Reactie consultatie amendementen bij Wetsvoorstel wijziging Wsnp (35915)

Hierbij brengen wij ambtelijk advies uit over de ingediende amendementen en over enkele aangekondigde moties bij het Wetsvoorstel wijziging Wsnp in de Tweede Kamer.

Inleiding

Het wetsvoorstel beoogt een verbetering van de aanpak van problematische schulden te bereiken door te zorgen voor een betere aansluiting tussen het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject en de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen. Daar is de VNG uiteraard voorstander van.

Hieronder volgt zoals verzocht onze reactie per ingediend amendement en aangekondigde motie. Vooraf geven we graag om algemene zin enkele zaken mee waarop we deze reactie baseren: de voorgestelde wijzigingen m.b.t. het gerechtelijke traject (hierna Wsnp) staan niet op zichzelf. De Wsnp maakt deel uit van het brede palet aan instrumenten dat gemeenten kunnen inzetten om hun inwoners te ondersteunen bij een oplossing voor schuldenproblematiek. Daarbij is het buitengerechtelijke traject (hierna Msnp) in principe voorliggend. Dat is niet zonder reden: de Msnp wordt over het algemeen als minder ingrijpend ervaren door inwoners en levert in de meeste gevallen financieel meer op voor schuldeisers. Verder wordt op verschillende plekken en niveaus hard gewerkt aan het vergroten van de effectiviteit en duurzaamheid van de ondersteuning aan - en instrumenten voor - inwoners met schulden. VNG ziet meerwaarde in het optimaliseren van deze bestaande interventies. Daarbij valt meeste winst te behalen aan het begin van het traject; voorkomen is beter dan genezen. De inwoner, de gehele keten en de maatschappij is het meest gebaat bij inzet op preventie en het zo vroeg en zo snel mogelijk ondersteunen van inwoners met behulp van de minst ingrijpende maatregel.

a. Verruimen toelatingsgrond

De VNG heeft hier reeds in een eerder stadium op gereageerd. Inzet op, en poging tot, een buitengerechtelijke schuldregeling alleen om aan te tonen dat het geen reële mogelijkheid is, maakt dat inwoners langer moeten wachten op een schuldenvrije toekomst. Directe inzet op de meest kansrijke oplossing draagt bij aan meer doeltreffende inzet van tijd en middelen van gemeenten en andere betrokkenen. Bovendien zorgt het voor snellere doorstroming, eerder schuldenrust en perspectief voor inwoners en duidelijkheid voor schuldeisers.

Wel dient de Msnp nog steeds het uitgangspunt te zijn. Deze regeling blijft voorliggend en is in meerdere opzichten minder ingrijpend. Een duidelijk afwegingskader kan voorkomen dat ten onrechte bij voorbaat wordt verondersteld dat Msnp geen reële mogelijkheid is. Gemeenten kunnen op basis van hun regierol een weloverwogen keuze maken voor de meest passende oplossing. Verder moet voorkomen worden dat eventuele knelpunten in de Msnp - waardoor de Msnp daadwerkelijk niet mogelijk is - niet geagendeerd of niet opgelost worden als gevolg van voorgestelde verruiming van de Wsnp. De Msnp moet zo toegankelijk, doeltreffend en duurzaam mogelijk zijn.

Uit het rapport van de Nationale Ombudsman 'Hindernisbaan zonder finish' bleek dat rechtbanken verschillende opvattingen hebben over de toelatingseisen. Dit blijft een belangrijk aandachtpunt, ook bij voorgestelde aanpassing van de wettekst. Om die reden vraag de VNG zich af of de wetswijziging an sich noodzakelijk is of dat de crux met name zit in de interpretatie van het huidige artikel. Het huidige artikel laat volgens de VNG voldoende ruimte om te beargumenteren waarom een poging tot de Msnp achterwege gelaten kan worden. Het huidige artikel spreekt immers van ‘reële mogelijkheden’ om tot een regeling te komen.
Mocht het ministerie toch van mening zijn dat een wetswijziging noodzakelijk is, dan stelt de VNG voor om de formulering meer te laten aansluiten, bijvoorbeeld: *'dat toepassing van de*

schuldsaneringsregeling gerechtvaardigd is omdat op voorhand duidelijk is dat een buitengerechtelijke schuldregeling weinig tot geen kans van slagen heeft'. Daarnaast kan een afwegingskader of andere vorm van verduidelijking hieraan bijdragen.

Een van de beschreven situaties waarbij deze wijziging toegepast zou kunnen worden, kan de VNG niet goed plaatsen. Als de inwoner langere tijd gebruik maakt van budgetbeheer of schuldenbewind, dan kan dat diverse oorzaken hebben. Het doel van schuldenbewind en budgetbeheer is immers stabilisatie van de financiële situatie en zelfredzaamheid. Deze regelingen zijn niet primair gericht op schuldoplossing. Langdurig gebruik van budgetbeheer of bewind zegt dan ook in principe niets over of de Msnp een reële mogelijkheid is.

b. Schrappen tienjaartermijn en uitbreiden hardheidsclausule

Het opnieuw ontstaan van schulden of het niet succesvol voltooiden van de Wsnp kan diverse oorzaken hebben, zoals life-events, Covid, inkomensonzekerheid en stijgende vaste lasten, maar ook de complexiteit van regelingen, onvoldoende nazorg of beperkte basisvaardigheden kunnen hierop van invloed zijn. Zoals de RVS stelt: problematische schulden zijn een individueel én een maatschappelijk probleem. Het omdraaien van de bewijslast (toelating tenzij…), het wegen van de omstandigheden en het maximaal 3 jaar terugkijken, doet hier meer recht aan.
Daarnaast is de Wsnp voor inwoners vaak een van de laatste mogelijkheden om problematische schulden op te lossen. Voor deze, vaak schrijnende, situaties is een termijn van 10 jaar te lang. Zeker omdat er weinig tot geen alternatieven zijn om uit de schulden te komen. Bovendien heeft een langdurige schuldensituatie niet alleen impact op de inwoner (en diens gezin), maar ook op de volksgezondheid en de maatschappij in brede zin.

Of deze wijziging leidt tot een meer doeltreffende een duurzame schuldoplossing is vooral afhankelijk van hoe het nieuwe Wsnp-traject verloopt en of een herhaling van het vorige traject voorkomen kan worden. Het bieden van een ‘tweede kans’ maakt alleen het (opnieuw) toelaten (eerder) mogelijk en verandert in de basis niets aan het verloop zelf. Dit behoeft dan ook, zeker in deze gevallen, extra aandacht (zie ook g).

De voorgestelde wijziging kan tot gevolg hebben dat de Msnp (nog) niet opnieuw mogelijk is, maar de Wsnp al wel. Bijvoorbeeld als de gemeente recidive en een bijbehorend termijn als grond voor afwijzing schuldhulpverlening heeft opgenomen in haar beleid. In combinatie met amendement a zou dit een grond zijn om Wsnp aan te vragen, terwijl de Msnp voorliggend dient te zijn en een minder ingrijpend middel is. Om dit te voorkomen stelt de VNG voor om, wanneer de gemeente een termijn hanteert, deze maximaal gelijk te houden aan de van toepassing zijnde termijn voor de Wsnp.

c. Verkorten duur Wsnp-traject

Voor inwoners is het verkorten van een Wsnp-traject uiteraard prettig, het is immers een zware regeling. Desondanks is de meeste winst te behalen door de doorlooptijden en termijnen aan de voorkant te verkorten. Inwoners melden zich gemiddeld pas na 5 jaar en de stabilisatiefase kan lang duren (mogelijk nog langer agv de stijgende vaste lasten). Vervolgens verlengen het verzamelen van benodigde informatie, een eventueel Msnp traject, een verzoekschrift Wsnp en zelfs het wachten op de zitting gezamenlijk de totale duur van het traject dat inwoners doorlopen. Bovendien zijn schulden in een eerder stadium vaak sneller op te lossen omdat de situatie minder problematisch is.

Het voorgestelde leidt mogelijk tot een onwenselijke verandering ten opzichte van de Msnp. In welke mate en zin is mede afhankelijk van onder andere de amendementen a en/of d. Een mogelijk gevolg is dat Wsnp op basis van de duur de voorkeur krijgt boven de Msnp. Vanuit het gelijkberechtigingsprincipe zouden beide trajecten even lang moeten duren. Daarnaast betekent een korter Wsnp-traject per saldo een lager aflossingsbedrag voor schuldeisers. Dit komt boven op het feit dat zij al een lager bedrag ontvangen dan in de Msnp omdat de bewindvoeringskosten ook betaald

worden uit de boedel. Wanneer de afloscapaciteit van een inwoner relatief laag is zal dit voor schuldeisers weinig impact hebben. Bij meer afloscapaciteit zal de impact groter zijn.

d. Wijzigen ingangsdatum Wsnp

Dit amendement zou de voorkeurssituatie (zie c) kunnen opvangen, maar dient naar onze mening verder uitgewerkt te worden. We lezen het voorstel om 'de dag waarop de buitengerechtelijke schuldregeling is gestart' als ingangsdatum voor de Wsnp te hanteren vanuit de overweging dat inwoners soms al maanden of zelfs ruim een jaar aflossen. Tegelijkertijd wordt beschreven dat het kan helpen in situaties waarin de Msnp mislukt omdat schuldeisers niet akkoord gaan? Welk moment geldt nu als ingangsdatum? Ook hier zijn er implicaties in de verhouding tot de Msnp. Bijvoorbeeld als de Msnp na 1,5 jaar (of later) afgebroken wordt. Dan zou de Wsnp nog maar 1,5 jaar duren of zelfs niet opgestart worden als de duur van het Wsnp-traject verkort wordt (zie c).

e. Beschermingsbewind beleggen bij gemeenten

In reactie is VNG ervan uitgegaan dat enkel de situatie wordt bedoeld waarbij het bewind is uitgesproken op grond van artikel 1:431 lid 1 sub b BW. Het amendement beoogt immers dat inwoners onder schuldenbewind eerder uit de schulden komen. Het toewijzen van een gemeentelijk bewindvoerder bij onderbewindstelling op grond van artikel 1:431 lid 1 sub a BW lijkt daarmee niet beoogd.

Uiteraard onderschrijft de VNG de doelstelling om inwoners die onder schuldenbewind staan een langdurige en bestendige oplossing te bieden. Er zijn op dit moment echter diverse bestaande instrumenten om de 'perverse prikkels' die het amendement beschrijft uit het systeem te halen. Zo is het Adviesrecht voor gemeenten bij schuldenbewind ingesteld. Daarmee mag de gemeente advies aan de rechtbank uitbrengen over of de inwoner geholpen kan worden met een meer passende en minder verstrekkende voorziening dan schuldenbewind. De rechter beslist vervolgens of het bewind voortgezet wordt of wordt beëindigd. Ook heeft de wijziging tot gevolg dat schuldenbewind enkel nog uitgesproken wordt voor bepaalde tijd.

Daarnaast zijn er diverse samenwerkingen ontstaan tussen bewindvoerders, rechtbanken en gemeenten en is er een landelijk convenant in wording. Zowel gemeenten als inwoners zelf zijn onzes inziens dan ook niet gebaat bij meer instrumenten die bovendien een lange aanlooptijd vragen en mogelijk meer druk leggen op bestaande middelen en capaciteit bij gemeenten.

De VNG is voorstander van het versterken, opschalen en verduurzamen van bestaande samenwerkingen en instrumenten. Zo zou het adviesrecht versterkt kunnen worden door gemeenten voorafgaand aan de uitspraak van de rechtbank om advies te vragen. Daarmee kan tijdig worden voorkomen dat inwoners geconfronteerd worden met een zware maatregel als een lichtere maatregelen mogelijk zijn. Daarnaast zou extra inzet op een inhoudelijke kwaliteitscontrole van bewind kunnen helpen, bijvoorbeeld door certificeringen en/of en door rechtbanken meer te laten sturen op kwaliteit.

f. Proefproject ondersteuning Wsnp-bewindvoerder bij het opstellen van een toelatingsverzoek

Het opstellen van een Wsnp-toelatingsverzoek vergt veel tijd en een Wsnp-bewindvoerder weet als geen ander welke informatie nodig is voor dit verzoek. Meer samenwerking tussen de schuldhulpverlener - die vaak al bekend is met de inwoner en/of diens situatie - en de Wsnp-bewindvoerder die het verzoek kan indienen, kan ervoor zorgen dat deze expertises en schakels in de schuldenketen dichter bij elkaar komen. Bijkomend voordeel kan zijn dat hierdoor eerder contact ontstaat tussen beide partijen en er zo eerder een breder beeld ontstaat van de inwoner en de mogelijke oplossingen voor de schulden. Op dit moment wordt de Wsnp-bewindvoerder echter pas toegewezen na de uitspraak door de rechter. Dit traject - en de financiële

vergoeding daarvoor – zou dan naar voren gehaald moeten worden, uiteraard zonder dat dit ten laste te komt van de inwoner of de gemeente.

Wel is het van belang om ieders rol en (de beleving van) de inwoner zelf hierbij niet uit het oog te verliezen. De gemeente heeft een regierol ten aanzien van schuldhulpverlening aan haar inwoners. En voor de inwoners is de gemeente(lijke schuldhulpverlener) mogelijk vertrouwder dan een Wsnp-bewindvoerder. Er dient dus aandacht te zijn voor het contact en vertrouwen, waarbij de inwoner centraal staat. Daarnaast dienen er goede afspraken gemaakt te worden over rol- en taakverdeling, verantwoordelijkheden, hoe bepaald wordt welke bewindvoerder betrokken wordt, maar uiteraard ook zaken als privacy, dossiervorming en (een grondslag voor) gegevensuitwisseling. We zijn dan ook benieuwd naar de inzichten uit de pilot om nader te bepalen of en op welke wijze een structureler karakter wenselijk is.

g. Extra ondersteuning tijdens het Wsnp-traject

U vraagt of extra ondersteuning tijdens het Wsnp behulpzaam zou kunnen zijn in het voorkomen van uitval of het opnieuw ontstaan van schulden. In de toelichting in Amendement Nr. 14 van Kat wordt beschreven dat de Wsnp een doeltreffend instrument is om schuldenaren schuldenvrij te maken en het traject In 93% van de gevallen wordt het Wsnp-traject succesvol afgerond. Gezien deze cijfers lijkt extra ondersteuning tijdens het Wsnp-traject niet nodig. Echter, de cijfers van inwoners die na de Wsnp opnieuw in de schulden komen, zijn minder positief. Onzes inziens dient er dan ook vooral meer aandacht te zijn voor nazorg. Het positief afronden van de Wsnp is een belangrijke prestatie, maar tegelijkertijd een life-event. De overgang is groot en er moet voorkomen worden dat de beëindiging zelf een risicofactor is voor armoede of schulden. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de keten om ervoor te zorgen dat een nazorgtraject ingezet wordt. Onzes inziens dient nazorg breder beschouwd te worden dan financieel vraagstuk en de inzet zou dan ook breder moeten zijn dan alleen financiële coaching of begeleiding.

Samenvattend

In de amendementen en aangekondigde moties staan enkele belangrijke aangrijpingspunten om de schuldhulpverlening aan inwoners te optimaliseren. Door niet (nog) meer nieuwe instrumenten te introduceren, maar juist aandacht te hebben voor knelpunten en verbeterkansen en door wat goed werkt verder op te schalen en te verduurzamen, zorgen we voor focus. Zo werken we gezamenlijk als keten toe naar een effectieve en duurzame oplossing voor inwoners met schulden.