

# De Wsnp: effectief doch onbemind!?

Een empirisch onderzoek naar de gevolgen van de toelating tot de regeling op arbeidsparticipatie

Wolter Hassink, Lotte Muller, Frans van Dijk, Frank van Tulder & Remme Verkerk<sup>1</sup>

Deze bijdrage gaat over de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). In deze bijdrage wordt in het bijzonder ingegaan op de arbeidsdeelname van personen na de toelating tot de schuldsaneringsregeling. De uitkomsten van onze analyse indiceren dat er na toelating tot die regeling een toename is van het aantal gewerkte uren. Dat is een duidelijke aanwijzing dat de wettelijke regeling werkt zoals zij is bedoeld. Deze bevindingen zijn belangrijk en actueel. In het bijzonder omdat de regeling sterk onder druk staat, steeds minder wordt gebruikt en heel recent nog grondig is aangepast.

## 1. De Wsnp: hoofdlijnen en doelstellingen

Dit onderzoek richt zich op natuurlijke personen die vanwege een te hoge schuldenlast een beroep hebben gedaan op de wettelijke schuldsaneringsregeling. Het gaat daarbij in het bijzonder om degenen die door de rechter tot de regeling zijn toegelaten. Zij hopen aan het einde van de looptijd van de regeling schuldenvrij te kunnen zijn. De schuldsaneringsregeling beoogt de schuldenaar (of saniet) aan te sporen om (meer) betaalde arbeid te verrichten.<sup>2</sup> We onderzoeken of de arbeidsmarktprikkel werkt en of er een verschil is in de uitkomsten tussen verschillende groepen natuurlijke personen.

De schuldsaneringsregeling bevat prikkels om betaalde arbeid te verrichten. Voor de toelating tot de schuldsaneringsregeling gelden (strengere) eisen. Zo moet de schuldenaar in de jaren voorafgaand aan zijn of haar verzoek tot toelating te goeder trouw zijn geweest bij het ontstaan van de schulden (lees: geen hoge boetes, hoge schulden aan de belastingdienst, et cetera). Daarnaast moet de schuldenaar aannemelijk maken dat hij zich na de toelating zal inspannen om te werken om zoveel mogelijk baten te verwerven voor zijn of haar schuldeisers.<sup>3</sup> Als de schuldenaar eenmaal is toegelaten, wordt verwacht dat de schuldenaar gedurende de looptijd van de regeling voltijs werkt, althans actief solliciteert. Een door de rechter benoemde bewindvoerder ziet daarop toe.

Gedurende de looptijd van de schuldsaneringsregeling ontvangt de schuldenaar een inkomen dat min of meer gelijk is aan 90% van het bijstandsniveau (de beslagvrije voet).<sup>4</sup> Het meerdere wordt afgedragen aan de bewind-

**Indien een schuldenaar zich niet inspant om zoveel mogelijk geld te verdienen, loopt hij of zij het risico dat de regeling tussentijds zal worden beëindigd**

voerder en is bedoeld om uit te keren aan de schuldeisers. Als de schuldenaar gedurende (meestal) drie jaar de regeling met succes doorloopt verkrijgt hij of zij een zogenoemde *schone lei*. Dat betekent dat zijn restschulden niet langer afdwingbaar zijn. Schuldeisers kunnen hun schulden dan niet langer innen.<sup>5</sup> Indien een schuldenaar zich *niet* inspant om zoveel mogelijk geld te verdienen, loopt hij of zij het risico dat de regeling tussentijds zal worden beëindigd.<sup>6</sup> De schuldenaar krijgt dan geen *schone lei*. Dat betekent dat schuldeisers nog vele jaren nadien beslag kunnen leggen op inkomsten of goederen.

De Wsnp is in de beginjaren geëvalueerd.<sup>7</sup> Maar naar de vraag of de regeling werkt en schuldenaren ertoe beweegt om zich voor een periode van drie jaar in te zetten om geld te verdienen is geen grondig onderzoek gedaan.

## 2. Data

Dit empirische onderzoek is gebaseerd op informatie over individuele schuldsaneringen van natuurlijke personen van de Rechtbank Rotterdam. De informatie is onderdeel van een groter bestand met gegevens over insolventieprocedures, waaronder naast schuldsaneringen ook faillissementen en surseances van betaling vallen. Deze informatie ziet op insolventieprocedures die aanhangig zijn gemaakt in de periode van november 2011 tot september 2016.

De gerechtelijke gegevens omvatten procedurele administratieve informatie over de start van de insolventieprocedure, de uitspraak van de rechter en het moment van beëindiging. Ook kan het zijn dat volgens de informatie de procedure nog niet beëindigd is. Bij beëindiging van de rechtszaak is er informatie op welke wijze die plaatsvond. Er zijn geen financiële gegevens beschikbaar. Wel is er voor elke gerechtelijke procedure informatie over de naam, woonplaats en het adres van de betrokkenen.

De gerechtelijke informatie is door medewerkers van het CBS aangevuld met een zogeheten 'koppelvariabele'. Daardoor krijgt een individu in het bestand een unieke code waarmee externe onderzoekers de gegevens van de gerechtelijke procedure kunnen koppelen aan informatie over dezelfde betrokken personen in administratieve bestanden van het CBS. Het CBS verleent geen toegang tot namen en adresgegevens.

De rechtbankgegevens van de bij de schuldsaneringsregeling betrokken natuurlijke personen zijn vervolgens gekoppeld aan administratieve bestanden van het CBS. Het CBS heeft beschikking over arbeidsmarktgegevens, zoals brutosalaris, werktijdfactor, type baan, anciënniteit en economische sector. De administratieve bestanden bevatten ook persoonsgegevens zoals geslacht, geboortjaar en nationaliteit.

Uiteindelijk resteert na koppeling en schoning een gegevensbestand met informatie van 5211 natuurlijke personen. Het gaat om personen die tot de schuldsanering zijn toegelaten en van wie persoons- en arbeidsmarktgegevens beschikbaar zijn. In 1781 gevallen was de regeling beëindigd in de onderzoeksperiode (34%). In de meeste gevallen is de regeling afgesloten met de toekenning van een schone lei. In 244 gevallen (14%) was de regeling tussentijds beëindigd. Denk daarbij aan gevallen waar de schuldenaar niet voldeed aan wettelijke verplichtingen of gevallen waarin de regeling is geëindigd vanwege een verandering van de persoonlijke situatie.

## 3. Statistische methode

We willen schatten wat het effect is van de schuldsanering op de arbeidsdeelname van de betrokken personen. Daartoe is een vergelijking gemaakt tussen de natuurlijke per-

# We willen schatten wat het effect is van de schuldsanering op de arbeidsdeelname van de betrokken personen

sonen die zijn toegelaten tot de schuldsaneringsregeling en vergelijkbare personen bij wie geen schuldsaneringsregeling is gestart. We kijken in het bijzonder naar drie indicatoren van de arbeidsmarktsituatie: wel of geen betaalde baan, het uurloon en het aantal gewerkte uren per week.

Bij de vergelijking tussen beide groepen personen stuiten we op het probleem van mogelijke statistische selectie. Als de groepen niet voldoende vergelijkbaar zijn zal dat ertoe leiden dat de resultaten van het onderzoek niet betrouwbaar zijn. We passen hiervoor de methode van statistische matching toe. Als startpunt voor de statistische matching selecteren we voor elke persoon die is toegelaten tot de Wsnp uit de administratieve gegevens van het CBS twee andere vergelijkbare personen, die niet de Wsnp-procedure hebben doorlopen. De natuurlijke personen in een insolventieprocedure maken deel uit van een zogeheten interventiegroep, terwijl de overige, vergelijkbare personen tot de controlegroep behoren. De personen uit de controlegroep maken dus geen deel uit van de gerechtelijke informatie, maar ze maken wel deel uit van andere administratieve CBS-bestanden. De door ons uitgevoerde statistische matching is op basis van de individuele kenmerken twee maanden voorafgaande aan de start van de gerechtelijke procedure. Voor elke persoon in de interventiegroep, die een gerechtelijke procedure start met een geregistreerd geslacht, leeftijd en etniciteit selecteren we ten behoeve van de controlegroep uit de CBS-bestanden twee willekeurig gekozen personen met exact dezelfde kenmerken. Bovendien zijn de drie personen uit beide groepen op het moment van de start van de procedure vergelijkbaar voor wat betreft werk (wel of geen werk) en sector en type baan waarin de persoon eventueel werkzaam was.

De interventie- en controlegroep hebben dezelfde gemiddelde waarden voor de variabelen geslacht, leeftijd en etniciteit. Dat geldt ook voor de mate waarin deze personen werk hadden. Er zijn 10.414 personen in de controlegroep, tegenover 5211 personen in de interventiegroep. Beide groepen worden gevolgd vanaf twaalf maanden voor de start tot en met 36 maanden na de start van de gerechtelijke procedure. We meten de drie indicatoren van de arbeidsmarktsituatie twee maanden voorafgaande aan

### Auteurs

1. Prof. dr. W. Hassink is hoogleraar toegepaste Econometrie aan de Universiteit Utrecht, drs. L.C.F.E. Muller is promovenda aan de Vrije Universiteit, prof. dr. F. van Dijk is em. hoogleraar empirische analyse van rechtssystemen, dr. F. van Tulder is verbonden aan de Raad voor de rechtspraak en

prof. dr. mr. R. Verkerk is hoogleraar

Burgerlijk Procesrecht aan de Universiteit Utrecht. Deze bijdrage is gebaseerd op W. Hassink, L. Muller, F. van Dijk & F. van Tulder, *Arbeidsmarktconsequenties van de Wet schuldsanering natuurlijke personen?* Raad voor de rechtspraak, Research Memorandum 2020, jaargang 15, nr. 3.

### Noten

2. Kamerstukken II 1992/93, 22969, nr. 3, p. 2, 9 en 59; Kamerstukken II 2004/05, 29942, nr. 3, p. 2.
3. Art. 284 Fw.
4. Zie art. 296 Fw jo. art. 475d Rv.
5. Art. 358 lid 1 Fw.
6. Art. 350 Fw.

7. N. Jungmann, E. Niemeijer & M.J. ter

Voert, *Van schuld naar schone lei; evaluatie Wet Schuldsanering natuurlijke personen*, WODC, 2001, Onderzoek en beleid, nr. 190.



Afbeelding: © Shutterstock

de behandeling van de Wsnp-aanvraag. Het gaat om: (i) wel of geen betaalde baan, (ii) het uurloon en (iii) het aantal gewerkte uren per week. Ongeveer 35% van de personen in beide groepen heeft een betaalde baan. Je zou dat kunnen aanduiden als de kans op werk. Het gemiddelde uurloon bedroeg € 13,69. Het gemiddeld aantal gewerkte uren van degenen met een betaalde baan is 115 uur per maand. Het overwerk is gemiddeld 1,5 uur per maand.

#### 4. Resultaten

Hier worden de belangrijkste uitkomsten besproken van de door ons uitgevoerde regressieanalyse. We schatten de effecten van de instroom in de gerechtelijke procedure op de arbeidsmarktindicatoren als volgt in. Over de periode van onderzoek verliezen of krijgen personen een baan. Het percentage personen met een baan in een bepaalde maand wordt door ons aangeduid als de kans op werk. De trendmatige ontwikkeling van de kans op werk wordt voor de interventiegroep (gerechtelijke Wsnp-procedure) vergeleken met die van de controlegroep (geen gerechtelijke Wsnp-procedure). We onderzoeken of en hoe vanaf het moment van de start van de gerechtelijke procedure de ontwikkeling van de kans op werk tussen beide groepen divergeert. Als beide groepen zich verschillend ontwikkelen, dan kan dat worden gezien als het effect van de gerechtelijke schuldsaneringsprocedure op de kans op werk voor de interventiegroep. De regressie is complex, omdat ook rekening gehouden wordt met de stand van de conjunctuur en niet-geobserveerde kenmerken van de individuen.

Arbeidsparticipatie – gemeten als de kans op een betaalde baan over een gehele maand – blijkt bij perso-

nen die worden toegelaten tot de schuldsanering anderhalf jaar na de toelating in sterkere mate te zijn gegroeid dan bij vergelijkbare personen in de controlegroep. Over deze periode van 36 maanden is bij personen die zijn toegelaten tot de schuldsanering de gemiddelde groei van de kans op een betaalde baan circa 4,25 procentpunt hoger dan bij de vergelijkbare personen uit de controlegroep.

Als we de groei van 4,25 procentpunt relateren aan de kans op een betaalde baan van 35% op het moment van de start van de schuldsanering, dan is de omvang van het gevonden effect betekenisvol. Het correspondeert met 6 à 7% van de tot de schuldsanering toegelaten personen zonder werk.<sup>8</sup> Ten opzichte van de controlegroep daalt het uurloon met circa 1,3%. Het aantal gewerkte uren per maand (exclusief overwerk) stijgt met circa 2,82 uren. Dat is een stijging van 2,24%.<sup>9</sup> Er is geen verandering van het aantal uren overwerk te traceren.

Vervolgens is onderzocht of deze effecten verschillen tussen verschillende personen die zijn toegelaten tot de schuldsaneringsregeling. Voor wat betreft de kans op werk: deze neemt bij mannen circa 4 procentpunt meer toe dan bij vrouwen in een schuldsaneringsregeling. Personen in een schuldsaneringsregeling met een Nederlandse nationaliteit hebben een 3 procentpunt grotere kans op werk, vergeleken met personen met een niet-Nederlandse nationaliteit. Er is geen verschil aantoonbaar in de verandering van de kans op werk tussen personen van verschillende leeftijdscategorieën.

Opmerkelijk is dat deze veranderingen in arbeidsmarktpositie al beginnen vanaf twee maanden voorafgaande aan de start van de schuldsaneringsregeling. Blijkbaar lopen betrokkenen in hun gedrag op de arbeids-

# Opmerkelijk is dat deze veranderingen in arbeidsmarktpositie al beginnen vanaf twee maanden voorafgaande aan de start van de schuldsaneringsregeling

markt al op toelating tot de regeling vooruit. Op zich is dat niet zo vreemd omdat in de aanloop daarnaartoe de schuldenaar al een minnelijk traject doorloopt of moet doorlopen. Kortom: de behandeling is al gestart. De toelating is dan de tweede fase in dat traject.

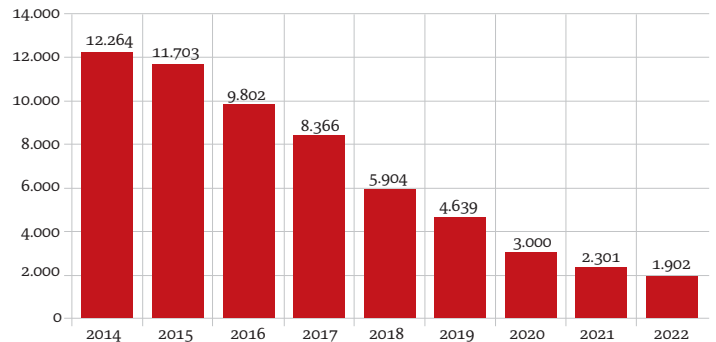
Conclusie: de financiële prikkel waarbij een 'schone lei' in het vooruitzicht wordt gesteld in ruil voor het leveren van inspanningen om betaald werk te verrichten blijkt een positief effect te hebben op de arbeidsmarktpositie van degenen die worden toegelaten tot de schuldsaneringsregeling. Daarbij gaat het niet alleen om de kans op werk, maar ook om het aantal gewerkte uren. Dit levert een overtuigende aanwijzing dat de financiële prikkel van de schuldsaneringsprocedure effect heeft op de arbeidsmarktkomsten. Verder indiceren de schattingen dat de verschillende groepen divers reageren op de prikkel van de schuldsanering. Mannen en personen met een Nederlandse nationaliteit lijken sterker te reageren op de positieve prikkel van de schuldsanering.

## 5. De Wsnp: effectief doch onbemind?

De Wsnp werkt. Tegelijkertijd zien we een forse afname in het aantal personen dat is toegelaten tot de regeling (zie grafiek).<sup>10</sup> Hoe kan een regeling die op zichzelf een positief effect heeft op arbeidsparticipatie, en daardoor positief kan uitpakken voor schuldeisers en de schuldenaar zo in onbruik zijn geraakt? Dat is merkwaardig, zeker omdat het aantal mensen met problematische schulden groot is en geenszins is afgenomen.<sup>11</sup> Honderdduizenden kampen met problematische schulden: slechts een fractie daarvan wordt op dit moment toegelaten tot de Wsnp.

De Nationale ombudsman schreef een uitvoerig rapport met de veelzeggende titel: *Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen*.<sup>12</sup> De strekking van dat rapport is dat voor de toelating tot de rege-

Jaarlijkse instroom vanaf 2014



ling strenge eisen gelden als gevolg waarvan de toegang tot de regeling in het gedrang komt. Die *strenge* toelatingsvereisten zijn destijds welbewust ingevoerd om veilig te stellen dat enkel en alleen schuldenaren die er klaar voor zijn tot de regeling worden toegelaten.<sup>13</sup>

Voor de toelating tot de schuldsaneringsregeling is onder meer vereist dat eerst een voorafgaande poging wordt gedaan 'tot een buitengerechtelijke schuldregeling'. Deze poging tot schuldbemiddeling moet zijn ondernomen door een gemeentelijke instelling of een beperkt aantal professionals, zoals advocaten, accountants of bewindvoerders Wsnp.<sup>14</sup> De gemeentelijke instelling of de betrokken professional<sup>15</sup> moet vervolgens een gemotiveerde<sup>16</sup> schriftelijke verklaring verstrekken 'dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen'. Deze verklaring wordt ook wel de '285-verklaring' genoemd.<sup>17</sup> Zonder 285-verklaring zal een verzoek om toelating tot de schuldsaneringsregeling niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.<sup>18</sup> Sinds de wet is aangescherpt<sup>19</sup> wordt in de rechtspraak een *strenge lijn*

8. =100% \* 4,25 / (100-35).

9. =2,82/115.

10. Grafiek ontleend aan [bureauwsnp.nl/bibliotheek/instroom-wsnp/](https://bureauwsnp.nl/bibliotheek/instroom-wsnp/). Daar staan ook gegevens over de eerste maanden van 2023. De trend lijkt vooralsnog niet te zijn gekeerd. Zie voor gedetailleerde cijfers ook een bijdrage van 30 mei 2022 getiteld 'Weer minder mensen in de wettelijke schuldsanering' beschikbaar op [cbs.nl](https://cbs.nl).

11. Aan het begin van 2020, voor het uitbreken van de coronapandemie had 7,9% van alle huishoudens problematische schulden. Dit was over de periode 2015-2021 redelijk stabiel. Zie bijvoorbeeld CBS, 'Aantal huishoudens met problematische schul-

den niet toegenomen', [cbs.nl](https://cbs.nl), 30 juni 2021.

Recente prijsontwikkelingen zullen vermoedelijk leiden tot meer problemen. Zie bijvoorbeeld P. Rietman, 'Schuldenproblematiek duikt weer op', 1 augustus 2022, beschikbaar op [abnamro.com](https://abnamro.com).

12. Rapport Nationale ombudsman, *Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen*, 11 juni 2020.

13. Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2004/05, 29942, nr. 3, p. 5.

14. Zie art. 288 lid 2 sub b Fw en art. 47 en 48 Wck.

15. Art. 285 lid 1 sub f Fw jo. art. 48 Wck;

HR 5 november 2010,

ECLI:HR:2010:BN8056, *NJ* 2011/31, m.nt. P. van Schilfgaarde.

16. In de rechtspraak treft men ook voorbeelden aan van gevallen waarin de rechter een verklaring onvoldoende acht en het verzoek vervolgens niet-ontvankelijk verklaart, althans afwijst. Zie bijvoorbeeld Hof 's-Hertogenbosch 7 december 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:544 en Hof Arnhem-Leeuwarden 23 augustus 2018,

ECLI:NL:GHARL:2018:8222. De eisen lijken per rechtbank te verschillen. Zie Raad voor Rechtsbijstand en Bureau Wsnp, *Quick scan naar de toegankelijkheid van de Wsnp*, februari 2020, p. 6.

17. Art. 285 lid 1 sub f Fw.

18. Art. 287 lid 2 Fw bepaalt dat het verzoekschrift niet-ontvankelijk wordt verklaard als een 285-verklaring ontbreekt. Art. 288 lid 2 Fw bepaalt dat een verzoek wordt afgewezen als geen poging is gedaan tot een buitengerechtelijke schuldregeling.

19. Vroeger kon een schuldenaar ondanks het ontbreken van de vereiste 285-verklaring toch tot de schuldsaneringsregeling worden toegelaten indien sprake was van een verzuim aan de zijde van de gemeentelijke instanties. Die regel is evenwel afgeschaft. Zie hierover *Kamerstukken II* 2004/05, 29942, nr. 3, p. 5, 15-16.

gehanteerd. Ook in die gevallen waarin de schuldenaar zelf geen verwijt treft wordt het verzoek niet in behandeling genomen.<sup>20</sup>

In de praktijk is de schuldenaar – die min of meer per definitie krap bij kas zit – niet in staat zelf een (dure) dienstverlener in te schakelen.<sup>21</sup> Een schuldenaar kan ook geen aanspraak maken op rechtsbijstand.<sup>22</sup> Dat betekent dat een schuldenaar die wil worden toegelaten tot de schuldsaneringsregeling afhankelijk is van de schuldhulpverlening die gratis wordt verstrekt door de gemeente. Gemeenten kunnen een eigen sociaal beleid vormgeven. Het gevolg daarvan is dat sprake is van grote verschillen tussen gemeenten en dat het lastig is om in algemene termen te spreken over de kwaliteit van de schuldhulpverlening. Eerdere onderzoeken wekken evenwel de stellige indruk dat de gemeentelijke schuldhulp-

## De gemeentelijke schuldhulpverlening stopt, waardoor schuldenaren niet worden doorgeleid naar de schuldsaneringsregeling

verlening vaak tekortschiet.<sup>23</sup> Gemeenten verstrekken lang niet altijd een schriftelijke 285-verklaring. Schuldenaren krijgen ook lang niet altijd de deskundige begeleiding die nodig is om een verzoekschrift op te stellen om te worden toegelaten tot de Wsnp.<sup>24</sup> Gemeenten kampen – zo wordt bevestigd in een heel recente enquête – met structurele personeelstekorten.<sup>25</sup> Kortom: de gemeentelij-

ke schuldhulpverlening stopt, waardoor schuldenaren niet worden doorgeleid naar de schuldsaneringsregeling. Dat wordt gezien als een belangrijke verklaring voor de daling van de instroom.

### 6. Naar een korter schuldsaneringstraject?

Per 1 juli 2023 is een nieuwe wetwijziging in werking getreden die beoogt de bovengenoemde problemen enigszins te adresseren.<sup>26</sup> Zo worden de toelatingseisen in enkele heel specifieke gevallen iets versoepeld. Het belangrijkste gepercipieerde probleem was dat het gehele traject van gemeentelijke schuldhulpverlening tot aan het einde van het wettelijke traject soms kan oplopen tot circa negen jaar. De belangrijkste oplossing die daartoe recent is aanvaard betrof het bekorten van de looptijd van de wettelijke schuldsaneringsregeling van drie jaar naar anderhalf jaar.<sup>27</sup> Aan deze concrete wetwijziging ligt de gedachte ten grondslag dat eerder en sneller perspectief moet bestaan op een schuldenvrije toekomst. Waarom in dat kader precies is gekozen voor de bekorting van de termijn van de schuldsaneringsregeling en niet voor andere maatregelen is niet duidelijk. Voor zover wij kunnen nagaan ligt daar geen uitvoerig onderzoek of uitvoerige beleidstheorie aan ten grondslag.<sup>28</sup>

Deze oplossing roept vragen op. De doelstelling om het gehele traject te bekorten is alleszins te rechtvaardigen. De vraag is evenwel of de oplossing adequaat is. Wordt hiermee niet gesleuteld aan dat gedeelte van het proces dat juist wel functioneert? Zitten de problemen niet vooral in het veel te lange gemeentelijke voortraject? Zou het – gezien het hiervoor besproken onderzoek en eerdere onderzoeksrapporten – niet beter zijn in te zetten op maatregelen die erop zijn gericht om het voortraject te versnellen, te verbeteren of in voorkomende gevallen over te slaan?<sup>29</sup> De meeste auteurs lijken de for-

20. Zie bijvoorbeeld Engberts, in: T&C *Insolventierecht*, art. 287 Fw, aant. 2: 'Indien de ontbrekende informatie na de daartoe bepaalde termijn niet is ontvangen, wordt de schuldenaar niet-ontvankelijk verklaard. (...) De rechtspraak is verdeeld over de vraag in welke gevallen de berede- neerde verklaring van art. 285 lid 1 onderdeel f mag ontbreken, zij het dat de strenge lijn in deze de boventoon voert.' Zie voor strenge voorbeelden onder meer conclusie A-G Timmerman 27 februari 2009, ECLI:NL:PHR:2009:BG9914, nr. 3.2; conclusie A-G Timmerman 29 januari 2016, ECLI:NL:PHR:2016:174.

21. De inschakeling van een advocaat is kennelijk bevorderlijk om toegang te krijgen tot de regeling maar is vaak onbetaalbaar. Zie Rapport Nationale ombudsman, *Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen*, 11 juni 2020, p. 17, 18 en 50.

22. Een verzoek om toevoeging voor werk-

zaamheden voorafgaand aan de toelating tot de schuldsanering wordt in de rechtspraak vrijwel altijd afgewezen. Zie bijvoorbeeld CRvB 21 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX5104.

23. Zie bijvoorbeeld Berenschot, *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*, 26 april 2019, bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 24515, 492, par. 6.2: 'Focus ligt (...) niet op een schuldenvrije toekomst'; Zie ook Raad voor Rechtsbijstand en Bureau Wsnp, *Quick scan naar de toegankelijkheid van de Wsnp*, februari 2020; Rapport Nationale Ombudsman, *Burgerperspectief op schuldhulpverlening*, 11 mei 2016; Raad voor de rechtspraak, *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak*, februari 2019, p. 12, 30; *Kamerstukken II 2019/20*, 24515, nr. 544 (Motie van het lid Bruins, voorgesteld 30 juni 2020): 'constaterende dat veel mensen met schulden nog niet effectief geholpen worden'; *Kamerstukken II 2021/22*, 35915, nr.

3 (MvT wetsvoorstel wijziging Faillissementswet): 'De regelingen worden daar nu niet ten volle voor benut.'; N. Huls, 'Naar een maatschappelijk effectieve schuldenrechter', *Justitiële Verkenningen* (WODC), 2020/1, p. 58: 'De gemeentelijke praktijk houdt mensen langer in de schulden in plaats van dat zij tijdig perspectief biedt op een schone lei.'

24. Het opstellen van een dergelijk stuk is complex. Zie bijvoorbeeld Rapport Nationale ombudsman, *Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen*, 11 juni 2020, onder meer p. 24, 37 en 70. Zie ook Raad voor de rechtspraak, *Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak*, februari 2019, p. 12: 'Het systeem is niet erg doorzichtig en het is voor mensen met schulden lastig de weg te vinden: er komt het nodige ingewikkelde papierwerk bij kijken, zowel bij de gemeente als bij de rechter (...)'. Zie in algemene zin ook Wetenschappelijke Raad

voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, 2017.

25. Divosa, *Uitvoering sociaal domein staat op knippen*, 31 mei 2023 (divosa.nl).

26. Zie *Stb.* 2023/175, *Kamerstukken II 2021/22*, 35915, nr. 3.

27. Wijziging art. 349a Fw, het amendement daartoe is medio januari 2023 aangenomen door de Tweede Kamer.

28. Het amendement is wel voorzien van een korte toelichting. Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 35915, nr. 30.

29. Vooralsnog zijn daar geen plannen voor, anders dan dat gemeenten voornemens zijn beleid te voeren dat erop gericht is de aflostermijnen van minnelijke schuldregelingen ook te verkorten. Voor het bekorten van de termijn van schuldenbewinden is nog geen concreet plan. Zie persbericht 12 juli 2023, 'Wijziging Wsnp: geen gevolgen voor termijn schuldenbewinden', beschikbaar op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl).



## Zou het niet beter zijn in te zetten op maatregelen die erop zijn gericht om het voortraject te versnellen, te verbeteren of in voorkomende gevallen over te slaan?

se daling van de instroom tot de schuldsaneringsregeling te zien als een reëel probleem dat moet worden opgelost.<sup>30</sup> Zij pleiten in dat kader onder andere voor het verbeteren van de gemeentelijke schuldhulpverlening,<sup>31</sup> het (verder) versoepelen van de toelatingsvereisten voor de schuldsaneringsregeling<sup>32</sup> of een ruimhartigere

30. Zie voor enkele suggesties in de literatuur: N. Huls, 'Naar een maatschappelijk effectieve schuldenrechter', *Justitiële Verkenningen* (WODC) 2020/1, p. 66; B.J. Engberts, 'Hoe de dalende instroom in de Wsnp – bij onverminderde schuldenproblematiek – te keren?', *Wsnp-periodiek* 2018, afl. 3, p. 2-4.

31. De Wet gemeentelijke schuldhulpverle-

ning beoogde daaraan een bijdrage te leveren. De belangrijkste conclusie van een evaluatie van die wet is dat deze 'heeft bijgedragen aan de beoogde kwaliteitsboodem, maar [dat] die [...] nog maar ten dele [is] gelegd', zie Berenschot, *Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*, 24 maart 2016, bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 34509, nr. 1, p. 9.

rechtsbijstand aan schuldenaren.<sup>33</sup> Gezien de bestaande en hiervoor besproken eerdere onderzoeksrapporten over schuldhulpverlening lijken dergelijke maatregelen inderdaad een bijdrage te kunnen leveren aan een betere doorstroom naar de wettelijke schuldsaneringsregeling.

### 7. Afronding: de Wsnp werkt!?

Dit artikel probeert vanuit een empirisch perspectief een bijdrage te leveren aan het alleszins actuele debat over schuldhulpverlening en schuldsanering. De conclusie is helder: de wettelijke schuldsaneringsregeling werkt en heeft een positieve impact op de arbeidsparticipatie. De regeling pakt als gevolg daarvan gunstig uit, zowel voor de schuldeisers als schuldenaren en voor de samenleving als geheel. Vanuit dat perspectief is het zorgelijk dat de toegang tot die regeling onder druk staat. Hoe de recent genomen maatregelen zullen uitpakken is niet duidelijk, maar zij lijken dat probleem vooralsnog niet werkelijk te adresseren. •

32. Dit vereist een wetswijziging die vooralsnog niet lijkt te worden gerealiseerd. Zie *Kamerstukken II* 2021/22, 35915, nr. 6. (Nota naar aanleiding van het verslag): 'De aanbeveling om versoepeling van de toegang tot het niet vereisen van een artikel 285 Fw-verklaring te realiseren is niet overgenomen omdat dat afbreuk zou doen aan het vereiste dat eerst een poging moet wor-

den gedaan tot schuldbemiddeling [...]'.  
den gedaan tot schuldbemiddeling [...].

33. Raad voor Rechtsbijstand en Bureau Wsnp, *Quick scan naar de toegankelijkheid van de Wsnp*, februari 2020, p. 13, nr. 14. Inmiddels is een Regeling pilot toevoeging verzoek toelating Wsnp ingevoerd.