10,70%	€8.916.961	11,98%
<b>Rotterdam</b>				
Concurrent	€ 115.974.549	87,78%	€ 87.768.474	89,61%
Preferent	€ 16.139.131	12,22%	€ 10.178.972	10,39%

Naast het onderscheid tussen geslaagde en mislukte schuldregelingen in bovenstaande tabel, kon in Rotterdam ook onderscheid gemaakt worden tussen geslaagde en mislukte dwangakkoorden.<sup>8</sup> In Amsterdam en Den Haag was het niet mogelijk om dit onderscheid te maken. Bij deze twee gemeenten wordt bij geslaagde dwangakkoorden het schuldregelingstraject alsnog op 'geslaagd' gezet. Uit tabel 12 blijkt dat 301 van de 425 dwangakkoorden zijn geslaagd, wat neerkomt op 70,82% geslaagde dwangakkoorden. Het bedrag dat vertegenwoordigd was in deze geslaagde dwangakkoorden, was € 16.372.203.

Tabel 12. Verhouding tussen geslaagde en mislukte dwangakkoorden in de gemeente Rotterdam.

Dwangakkoord	Aantal	Aantal als %	Bedrag
Geslaagd	301	70,82%	€ 16.372.203
Mislukt	124	29,18%	€ 7.499.793
<b>Totaal</b>	<b>425</b>		<b>€ 23.871.996</b>

<sup>8</sup> We zijn er hierbij van uitgegaan dat als bij een schuldregeling in Rotterdam niet geregistreerd is dat er sprake is van een dwangakkoord, deze ook niet ingezet is om schuldeisers akkoord te laten gaan met het aanbod. Het kan zo zijn dat er wel sprake is van een dwangakkoord, maar dat dit in het databestand niet zo is geregistreerd.

### 3.4 Betrokken overheidsschuldeisers

Zoals hiervoor al aangegeven, wordt alleen in de gemeente Rotterdam per schuldeiser geregistreerd of het een overheids-schuldeiser of private schuldeiser betrof. In onderstaande tabel zijn daarom alleen voor Rotterdam de, op basis van totale vordering, vijf grootste overheidsschuldeisers opgenomen (zie tabel 13).

Tabel 13. De vijf grootste overheidsschuldeisers in de gemeente Rotterdam, op basis van de totale vordering.

Naam	Totale vordering in €
Belastingdienst	35.524.863
Gemeente Rotterdam, afdeling Werk en Inkomen	9.905.969
DUO	8.852.155
Gemeentebelastingen Rotterdam	3.871.877
CJIB	3.508.931

In zowel Amsterdam als Den Haag als Rotterdam is wel geregistreerd of het een preferente of concurrente vordering betrof. In tabel 14 worden per gemeente de vijf grootste schuldeisers met preferente vorderingen genoemd, op basis van het totale bedrag aan preferente vorderingen.

Tabel 14. De vijf grootste schuldeisers per gemeente, op basis van de totale hoogte van preferente vorderingen.

Amsterdam		Den Haag		Rotterdam	
Naam	Totale vordering in €	Naam	Totale vordering in €	Naam	Totale vordering in €
1. Belastingdienst	17.214.826	Belastingdienst	11.748.821	Belastingdienst	14.435.112
2. Afdeling W&I gemeente Amsterdam	6.393.202	Afdeling W&I gemeente Den Haag	3.799.694	Afdeling W&I gemeente Rotterdam	11.432.836
3. UWV	2.934.121	UWV	1.129.723	UWV	2.086.642
4. SVB	367.213	Diverse gemeenten (afdelingen W&I)	580.5229	SNS Bank	165.737
5. Gerechtsdeurwaarder	140.464	CAK	32.093	Hypotheekverstrekker	155.736

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de Belastingdienst in alle drie de gemeenten bovenaan staat als het om het totale bedrag aan preferente vorderingen gaat. Ook staat de Belastingdienst bovenaan de top 5 van overheidsschuldeisers in de gemeente Rotterdam.

### 3.5 Uitbetaling aan publieke en private schuldeisers

De derde kwantitatieve onderzoeksvraag die we moeten beantwoorden, is wat publieke respectievelijk private schuldeisers in geslaagde schuldregelingstrajecten uit de jaren 2017, 2018 en 2019 kregen aan uitbetaling, en wie er (relatief gezien) meer krijgt dan de anderen. Deze vraag is alleen volledig te beantwoorden voor de gemeente Rotterdam (zie tabel 15 hieronder). Uit deze tabel blijkt dat, over alle geslaagde minnelijke schuldregelingen bezien, publieke schuldeisers gemiddeld een hoger percentage van hun initiële vorderingen bij de hulpvragers terugbetaald krijgen. Dit verschil komt vooral doordat vorderingen van overheidsschuldeisers vaker preferent zijn en op deze vorderingen standaard e en dubbel percentage wordt terugbetaald.

De tweede tabel in deze paragraaf (tabel 16), op basis van data van alle drie de gemeenten, laat dit verschil in percentage tussen concurrente en preferente vorderingen ook zien. Belangrijk is dat sommige vorderingen van private schuldeisers ook preferentie hebben. In de tabel valt ook op dat het gemiddelde aanbiedingspercentage tussen concurrente en preferente vorderingen gemiddeld geen factor twee verschilt, terwijl dit in de uitvoeringspraktijk wel het verschil is in schuldregeling-svoorstellen tussen de aanbiedingspercentages voor preferente en concurrente vorderingen.

9 Dit betreft de tien grootste gemeenten, naast Den Haag. In werkelijkheid ligt dit bedrag iets hoger, door kleine vorderingen bij een groot aantal gemeenten.

We hebben in de data van de drie gemeenten gezocht naar een verklaring voor het gevonden beperktere verschil in het gemiddelde aanbiedingspercentage. Uit deze analyse blijkt dat het aanbiedingspercentage in een aantal onderzochte schuldregelingen bij concurrente vorderingen al hoger is dan 50% (in het bestand van de kredietbank Rotterdam in 4,04% van de gevallen). In deze gevallen kan het aanbiedingspercentage voor preferente vorderingen dus nooit hoger zijn dan 100%, waardoor het verschil in aanbiedingspercentages binnen deze schuldregelingen minder dan een factor twee verschilt. Verder zitten er in de data van de drie gemeenten een aantal schuldregelingen met vorderingen waarop een zogenaamd nul-aanbod is gedaan richting de eigenaren van zowel preferente als concurrente vorderingen. In deze regelingen is het aanbiedingspercentage dus gelijk. We zijn op basis van de data van Rotterdam nagegaan of in overige gevallen het verschil wel een factor twee is. Dat is in 97,8% van de vorderingen het geval. In de overige 2,2% van de vorderingen is de meest aannemelijke verklaring een registratiefout.

Tabel 15. **Aanbiedingspercentage aan schuldeisers in de gemeente Rotterdam.**

Type eiser	Aanbieding in %	Aantal schulden
<b>Privaat</b>	<b>12,17</b>	<b>54.289</b>
Concurrent	12,36	54.180
Preferent	13,93	108
Boedelschuld	100	1
<b>Publiek</b>	<b>15,04</b>	<b>21.608</b>
Concurrent	13,94	14.514
Preferent	18,72	7.091
Boedelschuld	33,33	3

Tabel 16. **Aanbiedingspercentage aan schuldeisers in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam.**

Type schuld	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam
Concurrent	15,75%	11,48%	12,69%
Preferent	24,22%	18,85%	18,65%

### 3.6 Inzichten uit interviews en deskresearch

#### Schuldhulpprofessionals andere gemeenten herkennen kwantitatieve uitkomsten

In voorgaande paragrafen hebben we de uitkomsten van onze analyse van kwantitatieve data van Rotterdam, Den Haag en Amsterdam gepresenteerd. Hiermee hebben we voor deze drie gemeenten een antwoord gekregen op de drie kwantitatieve vragen voor dit onderzoek. Om na te gaan of dit kwantitatieve beeld ook herkenbaar is buiten deze drie grote gemeenten, hebben we het getoetst in groepsinterviews met schuldhulpprofessionals van andere gemeenten of kredietbanken. Onze uitkomsten over de verhouding tussen overheids- en private schuldeisers in bij schuldregelingen betrokken schuldenpakketten werden in alle interviews volledig herkend. Dit geldt ook voor het gevonden verschil tussen wat publieke en wat private schuldeisers in geslaagde minnelijke-schuldregelingstrajecten aan uitbetaling kregen in de jaren 2017, 2018 en 2019. Waar we wel verschillen tegenkwamen, was in de top 5 van meest betrokken overheidsschuldeisers bij de schuldregelingstrajecten. De Belastingdienst is overal de meestvoorkomende schuldeiser, maar niet in alle gevallen komen de studieschulden bij DUO in de top 5 voor, zoals in Rotterdam het geval is. Dit heeft er mee te maken dat Rotterdam een grote stad is met veel studenten.

#### Vergelijkbare cijfers over verhouding tussen privaat en niet-privaat uit eerder onderzoek

Uit de kwantitatieve analyse voor ons onderzoek blijkt dat in Rotterdam gemiddeld 7 op de 10 vorderingen binnen een schuldregelingstraject afkomstig zijn van een private schuldeiser en dat 3 op de 10 vorderingen afkomstig zijn van een overheidsschuldeiser. Deze uitkomst is vergelijkbaar met het eerdere onderzoek dat in 2021 in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken door Panteia en de Hogeschool Utrecht is uitgevoerd.<sup>10</sup> Voor dit onderzoek zijn 198 random geselecteerde dossiers van de Kredietbank Nederland onderzocht van klanten die zich door heel Nederland bij een gemeente hebben gemeld voor schuldhulp. Uit deze dossieranalyse blijkt dat bij huishoudens met (problematieke) schulden de overheid een grote schuldeiser is, maar niet de grootste. Bij ruim driekwart (77%) van de onderzochte huishoudens die een beroep doen op schuldhulpverlening, was meer dan de helft schuldenlast van private partijen.

<sup>10</sup> N. Jungmann, R. Oomkens, T. Madern & M. Bartsch, Ophogingen, Zoetermeer, 2021.



Gemiddeld eisen zij 71% op van het totale openstaande bedrag; overheidspartijen de andere 29%. Deze uitkomst is dus identiek aan de uitkomst die wij voor de drie grote gemeenten hebben vastgesteld.

In een ander rapport van de hogeschool<sup>11</sup> uit 2023 wordt aan de cijfers uit het rapport van 2021 gerefereerd. De onderzoekers maken in dit nieuwe rapport echter nog wel een belangrijke kanttekening bij het verhoudingsgetal. Het cijfer maakt namelijk niet duidelijk of publieke schuldeisers al in een eerder stadium – dus voordat iemand bij schuldhulpverlening aanklopt – op hun vorderingen hebben geïnd (al dan niet door inzet van bijzondere incasso-bevoegdheden).

### Ook top 5 meestvoorkomende overheidsschuldeisers herkenbaar

Uit onze eigen kwantitatieve analyse blijkt verder dat de Belastingdienst in zowel Rotterdam als Den Haag als Amsterdam bovenaan staat als het om het totale bedrag aan preferente vorderingen gaat. Daarnaast staat de Belastingdienst ook bovenaan de top 5 van overheidsschuldeisers in de gemeente Rotterdam. De andere overheidsschuldeisers uit de top 5 waren in Rotterdam de eigen afdeling werk en inkomen, DUO, de eigen gemeentelijke belastingdienst en het CJIB. Dit beeld komt overeen met uitkomsten van het hiervoor al genoemde onderzoek van Panteia en de Hogeschool van Utrecht uit 2021. Uit de dossieranalyse voor dit onderzoek blijkt ook de Belastingdienst de meestvoorkomende publieke schuldeiser te zijn, met aanspraak op 48% van het bedrag dat openstaat bij overheidsdiensten. Verder blijkt uit de dossieranalyse dat de Belastingdienst, het CJIB, DUO, gemeenten en waterschappen in een duo vaak verantwoordelijk zijn voor 90% van de schuldenlast van hulpvragers bij publieke diensten. Dat de Belastingdienst de meestvoorkomende publieke schuldeiser is, kan volgens de onderzoekers logisch verklaard worden. Elke burger heeft namelijk te maken met de Belastingdienst. Bij andere overheidsschuldeisers is dit niet het geval. Met DUO hebben alleen burgers te maken die een studiefinanciering zijn aangegaan en met het Lbio hebben bijvoorbeeld alleen burgers met alimentatieverplichtingen te maken.

We hebben ook andere data gevonden die onze top 5 van meestvoorkomende overheidsschuldeisers onderbouwen. Zo vraagt de NVVK jaarlijks bij haar leden cijfers op over de grootste schuldeisers die deze leden tegenkomen in de schuldenpakketten van mensen met schulden. In onderstaande tabel hebben we de cijfers van de NVVK over de top 5 van meestvoorkomende schuldeisers in onderzoeksjaren 2017-2019 opgenomen, alsook die over het meest recente jaar waarover de NVVK cijfers beschikbaar had (2022). Uit tabel 17 blijkt dat de Belastingdienst in drie van de vier jaren de meestvoorkomende schuldeiser was; in 2018 was de dienst de op één na meestvoorkomende schuldeiser. Het is daarbij goed om op te merken dat sinds 2020 de Dienst Toeslagen en de Belastingdienst zijn ontvlecht. In onderstaande tabel staan deze vorderingen samen genoemd onder de naam 'Belastingdienst'. Uit tabel 17 blijkt ook dat het CJIB en lokale belastingeenheden vaak voorkomende publieke schuldeisers zijn. Dit beeld komt overeen met wat uit ons eigen onderzoek blijkt voor de schuldregelingen die de gemeente Rotterdam in 2017-2019 heeft proberen te treffen.

Tot slot hebben we ook gekeken naar cijfers die het CBS op verzoek van het ministerie van SZW verzamelt in het kader van het actieplan Brede Schuldenaanpak. Een cijfer dat het CBS verzamelt is het aantal huishoudens met geregistreerde (problematische) schulden per schuldenregistratie. Het gaat hier uitsluitend over schuldenregistraties waarover het CBS data aangeleverd krijgt. Ook houdt het CBS geen rekening met het feit dat deze organisaties verschillende definities hanteren voor de vraag wanneer het betaalgedrag op hun vordering problematisch is. In tabel 18 hieronder wordt per schuldregistratie die het CBS analyseert, weergegeven hoeveel huishoudens bij deze schuldregistratie schulden hebben. De percentages tellen op tot meer dan 100 procent, omdat huishoudens in meerdere schuldregistraties tegelijk voor kunnen komen. Ook uit deze tabel blijkt dat de mensen met geregistreerde (problematische) schulden vaak schulden hebben bij de Belastingdienst, DUO en CJIB.

Tabel 17. **NVVK-cijfers over de meestvoorkomende schuldeisers in schuldenpakketten.** Dikgedrukt: overheidsschuldeisers.

	2017	2018	2019	2022
1	Belastingdienst	Incasso-organisaties	<b>Belastingdienst</b>	<b>Belastingdienst</b>
2	Zorgverzekeraars	<b>Belastingdienst</b>	Zorgverzekeraars	Zorgverzekeraars
3	<b>Lokale belastingeenheden</b>	Zorgverzekeraars	Incasso-organisaties	<b>CJIB</b>
4	<b>CJIB</b>	<b>Lokale belastingeenheden</b>	Deurwaarders	Incasso-organisaties
5	Woningbouwcorporaties	<b>CJIB</b>	<b>Lokale belastingeenheden</b>	<b>Lokale belastingeenheden</b>

<sup>11</sup> Nadja Jungmann, Rosanne Oomkens en André Moerman, Kennisanalyse invordering, Utrecht, 2023.

In de gepresenteerde cijfers van het CBS valt overigens op dat van de huishoudens met geregistreerde (problematische) schulden maar 6,9 procent betrokken is bij een minnelijke regeling en 3,1 procent in de Wsnp zit. De NVVK heeft in reactie op de conceptversie van dit rapport aangegeven dat de in tabel 18 gegeven aantallen minnelijke schuldregelingen niet volledig zijn. Momenteel zijn twee op de drie gemeenten aangesloten op het Centraal Krediet Informatiesysteem (CKI) van het BKR. De NVVK geeft aan dat niet bekend is hoeveel van deze op het CKI aangesloten gemeenten ook daadwerkelijk de eigen minnelijke schuldregelingen bij het BKR registreren<sup>12</sup>. Volgens de NVVK blijkt uit haar eigen jaarverslagen in ieder geval dat het bereik van de minnelijke schuldregelingen destijds groter was dan het percentage dat in de tabel is opgenomen. Het viel buiten de scope van dit onderzoek om als Berenschot nader onderzoek te doen naar de door de NVVK geduide hiaat in de cijfers op de website van het CBS.

Tabel 18. **Aandeel huishoudens met geregistreerde (problematische) schulden per schuldregistratie over 2019<sup>13</sup>.**

Schuldregistratie waarop CBS analyseert	Percentage over 2019
Geregistreerde betalingsachterstand (BKR) <sup>14</sup>	51,5
Wanbetalers zorgverzekering (Zvw)	36,8
Overige aanslagen (Belastingdienst)	32,9
Wet Mulder-boetes (CJIB)	20,6
Betalingsachterstand in studieschuld (DUO)	13,7
Toeslagen (Belastingdienst)	11,9
Oninbare schulden (Belastingdienst)	10,5
<b>Betrokken in een minnelijke schuldregeling (BKR)</b>	<b>6,9</b>
<b>Betrokken in Wsnp</b>	<b>3,1</b>

### 3.7 Beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van de bevindingen die we in dit hoofdstuk hebben beschreven, is het mogelijk om drie van de elf deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden. Hiermee sluiten we dit hoofdstuk dan ook af.

*Wat was in schuldregelingstrajecten (een minnelijke schuldregeling, een dwangakkoord of een wettelijke schuldsanering) uit de jaren 2017, 2018 en 2019 de verhouding tussen overheids- en private schuldeisers? Valt hierin nog onderscheid te maken tussen geslaagde en niet-geslaagde trajecten en naar soort hulpvrager (particulier of (ex-) ondernemer)?*

Uit de kwantitatieve analyse voor ons onderzoek blijkt dat in Rotterdam gemiddeld 7 op de 10 vorderingen binnen een schuldregelingstraject afkomstig zijn van een private schuldeiser en dat 3 op de 10 vorderingen afkomstig zijn van een overheidsschuldeiser. Deze uitkomst is vergelijkbaar met het eerdere onderzoek dat in 2021 in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken door Panteia en de Hogeschool Utrecht is uitgevoerd. Toetsing van ons beeld van de verhouding tussen publieke en private schuldeisers in groeps gesprekken met schuldhulpprofessionals van andere gemeenten of kredietbanken leverde tot slot ook volledige herkenning op.

Op basis van de door ons geanalyseerde data kan niet de conclusie getrokken worden dat een hoger aandeel van private schuldeisers in een schuldregeling leidt tot een hogere of juist lagere slagingskans van de betreffende schuldregeling.

<sup>12</sup> Het Ministerie van SZW heeft aangegeven dat gemeenten vanaf 2021 op basis van de Wgs aan betrokken instanties moeten doorgeven dat een inwoner schuldhulpverlening ontvangt. In de praktijk gebeurt dit doordat een deel van de gemeenten de toelatingsbeschikkingen registreert bij het BKR. Deze verplichting gaat echter niet over de registratie van minnelijke schuldregelingen die voor de inwoners met schuldeisers zijn afgesproken.

<sup>13</sup> Bron: <https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/>

<sup>14</sup> Kredietverstrekkers geven het aan bij BKR wanneer iemand minimaal enkele betalingstermijnen achterloopt met de terugbetaling van een lening. Het hangt af van het type krediet na hoeveel tijd de betalingsachterstand wordt gemeld.

### **Welke overheidsschuldeisers zijn precies betrokken bij de schuldregelingstrajecten uit de jaren 2017, 2018 en 2019?**

Uit onze eigen kwantitatieve analyse blijkt verder dat de Belastingdienst in zowel Rotterdam als Den Haag als Amsterdam bovenaan staat als het om het totale bedrag aan preferente vorderingen gaat. Daarnaast staat de Belastingdienst ook bovenaan de top 5 van overheidsschuldeisers in de gemeente Rotterdam. De andere overheidsschuldeisers uit de top 5 waren in Rotterdam de eigen afdeling werk en inkomen, DUO, de eigen gemeentelijke belastingdienst en het CJIB. Toetsing van dit beeld in groeps gesprekken met schuldhulpprofessionals van andere gemeenten of kredietbanken leverde veel herkenning op, maar ook een paar verschillen. De Belastingdienst is overal de meestvoorkomende schuldeiser, maar niet in alle gevallen komen de studieschulden bij DUO in de top 5 voor, zoals in Rotterdam het geval is. Dit heeft ermee te maken dat Rotterdam een grote stad is met veel studenten. Verder blijkt ook uit eerder onderzoek en data van NVVK en CBS min of meer hetzelfde overzicht van meestvoorkomende overheidsschuldeisers. Dit geldt zeker voor de Belastingdienst: die komt uit alle geraadpleegde secundaire bronnen naar voren als meestvoorkomende publieke schuldeiser in schuldenpakketten waarvoor een regeling getroffen moet worden.

### **Wat kregen publieke respectievelijk private schuldeisers in geslaagde schuldregelingstrajecten uit de jaren 2017, 2018 en 2019 aan uitbetaling? Wie krijgt er (relatief gezien) meer dan de anderen?**

Deze vraag hebben we alleen volledig kunnen beantwoorden voor de gemeente Rotterdam (omdat in hun data het onderscheid tussen publieke en private schuldeisers was meegeleverd). Uit de data van Rotterdam blijkt dat, over alle geslaagde minnelijke schuldregelingen bezien, publieke schuldeisers gemiddeld een hoger percentage van hun initiële vorderingen bij de hulpvragers terugbetaald krijgen dan private schuldeisers. Dit verschil wordt vooral bepaald doordat vorderingen van overheidsschuldeisers vaker preferent zijn en op deze vorderingen standaard een dubbel percentage wordt terugbetaald.



#### HOOFDSTUK 4

# Waarom kwamen in 2017-2019 minnelijke schuldregelingen niet altijd tot stand?

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst welk inzicht ons dossieronderzoek in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag heeft opgeleverd over de redenen waarom daar in de periode 2017-2019 minnelijke schuldregelingen niet tot stand zijn gekomen. Gezien het doel van dit onderzoek is daarbij specifiek gekeken in hoeverre redenen voor mislukken liggen in de rol en positie die schuldeisers innemen in het regelingstraject.

In de laatste paragraaf van het hoofdstuk beschrijven we welke inzichten onze deskresearch, groepsinterviews met schuldhulpprofessionals en de interviews met landelijke stakeholders hebben opgeleverd om het opgehaalde beeld voor de drie grote gemeenten te valideren en te verbreden.

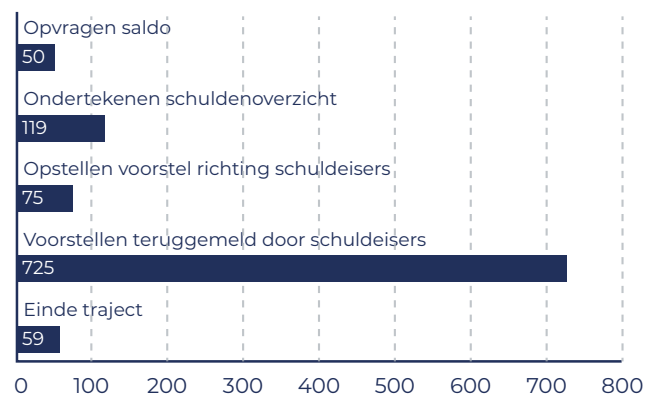
## 4.1 In dossiers gevonden redenen mislukken minnelijke regelingen

In de casusgemeenten Amsterdam, Den Haag en Rotterdam hebben we dossieronderzoek uitgevoerd om te proberen te achterhalen waarom daar in de periode 2017-2019 minnelijke schuldregelingen niet tot stand zijn gekomen. Per gemeente zijn voor een aselechte steekproef van veertig niet-geslaagde schuldregelingstrajecten de digitale schuldhulpdossiers (inclusief beschikbare correspondentie met schuldeisers) bestudeerd. Deze paragraaf beschrijft de inzichten die ons dossieronderzoek heeft opgeleverd over het waarom van het mislukken van minnelijke schuldregelingen.

### 4.1.1 Schuldregelingen kunnen in verschillende fasen stranden

Alleen de kredietbank Den Haag kon ons op basis van data inzicht bieden in de eindfase waarin een mislukte regeling zich bevond. Onderstaande grafiek geeft weer wat de eindfase van niet-geslaagde regelingen was.

Figuur 1. **Eindfase van niet-geslaagde regelingen op basis van databestand Den Haag.**



Deze verdeling geeft inzicht in redenen waarom minnelijke regelingen mislukken. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt gefocust op redenen waarom schuldeisers weigeren; dit betreft dus mislukte regelingen in de eindfase 'voorstellen teruggemeld door schuldeisers'. Bovenstaande figuur laat zien dat dat weliswaar het grootste deel van de niet-geslaagde regelingen betreft, maar niet alle. In het dossieronderzoek hebben we ook gekeken naar deze casussen.

Voor regelingen die in een andere fase mislukken, ligt de oorzaak eerder bij de hulpvrager. Een oorzaak kan het ontstaan van nieuwe schulden zijn, waardoor een schuldregelingstraject niet voortgezet kan worden. Een andere oorzaak kan zijn dat omstandigheden zijn gewijzigd, waardoor een hulpvrager een hogere of juist lagere afloscapaciteit heeft. In die gevallen wordt in Den Haag een nieuw schuldregelingstraject gestart.

### 4.1.2 Houding van schuldeisers op basis van dossieronderzoek en gesprekken met schuldhulpprofessionals

*Veel schuldeisers gaan op voorhand akkoord met een schuldregeling*

In de dossiers blijkt dat een groot aantal schuldeisers op voorhand akkoord gaat met een voorstel tot schuldregeling, mits aan een aantal voorwaarden voldaan is. Voorwaarden zijn bijvoorbeeld dat geen sprake mag zijn van een fraudevordering. Afspraken tussen schuldeisers en schuldhulpverlening op basis van NVVK-convenanten dragen hieraan bij. De Belastingdienst ging in de onderzochte dossiers bijvoorbeeld standaard akkoord, tenzij er sprake is van fraude.

*Weigerende schuldeisers geven vaak beperkt een motivering*

De onderzochte dossiers (en specifiek de daarin opgenomen correspondentie met schuldeisers) bieden in beperkte mate inzicht in redenen om niet akkoord te gaan, doordat weigerende schuldeisers in veel gevallen geen toelichting geven op hun weigering. In interviews met schuldhulpprofessionals blijkt dit een herkenbaar beeld. Met name incassobureaus, maar ook andere schuldeisers, reageren vaak niet. Schuldhulpprofessionals geven aan dat het in sommige gevallen helpt om telefonisch contact op te nemen met de schuldeiser. Als een schuldeiser, eventueel na een telefonisch contact, niet blijft reageren, moet dit vanwege het ontbreken van een expliciet akkoord worden beschouwd als weigering. Het gebeurt daarom vaak dat een (aanvraag tot) dwangakkoord nodig is om een niet-reagerende schuldeiser over te halen om mee te werken.

In die gevallen waarin we wel een motivering van een weigerende schuldeiser hebben aangetroffen in de dossiers, bleef deze motivering vaak beperkt tot een standaardantwoord. Het zijn dan vaak één of meerdere argumenten die telkens terugkomen in verschillende brieven van de betreffende schuldeiser in de verschillende klantdossiers. Argumenten die dan veel terugkomen zijn ‘een te laag aanbod’, ‘er is onvoldoende voldaan aan de inspanningsverplichting’ of ‘er is onvoldoende informatie over de situatie van de hulpvrager’.

#### *Onwetendheid over procedures en regels minnelijke schuldregelingen kan ervoor zorgen dat schuldeisers weigeren*

De regels en procedures ten aanzien van schuldregelingen zijn niet bij alle schuldeisers even goed bekend. Dit kan ertoe leiden dat schuldeisers weigeren, omdat ze (soms) ten onrechte verwachten een hoger aanbod te kunnen krijgen, bijvoorbeeld in de Wsnp.

In de gesprekken met de schuldhulpprofessionals is aangegeven dat deze onbekendheid of onwetendheid over procedures en regels van een minnelijke schuldregeling vooral te zien is bij kleine mkb-schuldeisers en private schuldeisers uit de privéfeer. Voor deze schuldeisers is het vaak de eerste keer dat ze te maken krijgen met een aanbod in een minnelijke schuldregeling. Het kan in dit soort situaties bij deze schuldeisers helpen wanneer een schuldhulpprofessional contact zoekt voor verdere uitleg aan de schuldeiser over de regeling, en aangeeft dat het aanbod voor hem echt het maximaal haalbare is. De praktijk is echter dat hiervoor vaak weinig tijd is en men vooral schriftelijk een herhalingsverzoek doet om medewerking aan de regeling te bieden.

#### *Sommige (typen) schuldeisers weigeren relatief vaak*

In het dossieronderzoek vallen bepaalde schuldeisers op die relatief vaak weigeren. Ook in de gesprekken met schuldhulpprofessionals komen in vrijwel alle gesprekken dezelfde (typen) schuldeisers naar voren als ‘lastige schuldeisers’: bepaalde incassobureaus, bepaalde banken, woningcorporaties en in een aantal gevallen ook kinderdagverblijven. Een door schuldhulpprofessionals gegeven mogelijke verklaring is dat dit voor een deel schuldeisers betreft die diensten aanbieden waar schuldenaren op het moment dat over een schuldregeling wordt onderhandeld, nog gebruik van maken. Dit maakt dat het risico dat een hulpvrager opnieuw schulden krijgt groter is. Ook kan het zorgen voor weerstand bij de schuldeiser.

Vaak lijkt er echter ook sprake van beleid van een organisatie. Schuldhulpprofessionals geven aan banken en woningcorporaties te kennen die eigenlijk standaard niet akkoord gaan. Ook valt in het dossieronderzoek op dat een aantal schuldeisers die vaak weigeren, hiervoor steeds dezelfde argumenten geven.

Ook (kleine) ondernemers en privéschuldeisers weigeren relatief vaak. Hier speelt soms emotie of weerstand een rol; dit komt volgens schuldhulpprofessionals meer voor bij ondernemers en privé-schuldeisers. De schuld weegt voor hen relatief zwaarder. Soms kennen ze de hulpvrager, maar ook de hiervoor al genoemde onwetendheid over de schuldregeling kan een rol spelen. Bovendien heeft het totaalbedrag van (een) onbetaalde vordering(en) bij kleine ondernemers vaak een directere impact op de persoonlijke financiën van de ondernemer dan bij een groot bedrijf.

In de groepsgesprekken met de schuldhulpprofessionals is tot slot aangegeven dat zij steeds vaker vorderingen van aanbieders van Buy Now Pay Later (BNPL) zien in de schuldenpakketten van hulpvragers waarvoor ze tot een minnelijke schuldregeling moeten komen. De ervaring van de schuldhulpprofessionals is dat deze aanbieders tot nu toe vaak niet makkelijk akkoord gaan met een voorstel tot een schuldregeling. Door de respondent van de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN) is aangegeven dat dit mogelijk in de toekomst gaat veranderen omdat een viertal grote BNPL-partijen inmiddels wel, vooruitlopend op de Consumer Credit Directive (CCD II), een BNPL-gedragscode hebben opgesteld die vanaf 30 oktober 2023 van kracht is voor aangesloten partijen. Deze gedragscode introduceert minimumvereisten en breidt de bestaande consumentenbescherming uit om een veilige en verantwoorde BNPL-ervaring te garanderen. Artikel 15 en 17 van de gedragscode hebben betrekking op hoe de aangesloten BNPL-partijen zich willen verhouden tot de schuldhulpverlening. Artikel 15 bepaalt dat door de aangesloten BNPL-partijen wordt erkend dat een consument aantoonbaar in structurele financiële problemen verkeert indien de aanbieder een saldo-opgave namens een door de NVVK erkende schuldhulpprofessional ontvangt. Bij het opgeven van de achterstallige betalingen aan de schuldhulpprofessional zou de aangesloten aanbieder de eventueel in rekening gebrachte incassokosten dan zoveel mogelijk achterwege moeten laten door deze (gedeeltelijk) kwijt te schelden. In artikel 17 van de gedragscode wordt verder melding gemaakt van de inspanning van de aangesloten BNPL-aanbieders om te onderzoeken of in het kader van de schuldhulpverlening aansluiting kan worden gezocht bij een van de convenanten van de NVVK.

### *Bij aanvraag tot een dwangakkoord gaan schuldeisers vaak alsnog akkoord*

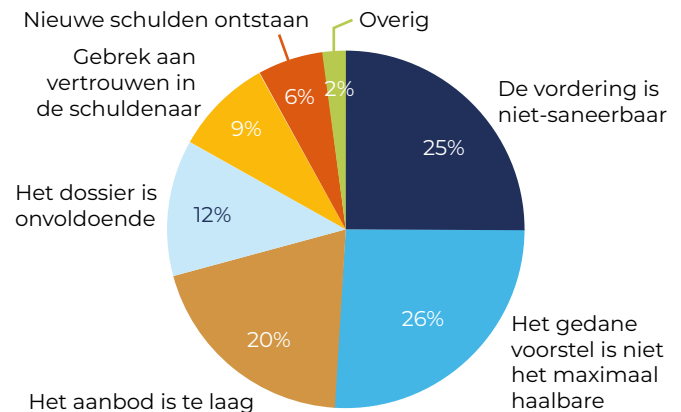
Opvallend is dat in veel gevallen waarin een dwangakkoord wordt aangevraagd, men alsnog akkoord gaat, vaak kort voor de zitting. Schuldeisers wachten de uitspraak in die gevallen niet af. Een verklaring hiervoor kan opnieuw de tijdsinvestering zijn die nodig is om bij de rechtbank te verschijnen. Vanuit schuldhulpprofessionals wordt dit verschijnsel wel als problematisch bestempeld. Het opmaken van een dossier voor de zitting kost hun in die gevallen onnodig veel tijd.

Door een vertegenwoordiger van Bureau Wsnp is aangegeven dat bij rechtbank Midden-Nederland de schulpprofessional bij het verzoek tot dwangakkoord in eerste instantie niet alle vereiste bijlagen hoeft mee te sturen. Dit hebben ze volgens de vertegenwoordiger van Bureau Wsnp ingesteld omdat ze merkten dat veel schuldeisers alsnog akkoord gingen na de aanvraag van het dwangakkoord en er dus onnodig veel werk door de schuldhulpprofessionals was verzet. Twee weken voor de zitting moeten alsnog alle benodigde bijlagen toegezonden worden, maar dan is de schuldeiser vaak al akkoord gegaan en kan het dwangakkoord ingetrokken worden. De verwachting van de vertegenwoordiger van Bureau Wsnp is dat een schuldhulpprofessional door deze werkwijze van rechtbank Midden-Nederland sneller een verzoek tot dwangakkoord zal indienen, omdat de kans op onnodig werk veel kleiner is.

#### **4.1.3 Argumenten om niet akkoord te gaan met een voorstel**

Voor de onderzochte mislukte schuldregelingen waarvoor we in de digitale dossiers argumenten van schuldeisers vonden om niet akkoord te gaan met het voorstel, hebben we deze argumenten hieronder beschreven. In de casussen komen zes argumenten terug. De verdeling van de argumenten is hieronder grafisch weergegeven. De twee belangrijkste redenen om niet akkoord te gaan zijn dat het gedane voorstel volgens de schuldeiser niet het maximaal haalbare was en dat de vordering destijds niet-saneerbaar was.

**Figuur 2. Argumenten van schuldeisers om niet akkoord te gaan met een voorstel.**



**1. Het gedane voorstel is niet het maximaal haalbare**  
Een deel van de schuldeisers is van mening dat het voorstel dat gedaan wordt niet het maximaal haalbare is. Daarbij wordt soms verwezen naar de inspanningsverplichting die bepaalt dat hulpvragers verplicht zijn zich gedurende de afloperiode in te spannen zo veel mogelijk inkomen te krijgen, waardoor over de hele periode zo maximaal mogelijk wordt afgelost. Schuldeisers geven soms aan het er niet mee eens te zijn dat een hulpvrager niet kan werken, of van mening te zijn dat de hulpvrager in de toekomst weer zou kunnen werken. Hierbij wijzen schuldeisers in enkele gevallen op de leeftijd van de hulpvrager: de hulpvrager is nog jong en het is aannemelijk dat deze in de toekomst nog meer kan gaan verdienen.

#### **2. De vordering is niet-saneerbaar**

Een tweede reden om niet-akkoord te gaan is dat een vordering niet-saneerbaar is. Het gaat hier bijvoorbeeld om vorderingen die zijn ontstaan als gevolg van een boete of fraude. Schuldeisers die weigeren vanwege een niet-saneerbare vordering zijn in alle gevallen publieke schuldeisers; daarmee is deze reden onder de publieke schuldeisers ook de meest gegeven reden om te weigeren. Het CJIB sloot in de onderzoeksperiode boetevorderingen bijvoorbeeld uit en werkte in deze gevallen dus standaard niet mee met een vordering. Ook de Belastingdienst weigert in de onderzochte dossiers vanwege niet-saneerbare vorderingen. Daarbij wordt verwezen naar de uitsluitingsgronden voor wettelijke schuldsanering uit artikel 288 van de Faillissementswet (zie ook 5.1). In deze gevallen belemmeren de beleidsregels of wetgeving een hulpvrager dus om akkoord te gaan.

Opvallend is dat in een aantal gevallen duidelijk was dat de schuldeiser wel akkoord zou willen gaan, maar dat vanwege de wettelijke regels niet deed. In één van de gemeenten weigerde de eigen afdeling werk en inkomen. In de toelichting werd aangegeven dat de afdeling werk en inkomen graag akkoord zou gaan, maar dat niet kon vanwege een schending van de inlichtingenverplichting en omdat de regels in die gevallen een belemmering vormen om akkoord te gaan. De afdeling werk en inkomen van de gemeente raadde de eigen kredietbank aan een dwangakkoord in te zetten. Het dwangakkoord is door de rechtbank toegekend, maar de rechter maakte hierbij de opmerking dat de gemeente dit binnen de eigen organisatie zou moeten regelen.

### 3. Het aanbod is te laag

Los van het hierboven beschreven argument geven schuldeisers in sommige gevallen simpelweg aan dat het voorstel te laag is. Ze benoemen daarbij dus niet specifiek dat of waarom ze van mening zijn dat een hulpvrager meer inkomen kan genereren. Binnen deze categorie zeggen schuldeisers bijvoorbeeld dat het aanbod niet in verhouding staat tot de schuld. Emotie lijkt in een deel van deze gevallen een rol te spelen. Tijdens de dossierstudie zijn een aantal casussen aangetroffen waarbij de (private) schuldeiser aangeeft van mening te zijn dat de hulpvrager het hele bedrag zelf zou moeten betalen. Ook zijn we een aantal casussen tegengekomen waarin een incassobureau op voorhand niet akkoord ging: “Het voorstel is dermate laag dat u ervan uit kunt gaan dat onze klant niet akkoord gaat; als onze klant toch akkoord gaat hoort u dat nog.”

### 4. Het dossier is onvoldoende

Sommige schuldeisers gaan niet akkoord omdat ze het aan hen voorgelegde dossier van onvoldoende kwaliteit vinden. Ze geven bijvoorbeeld aan onvoldoende informatie te hebben over het ontstaan van de schulden, waaruit blijkt dat de schulden problematisch zijn of waaruit blijkt dat de hulpvrager echt niet kan werken.

Uit gesprekken met schuldhulpprofessionals over dit argument blijkt dat sommige schuldeisers om meer informatie of toelichting vragen en naar aanleiding daarvan alsnog akkoord gaan. Er zijn echter ook schuldeisers die blijven weigeren.

### 5. Gebrek aan vertrouwen in de hulpvrager

Een aantal schuldeisers beroepen zich op een gebrek aan vertrouwen. Aangegeven wordt bijvoorbeeld dat de hulpvrager zich in het verleden nog nooit aan afspraken gehouden heeft. Ook wordt genoemd dat de hulpvrager onvoldoende stabiel zou zijn of dat de afloperiode te kort is (drie jaar in de onderzoeksperiode). In één casus gaf de schuldeiser schriftelijk aan akkoord te gaan als de klant de parkeerplaats die deze nog steeds huurde bij de schuldeiser zou opzeggen, zodat geen nieuwe schulden konden ontstaan. Als de klant daartoe bereid was, was de schuldeiser bereid mee te werken met de schuldregeling. Uit gesprekken met schuldhulpprofessionals blijkt dat deze laatste reden vaker voorkomt: een schuldeiser wil dat de hulpvrager niet langer gebruikmaakt van de diensten van de schuldeiser en gaat dan wel akkoord.

### 6. Nieuwe schulden ontstaan

Ten slotte ontstaan in een aantal gevallen nieuwe schulden of betalingsachterstanden. Een van de verplichtingen voor schuldenaren is dat ze geen nieuwe schulden maken tijdens het traject. Wanneer dit wel gebeurt, kunnen schuldeisers hun medewerking stoppen.

## 4.2 Uitkomst analyse dwangakkoorden

In paragraaf 2.1 is al verduidelijkt dat een schuldhulpprofessional, indien één of meerdere schuldeisers niet instemmen met het voorstel voor een minnelijke schuldregeling, een dwangakkoord kan aanvragen bij de rechtbank om de weigerende schuldeiser(s) alsnog mee te krijgen. Bij een dwangakkoord beslist de rechter dan of een schuldeiser alsnog dient in te stemmen met het minnelijke voorstel. De beslissing van de rechter kan ook zijn dat de schuldeiser(s) in het gelijk worden gesteld, en men dus niet hoeft in te stemmen met het minnelijke voorstel.

Voordat een rechter uitspraak doet in een dwangakkoord, worden alle partijen gevraagd hun zienswijzen in te brengen. Dit geldt dus ook voor schuldeisers. Het gaat bij schuldeisers dan dus om het expliciteren van de redenen waarom men niet voor de eigen vorderingen wil meewerken aan de voorgestelde minnelijke schuldregeling. Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 6 was het daarom interessant om uitspraken van rechters over een dwangakkoord te bestuderen. Dit hebben we dan ook gedaan. We hebben jurisprudentieonderzoek gedaan naar de dertig laatst gepubliceerde uitspraken in een dwangakkoord over de periode 2017-2019.



Dit heeft onderstaande top 5 van door schuldeisers aangedragen argumenten opgeleverd op grond waarvan een dwangakkoord door de rechter is toe- of afgewezen door de rechter. Deze top 5 bestaat uit:

### 1. Het gedane aanbod is niet het maximaal haalbare

Schuldeisers en de rechtbank geven als argument dat de hulpvrager niet het hoogst haalbare aanbod heeft gedaan. Ze betogen dat de verhaalmogelijkheden worden beperkt, dat er inkomsten uit nevenfuncties zijn, dat er niet aan de inspanningsverplichting wordt voldaan, dat de overwaarde van een huis ter beschikking moet worden gesteld, dat het aanbod niet in verhouding is, dat de hulpvrager nog jong is, en dat schuldenaren in staat zijn om te werken ondanks de medische problemen en het leven in een bijstandssituatie.

### 2. Belang van de weigerachtige schuldeiser is groter

Als reden van weigering wordt gegeven dat het belang van de schuldeiser groter is dan dat van de andere schuldeisers. De situatie wordt vergeleken met een eventuele toelating tot de Wsnp. Daarnaast kan het van belang zijn of een weigerachtige schuldeiser de enige of grootste schuldeiser is.

### 3. Het dwangakkoord is niet goed en onbetrouwbaar gedocumenteerd

Als reden voor weigering wordt gegeven dat er onjuiste informatie is verstrekt door de hulpvrager. Alle mogelijke inkomstenbronnen en vermogensbestanddelen dienen te worden nagegaan en juist te worden gedocumenteerd. Openheid van zaken geven wordt belangrijk geacht, ook in het bieden van een sluitende argumentatie dat het aanbod in een minnelijke regeling voor een schuldeiser het maximaal haalbare is.

### 4. De hulpvrager is niet in staat het akkoord na te komen

De schuldeisers dragen aan dat de hulpvrager niet in staat is om het akkoord na te komen. Het voornoemde heeft betrekking op het schenden van de afdrachtplicht, de aannemelijkheid dat schuldenaren hadden kunnen doorgaan met betalen, en de vraag of de rechtbank vertrouwen heeft in de schuldenvrije toekomst van de hulpvrager.

### 5. Schulden zijn niet te goeder trouw ontstaan

Als reden van weigering en afwijzing wordt aangedragen dat schulden niet te goeder trouw zijn ontstaan. Hierbij is van belang of de hulpvrager een verwijt kan worden gemaakt voor het ontstaan van de schulden. In de jurisprudentie ziet men zaken met betrekking tot boetes en borgstellingen waarvan men wist dat ze niet nagekomen konden worden.

#### Tot slot

In bovenstaande top 5 van de door schuldeisers bij een dwangakkoord aangedragen argumenten om niet mee te werken aan een minnelijke schuldregeling, blijkt dat de nummers 1, 2, 3 en 5 overeenkomen met de gevonden redenen in ons eigen dossieronderzoek naar mislukte minnelijke regelingen.

## 4.3 Inzichten uit interviews

### Houding van schuldeisers in schuldregeltrajecten

Uit gesprekken met landelijke stakeholders ontstaat een duidelijk beeld dat schuldeisers in veel gevallen op voorhand akkoord gaan met een voorstel, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. De NVVK-convenanten met grote schuldeisers leveren hier een grote bijdrage aan. In deze convenanten worden afspraken gemaakt waardoor minnelijke-schuldhelpverleningstrajecten zo efficiënt mogelijk verlopen. Zo worden afspraken gemaakt over het pauzeren van incassomaatregelen tijdens het schuldregeltraject, maar ook over het op voorhand akkoord gaan door de organisatie met schuldregelingsvoorstellen.

De NVVK heeft na 2019 (het einde van onze onderzoeksperiode) ook een convenant gesloten met Aedes, de brancheorganisatie voor woningbouwverenigingen in Nederland. Desondanks blijkt uit de interviews met schuldhelp-professionals en de twee insolventierechters dat zowel woningcorporaties als private woningverhuurders relatief vaak een voorstel weigeren. Dit lijkt voor wat betreft de woningcorporaties dus in tegenspraak met het beeld voor andere grote schuldeisers waarmee convenanten zijn gesloten, namelijk dat het convenant het proces van akkoord gaan door deze schuldeisers enorm heeft verbeterd en versneld. Het staat echter elke woningverhuurder, net als elke andere schuldeiser, vrij om niet akkoord te gaan met een voorstel tot een minnelijke schuldregeling.

Dat een weigering bij woningcorporaties nog relatief vaak voorkomt verklaart de NVVK deels met het feit dat Aedes niet in de positie is bindende afspraken te maken namens de hele sector en dat nog relatief weinig van de bij Aedes aangesloten woningbouwverenigingen het convenant ook zelf hebben ondertekend. Het zou gaan om minder dan tien procent van de leden.

### Redenen om niet akkoord te gaan

Er zijn een beperkt aantal gevallen waarin geïnterviewde schuldeisers aangeven niet akkoord te kunnen gaan met een voorstel tot schuldregeling. Dit betreft in de eerste plaats niet-saneerbare vorderingen bij publieke schuldeisers. Wanneer sprake is van niet-saneerbare vorderingen, kan een schuldeiser niet instemmen met een voorstel tot finale kwijting (zie ook 2.4). Belangrijk is hier om te benoemen dat een aantal soorten vorderingen die in de onderzoeksperiode (2017-2019) niet-saneerbaar waren, dat inmiddels wel zijn. Zo zijn mogelijkheden van het CJIB om mee te werken in schuldregelingen sinds 1 december 2020 verhoogd en zijn bij gemeenten, het UWV en de SVB alleen fraudevorderingen waarbij sprake is van grove schuld of opzet nog niet-saneerbaar. Fraude is ook bij private schuldeisers vaak de reden om niet akkoord te gaan met een schuldregeling. Daarbij is voor zowel publieke als private schuldeisers het beeld dat, mede onder invloed van de kinderopvangtoeslagenaffaire, minder snel van fraude gesproken wordt: alleen als er echt sprake is van grove schuld of opzet.

In interviews met onder anderen schuldhulpprofessionals is aangegeven dat met name door private schuldeisers naast fraudevorderingen ook een aantal andere redenen om een saneringsvoorstel te weigeren, worden ingebracht. Deze zijn:

- Er zijn schuldeisers die nagaan of echt het hoogst haalbare aanbod gedaan is. Het is formeel de verantwoordelijkheid van de schuldhulpprofessional om te toetsen of de hulpvrager maximaal aflost. Wanneer een hulpvrager nog zou kunnen werken, resulteert dat bijvoorbeeld in een hogere afloscapaciteit. Respondenten benoemen dat om deze reden bijvoorbeeld bij jonge mensen en studenten met schulden kritischer gekeken wordt naar de afloscapaciteit.

- Een ander criterium voor een aantal schuldeisers is of het voorstel voldoende onderbouwd is. Wanneer er geen of weinig informatie gegeven of gedeeld wordt over het ontstaan van de schulden of de uitzichtloosheid van de schuldenaren, kan dit voor schuldeisers reden zijn om niet akkoord te gaan. Wanneer er later alsnog meer toelichting volgt en blijkt dat het voorstel echt het maximaal haalbare is, gaan schuldeisers volgens onze respondenten vaak alsnog akkoord. Dit beeld wordt bevestigd in gesprek met insolventierechters. Die hebben het beeld dat schuldhulpprofessionals in de minnelijke fase veel te weinig inzetten op het bieden van transparantie richting schuldeisers en op het geven van het vertrouwen aan hen dat het meegaan in een minnelijke regeling voor hen echt het maximaal haalbare is. De rechters zien dit ook terug in de vaak zwakke argumentatie die hun vanuit de schuldhulpverlening wordt aangeboden om schuldeisers mee te krijgen in een minnelijke regeling. Deze argumentatie, bijvoorbeeld over het feit dat het minnelijke traject voor schuldeisers echt de beste optie is, is in een deel van de gevallen vaak summier en slecht uitgewerkt. Voor rechters is dit vaak reden om de kant van de schuldeiser te kiezen.
- Ten slotte is het beeld dat kleinere schuldeisers, bijvoorbeeld in geval van privéschulden of schulden bij kleine ondernemers, vaker weigeren. Daarbij zouden ook meer emotionele overwegingen een rol spelen, zoals geschaad vertrouwen of het feit dat het voor de schuldeiser een relatief groot bedrag is.

Deze redenen komen grotendeels overeen met de gevonden argumenten in het door ons uitgevoerde dossieronderzoek, hoewel we in staat waren op basis van het dossieronderzoek meer specifiek te zijn over de redenen om te weigeren.

We hebben de schuldhulpprofessionals in de groepsgesprekken ook gevraagd of het voor het akkoord van een schuldeiser met een regeling nog een verschil maakt of het gaat om een schuldregeling op basis van 100% betaling. De respondenten meldden dat dit bij de kleine groep schuldeisers die moeilijk akkoord gaat, zeker wel een rol kan spelen. Bij een 100% betaling via een betalingsregeling krijgt een schuldeiser uiteindelijk alles terug, en is het dus vooral een kwestie van later terugbetaald worden. Bij sanering en bemiddeling krijgen schuldeisers vaak maar een paar procent terug, en dat valt niet bij alle schuldeisers even goed.

## Het laten aankomen op een dwangakkoord

Uit de gesprekken met landelijke stakeholders ontstaat niet het beeld dat de grote schuldeisers het bewust laten aankomen op een dwangakkoord en om die reden een voorstel tot minnelijke regeling weigeren. Wel zien we dat schuldeisers soms geen reactie geven, waardoor een dwangakkoord aangevraagd moet worden. Uit het gesprek met insolventierechters blijkt dat schuldeisers dan vaak ook niet op de zitting verschijnen en geen verweerschrift indienen.

Vanzelfsprekend zijn er wel schuldeisers die bewust een voorstel tot minnelijke schuldregeling weigeren, waarna een dwangakkoord aangevraagd wordt. Ook in die gevallen is het beeld dat een deel van de schuldeisers niet op de zitting verschijnt en geen verweer indient, omdat dat ze te weinig oplevert. Een ander deel van de weigerende schuldeisers verschijnt wel op de zitting. Categorieën schuldeisers die volgens de insolventierechters daarbinnen relatief veel voorkomen zijn privé-schuldeisers, kleine ondernemers, particuliere verhuurders, maar ook tand- en dierenartsen. Vanuit insolventierechters is het beeld dat deze groep schuldeisers hun perspectief goed voor het voetlicht brengt: ze vinden vooral dat ze recht hebben om betaald te krijgen. Uit het gesprek met insolventierechters werd duidelijk dat schuldeisers na toelichting vanuit het perspectief van de hulpvrager, bijvoorbeeld over het ontstaan van de schulden en de uitzichtloosheid van zijn situatie, vaak alsnog akkoord gaan. Dat dit (beter) informeren van schuldeisers niet eerder gebeurt, hangt volgens een aantal respondenten ook samen met de huidige capaciteit en kwaliteit van de schuldhulpverlening in sommige gemeenten.

## Preferentie vorderingen speelt geen rol bij akkoord door schuldeisers

In paragraaf 2.2 is benoemd dat in een schuldregeling alle schuldeisers in principe op dezelfde manier worden behandeld (ze krijgen een gelijk percentage van hun oorspronkelijke vordering), met uitzondering van schuldeisers met een zogenaamde preferente vordering. Dit zijn vorderingen met een wettelijke bevoorrechte positie. Schuldeisers met een preferente vordering krijgen op deze vordering een dubbel percentage voorgesteld ten opzichte van concurrente vorderingen. In de gesprekken met de landelijke stakeholders en in groepsgesprekken met schuldhulpprofessionals zijn we nagegaan of het krijgen van een dubbel percentage voor eigenaren van een preferente vordering (vaak overheidsorganisaties) van invloed is op de bereidheid van concurrente schuldeisers om akkoord te gaan met een regeling.

In alle interviews is aangegeven dat dit niet het geval is; voor schuldeisers met concurrente vorderingen is het een gegeven dat sommige vorderingen preferent zijn en in de regeling een iets hoger percentage krijgen. Wel gaven veel respondenten aan dat zonder het bestaan van preferente vorderingen er een hoger percentage van de afloscapaciteit zou overblijven voor de concurrente vorderingen. Wellicht zou een hoger percentage an sich er in enkele gevallen voor kunnen zorgen dat schuldeisers nog een extra stimulans hebben om mee te doen.

Het dubbele percentage voor schuldeisers met preferente vorderingen is dus volgens geen van onze respondenten een gamechanger. Bij het bespreken van dit onderwerp in de interviews viel wel op dat, zeker bij vertegenwoordigers van private schuldeisers, er veel ongenoegen bestaat over het feit dat publieke schuldeisers bijzondere incassobevoegdheden hebben. Dit stelt hen in staat om al in een eerder stadium – dus voordat er sprake is van een schuldregelingstraject – veel of alles op de vordering van de overheidsorganisatie te innen.

## Door traineren medewerking minnelijk traject extra ruimte voor incassostappen

In onze groepsinterviews met schuldhulpprofessionals is meermalen benoemd dat er ook altijd wel een klein aantal schuldeisers is dat bewust medewerking aan een regeling traineert, om in de zo gewonnen tijd zelf nog een aantal incassoacties op te zetten. De professionals gaven aan dat als hier sprake van is, het regelmatig vorderingen betreft waarin kleinere deurwaarderskantoren namens hun klanten actief zijn. Het gaat dan om situaties waarin er een beslag ligt. Hier kan meespelen dat met veel moeite een beslag is gelegd, dat nu succesvol is.

## Opgelopen vertraging door weigerende schuldeisers

Een van de kleinere deelvragen die we moeten beantwoorden, tot slot, gaat over welke mate van vertraging het oplevert als de reden voor het moeilijk of niet tot stand komen van een minnelijke schuldregeling ligt in het gedrag of de houding van schuldeisers. Op basis van de beschikbare data van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hebben we deze deelvraag niet kunnen beantwoorden. In alle groepsgesprekken met schuldhulpprofessionals hebben we er ook naar gevraagd. De professionals gaven aan dat ze in algemene zin deze vraag niet konden beantwoorden. Wel is in veel van de groepsinterviews genoemd dat als een dwangakkoord moet worden ingezet om schuldeisers mee te krijgen, het schuldregelingstraject al snel drie maanden extra doorlooptijd vergt. We hebben niet onderzocht hoe deze vertraging dan tot stand komt en welke partijen daar een rol in spelen.

## 4.4 Inzichten op basis van deskresearch

Op basis van ander recent onderzoek toetsen we in welke mate de bevindingen uit dit onderzoek overeenkomen met eerdere bevindingen.

### Ander onderzoek naar de houding van schuldeisers

De beelden ten aanzien van de houding van schuldeisers zijn grotendeels in lijn met eerder onderzoek. Onderzoek van Bartels (2020) liet bijvoorbeeld al zien dat de meeste schuldeisers gewoon akkoord gaan. In dit onderzoek zijn de volgende redenen terug te vinden waarom schuldeisers soms niet akkoord gaan met een voorstel.

1. De schuldeiser heeft een voorkeur voor het Wsnp-traject.
2. De schuldeiser is niet of onvoldoende bekend met de procedures van een minnelijk traject (gevoelens aan de kant van schuldeiser dat hem of haar onrecht is aangedaan, door niet (volledig) te betalen voor een afgenomen product of dienst, of de persoonlijke financiële impact spelen hierin ook een rol).
3. Door de specifieke situatie van de hulpvrager is de schuldeiser minder welwillend om mee te werken.
4. Er is sprake van een wettelijk verbod op kwijtschelding bij een fraudevordering. (Bartels, 2020)

De hier gevonden redenen komen op het eerste gezicht niet volledig overeen met de gevonden argumenten in ons eigen dossieronderzoek. De vierde reden komt overeen met de niet-saneerbare vorderingen. Ook de eerste reden is herkenbaar vanuit ons onderzoek. Dit geldt in mindere mate voor de tweede en derde reden. Een verklaring voor dit verschil kan zijn dat in het onderzoek van Bartels redenen zijn ingevuld door schuldhulpprofessionals. De gerapporteerde redenen lijken meer geaggregeerd, maar geven bovendien al meer een interpretatie van de achterliggende redenen. Zo wordt een gevoel van onrecht geschaard onder de reden dat schuldeisers niet voldoende bekend zijn met de procedure. En de derde reden in het onderzoek van Bartels zou verband kunnen houden met het in ons dossieronderzoek gevonden argument 'gebrek aan vertrouwen'.

In het onderzoek van Bartels (2020) wordt een aantal groepen schuldeisers benoemd die om bepaalde redenen weigeren. Zo hebben banken/hypotheekverstrekkers vaak een verzoek tot heroverweging nodig voordat ze akkoord gaan. Daarbij vragen ze vaak aanvullende informatie op, na het eerste voorstel. Dit beeld komt volledig overeen met het beeld uit dit onderzoek. Ook kleine schuldeisers, zoals zelfstandige mkb'ers of privéschuldeisers, worden benoemd in het onderzoek van Bartels, omdat ze vaak zouden weigeren uit onbekendheid met minnelijke trajecten. In ons onderzoek ontstaat ook het beeld dat kleine ondernemers en privéschuldeisers relatief vaak weigeren. Onbekendheid met het minnelijke traject kan daarbij een rol spelen.

Ten slotte is een opvallende bevinding in het onderzoek van Bartels (2020) dat de helft van de schuldhulpprofessionals constateert dat schuldeisers overgaan tot beslagleggingen zodra ze merken dat een minnelijk traject in gang wordt gezet. Vooral grote deurwaarders bedienden zich van deze werkwijze. Wel is een belangrijke kanttekening dat niet alle schuldhulpprofessionals dit dus herkennen. Dit beeld is vergelijkbaar met de bevindingen uit dit onderzoek. In een aantal gesprekken wordt het beeld herkend dat schuldeisers die een beslaglegging hebben de regeling vertragen, om nog zo veel mogelijk te kunnen innen.

## 4.5 Beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van de bevindingen die we in het hoofdstuk hebben beschreven, is het mogelijk om nog een vijftal van de elf deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden. Hiermee sluiten we dit hoofdstuk dan ook af.

***Wat was de reden/waren de redenen dat de schuldregeling niet minnelijk tot stand is gekomen en spelen deze redenen in algemene zin niet bij minnelijke schuldregelingen die wel slagen? Maakt het hierbij nog een verschil of het gaat om een schuldregeling op basis van respectievelijk 100% betaling of op basis van gedeeltelijke kwijtschelding (schuldbemiddeling of schuldsanering)?***

Uit ons onderzoek blijkt dat er meerdere oorzaken kunnen zijn waarom het niet is gelukt om een minnelijke schuldregeling te treffen. De meest genoemde reden om niet akkoord te gaan met een voorstel voor een schuldregeling, is dat de schuldeiser de indruk heeft dat niet het maximaal haalbare wordt aangeboden.

Hierbij verwijzen de schuldeisers ook naar de inspanningsverplichting, wat betekent dat schuldenaren zich maximaal dienen in te spannen om maximaal af te kunnen lossen gedurende de looptijd van de schuldregeling. Schuldenaren die geen baan hebben of nog jong zijn, krijgen vaak te maken met dit argument.

De tweede reden om niet akkoord te gaan is dat het een niet-saneerbare vordering betreft. In veel gevallen gaat het dan om schulden die voortkomen uit een boete of fraude. Alleen publieke schuldeisers voeren deze reden aan om te weigeren. Hierbij wordt verwezen naar de uitsluitingsgronden voor wettelijke schuldsanering uit artikel 288 van de Faillissementswet. Op basis van deze wet konden publieke schuldeisers niet akkoord gaan met het gedane voorstel.

Een derde reden om te weigeren is dat schuldeisers de aangeboden aflossing te laag vinden. Vaak wordt als argument genoemd dat het aangeboden bedrag niet in verhouding staat tot de schuld.

Een vierde reden om niet akkoord te gaan betreft de kwaliteit van het dossier. Schuldeisers zijn in een aantal gevallen van mening dat het dossier van onvoldoende kwaliteit is. In het dossier wordt bijvoorbeeld de ontstaansgeschiedenis van de schulden gemist. In een deel van de gevallen leidt extra informatie ertoe dat de schuldeiser alsnog akkoord gaat, zo blijkt uit gesprekken die wij voerden met schuldhulpprofessionals. In een aantal gevallen blijkt echter ook dat de schuldeiser blijft weigeren.

Andere redenen die genoemd worden om niet akkoord te gaan, zijn: een gebrek aan vertrouwen van de schuldeiser in de hulpvrager, omdat de hulpvrager in het verleden bijvoorbeeld afspraken heeft geschonden, en het ontstaan van nieuwe schulden of betalingsachterstanden; in dit geval staat het schuldeisers vrij om de medewerking aan de schuldregeling te stoppen.

Uit onze analyse van dwangakkoorden blijkt dat schuldeisers bij de rechter vergelijkbare argumenten aandragen om niet mee te werken aan een minnelijke schuldregeling als hiervoor benoemd.

Geïnterviewde schuldhulpprofessionals gaven in ons onderzoek aan dat het bij een kleine groep schuldeisers die moeilijk akkoord gaat met een minnelijke regeling, zeker helpt als een 100% betaling wordt aangeboden. De betrokken schuldeiser krijgt dan uiteindelijk alles terug, en dan is het dus vooral een kwestie van later terugbetaald worden. Bij sanering en bemiddeling krijgen schuldeisers vaak maar een paar procent terug, en dat valt niet bij alle schuldeisers even goed.

***Indien schulden van de betrokken schuldenaren in de onderzochte schuldregelingstrajecten destijds niet konden worden meegenomen in dit traject (niet-saneerbare schulden), geldt deze beperking dan ook nu nog?***

Het gaat voor ons onderzoek naar schuldregelingstrajecten in de periode 2017-2019 om schulden die toen niet-saneerbaar waren, maar waarvoor dit nu wel geldt. Voor het CJIB is het sinds 1 december 2020 eenvoudiger geworden om mee te werken aan een schuldregeling. Bij het UWV, de SVB en gemeenten zijn alleen fraudevorderingen waarbij sprake was van grove schuld of opzet tegenwoordig niet-saneerbaar; in de onderzoeksperiode 2017-2019 gold dit voor alle fraudevorderingen.

***Indien de reden voor het minnelijke-schuldregelingstraject ligt in gedrag of houding van schuldeisers, welke mate van vertraging heeft dit dan opgeleverd?***

Met de beschikbare data van de drie onderzochte gemeenten kon deze onderzoeksvraag niet beantwoord worden. In de interviews met schuldhulpprofessionals is dit ook ter sprake gekomen. In deze interviews werd aangegeven dat ook zij deze vraag lastig kunnen beantwoorden, maar dat als er een dwangakkoord moet worden ingezet in het schuldregelingstraject, de doorlooptijd vaak met circa drie maanden toeneemt.

***Welke redenen geven private schuldeisers om niet akkoord te gaan?***

Bij (kleinere) private schuldeisers speelt vaak de onbekendheid of onwetendheid over de procedures en regels van een minnelijke schuldregeling een rol om niet akkoord te gaan met een saneringsvoorstel. Onder deze groep schuldeisers vallen bijvoorbeeld kleine mkb-partijen of schuldeisers uit de privésfeer van de hulpvrager. Deze partijen hebben bijna allemaal nog nooit eerder te maken gehad met minnelijke schuldregelingen.

Net als bij publieke schuldeisers is fraude ook voor private schuldeisers een veelvoorkomende reden om niet akkoord te gaan met een voorgestelde schuldregeling. Door de kinderopvangtoeslagenaffaire is er minder snel sprake van fraude; dat beeld bestaat bij zowel overheidsschuldeisers als private schuldeisers.

Naast bovenstaande redenen worden er volgens de gesproken schuldhulpprofessionals nog andere redenen gegeven waarom private schuldeisers niet akkoord gaan. Private schuldeisers gaan na of het gedane aanbod ook echt het hoogst haalbare aanbod is. Daarnaast bekijkt de schuldeiser of het voorstel voldoende onderbouwd is.

***Wat was destijds beperkend in de regelgeving en eigen beleidsregels van overheidsschuldeisers om mee te gaan in een voorstel tot minnelijke schuldregeling? Is deze regelgeving/zijn deze beleidsregels nadien aangepast?***

In de regelgeving en eigen beleidsregels was de niet-saneerbaarheid van een vordering een voornaamste reden om niet akkoord te gaan. Dit was ook de meest opgegeven reden van overheidsschuldeisers om niet akkoord te gaan met het ontvangen voorstel. In de onderzoeksperiode is door respondenten met name gewezen op artikel 288 van de Faillissementswet, waar de uitsluitingsgronden voor wettelijke schuldsanering staan genoemd. Deze uitsluitingsgronden zijn versoepeld na de onderzoeksperiode 2017-2019, waardoor het eenvoudiger is geworden om akkoord te gaan met een voorstel. Bij het UWV, de SVB en gemeenten zijn alleen fraudevorderingen waarbij sprake was van grove schuld of opzet tegenwoordig niet-saneerbaar.



## HOOFDSTUK 5

# Vergelijking met totstandkoming van een wettelijke schuldsanering

Om deelvraag 11 te beantwoorden, gaan we in dit hoofdstuk de vraag in hoeverre de totstandkoming van een wettelijke schuldsanering anders verloopt dan die van een minnelijke schuldregeling. Hierbij beschrijven we ook of hierbij vanuit het perspectief van schuldeisers ook vergelijkbare belemmeringen bestaan of ontstaan.

## 5.1 Over de totstandkoming van een wettelijke schuldsanering

Zoals in paragraaf 2.1 beschreven, moet een hulpvrager die zich in een problematische schuldsituatie bevindt, zich in principe eerst vervoegen bij de eigen gemeente voor minnelijke-schuldhelpverlening<sup>15</sup>. Onderdeel van het hulpaanbod kan zijn dat de schuldhulpprofessionals voor de hulpvragen een minnelijke schuldregeling probeert overeen te komen met de betrokken schuldeisers. Lukt het echter niet om tot een minnelijke schuldregeling te komen, dan kan de hulpvrager bij de rechter een verzoek indienen tot toelating tot wettelijke schuldsanering. Het is geen zekerheid dat de hulpvrager tot de regeling wordt toegelaten; de rechter bepaalt op basis van een aantal wettelijke voorwaarden of iemand in de Wsnp mag en wanneer dit Wsnp-traject begint. De wettelijke voorwaarden om te worden toegelaten tot de Wsnp zijn:

- De hulpvrager kan zijn schulden niet zelf oplossen. Het maakt niet uit hoe hoog deze schulden zijn.
- De schulden van de hulpvrager moeten 'te goeder trouw' zijn ontstaan.<sup>16</sup>
- De hulpvrager heeft de afgelopen vijf jaar geen boete gekregen voor een misdrijf.
- De hulpvrager heeft de afgelopen vijf jaar geen schadevergoeding moeten betalen voor een misdrijf.
- De hulpvrager kan zich tijdens de aflosperiode van anderhalf jaar aan de plichten van de Wsnp houden.
- Het minnelijke-schuldenregeltraject is mislukt of er is goed onderbouwd waarom een minnelijk traject geen optie is.

Voordat een rechter tot een uitspraak komt over toelating tot de Wsnp, moet vanuit de minnelijke-schuldhelpverlening een verzoekschrift (met onder andere de 285-verklaring als bijlage) worden ingediend waarom een hulpvrager gebaat is bij toelating tot de Wsnp. Hierin moet ook beargumenteerd worden waarom wettelijke schuldsanering voor schuldeisers ook de maximale oplossing is. Schuldeisers wordt niet zelf om een inbreng gevraagd; vaak weten ze niet dat voor iemand toegang is gevraagd tot de Wsnp. De hulpvrager wordt wel zelf gevraagd om zijn situatie met de rechter te bespreken in een hoorzitting. Op basis van verzoekschrift en hoorzitting beslist de rechter uiteindelijk of de hulpvrager aan alle voorwaarden voldoet en mag beginnen met de Wsnp.

Indien iemand wordt toegelaten tot de Wsnp, krijgt de hulpvrager een Wsnp-bewindvoerder en een rechter-commissaris. De rechter bepaalt wie dit is.

De Wsnp-bewindvoerder heeft het contact met de schuldeisers van de hulpvrager en berekent ook zijn of haar vrij te laten bedrag. Vanuit dit bedrag betaalt de hulpvrager gedurende de looptijd van de regeling de vaste rekeningen en boodschappen van de hulpvrager. Met de rest lost de Wsnp-bewindvoerder de schulden af die de hulpvrager heeft bij schuldeisers. Na afloop van de Wsnp-aflosperiode zullen alle betrokken schuldeisers in de meeste gevallen een bepaald percentage van hun oorspronkelijke vordering uitgedeeld hebben gekregen. Schuldeisers met een preferente vordering krijgen net als bij een minnelijke schuldregeling een dubbel percentage. Het kan overigens ook zo zijn dat er geen uitdeling is na afloop van de Wsnp-aflosperiode. Dit doet zich voor in situaties waarin de kosten hoger zijn dan het bedrag in de boedel.

Indien een schuldeiser of de Wsnp-bewindvoerder vindt dat de hulpvrager zich niet aan de regels en verplichtingen van de Wsnp houdt, kunnen zij de rechter vragen om tussentijdse beëindiging van de maatregel. Ook de rechter-commissaris kan dit vragen aan een andere rechter. De hulpvrager kan zich hiertegen verweren.

Een cruciaal verschil met een minnelijke schuldregeling is dat een rechter bepaalt of wettelijke schuldsanering wordt toegepast en dat indien dat het geval is, de schuldeisers zich hierin zullen moeten schikken. Het is dus geen eigen keuze van een schuldeiser om wel of niet mee te doen aan de sanering op zijn vorderingen. Verder is het belangrijk dat ook de kosten van de Wsnp-bewindvoerder vanuit de inkomsten of boedel van de hulpvrager betaald moeten worden, en dat betekent in alle gevallen dat er bij een bepaald vrij te laten bedrag minder gelden te verdelen zijn om de vorderingen van een hulpvrager mee af te lossen. Na de Wsnp-aflosperiode wordt aan de hulpvrager een schone lei verleend voor alle vorderingen, zelfs vorderingen die niet mee zijn genomen in het Wsnp-traject.

<sup>15</sup> Ook inwoners met financiële zorgen van wie de schuldsituatie nog niet problematisch is, kunnen overigens bij hun gemeente terecht voor ondersteuning.

<sup>16</sup> Overigens kan een inwoner in deze gevallen wel een beroep doen op de hardheidsclausule als de omstandigheden zijn verbeterd.



Belangrijk is verder dat tijdens een Wsnp-traject de Wsnp-bewindvoerder verplicht is om te controleren of de hulpvrager er alles aan doet om zoveel mogelijk van zijn of haar schulden te betalen. De Wsnp-bewindvoerder controleert concreet of de hulpvrager de volgende plichten nakomt:

- **Afdrachtverplichting:** de hulpvrager moet alles wat hij of zij meer verdient dan het 'vrij te laten bedrag', beschikbaar stellen om de schulden extra mee af te betalen.
- **Inlichtingenplicht:** de hulpvrager moet belangrijke veranderingen in zijn situatie aan de Wsnp-bewindvoerder doorgeven.
- **Inspanningsverplichting:** de hulpvrager moet zich inspannen om tijdens de afloperiode zoveel mogelijk inkomen proberen te krijgen, zodat aan het eind van het traject een zo groot mogelijk deel van de schulden kan worden afgelost. Concreet betekent dit dat de Wsnp-bewindvoerder een hulpvrager kan vragen extra te werken of te gaan solliciteren. De hulpvrager moet hier dan aan meewerken.
- **De hulpvrager mag geen nieuwe schulden maken.**

Indien de Wsnp-bewindvoerder bij zijn controles vaststelt dat een hulpvrager een of meer verplichtingen niet nakomt, kan deze de rechter vragen om het Wsnp-traject te stoppen of te verlengen.

Nadat een Wsnp-traject is gestopt, maakt de Wsnp-bewindvoerder een slotuitdelingslijst. In deze lijst staat hoeveel geld de hulpvrager heeft betaald aan zijn schuldeisers. Indien het traject succesvol is afgerond, zal de Wsnp-bewindvoerder de rechter adviseren om de hulpvrager een schone lei te geven. Dan stopt de Wsnp en kunnen de schuldeisers de hulpvrager niet meer dwingen om de rest van de schulden nog te betalen. Dit gaat alleen om de schulden die onder de Wsnp vallen.

De Wsnp bevat voor de hulpvrager een duidelijke financiële prikkel. Als de hulpvrager de regeling met succes doorloopt, verkrijgt hij of zij een zogenoemde schone lei. Dat betekent dat de restschulden niet langer afdwingbaar zijn. Schuldeisers kunnen hun schulden dan niet langer innen. Indien een hulpvrager zich echter niet inspent om zoveel mogelijk geld te verdienen, loopt hij of zij het risico dat de regeling tussentijds zal worden beëindigd. De hulpvrager krijgt dan geen schone lei. Dat betekent dat schuldeisers nog vele jaren nadien beslag kunnen leggen op inkomsten of goederen van de hulpvrager.

Een belangrijk verschil tussen een Msnp- en een Wsnp-traject is dat de Msnp wordt uitgevoerd door de schuldhulpprofessional, met financiering vanuit de gemeente. Hier komt geen rechter of Wsnp-bewindvoerder aan te pas. Dit is een belangrijk verschil met de Wsnp, aangezien dat traject door de rechter wordt opgelegd en ook onder toezicht van de rechter en Wsnp-bewindvoerder wordt uitgevoerd. In het algemeen kan ook gesteld worden dat voor een Wsnp-traject strengere normen gelden en hierop nadrukkelijk wordt gecontroleerd. Tot 1 juli 2023 (ingangdatum wijziging faillissementswet) werd een hulpvrager bijvoorbeeld bij een tussentijdse beëindiging van een Wsnp-traject voor tien jaar uitgesloten van de Wsnp. Tot slot is een belangrijk verschil dat bij een Wsnp de betrokken schuldeisers altijd pas nadat regeling is gestopt, uitbetaald krijgen op hun vorderingen, en ook dan pas finale kwijting moeten geven op de restschuld. Na het succesvol doorlopen van het Wsnp-traject wordt aan de hulpvrager een schone lei verleend, zowel voor vorderingen in het Wsnp-traject als daarbuiten. Bij minnelijke schuldregelingen worden steeds vaker saneringskredieten ingezet en krijgen schuldeisers bij de start ineens het bedrag uitgekeerd waarmee ze akkoord zijn gegaan.

## 5.2 Redenen voor niet (langer) toelaten tot de Wsnp

In onze jurisprudentie hebben we ook twintig gepubliceerde rechterlijke uitspraken geanalyseerd waarin een hulpvrager niet (langer) is toegelaten tot de Wsnp – uitspraken dus in verzoeken tot toelating of tussentijdse beëindiging van de Wsnp. Het was onze verwachting vooraf dat we hierdoor ook inzicht zouden krijgen in de vraag hoe de rechter het belang van schuldeisers hierbij weegt. Hieronder is de top 5 weergegeven van de voor de insolventierechter belangrijkste redenen om iemand niet (langer) toe te laten tot de Wsnp:

### 1. Schulden zijn niet te goeder trouw ontstaan

Een van de voornaamste redenen die door schuldeisers en rechtbank worden aangedragen, is dat de schulden niet te goeder trouw zijn ontstaan. Dit betreft schulden die onbetaald zijn gelaten en waarvan de hulpvrager wist (of had kunnen weten) dat hij deze niet kon terugbetalen en/of waarover onjuiste gegevens zijn verstrekt. Deze schulden betreffen overbesteding, een discrepantie tussen ingeleverde gegevens, ontvangen gelden waar geen recht toe was, leningen onder valse voorwendselen en gelden waarvan de hulpvrager wist dat hij ze niet kon voldoen.

## 2. Hulpvrager is betrokken bij een andere (straf)zaak

Er wordt door schuldeisers en het hof ook gekeken naar de betrokkenheid van schuldenaren bij (straf)zaken, overeenkomstig met artikel 288(2)(c) van de Faillissementswet. Volgens de rechtbank duidt deze betrokkenheid op een gebrekkige moraal. De onbekende uitslag is een reden voor de rechtbank om de toelating af te wijzen, aangezien er nog geen sprake is van een stabiele situatie en duidelijkheid of de hulpvrager kan voldoen aan zijn verplichtingen. Omdat er dus verplichtingen bij kunnen komen, kunnen deze nieuwe verplichtingen bij een nieuw verzoek meegenomen worden in de Wsnp-regeling.

## 3. Wsnp-verplichtingen worden niet nagekomen

Gedeeltelijk komen de Wsnp-verplichtingen neer op het voldoen aan de inspanningsplicht en inlichtingenplicht. In de zaken die zijn geanalyseerd, heeft de inspanningsplicht te maken met het volgen van een opleiding, de sollicitatieplicht en het verrichten van werkzaamheden, al is het parttime. Aan de inspanningsverplichting dient te worden voldaan door het (op eigen initiatief) verstrekken van informatie en gegevens en het nakomen van afspraken. Hierin dragen schuldenaren de volledige verantwoordelijkheid.

## 4. Belang van de hulpvrager

De rechtbank weegt het belang van de hulpvrager af tegen het belang van de schuldeiser. Het niet toelaten van een hulpvrager is soms beter voor de hulpvrager. Voorbeelden uit de geanalyseerde uitspraken hebben betrekking op alcoholproblematiek, onbekende uitslagen van rechtszaken, het eventueel wachten op een nieuwe wettelijke schuldsaneringsregeling, en medische behandeltrajecten.

## 5. Hulpvrager heeft meer geld ontvangen/ Afdrachtplicht is geschonden

Bij afwijzing speelt de vraag een rol of de hulpvrager meer geld heeft ontvangen en dat niet heeft afgedragen – kortom, of de hulpvrager de afdrachtplicht heeft geschonden. Het ontvangen geld had ten gunste van de schuldeisers moeten komen.

Kijken we naar bovenstaande argumenten van de rechter om iemand niet (langer) toe te laten tot de Wsnp, dan stellen wij dat bij argument 3 en 5 het duidelijkst het belang van de schuldeisers betrokken is. De rechter is van oordeel dat het handelen van de hulpvrager niet maximaal heeft bijdragen om zoveel mogelijk af te lossen op de vorderingen van de schuldeisers.

## 5.3 Inzichten uit deskresearch en interviews

In het vorige hoofdstuk is al vermeld dat tijdens onze gesprekken met schuldhulpprofessionals bleek dat een deel van de weigerende schuldeisers in een minnelijke-schuldregelingstraject liever ziet dat de keuze voor sanering van hun vorderingen wordt gemaakt door een rechter. De keuze om een hulpvrager toe te laten tot een wettelijke schuldsanering is in de visie van deze groep door de inzet van de rechter objectiever.

Ook verwachten sommige schuldeisers dat ze meer krijgen in een Wsnp-traject. Men verwacht dat afspraken die over bijvoorbeeld iemands inspanningsverplichting worden gemaakt om zo maximaal af te lossen op de openstaande vordering, beter en intensiever worden gecontroleerd bij een wettelijke schuldsanering. Enkele respondenten hebben aangegeven in sommige situaties, bijvoorbeeld bij erg hoge schulden, aan te sturen op de Wsnp vanwege het strengere toezicht. Verder geven respondenten aan dat schuldeisers zich er niet altijd van bewust zijn dat ze waarschijnlijk juist minder krijgen, vanwege de kosten van bewindvoering in een Wsnp-traject. In het onderzoek naar de medewerking van schuldeisers aan minnelijke trajecten dat bureau Bartels in 2020 voor het ministerie van SZW uitvoerde, is een vergelijkbare bevinding opgetekend.

In het Nederlands Juristenblad van 15 september 2023 wordt verslag gedaan van een empirisch onderzoek naar de gevolgen van de toelating tot de Wsnp voor de arbeidsparticipatie van de hulpvrager.<sup>17</sup> De wettelijke schuldsaneringsregeling beoogt de hulpvrager aan te sporen om (meer) betaalde arbeid te verrichten, zodat de schuldeisers een groter deel van hun vorderingen terugkrijgen. In het onderzoek is de trendmatige ontwikkeling van de kans op werk voor de interventiegroep (gerechtelijke Wsnp-procedure) vergeleken met die van de controlegroep (geen gerechtelijke Wsnp-procedure). De onderzoekers hebben hiervoor een regressieanalyse uitgevoerd. De conclusie die het onderzoek oplevert, is dat de financiële prikkel waarbij een 'schone lei' in het vooruitzicht wordt gesteld in ruil voor het leveren van inspanningen om betaald werk te verrichten, een positief effect heeft op de arbeidsmarktpositie van degenen die worden toegelaten tot de wettelijke schuldsaneringsregeling. Daarbij gaat het niet alleen om de kans op werk, maar ook om het aantal gewerkte uren. Dit levert een overtuigende aanwijzing op dat de financiële prikkel van de Wsnp-procedure effect heeft op de arbeidsmarkttuitkomsten en daarmee op de afloscapaciteit van de hulpvrager richting schuldeisers.

<sup>17</sup> Wolter Hassink, Lotte Muller, Frans van Dijk, Frank van Tulder & Remme Verkerk, De Wsnp: effectief doch onbemind!?, NJB 2023/2047.

## 5.4 Beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van de bevindingen die we in het hoofdstuk hebben beschreven, is het mogelijk om nog een van de elf deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden. Hiermee sluiten we dit hoofdstuk dan ook af.

*In hoeverre verloopt de totstandkoming van minnelijke schuldregeling anders dan de totstandkoming van dwangakkoord en wettelijke schuldregeling? Bestaan of ontstaan hierbij vanuit het perspectief van schuldeisers ook vergelijkbare belemmeringen?*

Een belangrijk verschil tussen een Msnp- en een Wsnp-traject is dat de Msnp wordt uitgevoerd door de schuldhulpprofessional, met financiering vanuit de gemeente. Hier komt geen rechter of Wsnp-bewindvoerder aan te pas. Dit is een belangrijk verschil met de Wsnp, aangezien dat traject door de rechter wordt opgelegd en ook onder toezicht van de rechter en Wsnp-bewindvoerder wordt uitgevoerd. In het algemeen kan ook gesteld worden dat voor een Wsnp-traject strengere normen gelden en hierop nadrukkelijk wordt gecontroleerd. Tot 1 juli 2023 werd een hulpvrager bijvoorbeeld bij een tussentijdse beëindiging van een Wsnp-traject voor tien jaar uitgesloten van de Wsnp. Tot slot is een belangrijk verschil dat bij een Wsnp de betrokken schuldeisers altijd pas nadat de regeling is gestopt, uitbetaald krijgen op hun vorderingen, en ook dan pas een schone lei moeten verlenen. Bij minnelijke schuldregelingen worden steeds vaker saneringskredieten ingezet en krijgen schuldeisers bij de start ineens het bedrag uitgekeerd waarmee ze akkoord zijn gegaan.

Een deel van de weigerende schuldeisers in de fase waarin geprobeerd wordt een minnelijke schuldregeling tot stand te brengen, ziet liever dat de keuze voor sanering van zijn vorderingen wordt gemaakt door een rechter. Dit lijkt volgens sommige van onze respondenten zeker te gelden als een schuldeiser erg hoge vorderingen heeft uitstaan. De keuze om een hulpvrager toe te laten tot een wettelijke schuldsanering, is in de visie van deze groep door de inzet van de rechter objectiever. Ook verwachten sommige schuldeisers dat ze meer krijgen in een Wsnp-traject. Men verwacht dat afspraken die over bijvoorbeeld iemands inspanningsverplichting worden gemaakt om zo maximaal af te lossen op de openstaande vordering, beter en intensiever worden gecontroleerd bij een wettelijke schuldsanering dan bij een minnelijke schuldregeling. Deze positieve verwachting wordt onderbouwd door een empirisch onderzoek dat in het Nederlands Juristenblad van 15 september 2023 beschreven is.

Verschillende respondenten hebben aangegeven dat schuldeisers zich er niet altijd van bewust zijn dat ze waarschijnlijk juist minder krijgen, vanwege de kosten van bewindvoering in een Wsnp-traject die uit de beschikbare boedel betaald moeten worden.



## HOOFDSTUK 6

# Hoe kan de bereidheid van schuldeisers worden vergroot om deel te nemen aan een minnelijke schuldregeling?

In dit hoofdstuk gaan we in op wat geïnterviewde partijen ons hebben meegegeven over de gevolgen van recente en komende wetgevingstrajecten op de rol en de houding van schuldeisers in schuldregelingstrajecten. Ook beschrijven we wat onze respondenten hebben aangegeven over wat de bereidheid van schuldeisers zou kunnen vergroten om deel te nemen aan een schuldregeling.

## 6.1 Beleidsaanpassingen na 2019

Onze kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksresultaten hebben grotendeels betrekking op de periode 2017-2019. Sinds die periode hebben zich verschillende beleidsontwikkelingen voorgedaan die raken aan het schuldregelen. In deze paragraaf beperken we ons tot de beleidsontwikkelingen die direct raken aan de positie die schuldeisers (kunnen) innemen als het gaat om schuldregelen.

### Wijzigingen met betrekking tot niet-saneerbare vorderingen

In paragraaf 2.4 van dit rapport hebben we al aangegeven dat na onze onderzoeksperiode 2017-2019 er op het punt van niet-saneerbare vorderingen zich wijzigingen hebben voorgedaan. Het betreft het feit dat het CJIB per 1 december 2020 een verruimde medewerking biedt aan schuldregelingen voor personen met schadevergoedingsmaatregelen, boetevonnissen, ontnemingsmaatregelen en Europese boetes. De andere wijziging betreft het verlichten van het verbod op medewerking aan een schuldregeling door gemeenten, UWV en SVB voor fraudevorderingen per 1 januari 2020. Dit verbod geldt sindsdien alleen nog als er sprake is van opzet of grove schuld.

### Wijzigingen Wsnp en Msnp

Op 7 februari 2023 is in de Eerste Kamer het wetsvoorstel 'Verbetering doorstroom naar de Wettelijke Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp)' aangenomen. De wetswijziging zijn per 1 juli 2023 ingegaan.

De belangrijkste doorgevoerde wijzigingen in de Wsnp zijn:

- De 10-jaarstermijn is volledig geschrapt.
- De termijn Wsnp is van drie jaar naar anderhalf jaar gegaan.
- De 'goede-trouw-toets' is van vijf jaar naar drie jaar gegaan.
- Tijd van het minnelijk traject kan in mindering worden gebracht op de duur van de Wsnp.
- Als er geen afloscapaciteit is of als het is onmogelijk om een minnelijk traject uit te voeren, mag deze overgeslagen worden en kan de verzoeker rechtstreeks naar de Wsnp.

Tijdens het debat op 8 februari 2023 heeft minister Schouten (Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen) bovendien toegezegd dat het minnelijk traject zal worden gespiegeld aan het wettelijke traject. Dat betekent dat de termijn voor de Msnp net als die voor de Wsnp naar anderhalf jaar zou moeten gaan. De gedragscode van de NVVK is hier inmiddels ook op aangepast.

### Meer convenanten met schuldeisers

De NVVK heeft met steeds meer grote schuldeisers convenanten afgesloten over een efficiënt schuldhulpverleningstraject. Deze convenanten bevatten ook de afspraak dat de schuldeiser, tenzij er belemmeringen vooraf zijn aangegeven, bij voorbaat akkoord gaat met een voorstel voor een schuldregeling als die volgens de afgesproken methode is opgesteld.

### Saneringskredieten worden steeds vaker ingezet

Gemeenten zetten ook steeds meer saneringskredieten in om voor inwoners in een problematische schuldsituatie het schuldenpakket te regelen. Vanuit het Rijk en landelijke partijen als de NVVK worden gemeenten hiertoe ook actief gestimuleerd. Zo is het Landelijk Waarborgfonds Saneringskredieten opgezet om gemeenten die het inzetten van een saneringskrediet een te groot risico vinden (als de hulpvrager deze niet terugbetaalt). Het fonds werd in 2022 operationeel.

## 6.2 Nog door te voeren beleidsaanpassingen

Er wordt landelijk nog aan een aantal beleidsaanpassingen in de schuldhulpverlening gewerkt om de kabinetsdoelstelling van het halveren van het aantal huishoudens met problematische schulden in 2030 te halen. Een aantal van deze voorgenomen beleidsaanpassingen raken de positie van schuldeisers. Het gaat dan om de volgende maatregelen:

- **Invoering van een Landelijke Pauzeknop.** De Landelijke Pauzeknop biedt de hulpvragers schuldenrust voor een bepaalde periode, voorkomt dat schulden onnodig oplopen en moet een belangrijk instrument worden om de drempel naar hulpverlening te verlagen. Met het indrukken van de Pauzeknop wordt aan betrokken schuldeisers om een opschorting van de innings- en incassomaatregelen gevraagd en gaat er ook een melding naar de afdeling schuldhulpverlening van de gemeenten zodat er direct hulp kan worden geboden. De acties naar aanleiding van het indrukken van de Pauzeknop moeten in een zo vroeg mogelijk stadium schuldenrust opleveren voor de hulpvrager en schadebeperking voor de schuldeiser. Dit laatste vanuit het perspectief dat de schuldeisers dan dure incassoactiviteiten achterwege kan laten omdat die meestal weinig opleveren als er geen geld is. De NVVK heeft vanuit het ministerie van SZW subsidie ontvangen voor dit project.
- **Maximale reactietermijn voor schuldeisers.** Het kabinet bereidt op verzoek van de Kamer een wetsvoorstel voor waarin onder andere schuldeisers een maximale reactietermijn krijgen om te reageren op een voorstel voor een schuldregeling. Als een schuldeiser niet, te laat of negatief reageert, kan de gemeente vervolgens de rechter verzoeken een dwangakkoord op te leggen. Het wetsvoorstel wordt naar verwachting in het voorjaar 2024 uitgestuurd voor consultatie.
- **Basisdienstverlening schuldhulpverlening.** Minister Schouten informeerde half november 2023 de Tweede Kamer over een verbeterplan voor de schuldhulpverlening ten aanzien van het bereik en de kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening. In maart 2024 hebben het kabinet, de VNG, de NVVK en Divosa bestuurlijke afspraken ondertekend met als doel dat meer mensen met schulden eerder en nog betere schuldhulpverlening ontvangen en dat gemeenten in dat kader de dienstverlening gelijk trekken. In de landelijk afgesproken basisdienstverlening is het bieden van financiële begeleiding en het bieden van nazorg opgenomen. Dat laatste wordt nadrukkelijk ook vanuit het perspectief van schuldeisers als belangrijk gezien.

De bereidheid om blijvend mee te werken aan minnelijke schuldregelingen kan vergroot worden als bij schuldeisers de overtuiging groeit dat binnen de schuldhulpverlening ook echt maximaal wordt ingezet op het met begeleiding en nazorg voorkomen van recidive en terugval bij hulpvragers aan wie een minnelijke schuldregeling of een wettelijke schuldsanering wordt geboden.

- **Update Rijksincassovisie.** In oktober 2023 heeft minister Schouten naar de Tweede Kamer een update gestuurd van de Rijksincassovisie 2016. Uit de update blijkt het voorkomen en oplossen van problematische schulden belangrijker wordt bij het innen van achterstallige betalingen en schulden door de overheid. Om dit te bereiken is in 2022 al de Betalingsregeling Rijk gestart: één gezamenlijke betalingsregeling voor alle openstaande vorderingen bij overheidsorganisaties. Ook is één van de doelen ervoor te zorgen dat bedragen niet oplopen als mensen hun vorderingen aan het Rijk, zoals in het geval van boetes of rente, niet kunnen betalen. Verder blijkt uit de update van de Rijksincassovisie dat het doel van de overheid is om de dienstverlening op het terrein van vorderingen te verbeteren. Er komt een online overzicht waar mensen makkelijk zelf kunnen zien wat ze nog aan de hele overheid verschuldigd zijn. Ook wordt de communicatie vanuit overheidsinstanties naar mensen met schulden duidelijker. Daarnaast is een belangrijke ambitie om ervoor te zorgen dat mensen die betalingsregelingen aangaan niet onder het bestaansminimum zakken.

## 6.3 Inzichten uit de interviews

In de verschillende interviews hebben we respondenten ook gevraagd hoe ze vanuit het perspectief van schuldeisers kijken naar de hiervoor weergegeven (voorgenomen) beleidsaanpassingen. Ook hebben we ze gevraagd naar eigen ideeën om de bereidheid van (overheids)schuldeisers om deel te nemen aan een schuldregeling te vergroten. In deze paragraaf doen wij verslag van wat de interviews op deze punten hebben opgeleverd.

### Zorgen om halvering van de aflosterperiode

De Tweede Kamer heeft begin 2023 bij amendement besloten om per 1 juli 2023 de aflostermijn voor de Wsnp te halveren. In geen van de interviews is aangegeven dat sec deze halvering op korte termijn van grote invloed zal zijn op de bereidheid van schuldeisers om wel of niet mee te gaan met een aangeboden saneringsvoorstel. Financieel maakt het, zeker voor de grotere schuldeisers, geen groot verschil of men nu 36 of 18 maanden een paar procent van de initiële vordering terugkrijgt. Een dominant beeld dat we wel ophaalden in de interviews is dat door de halvering private schuldeisers zich extra zorgen maken om wat er in de gemeentelijke schuldhelpverlening gebeurt om terugval of recidive van hulpvragers met een schuldregeling te voorkomen. Respondenten geven aan te verwachten dat er door de kortere looptijd van de schuldregeling ook korter gebruikgemaakt zal worden van schuldhelpverlening en financiële begeleiding en nazorg. Schuldeisers verwachten of vrezen daardoor dat ex-schuldenaren vaker terugvallen in (problematische) schulden, hoewel ook voor hen niet duidelijk is hoe groot dat effect zal zijn. Ook hebben private schuldeisers in deze context aangegeven dat men zich echt zorgen maakt over de grote verschillen tussen gemeenten in hoe zij begeleiding en nazorg organiseren. Het terugvallen of opnieuw schulden maken door hulpvragers die een regeling hebben doorlopen, zien schuldeisers voor zichzelf als een veel grotere zorg dan dat ze eenmalig minder op een vordering terugkrijgen. Als duurzaamheid van herstel beter is, is er volgens geïnterviewden voor schuldeisers meer reden om akkoord te gaan met een voorstel.

De geïnterviewde schuldeisers verwachten dat blijvend hoge of oplopende terugval en recidivecijfers uiteindelijk weleens het draagvlak voor schuldregelingen onder schuldeisers, en bijvoorbeeld ook de bereidheid mee te werken aan convenanten, kan ondermijnen. Respondenten hopen daarom dat ingezet wordt op kwalitatief betere en tussen gemeenten meer uniforme nazorg en begeleiding. Het in de vorige paragraaf benoemde verbeterplan voor de schuldhelpverlening over de basisdienstverlening zou daaraan moeten gaan bijdragen. Schuldeisers zien idealiter dat schuldenaren met tekort aan financiële vaardigheden, langer begeleiding krijgen dan alleen gedurende de 18 maanden van de schuldregeling. Men realiseert zich dat het hierbij wel de uitdaging is hoe schuldenaren te overtuigen tot het volgen van langere begeleiding.

### Aandacht voor preventie en vroegsignalering van (problematische) schulden

Ook breder wordt door schuldeisers aandacht gevraagd voor preventie van (problematische) schulden en verdere inzet voor vroegsignalering. Schuldeisers hebben vooral belang bij het voorkomen van problematische schulden, dit voorkomt het risico dat men een heel groot deel van de eigen vordering moet kwijtschelden als het tot een regeling komt. Preventie en vroegsignalering zijn daarvoor belangrijke middelen en schuldeisers benadrukken dat vooral op dit gebied nog winst te behalen is. De Wgs regelt sinds 1 januari 2021 dat vroegsignalering op basis van signalen van vaste lasten partners (dit gaat om energie, water, zorgverzekering en huur) een wettelijke taak is geworden voor gemeenten. Inwoners met (beginnende) betalingsachterstanden bij vaste lasten partners worden door gemeenten actief benaderd om ze in een vroeg stadium hulp te kunnen bieden. Verder is in de Wgs geregeld dat gemeenten experimenten kunnen uitvoeren door tijdelijk ook met andere schuldeisers signalen uit te wisselen. In de interviews met een aantal grote overheidsschuldeisers is door de respondenten aangegeven dat hun organisatie het nut ziet om signalen te delen met gemeenten, maar dat dit juridisch vaak ingewikkeld is. Verder noemen respondenten in dit kader CBS-data over mensen met (problematische) schulden. Wanneer ook dit soort data kan worden ontsloten, zouden veel meer mensen met (problematische) schulden in beeld komen en door gemeenten benaderd kunnen worden.

Een aantal respondenten geven aan dat vroegsignalering nog beter vorm kan krijgen. Ze geven het beeld dat kwaliteit van gemeentelijke schuldhelpverlening, onder meer ten aanzien van vroegsignalering, per gemeente verschilt. Op 28 februari 2024 publiceerde de nationale ombudsman een eigen onderzoek dat een gelijke strekking had. Het journalistieke platform Pointer concludeerde in november 2023 ook al dat vroegsignalering nog niet overal goed gaat. Particuliere verhuurders weten bijvoorbeeld niet altijd dat ze verplicht zijn gemeenten in te schakelen bij betaalachterstanden. Ook de onderzoekers van Pointer concludeerden dat de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening niet overal gelijk is en in sommige gevallen onvoldoende is.<sup>18</sup> In een bericht op zijn website meldt Divosa in november 2023 dat bij zes van de tien gemeenten de extra middelen die via het gemeentefonds beschikbaar gesteld worden voor vroegsignalering van schulden, niet per se gebruikt worden om extra te investeren in vroegsignalering.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> [Aantal huishoudens met schulden gestegen, vroegsignalering nog niet gewenste effect | KRO-NCRV](#)

<sup>19</sup> [Ontwikkelingen in de vroegsignalering: hoe kijken gemeenten hier tegenaan? | Divosa](#)

In reactie op dit rapport heeft de VNG aangegeven dat er inmiddels aanvullende analyses hebben plaatsgevonden van de gegevens die men samen met Divosa heeft verzameld. De resultaten van de aanvullende analyses nuanceren volgens de VNG het hiervoor geschetste beeld dat zes op de tien gemeenten de extra rijksmiddelen voor vroegsignalering niet daarvoor inzetten. Uit een uitvraag over de motivatie blijkt volgens de VNG namelijk dat het overgrote deel van de gemeenten de extra middelen alsnog inzet (of wil inzetten) voor intensivering van de vroegsignalering. Een deel doet dit nog niet, omdat zij nog een bestedingsplan of beleidsplan moeten laten goedkeuren. Van de gemeenten die niet specifiek extra inzetten op vroegsignalering, zet een deel de middelen wel alsnog breder in voor initiatieven binnen het domein van schulden en armoedebeleid. Tot slot valt volgens de VNG op dat bijna geen enkele gemeente de extra middelen beschikbaar heeft gesteld voor het vergroten van het budget voor bijzondere bijstand.

### Beleidsmatig te dwingende inzet op saneringskredieten

In paragraaf 6.1 is opgenomen dat vanuit landelijk niveau de inzet van saneringskredieten door gemeenten sterk gestimuleerd wordt. Uit cijfers van de NVVK blijkt dat saneringskredieten steeds vaker worden ingezet. Daar zijn vanuit verschillende perspectieven goede redenen voor: de positieve effecten op de hulpvrager die snel van de schulden af is, maar ook voor schuldeisers kan het gunstig zijn, omdat het incasso- en administratiekosten bespaart en de in rekening gebrachte btw direct teruggevraagd kan worden. In het interview met de Beroepsvereniging Bewindvoerders Wsnp (BBW) werd bij deze ontwikkeling echter een belangrijke kanttekening geplaatst. Men ziet dat de inzet op een saneringskrediet in sommige gemeenten nu te absoluut dreigt te worden, dat het in alle situaties als beste oplossing wordt gezien. Er is dus eigenlijk geen afweging door schuldhulpprofessionals meer mogelijk; de werkwijze ‘inzet van een saneringskrediet, tenzij ...’ lijkt losgelaten te worden. De vraag volgens de BBW is echter of de inzet van een saneringskrediet wenselijk is, zeker als ook het perspectief van schuldeisers in de overweging wordt meegenomen. Bij een saneringskrediet kan een schuldeisers namelijk niet profiteren van een eventuele inkomensstijging over de afloperiode. In veel gevallen zal de kans daarop heel klein zijn, maar zeker bij hulpvragers in de uitkering met een sollicitatieplicht of bijvoorbeeld bij laatstejaarsstudenten, valt een inkomensstijging volgens BBW zeker niet uit te sluiten. Dit geldt zelfs nu de afloperiode teruggebracht is naar anderhalf jaar. Het is de vraag of voor dit soort groepen een saneringskrediet wenselijk is.

Het risico is reëel dat het belang van schuldeisers hiermee tekort wordt gedaan. De beroepsvereniging zou daarom graag zien dat schuldhulpprofessionals de ruimte behouden om maatwerk te leveren om alle betrokken belangen te dienen. Per geval zou afgewogen moeten worden wat de beste vorm van een schuldregeling is: bemiddelen of saneren. Dus eigenlijk: vasthouden aan de werkwijze ‘inzet van een saneringskrediet, tenzij ...’. Helaas ziet men dat in verschillende gemeenten het mantra is dat in principe bijna altijd een saneringskrediet ingezet moet worden en schuldhulpprofessionals in deze gemeente eigenlijk geen ruimte meer voelen voor de keuze ‘tenzij’.

Belangrijk is dat de BBW ook bij de inzet van schuld- bemiddeling nadelige gevolgen ziet voor schuldeisers, namelijk dat de boeken lang opengehouden moeten worden en in rekening gebrachte btw niet direct gevraagd kan worden. Daarbij wordt aangegeven dat dit argument sinds de halvering minder zwaar weegt voor schuldeisers. Doordat de afloperiode nu anderhalf jaar is, vindt er ook vaak geen tussentijds heronderzoek plaats.

De beroepsvereniging benoemde tot slot dat zij bang is dat grote schuldeisers door het werken met convenanten zich vaak niet bewust zijn van alle voors en tegens van het voorstel dat aan hen wordt gedaan. Men gaat op basis van het convenant op voorhand akkoord. In geval dat een saneringskrediet wordt aangeboden, zullen schuldeisers zich bijvoorbeeld meestal niet bewust zijn dat in het aangeboden dossier ook een alternatief (schuld bemiddeling) mogelijk is en dat het alternatief niet aangeboden wordt vanuit de invalshoek van de schuldeisers. Schuldeisers weten dus ook niet dat niet altijd voor hun de beste oplossing is. De respondent ziet het als risico dat als dit bewustzijn wel groeit bij schuldeisers, dit de medewerkingsbereidheid aan een schuldregeling of een convenant wel eens negatief zou kunnen beïnvloeden.

Het punt dat de BBW wil maken is dat er gemeenten zijn waarin een beleidsmatig te dwingende inzet op saneringskredieten bestaat en waarin er weinig ruimte meer is voor de werkwijze ‘inzet van een saneringskrediet, tenzij ...’. Belangrijk voor ons als onderzoekers is dat ditzelfde punt ook in een van de groepsinterviews met schuldhulpprofessionals autonoom is benoemd. De respondenten gaven in dit gesprek uit zichzelf aan dat in hun gemeenten er voor hen maar heel weinig ruimte is om geen saneringskrediet in te zetten. Dit terwijl men zelf bij sommige hulpvragers grote twijfels heeft of men het belang van de betrokken schuldeisers hiermee voldoende dient.



Men benoemde hier groepen waarvoor het zeer moeilijk is om vooraf goed te kunnen bepalen hoe de afloscapaciteit zich over anderhalf jaar gaat ontwikkelen. Het meest duidelijke voorbeeld dat de professionals benoemden, waren casussen waarin de hulpvrager een laatste jaar student is. De kans is reëel dat die binnen een jaar goed gaat verdienen, maar hoe hou je daar vooraf bij de bepaling van de omvang van het krediet rekening mee. In het interview werd duidelijk dat het gebrek aan ruimte om maatwerk te bieden in de vorm van de schuldregeling, de schuldhulpprofessionals zwaar valt. Men gaf zelf aan dat men om de inzet van een saneringskrediet te voorkomen, soms de keuze maakt om administratief vast te leggen dat veel schuldeisers een regeling weigeren. Men kan dan een aanvraag doen tot toelating tot de Wsnp, en daar is de inzet van een saneringskrediet uit gesloten.

In de andere groepsinterviews met schuldhulpprofessionals is bovenstaande casus ook besproken. De respondenten zagen allemaal ook dat een saneringskrediet niet in alle gevallen vanuit het perspectief van schuldeisers de beste optie is. Men voelt echter in de eigen organisatie wel de ruimte om dan een bemiddeling in te zetten; de werkwijze ‘inzet van een saneringskrediet, tenzij ...’ is nog onverkort van toepassing. Volgens de respondenten verschilt het van gemeente tot gemeente hoe dwingend er op de inzet van saneringskredieten wordt ingezet en hoeveel ruimte er nog overblijft voor de werkwijze ‘inzet van een saneringskrediet, tenzij ...’. Dit bepaalt dan ook de ruimte die professionals voelen om van geval tot geval te bekijken wat de beste vorm van schuldregeling is.

De VNG heeft in reactie op het conceptrapport aangegeven zich niet te herkennen in het beeld dat ‘saneringskrediet, tenzij’ is losgelaten in bepaalde gemeenten of dat professionals geen ruimte voor maatwerk kunnen bieden om een schuldbemiddeling aan te bieden. Uit de cijfers van de NVVK blijkt volgens de VNG namelijk dat geen enkel NVVK-lid alleen saneringskredieten verstrekt en geen schuldbemiddelingen aanbiedt. De inzet van een saneringskrediet heeft volgens de VNG dan ook voor alle betrokken partijen (inwoners en schuldeisers) meer voordelen dan nadelen. De voordelen van het inzetten van een saneringskrediet zijn voor zowel de inwoner als de schuldeiser groter dan eventuele nadelen, zoals volgens de VNG ook blijkt uit het onderzoek Merkbaar & Meetbaar. De situatie van de inwoner verbetert op meerdere leefgebieden zodra de inwoner schuldenzorgvrij is.

Uit twee eerder uitgevoerde onderzoeken blijkt volgens de VNG verder ook dat de meerderheid van de schuldeisers de voorkeur geeft aan een eenmalige betaling en het sluiten van de boeken<sup>20</sup>.

### Schrap verplichting aanbieden achterafbetaalmogelijkheid

In het dossieronderzoek zijn we schulden door de achterafbetaalmogelijkheid nog niet veel tegengekomen, maar uit gesprekken ontstaat het beeld dat vorderingen als gevolg van de achterafbetaalmogelijkheid na onze onderzoeksjaren fors zijn toegenomen. We hebben geprobeerd om ook de brancheorganisatie InRetail in ons onderzoek te betrekken. Deze belangenvertegenwoordiger van ondernemers met een (web)winkel in de non-food wilde om inhoudelijke redenen niet meewerken. Dat ligt mede in het feit dat vaak een intermediair (Klarna, Afterpay of anders) de verantwoordelijkheid voor de achterafbetaalmogelijkheid die de leden van de organisatie aan consumenten moeten bieden, op zich neemt. De brancheorganisatie gaf ons nog wel een belangrijke boodschap mee. De achterban van de organisatie zou graag af willen van de wettelijke verplichting tot het aanbieden van achterafbetaalmogelijkheid. De branche denkt dat dit gaat bijdragen aan het voorkomen van opbouw van schulden. De wettelijke bepaling waaraan men refereert, is art. 7:26 lid 2 BW. Dit artikel bepaalt dat de betaling moet geschieden ten tijde en ter plaatse van de aflevering. Bij een consumentenkoop kan de koper tot vooruitbetaling van ten hoogste de helft van de koopprijs worden verplicht. Deze bepaling is in het Burgerlijk Wetboek opgenomen in verband met malafide verkopers die de koopprijs zouden kunnen incasseren en dan in het niets zouden kunnen verdwijnen. Maar geen regel zonder uitzonderingen. Hoofddregel is dat de consumentkoper ten hoogste tot vooruitbetaling van de helft kan worden verplicht, maar in individuele gevallen (niet bij algemene voorwaarden, vgl. art. 7:6 lid 2 BW) kan van deze regel worden afgeweken. In overleg met de koper kan de verkoper dus een hoger percentage van de koopprijs vooruit laten betalen. Omdat dit per individueel geval geregeld moet worden komt het niet vaak voor. Bovendien zal de verkoper een risicoanalyse doen en als het risico te hoog is geen koopovereenkomst willen sluiten.

<sup>20</sup> <https://www.nvkv.nl/library/download/urn:uuid:d914ff5b-1cea-46e8-b2d2-6ebfd-dadf01d/20220420+onderzoeksrapport+meetbare+en+merkbaar+waarde+van+financiering+en+hulpverlening.pdf> en <https://martijnschut.blog/wp-content/uploads/2018/10/saneren-versus-bemiddelen.pdf>

### Maximale termijnen voor totstandkoming schuldregelingen

Hiervoor is al aangegeven dat we ook de voorzitter van de Beroepsvereniging Bewindvoerders Wsnp hebben geïnterviewd. Naast het eerder genoemde punt over saneringskredieten, maakt hij in zijn interview nog een ander wezenlijk punt dat de belangen van schuldeisers raakt. De respondent ziet namelijk dat hulpvragers soms erg lang in de door de gemeente geregleerde schuldhulpverlening of het schuldenbewind blijven hangen, en de optie voor instroom in de Wsnp al die tijd buiten beeld blijft. Volgens de beroepsvereniging zou dit moeten veranderen en men heeft hiervoor verschillende verbetervoorstellen. Een daarvan is het instellen van maximale termijnen voor de totstandkoming van een schuldregeling. Dus naast de al doorgevoerde verkorting van de afloperiode, zou ook de fase daarvoor moeten worden gemaximeerd en verkort. Het gaat dan om de fase waarin een minnelijke regeling tot stand moet komen. De beroepsvereniging denkt dan aan een maximale termijn van een half jaar om tot een minnelijke regeling te komen.

### Schuldeisers zien weinig in wettelijke reactietermijn

In onze interviews met schuldeisers blijkt dat zij nog steeds weinig voordeel zien in het instellen van een wettelijke reactietermijn. Het zou een oplossing zijn voor een probleem dat niet of nauwelijks bestaat (de meeste schuldeisers gaan namelijk akkoord, en die met convenanten vaak per ommegeande). Dat schuldregelingen traag tot stand komen, ligt volgens veel respondenten meer aan de kant van schuldhulpverlening. Ook zou het kunnen helpen als schuldhulpprofessionals meer en sneller contact zoeken met kleine schuldeisers, die vaak niet goed bekend zijn met regelingen, om hen uit te leggen wat er aan de hand is en dat het de beste optie is.

### Beslissingsbevoegdheid om schuldeisers te dwingen mee te doen bij gemeenten

In een aantal interviews is de suggestie gedaan dat het proces van schuldregelen vergemakkelijkt zou worden als de beslissingsbevoegdheid om schuldeisers te dwingen mee te gaan met een schuldregeling op een lager niveau dan de rechter belegd zou worden. Door de respondenten die dit punt inbrachten, is aangegeven dat dit bijvoorbeeld de gemeente zou kunnen zijn. De schuldeisers die het echt niet eens zijn met de beslissing van de gemeente, zouden dan gebruik kunnen maken van de wettelijke mogelijkheden tot bezwaar en beroep tegen deze beslissing. Het voordeel van deze werkwijze zou zijn dat de vertraging in het schuldregelingstraject door de inzet van een dwangakkoord (al snel drie maanden) weggenomen wordt.

### Veel verbetermogelijkheden benoemd in procedures en werkwijzen

Het viel verder op dat in veel interviews met landelijke stakeholders en schuldhulpprofessionals de respondenten vooral met procedurele voorstellen kwamen op de vraag wat volgens hen de deelname van schuldeisers aan schuldregelingen zou kunnen vergroten. Het vaakst genoemde verbetervoorstel is in dit verband het terugbrengen van de veelvoud aan systemen die schuldeisers en schuldhulpprofessionals nog steeds hanteren. Ook wil men, zeker de schuldhulpprofessionals, af van talrijke digitale toegangspoorten waarvoor steeds andere manieren van werken gelden. Door de grote variatie in werkwijzen kost de administratieve kant van het schuldregelen nog steeds heel veel tijd. De wens om tot één centrale toegangspoort te komen voor alle soorten schulden met daarbij een eenduidige (al dan niet verplichte) werkwijze, is dan ook veelvuldig benoemd. In de gesprekken bleek dat respondenten vanuit bovenstaand perspectief ook kijken naar de nieuwe Rijksincassovisie. Men is bang dat de daarin voorgestelde centrale toegangspoort tot alle overheidsschulden van particulieren vooral resulteert in weer een extra portal. Dit terwijl men dus liever één portal ziet in de toekomst.

## De positie van schuldeisers

Tot slot is het belangrijk te vermelden dat respondenten regelmatig hebben aangegeven dat al het nieuwe beleid rondom schuldhulpverlening van de laatste jaren is opgezet vanuit de belangen van de hulpvrager. De positie van schuldeisers is daarbij niet, of in ieder geval te weinig, meegewogen. Schuldeisers ervaren dit concreet naar aanleiding van het politieke besluit tot halvering van de aflostermijn. Ze benadrukken de legitimiteit van de positie van schuldeisers, vanwege het belang van naleving van regels voor vertrouwen in het economisch systeem. Schuldeisers hebben bij schuldregelingen weinig te winnen, doordat de aangeboden percentages vaak laag zijn. Tegelijkertijd worden ze geacht, soms met weinig toelichting, akkoord te gaan met een voorstel. Een aantal respondenten geeft aan er niet altijd zeker van te zijn dat het gedane aanbod echt het maximale is, bijvoorbeeld wanneer niet duidelijk is of een hulpvrager echt niet meer kan werken. Te weinig aandacht voor de positie van schuldeisers zou volgens respondenten op termijn de bereidheid van schuldeisers om mee te werken aan schuldregelingen wel eens kunnen verminderen.

## 6.4 Perspectief wetenschappers

Voor ons onderzoek zijn ook drie wetenschappers geïnterviewd die actief zijn op het terrein van schuldhulpverlening of insolventievraagstukken. De perspectieven die de wetenschappers met ons gedeeld hebben, sloten grotendeels aan bij onze eigen onderzoeksbevindingen of die uit eerder uitgevoerd onderzoek. Eén wetenschapper, Reinout Wibier (hoogleraar privaatrecht) bracht nog een afwijkend perspectief in op wat de positie van schuldeisers bepaalt of kan bepalen om mee te werken aan (minnelijke en wettelijke) schuldregelingen. Dit perspectief lichten we hieronder toe. Hierbij is belangrijk om aan te geven dat het perspectief niet empirisch onderbouwd is, maar voortvloeit uit een eigen analyse op de rechtsregels, door veel mensen uit het werkveld erover te interviewen en door ervaringen in de praktijk van herstructurering van grote ondernemingen.

Volgens Wibier wordt de keuze van een schuldeiser om mee te werken aan (minnelijke en wettelijke) schuldregelingen mede bepaald door de vraag of hij er zeker van kan zijn dat hij niet de enige is die water bij de wijn moet doen. Niemand wil die 'sufferd' zijn die zich met een kluitje in het riet laat sturen, terwijl andere schuldeisers een relatief beter aanbod ontvangen. Dit verklaart volgens Wibier deels waarom het huidige systeem niet werkt. Een individuele schuldeiser handelt rationeel als hij bij betalingsonmacht probeert zo veel mogelijk binnen te halen.

Voor het collectief is dit slecht (oplopende executiekosten, nog lagere opbrengst), maar vanuit de individuele schuldeiser is het rationeel handelen. Het biedt ook een premie op relatief agressief incassodrag. Insolventierecht is (mede) bedoeld om schuldenaren te beschermen tegen de stortvloed aan schuldeisers die nog iets proberen binnen te halen, maar functioneert daartoe op dit moment onvoldoende voor natuurlijke personen. Kijken we specifiek naar het vraagstuk of schuldeisers akkoord moeten gaan met een schuldregeling, dan moeten we constateren dat het belangrijk is dat alle schuldeisers ervan overtuigd moeten zijn dat dat wat aan hen wordt aangeboden in het kader van een akkoord of minnelijk traject het maximaal haalbare is.

Hoogleraar Wibier doet in een artikel in het Tijdschrift voor Insolventierecht<sup>21</sup> een aantal voorstellen om het insolventierecht op het bovenstaande punt te verbeteren zodat in de minnelijke fase kan worden 'geslagen met de stok' van het insolventierecht om schuldeisers meer rationele prikkels te geven om akkoord te gaan met een regeling in een minnelijk traject. Alvorens op deze voorstellen in te gaan, is het goed te vermelden dat de hoogleraar in het gesprek ook benoemde dat het eigenlijk heel wonderlijk is dat de samenleving vaak zo verschillend lijkt te denken over ondernemers met schulden enerzijds en natuurlijke personen met schulden anderzijds. Voor ondernemers met een levensvatbare onderneming geldt dat zij in de Wet homologatie onderhands akkoord (Whoa) een effectief herstructureringsinstrument hebben gekregen van de wetgever. Doel van deze regeling is zo snel en effectief mogelijk schulden herstructureren, zodat de (op zichzelf levensvatbare) onderneming die te kampen heeft met een ondraaglijke schuldenlast, zo snel mogelijk voort kan. Er lijkt een groot draagvlak in de samenleving te bestaan voor de gedachte dat een onderneming met schulden daar zo snel mogelijk vanaf moet kunnen, en dat schuldeisers daarbij desnoods een flinke veer moeten laten. Bij betalingsonmacht van natuurlijke personen lijkt de samenleving echter minder rationeel te handelen dan bij bedrijven. Bij natuurlijke personen komt er op de één of andere manier toch vaak een soort (negatief) waardeoordeel om de hoek kijken. Hoogleraar Wibier denkt dat het zou helpen wanneer de samenleving ook de natuurlijke persoon/hulpvrager met een betalingsonmacht zakelijk/rationeel gaat benaderen. Dit om de hulpvrager beter te beschermen.

<sup>21</sup> Prof. mr. R.M. Wibier, Drie dringende wetswijzigingen voor natuurlijke personen met schulden, Tijdschrift voor Insolventierecht 2023/23 (23 mei 2023).

Hieronder presenteren we samengevat de voorstellen die hoogleraar Wibier in een artikel in het Tijdschrift voor Insolventierecht doet voor het verbeteren van het insolventierecht om schuldeisers meer rationele incentives te geven akkoord te gaan met een regeling in een minnelijk traject. De toelichting op de voorstellen verwijzen wij naar het desbetreffende artikel. Het gaat om de volgende voorstellen:

1. **Maak de weg naar het onderhandse (dwang)akkoord zo eenvoudig mogelijk.** Natuurlijke personen moet het, in navolging van de uitgangspunten van de Whoa (voorkoming van uitstel tot betaling of faillissement), makkelijker worden gemaakt om tot een (onderhands) dwangakkoord te komen. Daarmee kan voorkomen worden dat zij in de Wsnp terechtkomen.
2. **Regel de mogelijkheid dat een dwarsliggende minderheid na goedkeuring (homologatie) door de rechtbank aan het akkoord wordt gebonden.** Het akkoord kan worden voorbereid op dezelfde manier als nu gebruikelijk is in het minnelijke traject. De onderhandelingspositie van de hulpvrager in dat minnelijke traject wordt versterkt doordat hij het dwangakkoord achter de hand heeft wanneer schuldeisers niet akkoord gaan. Tegen homologatie of de weigering daarvan zou (in navolging van de Whoa) geen rechtsmiddel open moeten staan.
3. **Geef natuurlijke personen een schone lei na faillissement.** Om de kansen op het slagen van een minnelijk traject en eventueel een dwangakkoord nog verder te vergroten, zou een faillissement van een natuurlijk persoon na afwikkeling ook tot een schone lei moeten leiden door afdwingbaarheid aan niet-betaalde vorderingen te ontzeggen. Op die manier komt de onderhandeling over een minnelijke regeling in de schaduw van die fall back-optie te staan, wat de onderhandelingspositie van de hulpvrager zal versterken.
4. **Verbeter het brede moratorium.** Om de hulpvrager in de gelegenheid te stellen een onderhands akkoord in relatieve rust voor te bereiden, moet er een algehele incassostop beschikbaar komen, vergelijkbaar met de afkoelingsperiode die in het kader van de Whoa kan worden afgekondigd. Op grond van de Wgs bestaat al de mogelijkheid tot het afkondigen van een zogenaamd 'breed moratorium', maar dat wordt in de praktijk niet toegepast doordat het als te ingewikkeld wordt ervaren.

## HOOFDSTUK 7

# Hoofdconclusies en aanbevelingen

## 7.1 Hoofdconclusies

De hoofdstukken 3 tot en met 6 bevatten de antwoorden op de elf deelvragen die we met dit onderzoek moesten beantwoorden. In deze paragraaf trekken we een aantal hoofdconclusies uit de bevindingen die het onderzoek heeft opgeleverd. Onze hoofdconclusies zijn:

- Een belangrijk inzicht uit het onderzoek is dat in de periode 2017-2019 tussen de 70 en 85 procent van de schuldregelingstrajecten succesvol tot stand komt. Dit komt mede door de medewerking van schuldeisers aan de regeling. Een groot aantal schuldeisers gaat zelfs op voorhand akkoord met een voorstel tot een minnelijke schuldregeling, mits aan een aantal voorwaarden voldaan is. Voorwaarden zijn bijvoorbeeld dat er geen sprake mag zijn van een fraudevordering. Afspraken tussen schuldeisers en schuldhulpverlening op basis van NVVK-convenanten dragen bij aan deze houding van schuldeisers.
- De medewerking van schuldeisers aan een schuldregeling is na 2019 volgens de door ons geïnterviewde partijen alleen maar verder gegroeid. Belangrijke verklaringen hiervoor zijn de aanpassingen rondom niet-saneerbare vorderingen en een toename van het aantal convenanten met grote schuldeisers. Voor wat betreft niet-saneerbare vorderingen is het beleid soepeler geworden met betrekking tot schulden uit een strafrechtelijke veroordeling en fraudevorderingen op basis van socialezekerheidsregelingen.
- In de onderzoeksperiode 2017-2019 kwam een kleine minderheid van de minnelijke schuldregelingen niet tot stand. Een reden hiervoor kan zijn dat schuldeisers weigeren akkoord te gaan met een regelingsvoorstel. In ons dossieronderzoek vallen bepaalde schuldeisers op die relatief vaak weigeren. Ook in de gesprekken met schuldhulpprofessionals komen in vrijwel alle gesprekken dezelfde (typen) vaak weigerende schuldeisers naar voren als uit ons dossieronderzoek: bepaalde incassobureaus, bepaalde banken, woningcorporaties en in een aantal gevallen ook kinderdagverblijven. Ook kleine ondernemers en privéschuldeisers weigeren relatief vaak.
- Het standaard krijgen van een dubbel percentage voor eigenaren van een preferente vordering (vaak overheidsorganisaties) blijkt in de praktijk geen invloed te hebben op de bereidheid van concurrente schuldeisers om akkoord te gaan met een minnelijke schuldregeling. Voor schuldeisers met concurrente vorderingen is het volgens geïnterviewden simpelweg een gegeven dat sommige vorderingen preferent zijn en de betrokken schuldeisers in de schuldregeling een iets hoger percentage krijgen.

- Uit onze dossieranalyse, interviews, deskresearch naar eerder uitgevoerd onderzoek en een juridische analyse van rechterlijke uitspraken in dwangakkoorden komen op hoofdlijnen steeds dezelfde redenen naar voren waarom schuldeisers (in eerste instantie) weigeren mee te gaan in een minnelijke schuldregeling. De vier meest gevonden redenen zijn:
  1. De belangrijkste weiger-reden is dat de schuldeiser de indruk heeft dat niet het maximaal haalbare wordt aangeboden. Hierbij wordt door de schuldeisers ook verwezen naar de inspanningsverplichting, wat betekent dat hulpvragers zich maximaal dienen in te spannen om maximaal af te kunnen lossen gedurende de looptijd van de schuldregeling.
  2. De tweede reden om niet akkoord te gaan is dat het een niet-saneerbare vordering betreft. In veel gevallen gaat het dan om schulden die voortkomen uit een boete of fraude. Alleen publieke schuldeisers voeren deze reden aan om te weigeren.
  3. Een derde reden om te weigeren is dat schuldeisers de aangeboden aflossing te laag vinden. Vaak wordt als argument genoemd dat het aangeboden bedrag niet in verhouding staat tot de schuld.
  4. Een vierde reden om niet akkoord te gaan betreft de kwaliteit van het dossier. Schuldeisers zijn in een aantal gevallen van mening dat het dossier van onvoldoende kwaliteit is. In het dossier wordt bijvoorbeeld de ontstaansgeschiedenis van de schulden gemist.

Schuldhulpprofessionals gaven in hun interviews aan dat bij de weigering van kleine ondernemers en privéschuldeisers, naast het feit dat de financiële impact van het totaal aan openstaande bedragen op de persoonlijke financiën van de schuldeiser meestal relatief groter is dan bij grote ondernemingen, emotie of weerstand regelmatig een rol speelt. De schuldvraag weegt voor deze groep schuldeisers zwaarder dan bij de grote schuldeisers. Men kent de hulpvrager vaak direct, maar ook speelt onwetendheid over het minnelijke schuldregelen een rol. De personen hebben vaak voor de eerste keer (en mogelijk ook voor de laatste keer) hiermee te maken.

Een deel van de weigerende schuldeisers ziet in de fase waarin geprobeerd wordt een minnelijke schuldregeling tot stand te brengen, verder liever dat de keuze voor sanering van hun vorderingen wordt gemaakt door een rechter. De keuze om een hulpvrager toe te laten tot een schuldsanering is vanuit het perspectief van deze groep door de inzet van de rechter objectiever. Ook verwachten sommige schuldeisers dat ze meer krijgen in een Wsnp-traject. Men verwacht dat afspraken die over bijvoorbeeld iemands inspanningsverplichting worden gemaakt om maximaal af te lossen op de openstaande vordering, beter en intensiever worden gecontroleerd bij een wettelijke schuldsanering dan bij een minnelijke schuldregeling.

- In veel interviews, en bijvoorbeeld ook in het duo-interview met de insolventierechters, is genoemd dat schuldhulpprofessionals in de minnelijke schuldhulpverlening meer tijd zouden moeten steken in het richting schuldeisers kwalitatief goed onderbouwen dat er daadwerkelijk sprake is van problematische schuldsituatie en dat de geboden regeling voor de schuldeisers echt het maximaal haalbare is. En dat bijvoorbeeld een Wsnp voor de schuldeiser minder gaat opleveren. De schuldhulpprofessionals zullen moeten leren hierover volledig transparant te zijn. Bovendien hebben schuldeisers er recht op dit te weten, wanneer ze geacht worden een voorstel te aanvaarden en veel geld kwijt te schelden. Dit geldt zeker richting schuldeisers die weinig ervaring hebben met schuldregelen. Weigering van schuldeisers om mee te doen aan een regeling, is nu namelijk vaak terug te leiden tot een gebrek aan vertrouwen dat echt het maximaal haalbare geboden is.
- De inzet op saneringskredieten maakt onderdeel uit van de bestuurlijke afspraken over de basisdienstverlening schuldhulpverlening die in maart 2024 zijn gemaakt. In iedere individuele situatie dient er een afweging te worden gemaakt, waarbij het belang van schuldeisers en de afloscapaciteit wordt meegewogen. In de uitwerking van de basisdienstverlening zal de werkwijze ‘inzet van een saneringskrediet, tenzij ...’ concreter vorm gaan krijgen.

- We hebben in onze interviews ook een breed draagvlak waargenomen voor het feit dat er beleidsmatig veel inzet is om ervoor te zorgen dat schulden niet onnodig groot worden en schuldsituaties minder vaak problematisch worden. Dit zal ook betekenen dat er minder vaak minnelijke schuldregelingen nodig zijn, en dat is altijd in het belang van schuldeisers. De wettelijke verankering van de vroegsignalering wordt in relatie tot het voorgaande dan ook als een belangrijke stap gezien. Wel is vanuit het perspectief van schuldeisers benoemd dat vroegsignalering nog beter en tussen gemeenten meer uniform vorm moet krijgen. In de interviews met een aantal grote overheidsschuldeisers hebben de respondenten verder aangegeven dat hun organisatie ook het nut ervan inziet om signalen te delen met gemeenten, maar dat dit juridisch vaak ingewikkeld is.
- Uit de interviews komt tot slot een beeld naar voren dat veel recente (voorgenomen) beleidsontwikkelingen ingegeven zijn vanuit het perspectief van de hulpvrager. De beleidsmakers lijken hierbij te weinig oog te hebben voor de belangen van schuldeisers. Het risico dat men daarin ziet, is dat het op langere termijn de medewerking van schuldeisers aan schuldregelingstrajecten negatief zou kunnen beïnvloeden. De belangrijkste beleidsontwikkeling die in deze context is genoemd, is de halvering van de afloperiode van de Msnp en Wsnp zonder aandacht voor betere begeleiding en nazorg vanuit gemeenten om voor schuldeisers terugval en recidive van schuldenaren te voorkomen.

## 7.2 Aanbevelingen

We sluiten ons rapport af met een aantal aanbevelingen om de positie van schuldeisers te versterken bij schuldhulpregelingen. Deze aanbevelingen zouden moeten helpen om nog meer schuldeisers snel akkoord te laten gaan met een voorstel tot een minnelijke schuldregeling.

Onze aanbevelingen zijn:

1. In het kader van de professionalisering van de minnelijke schuldhulpverlening raden wij aan dat er in de scholing of bijscholing van schuldhulpprofessionals specifiek meer aandacht komt voor het (juridisch) goed beargumenteren richting schuldeisers dat het voorgedragde minnelijke voorstel het maximaal haalbare is. Zorg er met andere woorden voor dat schuldhulpprofessionals maximale transparantie bieden aan de schuldeisers die mee moeten gaan in de regeling. Dit zal schuldeisers het vertrouwen moeten geven dat ze ook echt het maximale geboden krijgen.
2. Zorg in het verlengde hiervan voor duidelijke communicatie over schuldregelingen richting schuldeisers. Het is belangrijk dat (specifiek kleine) schuldeisers weten wat hun mogelijkheden zijn en vertrouwen hebben in de regeling. Zorg bijvoorbeeld voor goed vindbare informatie voor kleine ondernemers vanuit een neutrale, niet bij de schuldregeling betrokken, organisatie, zoals de Kamer van Koophandel (KVK).
3. Pas de communicatie over het instrument saneringskrediet richting gemeenten zodanig aan dat in alle gemeenten geborgd blijft dat schuldhulpprofessionals de ruimte voelen om zelf de afweging te kunnen maken tussen de inzet van een saneringskrediet en een schuldbemiddeling. De professionals moeten dus vast kunnen blijven houden aan de werkwijze 'inzet van een saneringskrediet, tenzij ...'. De professionals moeten bij de keuze die van invloed is op schuldeisers namelijk ook het belang van schuldeisers kunnen laten meewegen.

4. De NVVK heeft met veel landelijke schuldeisers inmiddels convenanten afgesloten. Die convenanten zijn van toegevoegde waarde voor het schuldregelingsproces. Nog niet alle convenanten zijn echter al voldoende werkend, het gaat dan in ieder geval om het convenant met Aedes voor woningcorporaties. Aedes is niet in de positie om bindende afspraken te maken namens hun sector en het convenant is nu nog door te weinig leden van Aedes ondertekend. Het is onze aanbeveling dat de NVVK en Aedes extra inzet plegen om ook dit convenant voor de sector werkend te krijgen. Uit ons onderzoek komt namelijk naar voren dat woningcorporaties tot de groep vaker weigerende schuldeisers behoren.
5. Vergeet tot slot bij toekomstige beleidsontwikkelingen niet om ook het belang van schuldeisers beter of in ieder geval meer zichtbaar mee te wegen. Ze hebben volgens ons een gerechtvaardigd belang om op te komen voor hun positie en hebben vertrouwen nodig dat hun belang voldoende geborgd is en blijft. Om tot minnelijke akkoorden te blijven komen, is het belangrijk dat schuldeisers ervaren dat hun belang ook meegewogen blijft worden.



# Literatuurlijst

## Geraadpleegde onderzoeken

- HUU, Kennisanalyse invordering (2023)
- Ministerie van SZW, Kamerbrief met actualisering Rijksincassovisie, Rijksoverheid (2023)
- Wolter Hassink et al, De Wsnp: effectief doch onbemind!?, NJB 2023/2047 (2023)
- Panteia/HUU/Kredietbank Nederland, Ophogingen (2021)
- Bureau Bartels, Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten (2020)
- Berenschot, Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties (2019)
- Martijn Schut en Joke de Cock, Saneren versus bemiddelen, Utrecht (2018)

## Geraadpleegde websites

- <https://dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld/>
- <https://www.nvvk.nl/over-nvvk/jaarverslagen>

# Bijlagen

## BIJLAGE 1

# Respondenten interviews

## Interviews met landelijke stakeholders

1. Frits Gill (landelijk vaktechnisch coördinator invordering), Belastingdienst
2. Rémi Langenberg (strategisch adviseur), CAK
3. Bernard Postema (senior juridisch beleidsadviseur), CJIB
4. Mariëlle Kelderman (beleidsadviseur studiefinanciering), DUO
5. Rick van der Plas (hoofd inning), LBIO
6. Jurgen Janssen (senior juridisch medewerker advies & beleid) & Jarik Bouw (strategisch beleidsadviseur), UWV
7. Roel Kaljee (programmamanager retail en consumentenzaken) & Martin Neef (manager betalen & incasso bij Vattenfall), Energie-Nederland
8. Groepsinterview met verschillende zorgverzekeraars via Zorgverzekeraars Nederland
  - Jeroen van de Werken (manager debiteurenbeheer), Achmea
  - Patricia van Oosterhout (manager debiteurenbeheer, customer eXperience & selfservice BI), CZ
  - Paul van Iersel (area lead – gebruik maken van je verzekering) & Jeroen Kistenmaker (teamlead hulp bij betalen), Menzis
  - Peter van Dorst (manager creditmanagement & expertleider betalen en incasso), VGZ
9. Rosalie van Heijst (senior beleidsmedewerker) & Mariëlle Fleuren (projectleider van programma verbinden schuldendomein), VNG
10. Virginia Anches (beleidsadviseur fiscale zaken) & Harriet Hanemaaijer (beleidsmedewerker bij Waternet), UvW
11. Oscar Jans (gerechtsdeurwaarder in Groningen & bestuurslid KBvG), KBvG
12. Connie Maathuis (voorzitter), NVI
13. Susanne van Dijk (strategisch beleidsadviseur), VNO-NCW/MKB Nederland
14. Groepsinterview met verschillende woningbouwverenigingen (via Aedes)
  - Rudolph de Groot (manager shared service center & VvE beheer), Staedion
  - Brigitta Hofs – de Klerk (teamleider huurprijs & huurincasso) & Daniëlle Frijhoff (manager huurservice), Ymere
15. Judith van Geffen (beleidsadviseur) & Linda van Vliet (programmamanager), NVVK
16. Maarten Nieuwenburg (senior beleidsmedewerker strategie & beleid), Bureau WSNP
17. Marco Roos (verantwoordelijk voor beleid & change), Jackeline de Jong (verantwoordelijk voor customer journey) & Gabriëlle van Hecke (verantwoordelijk voor juridische zaken), ING Collections (via NVB)
18. Hans Wormer (belastingen & uitkeringen), Gemeente Almere<sup>22</sup>
19. Willem Los (schuldrustcoach), ONSbank
20. Michiel Noordzij (voorzitter), Beroepsvereniging Bewindvoerders Wsnp
21. Brecht Osselaer, Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland<sup>23</sup>

## Interviews met wetenschappers

1. Reinout Wibier (Hoogleraar privaatrecht, Tilburg University)
2. Nick Huls (Emeritus hoogleraar Rechtssociologie, Leiden University)
3. Ton Jongbloed (hoogleraar Executie- en beslagrecht Universiteit Utrecht)

<sup>22</sup> Deze respondent is tevens bestuurslid van de Landelijke Vereniging Lokale Belastingen

<sup>23</sup> Met deze respondent heeft geen interview plaatsgevonden, maar hij heeft in de rapportagefase op verzoek van onze opdrachtgever vanuit het perspectief van de achterban van de VFN ons wel per e-mail input voor het rapport geleverd.

## Interviews met insolventierechters

1. mr. Jacqueline Frima, Rechtbank Den Haag
2. mr. Ron Cats, Rechtbank Den Haag

## Groepsinterviews met schuldhulp-professionals

Er hebben tot slot zeven (groeps)interviews plaatsgevonden met schuldhulpprofessionals van de respectievelijk de Kredietbank Groningen, de Kredietbank Limburg, de Kredietbank Amsterdam, de Kredietbank Den Haag en van de gemeenten Weert, Venray, Midden-Groningen en Heerenveen. In totaal hebben zo'n veertig professionals aan deze interviews meegedaan.

## BIJLAGE 2

# Samenstelling begeleidingscommissie en klankbordgroep

## Leden begeleidingscommissie

- Marion Vreeburg, Ministerie van SZW
- Lisa Kuijs, Ministerie van SZW
- Sharon Hak, Ministerie van JenV<sup>24</sup>
- Linda Spronck, Belastingdienst
- Maria Zariëfie, Ministerie van Financiën<sup>23</sup>

## Leden klankbordgroep

- Lisa Kuijs, Ministerie van SZW
- Judith van Geffen, NVVK
- Linda Doedee, Bureau Wsnp
- Oscar Jans, KBvG
- Susanne van Dijk, VNO-NCW en MKB-Nederland
- Martin Neef, Vattenfall/Schuldeiserscoalitie
- Rosalie van Heijst, VNG
- Mariëlle Fleuren, VNG
- Virginia Anches, Unie van Waterschappen
- Kosta Skliris, Landelijke Cliëntenraad
- Sigrid Beute, UWV
- Hans Wormer, Gemeente Almere, afdeling Belastingen & Uitkeringen

De Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden en Sociaal Werk Nederland zijn ook door het Ministerie van SZW gevraagd deel te nemen aan de klankbordgroep. Beide organisaties is het gelukt daar invulling aan te geven.

<sup>24</sup> Bij het startoverleg werd het Ministerie van JenV vertegenwoordigd door Irene Ritman en nam vanuit het Ministerie van Financiën ook Marieke Giezen deel aan het overleg.



## ‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)