

# Naar een maatschappelijk effectieve schuldenrechter

*Nick Huls\**

Recentelijk pleitten enkele insolventiejuristen voor een spoedige invoering van de WHOA, de Wet homologatie onderhands akkoord.<sup>1</sup> Vanwege de coronacrisis verwachten zij veel maatschappelijke schade als deze schuldsaneringswet voor bedrijven niet snel wordt aangenomen.<sup>2</sup>

Het kabinet sloot op 26 maart een convenant dat huisuitzettingen tijdens de coronacrisis verbiedt. Staatssecretaris Van Ark van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) riep alle betrokken instanties op om een coulante houding aan te nemen ten opzichte van financieel kwetsbare mensen.<sup>3</sup> Duidelijk is dat de coronacrisis niet alleen schulden zal veroorzaken bij ondernemingen, maar ook bij (nieuwe groepen) particulieren (Klamer & Sanders 2020).

In dit artikel pleit ik ervoor om de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp), die een schone lei mogelijk maakt, recessieproof te maken. Er bestaat grote maatschappelijke behoefte aan een ruime toegang tot een actieve schuldenrechter die kwijtschelding van schulden faciliteert.

## De geschiedenis van de Wsnp

Kwijtschelding van schulden via de wettelijke schuldsanering mocht zich in het verleden niet in een grote populariteit van praktijkjuristen verheugen. Toen de Wsnp in 1996 bij de Eerste Kamer aanhangig was, riep de Amsterdamse advocaat Van Hees de senatoren op om de wet

\* Prof. mr. N.J.H. Huls is emeritus hoogleraar rechtssociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit Leiden. Hij was in 1986 betrokken bij de totstandkoming van de Wsnp. Hij dankt Geert Lankhorst voor zijn kritische commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1 *Handelingen II* 2019/20, 35249.

2 'Experts pleiten voor zo snel mogelijke invoering nieuwe faillissementswet', *de Volkskrant* 18 maart 2020.

3 Brief staatssecretaris Van Ark (SZW) van 26 maart 2020, referentie 43175.

te verwerpen. Hij schetste het beeld van debiteuren die zich ‘op de fiets’ gemakkelijk van hun schulden zouden kunnen bevrijden (Van Hees 1996; Huls 1999, p. 14-16). Zijn betoog leidde tot een drempelverhoging voor de toelating tot de schuldsanering (Lankhorst 1997). In 2003 klaagden de rechters bij de minister van Justitie dat ze te veel saneringszaken kregen van debiteuren die ‘er nog niet klaar voor waren’. In reactie hierop werden wederom enkele drempels in de wet opgenomen (Verschoof 2004). De toegang tot het wettelijke traject is uitsluitend mogelijk, als eerst een minnelijk traject bij de gemeente is doorlopen. Pas na een zogenoemde 285 Fw-verklaring dat het minnelijke traject is mislukt, kan de debiteur bij de rechter terecht. Na de invoering van de Wsnp stelden Jungmann e.a. (2001) in een wetsevaluatie vast dat het minnelijke traject van de gemeente en het wettelijke traject via de rechtbank gescheiden werelden waren gebleven en niet goed op elkaar aansloten. Recentelijk kwam het bureau Berenschot tot eenzelfde conclusie (Berkhout e.a. 2019, zie ook het artikel van Baan & Berkhout in dit themanummer). Er is in de wereld van de hulp bij schulden geen sprake van samenwerking in een keten, maar van een gebroken ketting. Professionele deelbelangen domineren, waardoor procedures te lang duren en schuldenaren onvoldoende worden geholpen.

### **De marginalisering van de Wsnp**

Na een vlotte start is de Wsnp in de loop der jaren naar de marge van het schuldenveld gedreven. De instroom daalde van ruim 14.000 zaken in 2011 tot 4.632 in 2019.<sup>4</sup> Deze daling heeft vier oorzaken (Huls 2016, p. 49-65).

- In de eerste plaats is voor het minnelijke traject een ruime financiering beschikbaar, omdat schuldhulp een onderdeel is van het gemeentelijke armoedebeleid, dat door het ministerie van SZW wordt gefinancierd. De Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs) uit 2012 verlegde het zwaartepunt van het beleid naar de gemeenten, die schuldhulp van een bepaald niveau moeten bieden. Bovendien heeft het minnelijke traject sinds 1 januari 2018 extra juridische bevoegdheden gekregen (een moratorium bij bedrei-

4 Zie de Monitoren Wsnp vanaf 2005 tot en met 2019, te raadplegen op [www.bureauwsnp.nl](http://www.bureauwsnp.nl).

gende situaties, een dwangakkoord en voorlopige voorzieningen bij spoedeisende zaken, respectievelijk de artikelen 287b, 287a en 287 lid 4 van de Faillissementswet (Fw).

- Een tweede oorzaak is de sterke opkomst van het beschermingsbewind voor schulden sinds de wetwijziging in artikel 1:431 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) in 2013, die onderbewindstelling bij de kantonrechter voor problematische schulden expliciet mogelijk maakte. Voor dit schuldenbewind kan door schuldenaren met een laag inkomen een beroep worden gedaan op de bijzondere bijstand.
- In de derde plaats spelen sinds 2015 in het kader van de decentralisatie van het sociale domein (de Wet maatschappelijke ondersteuning) wijkteams een grote rol, die tijdens de zogeheten keukentafelgesprekken dikwijls schuldenproblemen tegenkomen.
- Een vierde oorzaak is gelegen in de terughoudende opstelling van het ministerie van Justitie, dat ermee akkoord ging dat de beleidsfocus is verschoven van schuldenvrij (de Wsnp) in het wettelijke traject naar ‘hanteerbare schulden’ in het minnelijke traject en het schuldenbewind. De schuldsanering werd door opeenvolgende kabinetten gepresenteerd als een onaantrekkelijk alternatief, een uiterst middel, een ‘ultimum remedium’.<sup>5</sup>

Deze vier ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de rechter steeds verder uit beeld is geraakt en dat SZW het overheidsbeleid inzake schulden domineert. Dit ministerie beschikt echter vanwege de grondwettelijk verankerde gemeentelijke autonomie nauwelijks over directe sturingsmogelijkheden.

De gemeentelijke praktijk houdt mensen langer in de schulden in plaats van dat zij tijdig perspectief biedt op een schone lei. Slechts een beperkt aantal gemeentelijke interventies leidt tot de afkoop c.q. eindigheid van schulden.

Op 2 april 2020 heeft minister Dekker het wetsvoorstel Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind ingediend.<sup>6</sup> Gemeenten mogen, drie maanden nadat het schuldenbewind is ingesteld, de rechter adviseren om een lichtere vorm van gemeentelijke ondersteuning vast te stellen. Gemeenten kunnen zo hun regierol in de schuldhulpverlening beter

5 Zie de toelichting bij het Besluit breed moratorium van staatssecretaris Kleinsma en minister Van der Steur bij het inzenden van de internetconsultatie op 24 mei 2016.

6 Zie persbericht ministerie van JenV van 1 april 2020, ‘Adviesrecht gemeenten helpt mensen met schulden’, *Kamerstukken II* 2019/20, 35428.

vervullen volgens de toelichting. Verder regelt het wetsontwerp dat schuldenbewind alleen voor een bepaalde tijd kan worden ingesteld. Op weg naar de schone lei van de Wsnp staan anno 2020 talrijke hor- den bij verschillende adressen die de debiteur moet nemen: een keu- kentafelgesprek met het wijkteam, de hulp van een vrijwilliger, een traject bij een professionele private of gemeentelijke schuldhulpverle- ner, een budgetcoach, het beschermingsbewind, het bemachtigen van een modelverklaring van artikel 285 Fw, et cetera.

De huidige situatie is een maatschappelijk en juridisch doolhof. Het gevolg is dat de debiteuren vaak vast komen te zitten in een onontwar- bare kluwen van regels, overheidsinstanties en belanghebbenden (Jungmann e.a. 2018). Debiteuren verkeren in een soort *Hotel Califor- nia*: ze kunnen wel uitchecken in het minnelijke traject, maar ze berei- ken niet de uitgang van de schone lei.<sup>7</sup>

### De dubbelrol van de rechter bij schulden

Zowel voor crediteuren als voor debiteuren is de toegang tot de rechter problematisch. Voor *crediteuren* is het innen van schulden bij particulieren moeilijker geworden door de verhoging van de griffie- rechten. De minister voor Rechtsbescherming heeft wel een wetsont- werp aangekondigd waarin een verlaging van het griffierecht wordt geregeld voor vorderingen tussen de € 500 en € 5.000.<sup>8</sup> Verder is het voor landelijk werkende crediteuren bezwaarlijk dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de manier waarop de rechtbanken vorderingen beoordelen en de relevante regelingen toepassen.

Voorts is een probleem voor de ‘gewone’ crediteuren dat er bij proble- matische schulden in de particuliere sfeer doorgaans meer dan tien andere crediteuren betrokken zijn, die allen hun rechten opeisen. Niet zelden heeft de overheidsvordering een juridische preferentie. De knellende schuldenwetgeving leidt ertoe dat vrijwillige regelingen moeilijk tot stand komen (Jungmann e.a. 2018).

Voor de *debiteuren* zijn de hardere incassopraktijken, zowel van pri- vate als van publieke schuldeisers, problematisch omdat deze vaak betalingsregelingen in de weg staan. Veel schuldenaren verschijnen

7 Vgl. de slotzin van de megahit ‘Hotel California’ van The Eagles: ‘You can check out any time you want, but you can never leave.’

8 Brief van 4 december 2019, *Handelingen II* 2019/20, 29279, nr. 554.

niet op de terechtzitting als een vordering tegen hen wordt ingesteld, wat resulteert in verstekvonnissen met extra kosten. Er bestaat derhalve behoefte aan een effectievere rol van de rechter bij de aanpak van problematische schulden.

### **Maatschappelijk effectieve rechtspraak**

In het regeerakkoord is een schuldenrechter aangekondigd die de problemen van de debiteur in samenhang (met 'regie') kan aanpakken. In de periode dat het KEI-project (Kwaliteit en Innovatie rechtspraak) ontwikkeld werd, bestond de ambitie om door geavanceerde ICT de verschillende informatiestromen binnen de rechtbank aan elkaar te knopen. Zo zou de rechter een compleet beeld krijgen van de verschillende vorderingen waarbij de debiteur betrokken is. Het idee was dat de informatie uit de incassopraktijk gedeeld kon worden met de informatie van het beschermingsbewind, alsmede met de Wsnp- en faillissementszaken. Zo zouden rechters hun regierol beter kunnen waarmaken.<sup>9</sup>

Dit perspectief is echter thans achterhaald omdat KEI in haar oorspronkelijke vorm is beëindigd. Alleen het onderdeel KEI-toezicht is doorgezet, wat heeft geleid tot een digitalisering van insolventiezaken en de talloze beschermingsbewinden. Het probleem van de gebrekkige interne informatieverwerking binnen de rechtspraak is hiermee nog niet verholpen. Een tweede probleem is de administratieve overbelasting van de sector kanton vanwege het toezicht op de grote en groeiende aantallen beschermingsbewindszaken (Jensma 2019). De kwaliteit van het schuldbewind laat vaak te wensen over. Rotterdam en Amsterdam hebben onlangs convenanten gesloten, zodat slecht presterende schuldbewindvoerders geweerd kunnen worden.<sup>10</sup> Het huidige systeem geeft de bewindvoerder onvoldoende prikkels om de debiteur los te laten, en zorgt voor een veel te beperkte uitstroom/doorstroom aan zaken.

Het wetsvoorstel Adviesrecht gemeenten bij schuldbewind maakt het mogelijk dat de kantonrechter een lichtere (lees: goedkopere)

9 Zie het interview met voormalig insolventierechter Erik Boerma in *de Gerechtsdeurwaarder* (9) 2017, afl. 4, p. 4-9.

10 Zie Convenant samenwerking rond beschermingsbewind in de gemeente Rotterdam (mei 2019) en Convenant kwaliteit beschermingsbewind in de gemeente Amsterdam (28 februari 2020).

voorziening treft als de gemeente dat verzoekt. Helaas is er in dit wetsvoorstel geen analogie gezocht met artikel 1:446a BW, dat bepaalt dat een bewindvoerder zich in zijn verslag dient uit te laten over de vraag of er een mindere *of een verder strekkende* voorziening is aangewezen. Kansloze schuldenposities moeten in een schuldsanering kunnen worden omgezet door de rechter.

Als we spreken over probleemoplossende rechtspraak (Verberk 2011), moeten we dus ook kritisch kijken naar de problemen die *binnen* de rechtspraak opgelost moeten worden. De rechter kan de meerdimensionale problemen van de schuldenaren niet alleen oplossen, maar hij heeft wel de mogelijkheid om richtinggevend maatregelen te stimuleren of te nemen die de kansen op succes vergroten.

Sinds de verkenning *Rechtspraak die ertoe doet* (Rvdr 2016) is maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER) op de agenda gezet (Hartendorp 2020), ten behoeve van onder andere rechtzoekenden met een veelvoud van schulden en het toezicht op personen die onder bewind zijn gesteld (Verberk 2019). Inmiddels hebben verschillende rechtbanken experimenten opgezet met betrekking tot de behandeling van incassozaken. Daarvan wordt hieronder een overzicht gegeven.

#### *Lopende experimenten per 1 januari 2020*

##### *Amsterdam en Rotterdam*

Tijdens incassozittingen van de kantonrechter is een medewerker van de gemeentelijke kredietbank aanwezig, die eventueel hulp kan bieden aan debiteuren. Een tweede innovatie bestaat uit afspraken met zorgverzekeraars, drinkwaterbedrijven en woningbouwcorporaties over gebundelde behandeling van grote aantallen onbetaalde rekeningen, met een tevoren gemandateerde betalingsregeling. Als de debiteur verschijnt en een betalingsregeling wenst, kan de rechter deze accorderen overeenkomstig de gemaakte afspraken. Als de debiteur deze regeling vervolgens niet nakomt, heeft de crediteur een executoriale titel die hij ten uitvoer kan leggen.

##### *Den Haag*

Bij de rolzitting van de kantonrechter is een schuldenfunctionaris van de rechtbank aanwezig die de debiteur desgewenst kan doorverwijzen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. In de tweede plaats wordt

het toezicht op de bewindvoerder verscherpt. De rechtbank wordt bij schuldenbewind wat actiever.

Bij de Wsnp moet de gemeente de rechtbank bij de aanvraag al adviseren of er aanvullende maatregelen nodig zijn om het wettelijke traject tot een succes te maken. Verder is tijdens het hele Wsnp-traject één schuldenrechter gekoppeld aan de debiteur. Er wordt meer verwacht van de Wsnp-bewindvoerders, die eveneens advies moeten geven aan het eind van het traject over de zelfredzaamheid van de debiteur en de eventuele nazorg.

### *Midden-Nederland*

De rechtbank Midden-Nederland experimenteert met de versimpeling van een dwangakkoord. Niet meer hoeft het hele Wsnp-verzoek al te worden bijgevoegd bij het verzoek dwangakkoord (een wettelijk vereiste) en de termijn waarop het dwangakkoord wordt behandeld ter zitting wordt langer ingepland, waardoor er meer tijd is om een schikking te treffen. Dit werkte zo goed dat deze pilot al vaste werkwijze is geworden – hopelijk volgen ook de andere rechtbanken. Een voorstel vanuit het minnelijke traject kan zo dus eenvoudiger en met meer effect worden ingediend.

### *Limburg*

De rechtbank Limburg kent een proefproject met een ‘schuldenloket’, waarbij de kantonrechter op de zitting een debiteur kan doorverwijzen naar de ‘schuldenfunctionaris’. Dit is een medewerker van de rechtbank die nagaat of er sprake is van problematische schulden en of de debiteur openstaat voor schuldhulpverlening. Is hiervan sprake, dan maakt de schuldenfunctionaris een afspraak met de schuldhulpverlening in de woonplaats van de debiteur.

### *Zeeland-West-Brabant*

Sinds maart 2018 experimenteren de rechtbank Zeeland-West-Brabant, de gemeente Tilburg en bewindvoerders met het doel om het aantal (kostbare) schuldenbewinden terug te dringen. Voordat een bewindvoerder een verzoek bij de kantonrechter doet, vraagt hij eerst om advies bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Uit een eerste evaluatie<sup>11</sup> blijkt dat deze aanpak positieve resultaten oplevert. In een

11 *T-aanpak schuldenbewind. Evaluatie pilot Rechtbank Zeeland-West-Brabant – gemeente Tilburg*, Tilburg december 2019.

volgende fase wordt bekeken hoe de uitstroom uit het bewind kan worden vergroot.

Dit zijn nuttige initiatieven om bepaalde problemen op te lossen, maar ze bestrijken slechts het eigen arrondissement. Er is daarnaast behoefte aan een coherente totaalvisie van de rechtspraak op de aanpak van de schuldenproblematiek.

### **Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak**

Het visiedocument van de werkgroep schulden en rechtspraak uit februari 2019 (Rvdr 2019) bevat voorstellen om de positie van de schuldenaar te verbeteren in bestaande procedures. Het gaat hierbij om vroegtijdige signalering, slagvaardig ingrijpen, adequate nazorg en schuldenbewind, onderwerpen die hieronder kort nader worden belicht.

#### *Vroegtijdige signalering: schuldenfunctionaris*

De ‘schuldenfunctionaris’ is geïnspireerd door het model van de reclasseringsfunctionaris. Het werkt alleen bij debiteuren die naar de rechtbank gekomen zijn. Heel positief in deze benadering is dat rechtbank en gemeente(n) samenwerken. In de uitwerking doet zich soms het probleem voor dat sommige rechtbanken talrijke (deel)gemeenten bestrijken. Bij de rechtbank Overijssel zijn dat er veertig. Voor deze innovatie is geen wetswijziging nodig. Het is aan te bevelen dat alle rechtbanken deze vernieuwing incorporeren, bijvoorbeeld in de vorm van een uniforme rechttersregeling.

#### *Slagvaardig ingrijpen*

Een breed of een smal moratorium kan vanuit de schuldhulpverlening worden aangevraagd bij de rechtbank als het niet lukt om alle schuldeisers te bewegen om mee te werken aan een minnelijke regeling. Gebleken is dat het brede minnelijke moratorium in de praktijk te omslachtig is en gewoon niet werkt: sinds de inwerkingtreding op 1 april 2017<sup>12</sup> is het slechts een enkele keer in de rechtspraak gehono-

12 Besluit van 6 maart 2017, Stb. 2017, 83.



reerd. Hier zou het niet alleen de gemeente moeten zijn die een (vereenvoudigde!) aanvraag kan doen bij de schuldenrechter, en zou die 'regie-schuldenrechter' de aanvraag bijvoorbeeld ook moeten kunnen omzetten in een verzoek om schuldenbewind of een wettelijke schuldsanering.

Verder formuleert de werkgroep de wenselijkheid van een drietal interventies gedurende het minnelijke traject:

- het opleggen van een betalingsregeling in het kader van een dwangakkoord;
- het toewijzen van een budgetcoach;
- het opleggen van schuldenbewind.

Ten aanzien van de Wsnp suggereert de werkgroep de volgende (wets)aanpassingen:

- De rechter-commissaris is dezelfde rechter als de rechter die de schuldenaar heeft toegelaten tot de wettelijke regeling.
- De goede-trouwtoets uit artikel 288 lid 1 onder b Fw wordt verkort van vijf naar twee jaar.
- De imperatieve afwijzingsgrond van tien jaar voor recidive (art. 288 lid 2 onder d Fw) wordt veranderd in een facultatieve.
- De artikel 285-verklaring is niet nodig als na een zekere periode van budgetbeheer of beschermingsbewind voldoende aantoonbaar is dat een minnelijke regeling niet haalbaar is gebleken.
- Uitspraken waarin de hardheidsclausule wordt toegepast, worden ruimer gepubliceerd met het doel de rechtseenheid op dat punt te vergroten.

### *Adequate nazorg en schuldenbewind*

Bij het verlenen van de schone lei aan het einde van de Wsnp-procedure heeft de debiteur soms behoefte aan blijvende ondersteuning. De werkgroep pleit ervoor dat de rechter dan budgetbeheer, budgetcoaching, administratieve ondersteuning en – in het uiterste geval – schuldenbewind bij de kantonrechter als maatregel kan opleggen.

Ik meen dat deze aanbevelingen een constructieve, maar te beschieden bijdrage zijn om de schuldenproblematiek echt effectief aan te pakken. In de *quick scan* van het Bureau Wsnp wordt vooral van de afschaffing van artikel 285 Fw (of een parallelle alternatieve toelingsroute naar de Wsnp) een positief effect verwacht op de instroom

van zaken naar de Wsnp en de schone lei (Bureau Wsnp 2020). Ik pleit ervoor dat de innovaties die geen wetswijziging vragen snel door alle rechtbanken worden geïncorporeerd, bij voorkeur op een uniforme wijze.

### Een ruimere toegang tot de schone lei

Omdat opeenvolgende kabinetten in het verleden de Wsnp ten onrechte als een te vermijden allerlaatste optie – als een ultimatum remedium – presenteerden, is de schone lei te veel op de achtergrond geraakt. Thans blijven de meeste debiteuren hangen in de talrijke en langdurige trajecten van de gemeente en het schuldenbewind. De vele hulpverleningstrajecten worden uit de overheidsmiddelen betaald en nemen veel tijd in beslag, met een vaak onbekend rendement, terwijl de schuldenberg door het tijdsverloop alleen maar hoger wordt (rente, incassokosten, nieuwe schulden). De Wsnp biedt een radicale *standstill* en heeft zich de afgelopen jaren als efficiënt en relatief snel saneringsmiddel bewezen voor wie de Monitoronderzoeken raadpleegt (ruim 75% schone lei ondanks het strenge toezicht). De doorstroming naar de Wsnp en de schone lei is echter vrijwel tot stilstand gekomen. Het is gewenst dat het perspectief van een schuldenvrije toekomst door middel van sanering aan meer burgers wordt geboden (Schut 2018). Voor de nodige kredietfaciliteiten (schuldenborgfondsen) ten behoeve van de sanering kan worden gedacht aan particuliere fondsen, maar ook aan de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG).

Het basisprobleem van minnelijke schuldregelingen is vanaf 1979 hetzelfde gebleven. Als er één crediteur niet meewerkt, kan het minnelijke traject niet slagen en is een gang naar de rechter onvermijdelijk: hetzij voor een dwangakkoord, hetzij voor het wettelijke traject. Er zijn gemiddeld veertien crediteuren bij een problematische schuldsituatie, dus de kans dat een van hen weigert, is maar al te reëel. Sommige overheidsinstanties zijn wettelijk verplicht om de vordering volledig te incasseren.

In de Wsnp kan de rechter alle schuldeisers dwingen om eerlijk te delen in het verlies. De schuldenproblematiek is immers niet alleen een probleem tussen de debiteur en de crediteur, maar zeker ook een collectief probleem van de crediteuren onderling. De Wsnp creëert een gelijk spelveld voor alle crediteuren, in plaats van de grootste of

snelste beslaglegger te belonen met de beperkte buit. Wsnp-bewindvoerders zijn in de positie om zowel het crediteuren- als het debiteurenbelang te behartigen.

In de literatuur zijn verschillende voorstellen gedaan om debiteuren een royelere toegang tot het wettelijke traject te bieden. Zo stellen Zijp en Willebrands (2018) voor de mogelijkheid te bieden om na een halfjaar informeel traject een gemotiveerd Wsnp-verzoek in te dienen. Een halfjaar is volgens hen lang genoeg om een minnelijk traject op te zetten en te laten slagen. Als dat niet lukt, bijvoorbeeld omdat de crediteuren niet meewerken, zou de bewindvoerder, de gemeente of de debiteur zelf zich direct tot de rechter moeten kunnen wenden. De voormalige voorzitter van Recofa Engberts heeft in een open brief aan minister Dekker vergelijkbare voorstellen gedaan (Engberts 2018). Door een dergelijke omzetting mogelijk te maken kan daarna versneld een schone lei worden verleend. Daarbij wordt rekening gehouden met de periode dat de debiteur een minnelijk traject, budgetbeheer of schuldenbewind heeft doorlopen.

In maart 2015 heeft de toenmalige staatssecretaris Dijkhoff gesuggerd dat toelating tot de Wsnp vanuit het beschermingsbewind mogelijk is,<sup>13</sup> maar hij is daarin tot op heden niet gevolgd door de rechters.

Raats (2018) heeft voorgesteld om de voorlopige toelating van de Wsnp opnieuw te introduceren, die met de wetswijziging van 1 januari 2008 ten onrechte kwam te vervallen. De stress, veroorzaakt door aandringende crediteuren, is dan weggenomen, zodat in alle (schuld)rust gewerkt kan worden aan een terugbetalingsplan. Ook dit is een aansprekende maatregel die praktisch buitengewoon nuttig kan zijn. Bijvoorbeeld bij het ophelderen van een schuldenprobleem (bijvoorbeeld belastingschulden), waartoe de betrokkene zelf niet meer in staat is, of bij kleine ondernemers/zzp'ers, waar dan een voorlopig aangestelde bewindvoerder de boel kan inventariseren en de rechter beter ingelicht over de toelating kan beslissen. Thans volgt in dit soort twijfelgevallen vaak een afwijzing, waardoor de onduidelijke situatie blijft zoals die is of verergert.

13 *Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 1756, antwoord op de vragen 9, 10 en 11 van de leden Van Nispen en Karabulut.

## Bouwstenen voor een schuldenrechter

Om de aanpak van schuldenzaken, zowel aan de incassozijde als aan de beschermingskant, beter te coördineren moet de rechtspraak zichzelf beter positioneren, op basis van een breed gedeelde visie. Hieraan ontbreekt het momenteel, zoals ook geconstateerd door Peters en Combrink Kuiters (2017).

Ik wil pleiten voor één rechterlijk insolventieteam van schuldenrechters (kanton- en rechtbankrechters) plus adequate ondersteuning, dat alle schuldenzaken behandelt:

- Denk aan verzoeken tot betaling door private en publieke crediteuren. De Rechtspraak kan veel leren van de ervaringen met E-court (Driessen 2020). Uiteraard moet de rechtbank steeds de toets op onredelijk bezwarende consumentenbedingen in algemene voorwaarden uitvoeren.
- Als aan de incassokant blijkt dat er indicaties zijn van een problematische invordering, bijvoorbeeld vanwege de aanwezigheid van meer schuldeisers of van multiproblematiek bij de debiteur, kan de rechter de zaak doorverwijzen naar de Wsnp. Dit bespaart veel tijd, kosten en procedures.
- Bij verzoeken om bescherming door of vanwege de debiteur beschikt de rechter over een breed pakket, variërend van een betalingsregeling, een dwangakkoord, beschermingsbewind, voorlopige voorzieningen en schuldsanering tot faillissement. Ook het brede minnelijke Wgs-moratorium zou binnen dit totaalpakket aan maatregelen tot nieuw leven kunnen worden gewekt.

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

Verder pleit ik ervoor het administratieve toezicht te outsourcen naar een externe instantie, hetzij publiek (Bureau Financieel Toezicht, Autoriteit Financiële Markten, of het Bureau Wsnpsnp samengevoegd met het CBM (het landelijk kwaliteitsbureau curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren), hetzij privaat (accountant).

## Ten slotte

Recentelijk hebben de gemeenten Arnhem en Amsterdam projecten opgezet om schulden van jongeren kwijt te schelden. Een achterliggende gedachte daarbij is dat het prijsgeven van bepaalde vorderingen zich terugverdient doordat toekomstige uitgaven voor hulpverlening, bijzondere bijstand, sociale uitkeringen et cetera niet meer nodig zijn of beperkt kunnen worden.

Kwijtschelding van schulden is tegenwoordig geen taboe meer in de publieke en de private sfeer. Op grond van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (Huls 2016, p. 93-94) kan schuldvergeving per saldo voordelig uitpakken. De coronacrisis is een extra stimulans voor de wetgever en de rechter om ruim baan te geven aan een bereikbare, soepele en snelle schuldsanering.

## Literatuur

### **Berkhout e.a. 2019**

B. Berkhout, A. Baan, L. Broeks, N. Jungmann e.a., *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhelpverlening en wettelijke schuldsanering*, Utrecht: Berenschot 2019.

### **Bureau Wsnpsnp 2020**

Bureau Wsnp, *Quick scan naar de toegankelijkheid van de Wsnp* (vervolgrapport Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch), februari 2020.

### **Driessen 2020**

C. Driessen, 'Robotrechter en staat ruziën over schikking', *NRC* 26 februari 2020.

### **Engberts 2018**

B.J. Engberts, 'Hoe de dalende instroom in de Wsnp – bij onverminderde schuldenproblematiek – te keren?', *Wsnp-periodiek* 2018, afl. 3, p. 2-4.

### **Hartendorp 2020**

R. Hartendorp, *Naar m(e)er rechtspraak?* (oratie Leiden), 31 januari 2020.

### **Van Hees 1996**

A. van Hees, 'De Eerste Kamer moet het wetsvoorstel Schuldsanering verwerpen', *NJB* 1996, p. 589-591.

### **Huls 1999**

N.J.H. Huls, *Make my day. Een rechtssociologische herwaardering van faillissementswaarden* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 1999.

**Huls 2016**

N.J.H. Huls, *Vergeef ons vaker onze schulden. Naar een schone lei 2.0* (afscheidsrede Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2016.

**Jensma 2019**

F. Jensma, 'Overbelaste rechters: altijd conflicten, niets fout mogen doen', *NRC21* november 2019, [www.nrc.nl/nieuws/2019/11/21/de-overbelaste-rechtbank-a3981139](http://www.nrc.nl/nieuws/2019/11/21/de-overbelaste-rechtbank-a3981139).

**Jungmann 2006**

N. Jungmann, *De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject* (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2006.

**Jungmann e.a. 2001**

N. Jungmann, E. Niemeijer & M. ter Voert, *Van schuld naar schone lei. Evaluatie van de Wsnp*, Den Haag: WODC 2001.

**Jungmann e.a. 2018**

N. Jungmann, T. Madern, R. van Geuns & A. Moerman, *Knellende schuldenwetgeving*, Utrecht/Amsterdam: Hogeschool Utrecht/Hogeschool van Amsterdam/Sociaal Werk Nederland 2018.

**Klamer & Sanders 2020**

A. Klamer & M. Sanders, 'Graag ook een lockdown voor coronaschulden', *Trouw* 25 maart 2020, [www.trouw.nl/opinie/graag-ook-een-lockdown-voor-coronaschulden~b012aa57/](http://www.trouw.nl/opinie/graag-ook-een-lockdown-voor-coronaschulden~b012aa57/).

**Lankhorst 1997**

G.H. Lankhorst, 'Novelle schuldsanering ingediend bij Tweede Kamer', *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 1997, afl. 9, p. 304-308.

**Peters & Combrink Kuiters 2017**

S.L. Peters & L. Combrink Kuiters, *Monitor Wsnp. Dertiende meting over het jaar 2016*, Utrecht: Bureau Wsnp 2017.

**Raats 2018**

V.T. Raats, 'Comeback van de Voorlopige toelating', *Tijdschrift Schuldsanering* 2018, afl. 3, p. 20-23.

**Rvdr 2016**

Rvdr, *Rechtspraak die ertoe doet*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2016.

**Rvdr 2019**

Rvdr, *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2019.

**Schut 2018**

M. Schut, *Saneren versus bemiddelen. Onderzoek naar de meerwaarde van schuldsaneren en een Burgfonds*, Utrecht 2018, <https://martijnschut.blog/wp-content/uploads/2018/10/saneren-versus-bemiddelen.pdf>.

**Verberk 2011**

S. Verberk, *Probleemoplossend strafrecht en het ideaal van responsieve rechtspraak* (diss. Rotterdam), Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.

**Verberk 2019**

S. Verberk, 'Responsieve rechtspraak? "Maatschappelijk effectieve rechtspraak" als innovatieproces', *Rechtstreeks* 2019, afl. 1, p. 26-34.

**Verschoof 2004**

R.J. Verschoof, 'Een grotere stok achter een half gesloten deur', *Tijdschrift voor Insolventierecht* 2004, afl. 2, p. 45-48.

**Zijp & Willebrands 2018**

W.C.A. Zijp & M.E.B. Willebrands, 'Blijven aanmodderen in het minnelijke traject of saneren met schone lei?', *Wsnp-periodiek* 2018, afl. 2, p. 2-4.