



nvvk

Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren

HET VERHAAL ACHTER DE CIJFERS

De doorstroming van de
minnelijke schuldhulpverlening
naar de wettelijke schuldsanering

HET VERHAAL ACHTER DE CIJFERS
De doorstroming van de minnelijke
schuldhulpverlening naar de wettelijke
schuldsanering

- eindrapport -

Dr. Nadja Jungmann
Drs. Geerten Kruis

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15

Amsterdam, december 2014
Publicatienr. 13279

© 2014 NVVK (onderzoek uitgevoerd door Regioplan en de Hogeschool Utrecht)
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van NVVK .
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

VOORWOORD

Nederland kent een uniek systeem van hulp voor mensen met problematische schuldsituaties. Dit unieke systeem bestaat uit twee stelsels, genaamd het minnelijke en het wettelijke traject, de WSNP. Twee stelsels die nauw op elkaar aansluiten. Immers, daar waar een problematische schuld niet via het minnelijke traject gesaneerd kan worden moet het wettelijke traject soelaas bieden.

In de afgelopen tijd ontstonden steeds meer vragen over de samenhang tussen deze stelsels. Een greep hieruit. Wat is de reden dat de stijging in het minnelijk traject van de afgelopen jaren niet terug te zien is in de WSNP? Vragen bezien vanuit de positie van schuldenaren; vallen er geen mensen buiten de boot? Vragen die worden gesteld door professionals; wat kunnen wij doen om de beide stelsels optimaal te laten werken?

En opmerkelijk genoeg is er nauwelijks grootschalig onderzoek gedaan naar de overgang tussen de beide stelsels. Voor ons als NVVK, de brancheorganisatie voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, aanleiding om het initiatief te starten tot dit onderzoek. Samen met Bureau WSNP, onderdeel van de Raad voor Rechtsbijstand, hebben wij de onderzoeksoopdracht geformuleerd. Een onderzoek dat niet alleen moet voorzien in meer kennis en inzicht, maar juist ook in praktische aanbevelingen.

Het onderzoeksrapport ligt nu voor u. Het rapport doet in alle opzichten recht aan de uniciteit van het onderwerp. Zo is de onderzoeksopzet breed gekozen waarbij alle ketenpartners die een rol spelen geïnterviewd zijn, van schuldenaren tot rechters. De onderzoeksmethoden waren zeer divers, van literatuurstudie tot cijfermatig onderzoek en interviews.

In de begeleidingscommissie hebben de vertegenwoordigers van beide stelsels zitting gehad en daarnaast de beide verantwoordelijke ministeries: het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Alle partijen waarop een beroep werd gedaan, hebben belangeloos en met groot enthousiasme en betrokkenheid medewerking verleend. Ook werden de onderzoekers met een open houding tegemoet getreden, alle stakeholders bleken bereid mee te denken over verbeteringen in de eigen rol en positie.

Graag bedanken wij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor hun financiële steun. Ook willen wij de onderzoekers bedanken van Regioplan, die onder leiding van dr. Nadja Jungmann dit onderzoek op zeer deskundige en betrokken wijze hebben uitgevoerd. En ten slotte, wij willen iedereen bedanken die aan dit onderzoek heeft meegewerkt. Veel dank voor uw ervaringen, analyses, en deskundigheid. Wij zijn blij met dit resultaat. Tegelijkertijd lezen we dit rapport als opdracht om de veranderingsagenda vorm en inhoud te geven. Daar gaan wij in 2015 werk van maken!

Joke de Kock
Voorzitter NVVK

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Leeswijzer	3
2	Samenvatting en belangrijkste conclusies	5
2.1	Beoogde werking van het stelsel: Wsnp als stok achter de deur	5
2.2	Een groter beroep op schuldhulp, maar een afname van instroom Wsnp	7
2.3	De discretionaire ruimte is groot en wordt door alle actoren gebruikt	8
2.4	Een betere doorstroming begint met een ontwikkelagenda	11
3	Onderzoeksvraag en aanpak	17
3.1	Aanpak	17
Deel 1	Hoe verloopt de doorstroming?	19
4	Wie komt er in aanmerking voor wettelijke schuldsanering?	21
4.1	De gemeentelijke (minnelijke) schuldhulpverlening	22
4.2	De 285-verklaring is de brug tussen minnelijke en wettelijk traject	24
4.3	De wettelijke schuldhulpverlening	25
5	De cijfers	27
5.1	Kerncijfers doorstroming	27
5.2	In- en doorstroming in het minnelijke traject	28
5.3	De instroom in het wettelijk traject	32
Deel 2	Actorenanalyse laat zien dat gedrag de cruciale verklaring is	35
6	De gemeenten (in hun rol als beleidsmaker)	37
6.1	De opstelling en afweging van gemeenten	37
6.2	Aandachtspunten volgens andere actoren	39
7	De uitvoerende schuldhulpverlenende organisaties	41
7.1	De opstelling en afweging van schuldhulpverlening	41
7.2	Aandachtspunten volgens andere actoren	52
8	De schuldenaren	55
8.1	De opstelling en afweging van schuldenaren	55
8.2	Aandachtspunten volgens andere actoren	57

9	De ketenpartners (waaronder vrijwilligersorganisaties)	59
9.1	De opstelling en afwegingen van ketenpartners	59
9.2	Aandachtspunten volgens andere actoren.....	62
10	De crediteuren	65
10.1	De opstelling en afwegingen van crediteuren	65
10.2	Aandachtspunten volgens andere actoren.....	66
11	De rechterlijke macht	67
11.1	De opstelling en afwegingen van rechters	67
11.2	Aandachtspunten volgens andere actoren.....	77
Bijlagen		
Bijlage 1	Begeleidingscommissie en geraadpleegde experts	79
Bijlage 2	Literatuurstudie	81
Bijlage 3	Vragenlijst NVVK-leden.....	87
Bijlage 4	Vragenlijst rechterlijke macht	92
Bijlage 5	Gespreksonderwerpen rondetafelgesprek met crediteuren	99
Bijlage 6	Gespreksonderwerpen met ketenpartners.....	101
Bijlage 7	Beschrijving toelatingsprocedures Wnsp en dwangakkoord	103

1 INLEIDING

In de afgelopen jaren nam de schuldenproblematiek flink toe. Steeds meer huiseigenaren hebben een betalingsachterstand op hun hypotheek, het aantal wanbetalers zorgpremie was nog nooit zo hoog en nieuwe groepen zoals hoger opgeleiden melden zich bij de schuldhulpverlening.¹ De economische crisis speelt een belangrijke rol bij de toename van de schuldenproblematiek. Recent berekende het Nibud dat een niet-opgeloste schuldsituatie de maatschappij ongeveer € 100.000 kan kosten.² Daarnaast laat onderzoek steeds duidelijker zien dat schuldenproblematiek ook een gedragsvraagstuk is.³

De toename van de schuldenproblematiek wordt onder meer gevoeld in de schuldhulpverlening. Steeds meer mensen doen daar een beroep op. Bij de NVVK, de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, verdubbelde het aantal aanvragen in de periode 2008-2013.

De belangrijkste aanbieder van schuldhulpverlening is de gemeente. Op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is zij verplicht om burgers met financiële problemen van ondersteuning te voorzien. Gemeenten hebben discretionaire ruimte om zelf te kiezen hoe zij de schuldhulpverlening inrichten. De praktijk laat dan ook een grote verscheidenheid zien in het soort ondersteuning dat geboden wordt, de wijze waarop het georganiseerd is en wie de uitvoering ter hand neemt (gemeentelijke afdeling schuldhulpverlening, maatschappelijke dienstverlening, een kredietbank et cetera).⁴

Schuldhulpverlening is een verzamelnaam voor allerlei producten die gemeenten aanbieden om te voorkomen dat er financiële problemen ontstaan en als dat desondanks toch gebeurd is, deze op te lossen. De meest aangeboden producten zijn voorlichting en advies, ondersteuning door vrijwilligers, budgetcoaching, budgetcursussen, budgetbeheer, schuldregelingen en duurzame financiële dienstverlening. Voor de meeste inwoners die een beroep doen op de gemeentelijke schuldhulpverlening geldt dat zij behoefte hebben aan een combinatie van de hiervoor genoemde producten.⁵

¹ NVVK (2014). Jaarcijfers, Utrecht, Elsevier, NOS en het NRC.

² Madern, T. (2014). Overkoepelende blik op omvang en preventie van schulden in Nederland. Nibud, Utrecht.

³ Jungmann, N. Lems, E., Vogelpoel, F., Van Beek, G., Wesdorp, L.P. (2014). Onoplosbare schuldsituaties. Hogeschool Utrecht, Utrecht; Jungmann, N. (2012). Schuldenproblematiek, een vraagstuk in transitie. Hogeschool Utrecht, Utrecht (openbare rede); Van Geuns, R., Jungmann, N. en De Weerd, M. (2011). Klantprofielen in de schuldhulpverlening. Amsterdam/Utrecht: Regioplan en Hogeschool Utrecht.

⁴ Stavenuiter, M. Holland, T. (2014). Lokaal en integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten. Verwey Jonker, Utrecht.

⁵ Jungmann, N. Schruer, H.D.L.M. (2013). Schets van de schuldhulpverlening. Hogeschool Utrecht, Utrecht.

Voor schuldenaren met een problematische schuldsituatie is een schuldregeling met kwijtschelding doorgaans de enige manier waarop zij op afzienbare termijn uit de schulden kunnen komen. Een schuldregeling is een regeling die maximaal drie jaar duurt en die eindigt met een schone lei. Schuldregelingen worden door de gemeente – of door de door haar ingehuurde partij – aan de schuldeisers voorgesteld. In veruit de meeste gevallen wordt van de crediteuren gevraagd om een groot deel van de vordering kwijt te schelden. Het kwijt te schelden percentage kan wel oplopen tot 80 of 90 procent. De crediteur krijgt de keuze of hij al dan niet aan het voorstel meewerkt. Een onder verantwoordelijkheid van de gemeente getroffen schuldregeling met kwijtschelding wordt in dit rapport verder een *minnelijke schuldregeling* genoemd. In situaties waarin een schuldregeling niet mogelijk is, biedt een deel van de gemeenten een alternatieve voorziening in de vorm van Duurzame financiële dienstverlening (DFD). De NVVK heeft omschreven hoe dit product, als haar leden het aanbieden wordt vormgegeven. In de praktijk geven gemeenten het echter lang niet altijd op die wijze vorm. De stabiliserende activiteiten die gemeenten aanbieden, variëren van intensieve begeleiding tot de boodschap aan de schuldenaar dat hij onbeperkt een beroep mag doen op de sociaal raadslieden om bijvoorbeeld beslagen te corrigeren. De schuldhulpverlening die onder verantwoordelijkheid van de gemeente wordt uitgevoerd, wordt aangeduid met *minnelijk traject*.

Er zijn situaties waarin één of enkele crediteuren niet bereid zijn om mee te werken aan een minnelijke schuldregeling. In die gevallen kan de schuldenaar een beroep doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Deze wet biedt schuldenaren – die te goeder trouw hebben gehandeld en zich maximaal willen inspannen – de mogelijkheid om de weigerende crediteur(en) alsnog via de rechter tot medewerking te dwingen.

Soms gebeurt dit middels een *dwangakkoord*. Als de situatie zich niet voor een dwangakkoord leent of het dwangakkoord wordt door de rechter afgewezen, dan kan de schuldenaar de rechter verzoeken om toepassing van de *wettelijke schuldsanering (Wsnp)*. Net als in het minnelijk traject komt er dan een driejarige schuldregeling tot stand en is de schuldenaar na afloop schuldenvrij, als aan de daarvoor geldende eisen wordt voldaan.⁶

In de afgelopen jaren nam het aantal mensen dat een beroep deed op de rechter voor een wettelijke schuldsanering af. Dat is een opmerkelijke tendens in een periode waarin de schuldenproblematiek groeit en er jaarlijks meer mensen bij gemeenten om hulp vragen voor hun schulden. Het ministerie van SZW en de NVVK hebben behoefte aan inzicht in de (belangrijkste) verklaringen daarvoor. Het voorliggende rapport bevat de uitwerking van een zoektocht naar die verklaringen.

⁶ Het belangrijkste verschil tussen een minnelijke en wettelijke regeling bij de afronding is dat een minnelijke regeling wordt afgesloten met een kwijtschelding van resterende schulden en dat bij een wettelijke regeling de betalingsverplichtingen worden omgezet in natuurlijke verbintenissen. Dat wil zeggen dat de schulden blijven bestaan maar niet meer in rechte afdwingbaar zijn.

Dit rapport staat niet op zichzelf, maar kan gelezen worden als een onderdeel van een reeks rapporten waarin aandacht is besteed aan de doorstroming. In 2011 heeft de Raad voor Rechtsbijstand een quick scan uitgevoerd naar eventuele belemmeringen in de toegang tot de Wsnp. In de jaarlijkse monitor Wsnp heeft de Raad voor Rechtsbijstand in de zomer van 2014 wederom aandacht besteed aan de doorstroming.⁷ De twee voornoemde rapporten geven een goed beeld van de processen die zich voltrekken en de actoren die daarbij betrokken zijn.

Door in dit rapport nog nadrukkelijker expliciet in kaart te brengen hoe verschillend gemeenten, schuldhulpverlenende organisaties, crediteuren, schuldenaren, rechtbanken en ketenpartners⁸ handelen, wordt pijnlijk duidelijk dat het gebrek aan uniformiteit van handelen een prijs heeft, te weten dat het er voor een schuldenaar echt toe doet in welke gemeente hij of zij woont, wie zijn of haar crediteuren zijn en onder welke rechtbank iemand valt als er op het gemeentelijke niveau geen oplossing komt. Door middel van een uitgebreide analyse laat dit onderzoek zien in welke context de genoemde actoren opereren, welke keuzes zij maken en welke mechanismen hierbij een rol (kunnen) spelen.

1.1 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt beschreven welke groepen (in potentie) in aanmerking komen voor de Wsnp en welke stappen zij daaraan voorafgaand doorlopen (hoofdstuk 4). Bovendien wordt er een overzicht gegeven van de cijfers die bekend zijn van de wijze waarop de doorstroming naar de Wsnp plaatsvindt (hoofdstuk 5).

Het tweede gedeelte van dit rapport betreft een analyse waarbij per actor is uitgewerkt hoe deze zich opstelt en welke overwegingen ten grondslag liggen aan diens gedrag. Ook wordt er aandacht besteed aan hoe zij aankijken tegen het handelen van de andere betrokken actoren. In deze hoofdstukken wordt aandacht besteed aan respectievelijk de gemeente in haar rol als beleidsmaker (hoofdstuk 6), uitvoerende schuldhulpverlenende organisaties (hoofdstuk 7), de schuldenaren (hoofdstuk 8), ketenpartners (hoofdstuk 9), crediteuren (hoofdstuk 10) en de rechterlijke macht (hoofdstuk 11).

⁷ Combrink-Kuiters, L.C., Peters, S. (2011). Quick scan, belemmeringen toegang tot de Wsnp, Raad voor Rechtsbijstand, Utrecht en Combrink-Kuiters, L.C., Peters, S., Nauta, B., Vlemmings, M. (2014). Monitor Wsnp, Tiende meting over het jaar 2013, Raad voor Rechtsbijstand, Utrecht.

⁸ Onder ketenpartners wordt onder meer verstaan het maatschappelijk werk, vrijwilligersorganisaties, MEE of verslavingszorg.

2 SAMENVATTING EN BELANGRIJKSTE CONCLUSIES

In de aansluiting van de minnelijke naar de wettelijke schuldhulpverlening kan in Nederland nog veel verbeterd worden. Dit is misschien wel de belangrijkste conclusie van dit onderzoek. Een tweede belangrijke conclusie luidt dat die verbetering binnen het huidige stelsel alleen tot stand komt als de betrokken actoren (gemeenten, crediteuren, rechters et cetera) daar vanuit een gedeeld commitment aan gaan werken. Het huidige stelsel van schuldhulpverlening bevat nauwelijks of in ieder geval te weinig prikkels om het gedrag van de verschillende partijen zo te sturen dat er in de praktijk gebeurt wat de wetgever bij het vormgeven van het stelsel ooit voor ogen had.

In dit samenvattende en concluderende hoofdstuk worden bovenstaande conclusies onderbouwd. Ook wordt er een eerste aanzet gegeven voor een concrete ontwikkelagenda om ervoor te zorgen dat het stelsel beter gaat functioneren.

Om de bovenstaande conclusies te onderbouwen, wordt om te beginnen kort geschetst wat de wetgever voor ogen had bij de inrichting van het huidige stelsel. Vervolgens wordt aan de hand van verzamelde cijfers kort beschreven dat de ontwikkeling daarvan niet is zoals je – redenerend vanuit de inrichting van het stelsel – zou verwachten. Er is gezocht naar verklaringen door te spreken met schuldenaren en vertegenwoordigers van gemeenten, schuldhulpverlenende instellingen, crediteuren, ketenpartners en rechters. Om ook enige kwantitatieve duiding te geven, is er een enquête gehouden onder NVVK-leden alsmede een enquête onder rechters. Na de samenvatting van de cijfers worden de verklaringen van al deze actoren met elkaar in verband gebracht in een analyse over de werking van het stelsel en de rollen die de verschillende actoren daarin spelen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de aanbeveling dat de betrokken actoren gezamenlijk een veranderagenda opstellen om de doorstroming te bevorderen. Als afsluiting is er aan het eind van dit hoofdstuk een overzicht opgenomen van zaken die wellicht op de veranderagenda kunnen komen te staan.

2.1 Beoogde werking van het stelsel: Wsnp als stok achter de deur

Nederland heeft een stelsel van schuldhulpverlening dat is gereguleerd in twee wetten. De *Wet gemeentelijke schuldhulpverlening* (Wgs) reguleert de schuldhulpverlening die gemeenten aanbieden. Het is een kaderwet waarin is geregeld dat gemeenten de verantwoordelijkheid hebben om te voorzien in een lokaal aanbod van schuldhulpverlening. In de wet is vooral geregeld *wat* gemeenten moeten aanbieden (schuldpreeventie, curatieve ondersteuning, nazorg). Ze hebben grote discretionaire ruimte om te bepalen *hoe* ze de

voorziening schuldhulpverlening organiseren en welke (toelatings)eisen ze stellen. Gemeenten kunnen ook kiezen of ze de schuldhulpverlening zelf uitvoeren of daar een partij voor inhuren (kredietbank, maatschappelijk werk, commerciële aanbieder et cetera)

Voor veel gemeenten is de inwerkingtreding van de Wgs (2012) aanleiding geweest om strenge(re) toelatingscriteria te formuleren. Eerder gebruik van schuldhulpverlening, het niet op tijd inleveren van papieren of het niet bereid zijn om een auto die niet nodig is voor woon-werkverkeer te verkopen, zijn veel gehanteerde uitsluitingsgronden.⁹

Als iemand wordt toegelaten tot de schuldhulpverlening, wordt er bepaald hoe het aanbod dat hij of zij krijgt eruit ziet. In de dagelijkse uitvoeringspraktijk is schuldhulpverlening een verzamelnaam voor allerlei producten die gemeenten aanbieden om te voorkomen dat er financiële problemen ontstaan en als dat desondanks toch is gebeurd, deze op te lossen. De meest aangeboden producten zijn voorlichting en advies, ondersteuning door vrijwilligers, budgetcoaching, budgetcursussen, budgetbeheer, schuldregelingen en duurzame financiële dienstverlening. Voor de meeste inwoners die een beroep doen op de gemeentelijke schuldhulpverlening geldt dat zij behoefte hebben aan een combinatie van voornoemde producten.

Voor inwoners met een problematische schuldsituatie is een schuldregeling¹⁰ doorgaans het enige product dat ertoe leidt dat zij op afzienbare termijn schuldenvrij worden. Maar in de praktijk is dit product voor lang niet elk huishouden met problematische schulden geschikt. Het schuldenpakket kan schulden bevatten die niet in aanmerking komen voor een schuldregeling (fraudevordering, betwiste vorderingen, niet afgeronde echtscheiding et cetera). Ook kunnen er in het gedrag belemmeringen zijn die het met succes doorlopen van een schuldregeling – vooralsnog – onmogelijk maken.

Van de natuurlijke personen die zich aanmelden bij de gemeente, komt dus maar een deel in aanmerking voor een traject waarin geprobeerd wordt om een schuldregeling te treffen. Er wordt geïnventariseerd hoeveel iemand kan afbetalen en aan de crediteuren wordt gevraagd om mee te werken aan de voorgestelde regeling. Crediteuren kunnen kiezen of zij al dan niet meewerken. Als de minderheid van de crediteuren weigert mee te werken, kan de schuldenaar proberen om hen via een dwangakkoord bij de rechter alsnog tot medewerking aan de minnelijke regeling te dwingen.

Als de meerderheid van de crediteuren weigert, kan de schuldenaar een beroep doen op de *Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)*. Deze

⁹ Jungmann, N. Lems, E., Vogelpoel, F., Van Beek, G., Wesdorp, L.P. (2014). Onoplosbare schuldsituaties. Hogeschool Utrecht, Utrecht.

¹⁰ Bij niet-problematische schulden heeft een schuldregeling de vorm van een betalingsregeling of herfinanciering. Bij problematische schulden heeft een schuldregeling de vorm van een schuldbemiddeling of saneringskrediet.

wet schrijft voor onder welke omstandigheden een natuurlijk persoon naar de rechter kan voor een wettelijke schuldsanering, hoe deze wordt uitgevoerd en wat de toelatingscriteria zijn. Een belangrijk beginsel van de Wsnp is dat een schuldenaar alleen een beroep kan doen op deze wet als er eerst geprobeerd is om een minnelijke schuldregeling te treffen. Aangezien de gemeente voor lang niet iedereen die zich meldt voor schuldhulpverlening probeert om een schuldregeling te treffen, komt dus ook maar een deel van de groep die zich aanmeldt voor de Wsnp voor toelating in aanmerking.

In de memorie van toelichting van de wet staan drie doelen verwoord. Het eerste doel is om natuurlijke personen een mogelijkheid te geven tot een schone lei. Het tweede doel is om de effectiviteit van het minnelijk traject te vergroten. De Wsnp moet werken als een stok achter de deur. Het derde doel is om een daling van het aantal faillissementen van natuurlijke personen te bewerkstelligen.

Het Nederlandse stelsel bestaat dus uit twee wetten waarbij de ene wet is gericht op de gemeenten en de andere wet op natuurlijke personen. Alleen al het gegeven dat twee wetten die zich richten op twee verschillende entiteiten samen een stelsel vormen, geeft aanleiding om aandacht te besteden aan de wijze waarop de doorstroming plaatsvindt van het ene deel van het stelsel naar het andere deel. Dat geldt temeer daar de Wsnp expliciet als doel heeft om de effectiviteit van het minnelijk traject te vergroten (en derhalve het gebruik van de Wsnp tot een minimum te beperken).

2.2 Een groter beroep op schuldhulp, maar een afname van instroom Wsnp

De meest recente kerncijfers laten zien dat in de periode 2011-2013 het aantal aanmeldingen bij de NVVK, de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, is toegenomen met ongeveer 17 procent. In dezelfde periode daalde de instroom in de Wsnp met ongeveer 16 procent. Deze ontwikkelingen hebben als gevolg dat een steeds kleiner gedeelte van de groep die een beroep doet op de gemeentelijke schuldhulpverlening uiteindelijk in de Wsnp terechtkomt. Zeker wanneer daarbij in beschouwing wordt genomen dat inmiddels bijna 10 procent van de groep die instroomt in de Wsnp daar terechtkomt via een omzetting van een faillissement naar de Wsnp.¹¹

De bovenstaande ontwikkeling is opmerkelijk. Bij een toename van het beroep op het minnelijk traject ligt het voor de hand dat er ook meer mensen een beroep doen op de Wsnp. Maar dat is niet het geval. Een analyse van de

¹¹ Combrink-Kuiters, L., Peters, S. (2014). Monitor Wsnp, tiende meting over het jaar 2013. Raad voor Rechtsbijstand, Utrecht, pp18.

cijfermatige ontwikkelingen in het minnelijk traject in de afgelopen drie jaar laat – voor zover er cijfers beschikbaar zijn – het volgende beeld zien:

1. Er wordt minder vaak geprobeerd om een schuldregeling te treffen.
2. De pogingen om een schuldregeling te treffen, worden vaker succesvol afgerond.¹²
3. Het lijkt erop dat er minder artikel 285 FW-verklaringen, noodzakelijk voor toelating tot de Wsnp, worden afgegeven.

Bij dit beeld past een lagere instroom in de Wsnp. Immers, als er voor *minder* mensen geprobeerd wordt om een regeling te treffen en de pogingen die zijn ondernomen *vaker* leiden tot succes, dan zijn er minder situaties waarin de schuldenaar in aanmerking komt voor de Wsnp. De daling van het aantal 285-verklaringen waar sprake van lijkt te zijn, is daar dan mee in lijn.

De beschikbare cijfers sluiten niet overal even goed op elkaar aan. De bovenstaande ontwikkelingen moeten beschouwd worden als stukjes in een grotere puzzel waarin ook andere verklaringen een rol spelen. De instroom in de Wsnp nam bijvoorbeeld al af op het moment dat de afname van het aantal pogingen om een minnelijke regeling te treffen nog niet op gang was gekomen. Hier is geen logische verklaring voor te geven. In die periode moeten er dus ook nog andere zaken gespeeld hebben. Er is in de afgelopen jaren bijvoorbeeld een enorme toename ontstaan van het gebruik van het beschermingsbewind door mensen met problematische schulden. Op basis van de beschikbare informatie is niet goed te duiden of deze of een andere ontwikkeling wellicht een (aanvullende) verklaring biedt.¹³

2.3 De discretionaire ruimte is groot en wordt door alle actoren gebruikt

De cijfers geven wel indicaties, maar geen sluitende verklaring van de paradoxale ontwikkeling dat het aantal aanvragen in het minnelijke traject toenam terwijl het aantal aanvragen bij de Wsnp juist afnam. De ten behoeve van dit onderzoek uitgevoerde enquête, interviews en rondetafelgesprek met vertegenwoordigers van gemeenten, schuldhulpverleners, schuldenaren, crediteuren, vertegenwoordigers van ketenpartners en rechters geven aanvullende verklaringen. Deze helpen om een scherper beeld te construeren van de processen die zich voltrekken in de doorstroming van het minnelijk naar het wettelijk traject.

¹² Althans bij de gemeenten waar dit onderzoek is uitgevoerd. Door gewijzigde definities is het lastig om op basis van het jaarverslag van de NVVK hier een algemeen beeld over te vormen.

¹³ Schuldhulpverleners die ten behoeve van dit onderzoek zijn geïnterviewd, noemen deze ontwikkeling expliciet als een verklaring voor de geringere instroom in de Wsnp.

De belangrijkste verklaring die aan de enquêtes, interviews en ronde tafel gesprekken ontleend kan worden is dat de doorstroming niet zo zeer wordt bepaald door de inrichting van het stelsel, maar door het *gedrag* dat de betrokken actoren vertonen c.q. de *keuzes* die actoren maken. Bij de inrichting van het stelsel is gezocht naar een inrichting die crediteuren zou prikkelen om eieren voor hun geld te kiezen. Door wettelijke schuldsaneringen in te richten als een onaantrekkelijker alternatief zouden crediteuren (massaal) gaan meewerken aan voorstellen voor een minnelijke regeling. Al vrij snel na de inwerkingtreding van de wet is geconstateerd dat crediteuren de Wsnp helemaal geen slechter alternatief vinden.¹⁴ In bepaalde situaties vinden ze een wettelijke schuldsanering zelfs aantrekkelijker. De aanscherping van de toelatingscriteria van de Wsnp en de invoering van de minnelijke middelen in 2008 heeft daar geen werkelijke verandering in gebracht, en ook de nieuwe manier van financieren van de bewindvoerder (waardoor het financiële verschil tussen de minnelijke en wettelijke regeling voor de crediteuren groter is) heeft er niet aan bijgedragen dat crediteuren koersen op een minnelijke boven een wettelijke schuldregeling. Kortom, de inrichting van het stelsel stuurt in ieder geval niet het gedrag van de crediteuren zoals dat wordt beoogd.

De vraag is dan wat wel het gedrag van de betrokken actoren stuurt. Voor alle betrokken actoren (gemeenten, schuldhulpverleners, schuldenaren, crediteuren, ketenpartners en rechters) geldt dat ze grote discretionaire ruimte hebben om te kiezen hoe ze zich opstellen en gedragen. En van die ruimte maken ze gebruik. Voor alle actoren geldt dat er een grote variëteit is in hun handelen. Daarbij maken ze hun eigen afwegingen vanuit hun eigen professionaliteit en vanuit de context waarin zij werken.

Het voorliggende rapport bevat in de verschillende hoofdstukken tal van voorbeelden waarop de betrokken actoren verschillend handelen. Wie alle verschillende wijzen van handelen op een rij zet, komt tot een flinke lijst. Slechts ter illustratie is hieronder een korte lijst opgenomen met per actor een enkel voorbeeld:

- De ene *crediteur* werkt als gevolg van een recent afgesloten convenant tegenwoordig vaker mee, terwijl de andere crediteur zijn incassobeleid juist heeft aangescherpt en minder vaak meewerkt aan een voorstel voor een minnelijke schuldregeling.
- De ene *rechter* verklaart aanvragen van mensen waarbij de datum van het ontstaan van de schulden niet bekend is niet ontvankelijk, terwijl de andere rechter ter zitting vraagt wat de schuldenaar nog uit z'n hoofd weet.
- De ene *ketenpartner* constateert dat schulden de eigen werkzaamheden zo frustreren dat de medewerkers recent geschoold werden op materiële hulpverlening, terwijl de andere ketenpartner in het licht van de

¹⁴ Jungmann, N. Niemeijer, B. , Ter Voert, M. (2001). Van schuld naar schone lei. Evaluatie Wet schuldsanering natuurlijke personen. Wodc, Den Haag; Jungmann, N. (2006). De bedoelde en onbedoelde effecten van de wet schuldsanering natuurlijke personen. Leiden University press, Leiden (diss.).

bezuinigingen dossiers waarin grote schuldenproblematiek speelt juist eerder afsluit.

- De ene *schuldhulpverlenende* organisatie heeft dagelijks een open inloopspreekuur, terwijl een schuldenaar bij de andere organisatie om zich aan te melden moet inloggen met zijn DigiD.
- De ene *schuldenaar* is bereid om allerlei concessies te doen in het bestedingsgedrag, terwijl de ander wel uit de schulden wil maar ten behoeve daarvan niet wil snijden in de uitgavenposten.

Nederland heeft dus een stelsel waarin de betrokken actoren veel handelingsvrijheid hebben die zij ook omzetten in heel verschillende manieren van handelen. Het gevolg is dat de opstelling van de schuldhulpverlening, ketenpartners, crediteuren, schuldenaren en rechtbank in combinatie bepalend zijn voor de vraag of er een minnelijke en/of wettelijke schuldregeling tot stand kan komen. De werking van het stelsel begint een angstvallige gelijkenis met een loterij te vertonen. Waar je woont, wie je crediteuren zijn en hoe je eigen opstelling is, bepaalt of er al dan niet een oplossing mogelijk is voor je (problematische) schuldsituatie.

We schrijven een ‘angstvallige gelijkenis’ omdat het niet zo is dat de doorstroming alleen maar berust op toeval. De enquête, de interviews en het ronde tafel gesprek leggen wel degelijk een aantal processen bloot die in meer of mindere mate van invloed zijn op de doorstroming. We geven hier een overzicht van de belangrijkste processen en de richting die zij op sturen. Het onderzoek heeft geen cijfermatige onderbouwing opgeleverd van de kracht van de verschillende processen en de jaren waarin ze tot stand kwamen c.q. van kracht veranderden. De lijst is dus niet compleet en de impact per proces is niet bekend. Harde conclusies kunnen er dus niet getrokken worden op basis van deze lijst. Wel valt op dat er meer processen zijn die bijdragen aan een beperking van de instroom in de Wsnp dan processen die bijdragen aan een toename van de instroom. En dat beeld is wel in lijn met de cijfers.

Onderwerp	Proces	Invloed op doorstroming
Convenanten	Er zijn in de afgelopen jaren meer convenanten gesloten met (overheids)crediteuren. Crediteuren werken hierdoor vaker mee aan voorstellen voor een schuldregeling.	Beperkt instroom in de Wsnp
Doorlooptijden	Bij een deel van de schuldhulpverlenende organisaties zijn de doorlooptijden lang. Dit heeft invloed op de uitval van schuldenaren. Zij komen door de uitval niet meer in aanmerking voor de Wsnp, omdat de fase waarin het akkoord van de crediteuren gevraagd wordt niet wordt bereikt. Het heeft ook invloed op de bereidheid van crediteuren om mee te werken aan een voorstel. Als het (te) lang duurt, weigeren ze vaker mee te werken.	Uitval van schuldenaren beperkt de instroom in de Wsnp Weigeringen van crediteuren draagt bij aan instroom in de Wsnp

Onderwerp	Proces	Invloed op doorstroming
Opbrengst Wsnp	Als gevolg van verschillen in systematiek levert een minnelijke schuldregeling voor crediteuren doorgaans (iets) meer op. Voor crediteuren is de opbrengst echter niet het doorslaggevende argument om al dan niet mee te werken aan een voorstel voor een minnelijke regeling.	Geen invloed op doorstroming naar Wsnp
Opkomst beschermingsbewind	In de afgelopen jaren is beschermingsbewind voor een groeiend deel van de groep met financiële problemen een oplossing om stabiliteit te realiseren. Schuldhulpverleners verwijzen mensen naar bewindvoering waarvoor ze voorheen een schuldregeling troffen. Slechts een deel komt onder bewind alsnog terug voor een schuldregeling.	Toename aantal schuldenaren onder bewind beperkt instroom in de Wsnp
Screenen aan de poort door de gemeente/ schuldhulpverlening	Mede onder invloed van de inwerkingtreding van de Wgs zijn gemeenten strenger geworden aan de poort van de schuldhulpverlening. Zij hanteren strengere toelatingseisen aan de voorziening schuldhulpverlening en daarbinnen strengere eisen om te proberen om voor schuldenaren een minnelijke schuldregeling te treffen.	Beperkt instroom in de Wsnp
Sollicitatieplicht	Crediteuren hebben het idee dat rechters strengere eisen stellen aan schuldenaren met een uitkering om te solliciteren (en dus hun verdien capaciteit te vergroten).	Draagt bij aan instroom
Ontstaansdata schulden, toegang via faillissement et cetera	Rechters maken op verschillende gronden en wijzen afwegingen. Bij een verzoek om een wettelijke schuldsanering moet bijvoorbeeld een overzicht zitten van de ontstaansdata van de schulden. De rechter heeft die data nodig om te toetsen op goede trouw. De data zijn lang niet altijd beschikbaar en worden lang niet altijd aangeleverd. Bij een deel van de rechtbanken leidt dit ertoe dat de verzoekschriften niet in behandeling worden genomen. Er zijn ook verschillen in de manier waarop rechters omgaan met mensen die een faillissement aanvragen. Een deel van de rechtbanken heeft onder invloed van een arrest van de Hoge Raad de weg afgesloten dat deze groep door kan stromen naar de Wsnp. Een ander deel heeft dit niet gedaan en ziet de stroom langs deze weg groeien.	Harde eis ontstaansdata beperkt de instroom in de Wsnp Toegang tot Wsnp via faillissement draagt bij aan instroom in de Wsnp

2.4 Een betere doorstroming begint met een ontwikkelagenda

De grote discretionaire ruimte van alle betrokkenen leidt er dus toe dat de doorstroming niet plaatsvindt zoals beoogd. Als alle betrokkenen een aandeel hebben in de oorzaak dan ligt het in de rede dat ze ook allemaal een deel van de oplossing(en) in handen hebben. De belangrijkste aanbeveling van dit onderzoek luidt derhalve dat de betrokken actoren met elkaar een ontwikkelagenda formuleren. Die agenda heeft als doel om gesignaleerde knelpunten aan te pakken en in het verlengde daarvan te voorzien in een grotere uniformiteit van handelen door de schuldhulpverlening, bewindvoerders, rechtbanken, crediteuren.

De NVVK is opdrachtgever van dit onderzoek. Vanuit die rol kan zij overwegen om vertegenwoordigers van de betrokken actoren uit te nodigen voor een overleg over de op te stellen ontwikkelagenda. De inhoud van dit rapport kan daarbij als vertrekpunt dienen. Om te voorzien in een eerste aanzet voor een ontwikkelagenda hebben we hieronder een aantal van de geconstateerde knelpunten bewerkt naar aanbevelingen. De belangrijkste randvoorwaarde om de aansluiting te verbeteren zal naar ons idee liggen in commitment bij alle betrokken actoren om de schuldenaar centraal te stellen en het eigen handelen daarop aan te passen.

Gemeenten

- *Heroverwegen afwijzingscriteria.* De afname van de instroom in de Wsnp wordt deels toegeschreven aan de strenge afwijzingscriteria die veel gemeenten hebben vastgelegd in een gemeentelijk beleidsplan schuldhulpverlening. Gemeenten wordt in overweging gegeven de strenge afwijzingscriteria te heroverwegen. Minder strenge criteria bieden meer mensen de kans om gebruik te maken van schuldhulpverlening.¹⁵
- *Systematische monitoring op screening.* Naast strenge(re) afwijzingscriteria zijn veel gemeenten in de intake gaan screenen op motivatie en vaardigheden. De uitkomsten van de screening bepalen of er op korte termijn wordt geprobeerd om een minnelijke schuldregeling te treffen. Er vindt geen systematische monitoring plaats of de screening tot de beoogde selectie leidt. Gemeenten wordt in overweging gegeven om daar invulling aan te geven. Daarmee wordt voorkomen dat er mensen buiten de boot vallen die eigenlijk in een traject voor een schuldregeling thuishoren.¹⁶

Schuldhulpverlenende organisaties

Schuldenaren, crediteuren, ketenpartners en rechtbanken wijzen in de uitvoering van de schuldhulpverlening zaken aan die (snelle) doorstroom bevorderen. Zij doen een beroep op de schuldhulpverlening om na te gaan of er winst te boeken valt op de volgende zaken:

- *Kortere doorlooptijden.* Crediteuren en schuldenaren wachten in de huidige situatie vaak op duidelijkheid of er een schuldregeling tot stand kan komen. Als het heel lang duurt, gaat de bereidheid om mee te werken verloren en/of bij de schuldenaar gaat de hoop verloren en hij haakt af. Om dit te voorkomen, kan de schuldhulpverlening overwegen om bij het uitblijven van een reactie van crediteuren vaker een dwangakkoord in te zetten.
- *Communicatie.* Met name ketenpartners en crediteuren geven aan dat ze vaak onvoldoende weten wat de voortgang is. Regelmatig een update geven over de voortgang vergroot de betrokkenheid en bereidheid om mee

¹⁵ Deze aanbeveling staat ook in het rapport Jungmann, N. Lems, E., Vogelpoel, F., Wesdorp, L.P. (2014). Onoplosbare schuldsituaties. Hogeschool Utrecht, Utrecht. De reden om deze aanbeveling hier ook op te nemen is omdat deze in dit rapport onverkort van toepassing is.

¹⁶ Deze aanbeveling staat ook in het rapport Jungmann, N. Lems, E., Vogelpoel, F., Wesdorp, L.P. (2014). Onoplosbare schuldsituaties. Hogeschool Utrecht, Utrecht. De reden om deze aanbeveling hier ook op te nemen is omdat deze in dit rapport onverkort van toepassing is.

te werken aan een minnelijke regeling. Dit zelfde geldt voor een betere onderbouwing van voorstellen.

- *Actieve invulling van controle op sollicitatieplicht.* Zowel crediteuren als rechters geven aan dat een strengere controle op de sollicitatieplicht door Wsnp-bewindvoerders (of in ieder geval de schijn van een strengere controle) voor crediteuren een reden is om niet mee te werken aan een schuldregeling. Door intensievere bemoeienis met de sollicitatieplicht in het minnelijk traject kan de aantrekkingskracht van de Wsnp op dit punt beperkt worden.
- *Checklist dwangakkoord en Wsnp.* Rechtbanken geven aan dat schuldhulpverleners niet altijd de juiste routing lijken te kiezen. Schuldhulpverlening kan in overweging nemen om de rechtbanken en bureau Wsnp te betrekken bij de ontwikkeling van een checklist voor schuldhulpverleners in welke situaties zij een dwangakkoord inzetten en in welke situaties zij een beroep op de Wsnp adviseren.
- *Begeleiding naar de Wsnp.* Rechters zeggen dat zij het idee hebben dat schuldenaren die begeleid worden in de voorbereiding van een zitting en waarbij er begeleiding meekomt, vaker worden toegelaten tot de Wsnp. De schuldhulpverlening en ketenpartners kunnen proberen ervoor te zorgen dat er standaard een schuldhulpverlener of een vertegenwoordiger van een ketenpartner mee gaat (die het dossier kent). Dit vergroot de kans dat mensen worden toegelaten.
- *Meer cassaties.* Er zijn maar weinig cassaties op het terrein van de Wsnp waardoor de rol van de Hoge Raad om de rechtseenheid te bevorderen in dit veld beperkt is. De schuldhulpverlening en ketenpartners kunnen stimuleren dat schuldenaren vaker in hoger beroep gaan en eventueel naar de Hoge Raad. Recent zijn door rechters prejudiciële vragen aan de Hoge Raad gesteld met het doel de rechtseenheid te bevorderen.

Ketenpartners

- *Meer samenwerking.* Bij diverse ketenpartners is er terughoudendheid gegroeid in het verwijzen van mensen naar de schuldhulpverlening. Dit heeft mede als gevolg dat mensen geen beroep doen op de gemeente terwijl een minnelijke of wettelijke schuldregeling wel de beste oplossing voor hen zou zijn. Door intensiever te gaan samenwerken, kan het kennisniveau van vertegenwoordigers van ketenpartners en hun vertrouwen in de schuldhulpverlening bevorderd worden en kunnen ketenpartners meer ondersteuning bieden bij het motiveren van schuldenaren.

Crediteuren

- *Doorlooptijd.* Er zijn crediteuren die de tijd nemen voor ze reageren op informatieverzoeken van de schuldhulpverlening of op voorstel voor een schuldregeling. Om de doorlooptijden te beperken, verdient het aanbeveling dat crediteuren een maximale reactietermijn van twee weken gaan hanteren.

- *Bereidwillige opstelling.* Er zijn situaties waarin een schuldenaar niet in staat is om een vordering terug te betalen. Het verdient aanbeveling dat crediteuren die een goed onderbouwd voorstel krijgen voor een minnelijke schuldregeling bereid zijn om daaraan mee te werken, zeker als zij tussentijds actief op de hoogte zijn gehouden door de schuldhulpverlenende organisatie over de voortgang.

Rechtbanken

- *Structureel overleg.* Rechters voeren dezelfde wet uit, maar in de praktijk zijn de verschillen in werkwijze groot. Dit leidt tot onduidelijkheid bij schuldhulpverleners en ketenpartners die hetgeen zij aan handelen zien door rechters ook weer meenemen als input voor het eigen handelen. Om misverstanden te voorkomen, kan worden overwogen om te voorzien in een structureel overleg tussen rechtbanken en de regionale schuldhulpverlenende organisaties, waarin ook knelpunten aan de orde worden gesteld.
- *500-euro-norm.* Er lijkt onduidelijkheid te zijn over de vraag of een bedrag hoger dan € 500,- aan boetes bij het CJIB aangemerkt zou moeten worden als niet te goeder trouw. Door daarover duidelijkheid te scheppen, zal er meer eenheid in handelen komen.
- *Ontstaansdata.* Heroverwegen wat het belang is van de ontstaansdata van schulden gezien de grote moeite die het schuldenaren en de schuldhulpverlening kost om daar in te voorzien.

Rijksoverheid

- *Wetgeving aanscherping handhaving sociale zekerheid.* Crediteuren en ketenpartners maken zich zorgen om de doorwerking van de nieuwe fraudewetgeving. In de wet staat dat een fraudevordering niet in aanmerking komt voor kwijting. Gemeenten vertalen dat doorgaans zo dat ze ervan uitgaan dat mensen met een fraudevordering niet in aanmerking komen voor gemeentelijke schuldhulpverlening. Vaak hebben mensen niet alleen een fraudeschuld, maar ook andere schulden. De optelsom van de betalingsverplichtingen kan dan zo hoog zijn dat het voor de schuldenaren in kwestie bijzonder moeilijk of onmogelijk is om die na te komen. Escalatie zoals te weinig geld voor eten of zelfs een huisuitzetting kan dan dreigen. Een oplossing kan zijn dat mensen met een fraudeschuld wel een minnelijke regeling kunnen krijgen, maar dat er op de fraudeschuld geen kwijtschelding wordt gegeven. Na afloop van de regeling betaalt de schuldenaar het resterende bedrag dan middels maandelijkse betalingen alsnog af. Gemeenten kunnen dit in het minnelijk traject nu al vormgeven. Overwogen kan worden deze systematiek ook toe te passen in de Wsnp.
- *Paritas Passe.* Als iemand een beroep doet op de gemeentelijke schuldhulpverlening duurt het vaak een aantal maanden voordat duidelijk is of er een schuldregeling tot stand komt. Gedurende die periode is er dankzij stabilisatie-overeenkomsten met zorgverzekeraars en de belastingdienst wel enige stabilisatie mogelijk. Maar overheidsvorderingen door bijvoorbeeld een waterschap of andere incassomaatregelen kunnen

nog steeds ingezet worden. Daardoor kunnen mensen ook in deze periode nog steeds uitkomen op een inkomen onder de beslagvrije voet. Het is voor schuldenaren cruciaal dat ze in de periode waarin ze geen nieuwe schulden mogen maken in ieder geval een inkomen hebben van 90 procent van de voor hen geldende beslagvrije voet. Om daar in te voorzien, is het van belang dat de rijksoverheid uitvoering geeft aan de aanbevelingen zoals geformuleerd in Paritas Passe.

3 ONDERZOEKSVRAAG EN AANPAK

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Hoe vindt de doorstroming van de minnelijke schuldhulpverlening naar de Wsnp plaats en welke knelpunten worden daarbij ervaren door schuldenaren, schuldeisers, schuldhulpverlenende organisaties, ketenpartijen zoals maatschappelijke dienstverlening en vrijwilligersorganisaties en rechtbanken?

Om de centrale onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden, hebben wij deze uiteengelegd in de volgende twaalf nadere onderzoeksvragen:

1. Hoe is het Nederlandse systeem van schuldhulpverlening opgezet? Welke taken en verantwoordelijkheden spelen hier en bij welke actoren zijn zij belegd?
2. Wat zijn de voorwaarden voor schuldenaren om een beroep te kunnen doen op de Wsnp en welke toelatingseisen worden gehanteerd? Welke rol spelen de minnelijke middelen hierbij?
3. Hoe verhoudt de opzet van het systeem zich tot de praktijk? Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan?
4. Hoe verhoudt zich het aantal aanvragen voor minnelijke schuldhulpverlening (bij NVVK-leden) tot het aantal Wsnp-verzoeken bij rechtbanken? Welke variatie bestaat er tussen arrondissementen en tussen gemeenten?
5. In hoeverre en op welke wijze kunnen deze verschillen worden verklaard door verschillen in werkwijzen en kenmerken van schuldhulpverlenende organisaties?
6. In hoeverre en op welke wijze kunnen deze verschillen worden verklaard door verschillen in werkwijzen en kenmerken van rechtbanken?
7. In hoeverre en op welke wijze kunnen deze verschillen worden verklaard door verschillen in werkwijzen en kenmerken van schuldeisers? Welke andere verklaringen zijn aan de orde?
8. In hoeverre en op welke wijze kunnen deze verschillen worden verklaard door verschillen in werkwijzen en kenmerken van schuldenaren?
9. Welke eventuele andere verklaringen zijn aan de orde?
10. Wat is het relatieve gewicht van deze verklaringen (groot, gemiddeld, klein aandeel)?
11. Welke lessen kunnen worden getrokken ter verbetering van de aansluiting tussen het minnelijk en het wettelijke traject?
12. Welke aanbevelingen kunnen uit deze lessen worden afgeleid?

3.1 Aanpak

Om de centrale vraag en de deelvragen te beantwoorden, is er op verschillende manieren informatie verzameld. Om te beginnen is de beschikbare

literatuur over de aansluiting tussen het minnelijk en het wettelijk traject verzameld (zie bijlage 1 voor het overzicht). Met name de Raad voor Rechtsbijstand heeft al veel gepubliceerd over de aansluiting tussen het minnelijk en het wettelijk traject.

Vervolgens is er op de volgende manieren aanvullende informatie verzameld:

- Er is een enquête uitgezet onder de leden van de NVVK om in kaart te brengen hoe het aantal aanvragen zich in de afgelopen jaren ontwikkelde en welk deel daarvan in aanmerking komt voor de Wsnp (zie bijlage 2 voor de vragenlijst). 40 van de 89 leden hebben (een gedeelte van) de vragenlijst ingevuld. De 40 leden namen in 2013 ongeveer de helft van de 89.000 aanmeldingen voor hun rekening.
- In twaalf gemeenten zijn interviews gehouden met de beleidsmedewerkers, de uitvoerders van de schuldhulpverlening en relevante ketenpartners (waaronder diverse vrijwilligersorganisaties).
- Er zijn twaalf schuldenaren bevroegd over hun afwegingen om al dan niet een beroep te doen op de Wsnp en er is literatuur bestudeerd over uitval.
- In een rondetafelgesprek zijn zestien vertegenwoordigers van elf (vooral landelijk werkende) crediteuren bevroegd naar de beweegredenen om al dan niet te weigeren om mee te werken aan een minnelijke regeling en hun beelden bij de doorstroming van het minnelijk naar het wettelijk traject.
- Er is een enquête uitgezet onder rechters die zich bezighouden met wettelijke schuldsaneringen en dwangakkoorden zijn bevroegd over de uitvoering en hun beelden van het minnelijk traject (zie bijlage 3 voor de vragenlijst). Ongeveer een derde van deze groep rechters heeft de enquête ingevuld.
- Met twaalf rechters die zich bezighouden met de Wsnp en dwangakkoorden is een verdiepend interview afgenomen (een kwart van alle rechters die zich hier mee bezighouden).

DEEL 1 HOE VERLOOPT DE DOORSTROMING?

Dit onderzoek gaat over de wijze waarop de doorstroming van de minnelijke schuldhulpverlening naar de Wsnp plaatsvindt. Om daar uitspraken over te kunnen doen, is het van belang om eerst in kaart te brengen hoe het traject eruit ziet dat een schuldenaar doorloopt die uiteindelijk in de Wsnp terecht komt. Het systeem van minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening is namelijk zo ingericht dat er een schuldenaar niet zomaar een beroep op de Wsnp kan doen. Een schuldenaar moet eerst geprobeerd hebben om de schuldsituatie op een buitengerechtelijke wijze op te lossen. Gemeenten hebben daar op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening een cruciale rol bij.

Dit deel bestaat uit twee hoofdstukken. In hoofdstuk 4 is uitgewerkt welke stappen schuldenaren moeten zetten om überhaupt een beroep op de Wsnp te mogen doen. Hoofdstuk 5 bevat vervolgens een uitwerking van de beschikbare cijfers over de doorstroming van het minnelijk naar het wettelijk traject.

4 WIE KOMT ER IN AANMERKING VOOR EEN WETTELIJKE SCHULDSANERING?

Het proces van schuldhulpverlening is te ontleden in een proces van vijf stappen. Op de weg naar de Wsnp wordt de groep per stap kleiner van omvang. In dit hoofdstuk is uitgewerkt uit welke stappen het proces bestaat en welke groep schuldenaren afvalt. Figuur 1 bevat een samenvatting van het proces.

Vanwege het ontbreken van landelijke cijfers moet de figuur niet gelezen worden als een verhoudingsgewijze weergave van de werkelijkheid. In hoofdstuk 5 zijn de beschikbare cijfers uitgewerkt. Daar wordt onder meer ingeschat dat voor ongeveer een derde van de groep die om schuldhulpverlening verzoekt, wordt geprobeerd om een schuldregeling te treffen. Ongeveer 15 procent wordt uiteindelijk met een 285-verklaring naar de rechter verwezen.

De blauwe blokken in de figuur betreffen de groep mensen die doorgaat naar de volgende stap. De mensen in de rode blokken gaan niet of niet direct door naar de volgende stap.

Figuur 1 De stappen waarin de triage in de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening plaatsvindt. De verhoudingen zijn geen weergave van de werkelijke cijfers per stap!



De belangrijkste constatering die bovenstaande figuur inzichtelijk maakt, is dat de groep die in aanmerking komt om een beroep te doen op de Wsnp een stuk kleiner is dan de groep die zich aanmeldt bij het minnelijk traject. Hoe de triage verloopt, is afhankelijk van de opstelling van de betrokken actoren. In deel 2 van dit rapport wordt verder ingegaan op de overwegingen die daarbij een rol spelen. Op deze plek is het vooral van belang om op te merken dat de verschillen in opstelling en gedrag van gemeenten, schuldhulpverlenende organisaties, ketenpartners, schuldenaren, crediteuren en rechtbanken ertoe leiden dat er lokaal (grote) verschillen zijn in het percentage mensen doorgaat naar de volgende stap.

In de onderstaande beschrijving wordt per stap beschreven wat er gebeurt en welke selectie er plaatsvindt. In de beschrijving wordt onderscheid gemaakt tussen het minnelijke en wettelijke traject (uitgewerkt in de paragrafen 4.1 en 4.3). De zogenaamde 285-verklaring vormt de brug tussen het minnelijke en het wettelijke traject. Wat dat inhoudt, wordt in paragraaf 4.2 behandeld.

4.1 De gemeentelijke (minnelijke) schuldhulpverlening

4.1.1 Stap 1 Aanmelding gemeentelijke (minnelijke) schuldhulpverlening

In de eerste stap melden mensen met financiële problemen zich bij de gemeente (of de door haar ingehuurde uitvoerder). In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is opgenomen dat er dan binnen vier weken een intake moet plaatsvinden of bij een crisissituatie zoals een dreigende huisuitzetting binnen drie werkdagen. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten hoe deze fase is ingericht. Er zijn gemeenten waar mensen met schulden elke dag ergens op locatie in een open inloopspreekuur kunnen binnenlopen. Er zijn ook gemeenten waar mensen door in te loggen met hun DigID een afspraak moeten maken. In de meeste gemeenten kunnen schuldenaren terecht op afspraak door te bellen of zich digitaal aan te melden.

Op basis van interviews in gemeenten lijkt het erop dat de meeste mensen die een beroep doen op de gemeentelijke schuldhulpverlening doorgaan naar stap 2. De belangrijkste redenen om mensen niet door te verwijzen naar de intake of screening zijn dat ze bijvoorbeeld niet staan ingeschreven in de gemeente waar ze om hulp vragen of dat ze in de voorafgaande jaren al eerder gebruikmaakten van schuldhulpverlening.

4.1.2 Stap 2 Toelating tot gemeentelijke schuldhulpverlening

De volgende stap is dat er een intakegesprek plaatsvindt. Op grond van de Wgs hebben gemeenten in hun beleidsplan uitgewerkt of iedereen wordt toegelaten tot de schuldhulpverlening of dat er groepen zijn die (tijdelijk) worden uitgesloten. In sommige gemeenten heeft deze uitsluiting betrekking op het treffen van een schuldregeling, terwijl in andere gemeenten deze

uitsluiting ook betrekking heeft op andere vormen van schuldhulpverlening, zoals bijvoorbeeld budgetbeheer of budgetcoaching. In de beleidsplannen hebben gemeenten grofweg twee soorten uitsluitingscriteria opgenomen. Het eerste soort heeft betrekking op gedrag. Tot op zekere hoogte hebben mensen hier (directe) invloed op. Het tweede soort heeft betrekking op de omstandigheden van de schuldenaar. Doorgaans hebben mensen daar niet (direct) invloed op. Elke gemeente heeft een eigen set aan criteria geformuleerd.

Voorbeelden van (gedrags)uitsluitingscriteria waar mensen tot op zekere hoogte (direct) invloed op hebben zijn:

- recent nieuwe schulden gemaakt (in de primaire vaste lasten);
- ontbreekt aan een overzicht van de crediteuren waar men schulden heeft;
- niet bereid de auto de deur uit te doen als die niet nodig is voor woon-werkverkeer;
- niet bereid om te bezuinigen op bepaalde uitgavenposten.

Voorbeelden van (omstandigheden)uitsluitingscriteria waar mensen niet (direct) invloed op hebben:

- een eigen bedrijf hebben (ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel);
- bezit eigen huis;
- in scheiding liggen en in gemeenschap van goederen gehuwd zijn.

4.1.3 Stap 3 Duurzame financiële dienstverlening of poging schuldregeling

Als mensen worden toegelaten tot de schuldhulpverlening dan is de volgende stap dat er wordt bepaald wat voor soort ondersteuning ze krijgen. Ook in deze stap zijn er tussen gemeenten allerlei verschillen. Budgetbeheer, budgetcursussen, ondersteuning door vrijwilligers, formulierenbrigades, schuldregelingen. Tussen gemeenten zijn er grote verschillen in de criteria die ze hanteren om dit soort voorzieningen aan te bieden. Er is een grote variatie in de mate waarin gemeenten deze vormen van ondersteuning aanbieden en welke criteria ze hanteren om ervoor in aanmerking te komen.

Het eerste soort wordt omschreven als Duurzame Financiële Dienstverlening (DFD) of stabilisatie. De schuldenaar krijgt hulp om de inkomens- en uitgaven-situatie stabiel te krijgen. Als de schuldenaar bijvoorbeeld geen gebruik maakt van huur- en/of zorgtoeslag wordt dat in deze fase aangevraagd. Als deze periode korter dan vier maanden duurt, wordt dit ook wel stabilisatie genoemd. Als het langer dan vier maanden duurt, wordt het doorgaans Duurzame Financiële Dienstverlening genoemd. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in de activiteiten die zij uitvoeren onder de noemer stabilisatie of DFD. Zo zijn er gemeenten waar DFD intensieve begeleiding omvat zonder einddatum. De schuldenaar krijgt dan bijvoorbeeld een combinatie van budgetbeheer en budgetcoaching. Er zijn ook gemeenten waar DFD is begrensd tot bijvoorbeeld maximaal negen maanden of waar DFD uit niet

meer bestaat dan dat de schuldenaar onbeperkt een beroep kan doen op de sociaal raadslieden. DFD kan dus zowel een tussenstap als een eindfase in een traject schuldhulpverlening zijn.

De andere soort ondersteuning is het treffen van een schuldregeling. De gemeente – of de partij die zij inhuurt – vraagt de schuldeisers om mee te werken aan een minnelijke schuldregeling (met kwijtschelding). Een stabiele inkomens- en uitgavensituatie is een randvoorwaarde om in te stromen in een traject om een schuldregeling te treffen.

4.1.4 Stap 4 Schuldregeling, dwangakkoord of wijzen op bestaan Wsnp

In de vierde stap wordt duidelijk of het mogelijk is om een gemeentelijke (minnelijke) schuldregeling te treffen. Deze regeling duurt in principe 36 maanden. De schuldenaar mag gedurende het traject geen nieuwe schulden maken en moet zich maximaal inspannen om meer inkomen te genereren. Als één of meer crediteuren weigeren, komt er geen gemeentelijke (minnelijke) schuldregeling tot stand. In dat geval heeft de schuldenaar twee opties. Als de minderheid van de crediteuren weigert, kan de schuldenaar de rechter vragen om hen te dwingen om alsnog mee te werken. Deze procedure heet het aanspannen van een dwangakkoord. Als de meerderheid van de crediteuren weigert, dan ligt het voor de schuldenaar meer voor de hand om een beroep te doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen. Als de schuldenaar daarvoor wordt toegelaten, komt er een – in principe – driejarige schuldregeling tot stand die net als bij het minnelijke traject eindigt met een schone lei.

4.2 De 285-verklaring is de brug tussen minnelijk en wettelijk traject

4.2.1 Stap 5 Al dan niet een beroep op Wsnp of dwangakkoord

Een schuldenaar kan om een wettelijke schuldsanering verzoeken als redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet kan voortgaan met het betalen van zijn schulden of als hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen. Het verzoek om een wettelijke schuldsanering bestaat onder meer uit het indienen van een zogenaamde 285-verklaring. Deze verklaring vormt de brug tussen het minnelijk en het wettelijk traject. De verklaring wordt namens de gemeente afgegeven door het college van B en W of de door haar gemandateerde instellingen.¹⁷ De afgifte is verplicht (artikel 285, lid 2 Fw). Er staan voor schuldenaren geen rechtsmiddelen open als zij geen verklaring krijgen. Rechteren gaan in de praktijk verschillend om met de 285-verklaring.

¹⁷ Naast het college van B en W mogen ook een advocaat, gerechtsdeurwaarder, bewindvoerder Wsnp, familierechtelijke of faillissementscurator, notaris, accountant en beschermingsbewindvoerder een 285-verklaring afgeven.

Soms is een onvolledige 285-verklaring een reden voor een niet-ontvankelijkheidsverklaring.¹⁸

Een paar voorbeelden van uitspraken die de uiteenlopende opstelling van rechtbanken illustreren zijn:

- *De rechtbank 's-Gravenhage oordeelt in 2011 vrij streng op dit punt. De gemeente neemt een verzoek om schuldhulpverlening niet in behandeling. De rechtbank stelt dat de Wsnp het doorlopen van een minnelijk traject voorop stelt. Daarom wordt de verzoeker niet ontvankelijk verklaard.¹⁹*
- *Het Hof 's-Hertogenbosch oordeelt in 2012 dat waar geen minnelijke regeling is getroffen, mislukte pogingen van een advocaat om tot een oplossing te komen met de grootste schuldeiser gelijkwaardig zijn. De verzoeker wordt toegelaten.²⁰*
- *Waar vaststaat dat een minnelijk traject gedoemd is te mislukken, wordt uiteenlopend geoordeeld. Zo stelt het Hof 's-Gravenhage dat het traject toch doorlopen moet worden.²¹ Het Hof 's-Hertogenbosch daarentegen staat op het standpunt dat een bij voorbaat gedoemd te mislukken traject geldt als een mislukt traject.²² In een geval waar het minnelijk traject pas gestart is na het 285-verzoek oordeelt hetzelfde Hof dat de verzoeker niet-ontvankelijk is.²³*

4.3 De wettelijke schuldhulpverlening

4.3.1 Stap 6 Al dan niet toegelaten tot Wsnp of toekenning dwangakkoord

Als de rechter het beroep op de Wsnp toekent, wordt er een driejarige schuldregeling opgestart. Deze regeling duurt in principe net als een minnelijke regeling 36 maanden. Er wordt een bewindvoerder aangesteld om de schuldregeling uit te voeren en verslag te doen aan de rechter. In dat verslag moet onder meer staan of de schuldenaar zich maximaal heeft ingespannen om zo veel mogelijk terug te betalen en of er geen nieuwe schulden zijn gemaakt.

4.3.2 Stap 7 Al dan niet na afwijzing in beroep bij Hof of Hoge Raad

Als een schuldenaar niet wordt toegelaten tot de Wsnp kan hij daartegen in beroep gaan bij eerst het Hof en eventueel daarna bij de Hoge Raad.

¹⁸ Raad voor Rechtsbijstand (2011). Quick scan naar mogelijke belemmeringen in de overgang van het minnelijk naar wettelijk traject. Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand, p. 10.

¹⁹ Rechtbank 's-Gravenhage (21-12-2011). LJN: BU9002.

²⁰ Hof 's-Hertogenbosch (27-03-2012). LJN: BW0259.

²¹ Hof 's-Gravenhage (4-10-2011). LJN: BT6691.

²² Hof 's-Hertogenbosch (5-7-2011). LJN: BR5926.

²³ Hof 's-Hertogenbosch (10-5-2011). LJN: BQ4341.

5 DE CIJFERS

Dit onderzoek gaat over de doorstroming van het minnelijk traject naar de Wsnp. Het landelijke beeld laat een (forse) toename van het aantal verzoeken om minnelijke schuldhulpverlening zien en een afname van het aantal verzoeken om een wettelijke schuldsanering. In dit hoofdstuk worden de cijfers die ten grondslag liggen aan deze ontwikkelingen uitgewerkt. Althans, voor zover die beschikbaar zijn.

Over het beroep op en de instroom in de Wsnp zijn landelijke cijfers beschikbaar en wordt jaarlijks verantwoording afgelegd aan de Tweede Kamer. Deze zijn op een uniforme wijze verzameld en gebaseerd op uniforme definities. Over het minnelijk traject zijn wel cijfers beschikbaar, maar ze zijn niet landelijk dekkend en er zit hier en daar ook wel wat verschil in de definities op basis waarvan gerapporteerd wordt. Om toch een zo scherp mogelijk beeld te kunnen schetsen, is er ten behoeve van dit onderzoek aanvullend cijfermateriaal verzameld in het minnelijk traject. Door middel van een enquête zijn er bij NVVK-leden allerlei cijfers over de doorstroom opgehaald. Van de 40 organisaties die deze enquête hebben ingevuld, hebben er 32 ook kwantitatieve gegevens aangeleverd. Deze 32 organisaties waren in 2013 goed voor 43.357 aanmeldingen (ongeveer de helft van het totale aantal aanmeldingen bij NVVK-leden). Ook is er ten behoeve van dit onderzoek gebruikgemaakt van de NVVK-jaarcijfers. Het resultaat is dat er in dit hoofdstuk een beeld geschetst kan worden van de doorstroming.

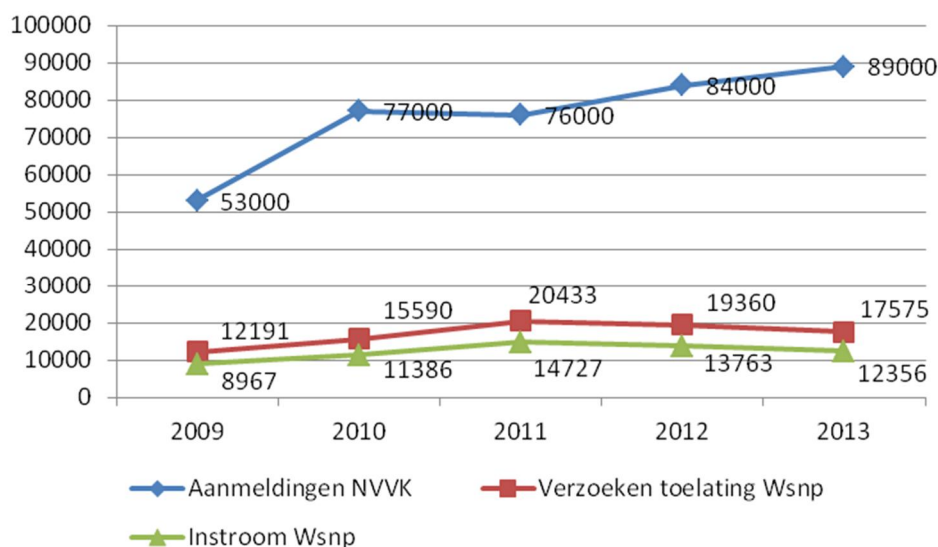
De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Om te beginnen worden de kerncijfers over de doorstroming van minnelijk naar wettelijk traject gepresenteerd. Vervolgens wordt er zowel ten aanzien van het minnelijk als ten aanzien van het wettelijk traject een verdieping gegeven aan de kerncijfers.

5.1 Kerncijfers doorstroming

De meest recente kerncijfers laten zien dat in de periode 2011-2013 het aantal aanmeldingen bij de NVVK is toegenomen met ongeveer 17 procent, terwijl de instroom in de Wsnp is afgenomen met ongeveer 16 procent. Deze ontwikkelingen hebben als gevolg dat een steeds kleiner gedeelte van de groep die een beroep doet op de gemeentelijke schuldhulpverlening uiteindelijk in de Wsnp terechtkomt. Zeker wanneer daarbij in beschouwing wordt genomen dat inmiddels bijna 10 procent van de groep die instroomt in de Wsnp niet via het minnelijke traject daar terechtkomt, maar via een omzetting faillissement naar Wsnp.²⁴

²⁴ Combrink-Kuiters, L., Peters, S. (2014). Monitor Wsnp, tiende meting over het jaar 2013. Raad voor Rechtsbijstand, Utrecht, pp18.

Figuur 2 Aantal aanmeldingen bij NVVK-leden, verzoeken en instroom Wsnp (2009-2013)



Bron: Jaarverslag 2013 (NVVK, 2014), Wsnp monitor 2013 (CBS, Raad voor de Rechtsbijstand, Bureau Wsnp, 2014)

5.2 In- en doorstroming in het minnelijk traject

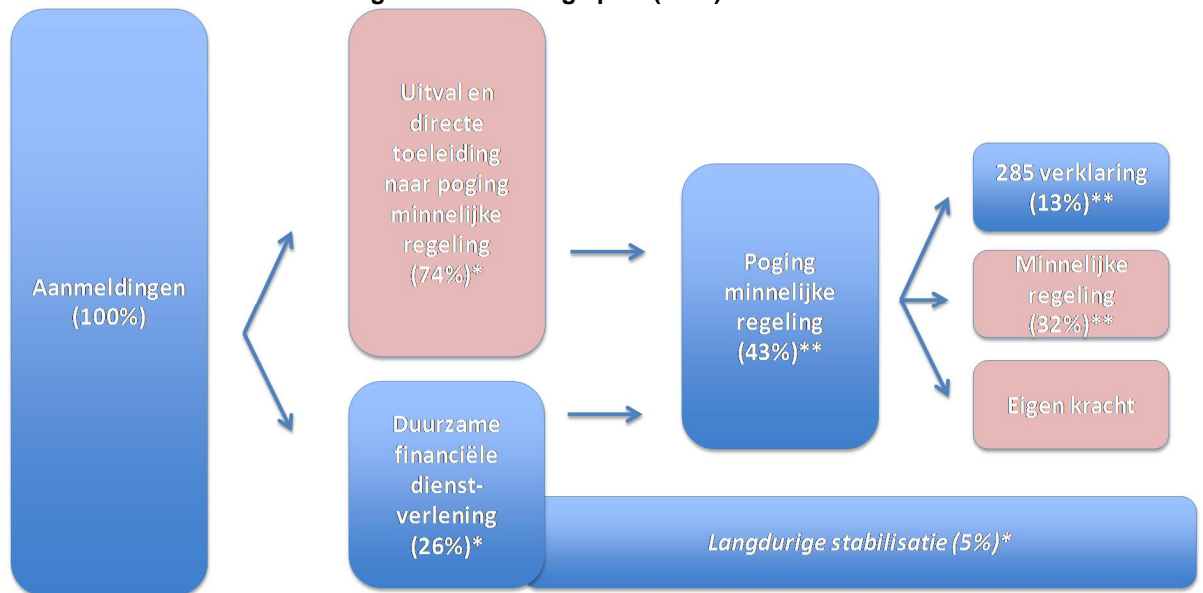
Bij iets minder dan de helft van het aantal aanmeldingen proberen schuldhulpverleners om een minnelijke regeling te treffen. Op basis van gegevens die de NVVK heeft verzameld voor haar jaarverslag 2013 schatten wij dat dit percentage ongeveer 43 procent betreft. In 32 procent komt deze regeling ook daadwerkelijk tot stand. Ongeveer 14 procent van de aanmeldingen eindigt uiteindelijk in de afgifte van een 285-verklaring.²⁵

Uit de enquête die wij ten behoeve van dit onderzoek uitgevoerd hebben, blijkt dat schuldhulpverleners het bij 26 procent van de aanmeldingen noodzakelijk achten om een periode van stabilisatie en/of duurzame financiële dienstverlening in te lassen.²⁶ In 82 procent van deze gevallen is het doel van de stabilisatie om de cliënt voor te bereiden op een schuldregeling. 18 procent van hen valt uit gedurende dit stabilisatietraject.

²⁵ De mogelijke uitkomsten van de pogingen tot het treffen van een minnelijke regeling tellen niet op tot het totale aantal pogingen tot het treffen van een minnelijke regeling (zie figuur 3). De NVVK geeft hier als verklaring voor dat ook aan een gedeelte van de klanten dat in een eerder stadium (voor de poging tot het treffen van een minnelijke regeling) uitvalt een 285-verklaring verstrekt wordt. Bij deze klanten is de afgifte van de 285-verklaring dan niet de uitkomst van een poging tot het treffen van een minnelijke regeling.

²⁶ Navraag bij de NVVK leert dat zij vermoeden dat het percentage personen waarbij een periode van stabilisatie en/of duurzame financiële dienstverlening ingelast moet worden hoger is dan 26 procent. Deze 26 procent is dus mogelijk een onderschatting. De NVVK laat weten dat voorafgaand aan een poging tot het treffen van een minnelijke regeling (43% van de aanmeldingen) eigenlijk altijd een stabilisatietraject zou moeten plaatsvinden. Vermoedelijk spelen afwijkende definities die individuele respondenten hanteren voor het product stabilisatie een rol bij de totstandkoming van deze relatief lage uitkomst.

Figuur 3 Gedeelte van de aanvragen voor minnelijke schuldhulpverlening dat in 2013 uiteindelijk in Wsnp terecht komt (bron: * informatie verzameld t.b.v. jaarverslag NVVK 2014; ** enquête onder NVVK-leden uitgevoerd door Regioplan (2014)²⁷



Ten behoeve van dit onderzoek zijn er ook interviews gehouden met verantwoordelijke beleidsmedewerkers in gemeenten en uitvoerders van schuldhulpverlenende organisaties. Dit interviews leverden het beeld op dat er lokaal grote verschillen zijn in de doorstroomcijfers in het minnelijk traject. Box 1 bevat een illustratie van de (grote) verschillen in doorstroomcijfers bij de verschillende leden.

²⁷ De percentages in figuur 1 zijn berekend door het aantal personen waarvoor per gemeente een stabilisatietraject of minnelijke regeling opgestart wordt te delen door het totale aantal aanvragen in de betreffende gemeente per jaar.

Box 1: Uiteenlopende uitvoeringspraktijken

Tabel 1 bevat de doorstroomcijfers van drie verschillende organisaties. Het meest in het oog springende verschil hierbij is dat de mate waarin wordt geprobeerd om een minnelijke regeling op te starten sterk verschilt tussen de organisaties. Waar organisatie 3 slechts bij 23 procent van haar cliënten tracht een minnelijke regeling te treffen, is dit percentage bij organisatie 2 maar liefst 79 procent. Ook zijn er sterke verschillen met betrekking tot de mate waarin stabilisatie c.q. DFD en dwangakkoorden worden ingezet.

Tabel 1 Kwantitatieve beschrijving uitvoeringspraktijk van 3 NVVK-leden

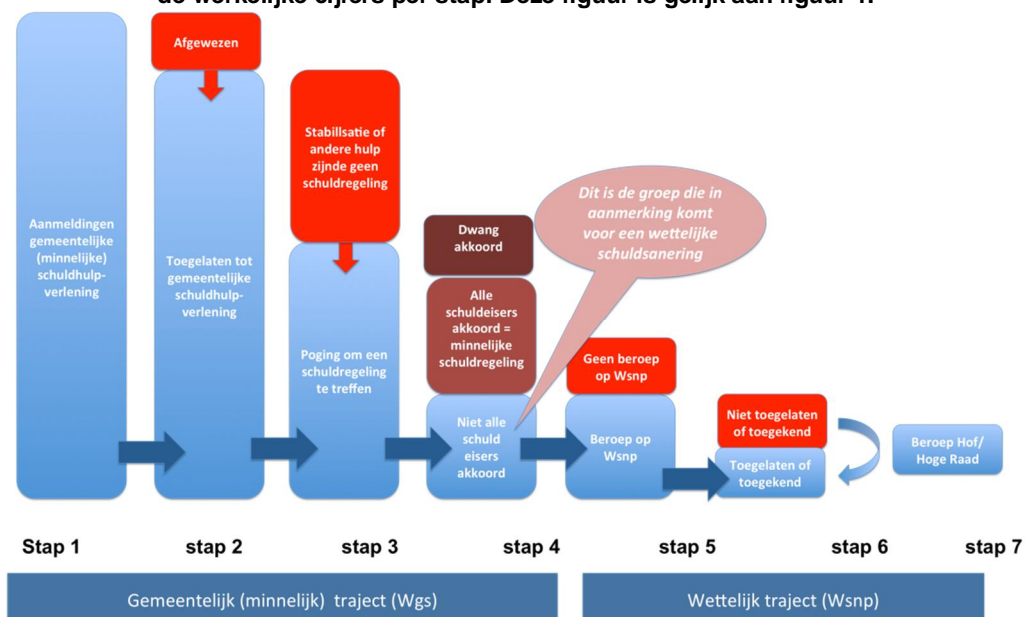
	Organisatie 1	Organisatie 2	Organisatie 3
Aantal aanmeldingen	Ca 500	Ca 3.500	Ca 1.000
Stabilisatietrajecten	17%	83%	20%
Opstarten minnelijk traject	68%	79%	23%
Minnelijke regeling van start	26%	41%	7%
Inzet dwangakkoord	2%	3%	>0%
Afgifte 285-verklaring	13%	21%	10%

Bron: Enquête NVVK-leden

5.2.1 De cijfers in de verschillende stappen

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk vindt de doorstroming plaats in een aantal stappen. Figuur 3 is de weergave hiervan die ook is opgenomen in dat hoofdstuk.

Figuur 4 De stappen waarin de triage in de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening plaatsvindt. De verhoudingen zijn geen weergave van de werkelijke cijfers per stap! Deze figuur is gelijk aan figuur 1.



Samengevat laten de cijfers over de doorstroming in het minnelijk traject zien dat:

1. er minder vaak wordt geprobeerd om een schuldregeling te treffen;
2. de pogingen om een schuldregeling te treffen vaker succesvol worden afgerond;
3. het erop lijkt dat er minder 285-verklaringen worden afgegeven.

Deze drie constatering worden hieronder nader toegelicht.

Ad 1: er wordt (relatief) minder vaak geprobeerd een minnelijke regeling te treffen

In stap 2 wordt bepaald voor wie er een schuldregeling wordt getroffen en voor wie (vooralsnog) niet. Tabel 2 maakt inzichtelijk dat het percentage schuldenaren waarvoor geprobeerd wordt om een schuldregeling te treffen recent is gaan dalen. Tot 2010 steeg dit juist nog. Als voor een kleiner deel van de aanmeldingen wordt geprobeerd om een minnelijke regeling te treffen, dan is het logisch dat deze ontwikkeling als gevolg heeft dat de instroom in de Wsnp daalt. Echter, de daling van de instroom in de Wsnp begon al in 2011. Daarmee is dit dus geen sluitende verklaring.

Tabel 2 Ontwikkeling van het aantal aanmeldingen en pogingen tot treffen minnelijke regelingen (t.o.v. voorgaande jaar)

	2009 (N=18)	2010 (N=22)	2011 (N=26)	2012 (N=28)	2013 (N=28)
Δ aanmeldingen bij NVVK-leden	+16%	+10%	+3%	+3%	+5%
Δ pogingen tot treffen minnelijke regeling	+20%	+13%	-2%	-4%	+1%

Bron: Enquête NVVK-leden

Ad 2: er komt vaker een minnelijke regeling tot stand

In stap 3 wordt geprobeerd om een minnelijke regeling te treffen. De cijfers over deze stap laten zien dat het vaker lukt om een schuldregeling te treffen (zie tabel 3). Bovendien, is de ontwikkeling van het aantal tot stand gekomen regelingen in de jaren 2011-2013 positiever dan de ontwikkeling van het aantal pogingen tot het treffen van een regeling in deze periode. Dit is een aanwijzing dat een groter gedeelte van de pogingen om een regeling te treffen daadwerkelijk succesvol is. Dit kan een daling van de instroom in de Wsnp verklaren, omdat een hoger slagingspercentage betekent dat er minder mensen worden doorverwezen.

Tabel 3 **Ontwikkeling van het aantal minnelijke regelingen dat tot stand komt (t.o.v. voorgaande jaar)**

	2009 (N=10)	2010 (N=13)	2011 (N=19)	2012 (N=23)	2013 (N=23)
Δ tot stand gekomen minnelijke regeling	+21%	+15%	+7%	-1%	+2%

Bron: Enquête NVVK-leden

Ad 3: er worden minder 285-verklaringen afgegeven

In stap 4 staat de schuldenaar voor de keuze om al dan niet een beroep te doen op de Wsnp.

Uit de enquête onder NVVK-leden komt naar voren dat het aantal 285-verklaringen dat verstrekt wordt de afgelopen twee jaar gedaald is (zie tabel 4). Hierbij dient opgemerkt te worden dat slechts een beperkt gedeelte van de NVVK-leden in staat was om ons van gegevens over het aantal 285-verklaringen te voorzien. De daling van het aantal 285-verklaringen kan een logisch gevolg zijn van het feit dat er enerzijds relatief minder vaak geprobeerd wordt om een minnelijke regeling te treffen en anderzijds er meer minnelijke regelingen daadwerkelijk tot stand komen. Minder 285-verklaringen zijn een verklaring voor een lagere instroom in de Wsnp.

Tabel 4 **Ontwikkeling van het aantal verstrekte 285-verklaringen (t.o.v. het voorgaande jaar)**

	2009 (N=9)	2010 (N=13)	2011 (N=17)	2012 (N=21)	2013 (N=18)
Δ aantal 285-verklaringen	+9%	+2%	+9%	-6%	-12%

Bron: Enquête NVVK-leden

5.3 De instroom in het wettelijk traject

Er zijn niet alleen grote verschillen in de doorstroming in het minnelijk traject maar ook grote verschillen bij de instroom in het wettelijk traject. De monitor Wsnp (tiende meting) laat in dit kader zien dat er sprake is van een grote variatie op diverse terreinen. Tabel 5 is ontleend aan de Monitor Wsnp en bevat een weergave van de kerncijfers over de instroom en de spreiding in de verschillen tussen de rechtbanken. De cijfers hebben betrekking op 2013.

Tabel 5 **Overzicht van verschillen tussen rechtbanken (bron: Combrink-Kuiters, L.C., Peters, S., Nauta, B., Vlemmings, M. (2014). Monitor Wsnp, Tiende meting over het jaar 2013, Raad voor Rechtsbijstand, Utrecht)**

Onderwerp	Aantallen	Variatie (weergave uitersten)
Aantal verzoeken (per 100.000 inwoners)	17.575	In Amsterdam deden gemiddeld 197 mensen per 100.000 inwoners een beroep op de Wsnp, terwijl dit er in Oost-Brabant 71 waren.
Ontwikkeling aantal verzoeken	- 10 procent	Rechtbank Midden-Nederland zag een toename van 4 procent, terwijl Overijssel een afname van 49 procent zag (deze laatste is vertekend door HGK)
Aantal afwijzingen	2.775	Amsterdam en Den Haag wijzen ongeveer een derde van de verzoeken af, terwijl Zeeland en West-Brabant minder dan 10 procent afwijzen
Niet-ontvankelijk verklaringen	1.262	Oost-Brabant verklaart 20 procent van de verzoeken niet-ontvankelijk terwijl Zeeland dat met 1 procent doet
Aantal toelatingen	12.356	In Noord-Nederland zijn per 100.000 inwoners 154 mensen in een wettelijke schuldsanering terechtgekomen, terwijl dit er in Den Haag 48 waren
Vershil in aantal verzoeken dwangakkoorden	1.790	Amsterdam ruim 35 procent per 100.000 inwoners, terwijl dit percentage in Zeeland/West Brabant ongeveer tien procent bedroeg
Vershil in aantal verzoeken Moratorium	1.471	Amsterdam ruim 40 procent terwijl dit percentage in Den Haag ongeveer 5 procent bedroeg
Vershil in toekenningen dwangakkoorden	490	Noord-Nederland kende ruim 40 procent van de verzoeken om een dwangakkoord toe, terwijl Den Haag nog geen 15 procent toekende
Vershil in afdoeningswijzen	900	Overijssel, Noord-Nederland en Noord-Holland kenden ruim 70 procent van de aangevraagde moratoria toe, terwijl Limburg ruim 30 procent toekende

DEEL 2 ACTORENANALYSE LAAT ZIEN DAT GEDRAG DE CRUCIALE VERKLARING IS

Dit onderzoek heeft betrekking op de doorstroming van de minnelijke schuldhulpverlening naar de Wsnp. De vraag wordt beantwoord hoe de doorstroming van het minnelijk naar het wettelijk traject plaatsvindt en welke knelpunten zich daarbij voordoen. De cijfers over de doorstroming laten zien dat er een toename is van het aantal mensen dat een beroep doet op de minnelijke schuldhulpverlening en een afname op het beroep op de Wsnp. Wie iets dieper in de cijfers kijkt, ziet (grote) lokale verschillen in de in- en doorstroom in het minnelijk traject en in het aantal schuldenaren dat uiteindelijk een beroep doet op de Wsnp.

Door enerzijds relevante literatuur door te nemen en anderzijds een groot aantal interviews te houden, groepsgesprekken uit te voeren en twee enquêtes uit te zetten, is informatie verzameld om de doorstroom te beschrijven. Bijlage 1 bevat de literatuurstudie met verzameld materiaal. In het totaal hebben 88 mensen uit de velden van de minnelijke en de wettelijke schuldhulpverlening materiaal aangeleverd dat is gebruikt voor de analyse in dit deel van het rapport.

In de voorliggende hoofdstukken wordt in woorden uitgewerkt wat de cijfers in het eerste deel van dit rapport al laten zien. Er zijn grote lokale verschillen in de wijze waarop de doorstroming plaatsvindt. De belangrijkste verklaring daarvoor is dat de doorstroming het resultaat is van het gedrag van de betrokken actoren. Gemeenten, schuldhulpverlenende organisaties, ketenpartners zoals maatschappelijk werk, vrijwilligersorganisaties, schuldenaren, crediteuren en rechtbanken. Voor al deze groepen geldt dat er (grote) verschillen zitten in de wijze waarop zij handelen binnen het proces van de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening. Elke groep komt in dit deel in een eigen hoofdstuk aan het woord. De wijze waarop de doorstroming in een concrete gemeente of in een concreet arrondissement plaatsvindt, is afhankelijk van de optelsom van de handelingen van de voornoemde groepen.

In dit tweede deel is per actor uitgewerkt welke bijdrage deze levert aan de doorstroming. Aangezien het gedrag de belangrijkste verklaring is voor de doorstroom (en voor de lokale verschillen) ligt in de beschrijving van de actoren daar de nadruk op. In elk hoofdstuk is in het eerste deel uitgewerkt hoe de betreffende actor diens rol bij de doorstroming invult. In het tweede deel is – voor zover relevant – uitgewerkt wat andere actoren over de betreffende actor hebben gezegd.

6 DE GEMEENTEN (IN HUN ROL ALS BELEIDSMAKER)

Sinds 1 juli 2012 is het aanbieden van schuldhulpverlening voor gemeenten een wettelijke verantwoordelijkheid. In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is uitgewerkt dat zij moeten voorzien in een aanbod. Daarbij hebben gemeenten ruime discretionaire bevoegdheden in de wijze waarop zij schuldhulpverlening organiseren en de regels die zij daarbij hanteren.

Om in beeld te krijgen hoe het gemeentelijke beleid er uit ziet zijn in 12 gemeenten interviews gehouden met beleidsmedewerkers. Daarnaast is er gekeken naar literatuur over het gemeentelijk beleid en ruim honderd beleidsplannen die de Hogeschool Utrecht twee jaar geleden heeft verzameld (en waarvan de meeste nog van kracht zijn).

Het eerste deel van dit hoofdstuk bevat een weergave van de afwegingen die gemeenten in hun beleid weergeven ten aanzien van de instroom in het minnelijk traject en de doorstroming van het minnelijk naar het wettelijk traject. Het tweede deel bevat een weergave van de beelden die andere actoren hebben gegeven over de wijze waarop gemeenten invulling geven aan schuldhulpverlening.

6.1 De opstelling en afweging van gemeenten

De onderwerpen die in deze paragraaf aan de orde komen zijn:

- toelatingsgronden in beleidsplannen en -regels;
- convenanten;
- CJIB-vorderingen;
- Fraudewetgeving.

Toelatingsgronden in beleidsplannen en -regels

Met de inwerkingtreding van de Wgs zijn gemeenten verplicht om een beleidsplan op te stellen. Op die plek of in beleidsregels werken gemeenten uit of en zo ja welke groepen schuldenaren niet worden toegelaten tot de schuldhulpverlening. Ook wordt hier vaak uitgewerkt welke producten in welke gevallen ingezet worden. In hoofdstuk 4 is bij stap 2 uitgewerkt wat voor soort criteria gemeenten hanteren. Op deze plek is het van belang om te constateren dat de meeste gemeenten rond juli 2012 een beleidsplan schuldhulpverlening hebben op- of bijgesteld. De rode draad in de beleidsplannen is dat gemeenten bepaalde groepen niet (direct) toelaten tot de schuldhulpverlening. Daarbij zijn er grote verschillen in de mate waarin gemeenten de uitsluitingscriteria (in beleidsregels) hebben uitgewerkt.

Er zijn gemeenten waarin motivatie bijvoorbeeld is uitgewerkt in gedrag:

- de schuldenaar heeft – indien het inkomen toereikend is – in de afgelopen drie maanden de vaste lasten betaald;
- er zijn in de afgelopen twee jaar geen grote nieuwe schulden aangegaan;
- de schuldenaar heeft de administratie redelijk geordend bij zich.

In andere gemeenten is het aan de schuldhulpverleners om uit te werken wat wordt verstaan onder voldoende gemotiveerd. Zo vertelde een van de beleidsmedewerkers die ten behoeve van dit onderzoek is geïnterviewd dat zij tegenwoordig ook de beleidsregel hebben dat mensen die in principe hun schuldsituatie zelf kunnen oplossen daar ook eerst serieus werk van moeten maken voordat een schuldhulpverlener ondersteuning biedt. Op dit punt is er een open norm opgenomen in het lokale beleid. Er is niet concreet uitgewerkt onder welke omstandigheden dit van mensen verwacht wordt.

CJIB-boetes

Bij het treffen van een schuldregeling kan een boete bij het Centraal justitieel Incassobureau (CJIB) een belemmering zijn. Zeker als het bedrag hoger is dan € 500,-. Er lijkt onder rechters een informele vuistregel te zijn ontstaan dat boetes boven de € 500,- een signaal zijn van niet te goeder trouw. Het is niet duidelijk waar deze vuistregel vandaan komt. Om onduidelijkheid rondom boetes te voorkomen zijn er gemeenten die als voorwaarde voor toelating tot de schuldhulpverlening van de schuldenaar vragen dat deze eerst de CJIB-boetes afbetaalt.

Convenanten

In de afgelopen jaren zijn er steeds meer convenanten met crediteuren gesloten. De NVVK heeft als branchevereniging convenanten gesloten met een groot aantal landelijk werkende crediteuren. Daarnaast hebben veel gemeenten lokaal of regionaal ook convenanten afgesloten met lokaal of regionaal opererende crediteuren zoals woningcorporaties. Schuldhulpverleners zeggen dat convenanten hun werk makkelijker maken omdat ze niet meer over elk dossier in gesprek hoeven maar vooraf duidelijk is onder welke voorwaarden een crediteur op welke wijze meewerkt. In de cijfers is de werking van de convenanten nog niet te zien in een hele stevige stijging van het aantal minnelijke regelingen dat met succes wordt getroffen. Het gemiddelde schuldenpakket bevat 14 crediteuren. Het is goed mogelijk dat daarvan relatief meer crediteuren akkoord gaan terwijl het aantal schuldregelingen dat met succes tot stand komt niet in gelijke tred meestijgt.

Fraudevorderingen

Gemeenten zijn gehouden aan de nieuwe fraudewetgeving. In de dagelijkse praktijk leidt deze ertoe dat bepaalde handelingen sneller als fraude worden aangemerkt. Daarbij zijn de financiële sancties hoger geworden. Conform artikel 6 van de Wgs mogen gemeenten fraude hanteren als uitsluitingsgrond om schuldenaren niet toe te laten tot de schuldhulpverlening.

Wat is fraude?

Schuldhelpverleners geven allerlei voorbeelden van zaken die onder de nieuwe wetgeving worden aangemerkt als fraude en die voorheen geen probleem waren. Bijvoorbeeld de situatie dat iemand een uitkering heeft en plotseling werk vindt waar hij per direct kan beginnen. In bepaalde branches zoals in de kassen is het heel normaal dat je direct aan het werk gaat en een week of twee drie later je contract krijgt. Het komt voor dat iemand een dergelijke betrekking vindt en dan de gemeente belt dat de uitkering stopgezet kan worden. De gemeente laat dan vaak weten dat de uitkering pas stop wordt gezet als er een formeel arbeidscontract is. Als de inwoner na het ontvangen van het contract direct naar de gemeente gaat is hij of zij al twee of drie weken aan het werk. Voorheen moesten mensen dan de drie weken uitkering terugbetalen. Onder de nieuwe fraudewetgeving zijn er gemeenten die de drie weken terugvorderen plus een gelijk bedrag aan boete. Als er al flinke schulden zijn kunnen mensen niet $\frac{3}{4}$ uitkering (drie weken) terugbetalen. De boete is dan ook de reden dat ze niet worden toegelaten tot de schuldhelpverlening.

Gemeenten gaan verschillend om met fraude. Grofweg zijn er drie manieren waarop ze dat doen:

- Mensen worden vooralsnog niet toegelaten tot de schuldhelpverlening.
- Mensen worden wel toegelaten maar er wordt niet geprobeerd een schuldregeling te treffen (maar wel om de situatie te stabiliseren).
- Mensen worden wel toegelaten en er wordt geprobeerd een minnelijke regeling te treffen. Er wordt dan voorgesteld om de fraudeschuld in de driejarige regeling mee te laten lopen. Na afloop van de minnelijke regeling moet de schuldenaar het resterende bedrag aan fraudevordering dan nog betalen.

De redenering om mensen ondanks een fraudeschuld wel toe te laten is dat er bij uitsluiting van de hulpverlening altijd een risico is op een ongewenste escalatie zoals een huisuitzetting.

6.2 Aandachtspunten volgens andere actoren

Ten behoeve van dit onderzoek zijn alle betrokken actoren benaderd. In voorliggende paragraaf is uitgewerkt wat andere actoren zeggen over de opstelling van gemeenten (in relatie tot de doorstroming van minnelijk naar wettelijk traject). De onderwerpen die andere actoren noemen zijn:

- convenanten;
- fraudewetgeving.

Convenanten

Diverse crediteuren wijzen op de ontwikkeling dat er de afgelopen jaren veel convenanten zijn gesloten. Een convenant geeft duidelijkheid onder welke omstandigheden een crediteur al dan niet instemt met een minnelijke regeling. Voor crediteuren betekent dit dat ze niet langer per dossier een afweging

maken. Crediteuren zeggen dat convenanten er in het algemeen aan bijdragen dat zij vaker meewerken aan een minnelijke schuldregeling. Dit signaal is in lijn met de cijfers uit hoofdstuk 5 dat een voorstel voor een minnelijke schuldregeling steeds vaker tot succes leidt. Voor schuldhelpverlenende organisaties levert een convenant op dat er sneller ingeschat kan worden welke crediteuren wel of niet meewerken.

Crediteuren zijn in het algemeen positief over de toename van het aantal – door de gemeente getroffen- convenanten. De convenanten hebben de bereidheid om mee te werken aan een minnelijke regeling vergroot. Wel maken de meeste crediteuren de kanttekening dat een convenant niet betekent dat de schuldhelpverlening zich niet aan termijnen hoeft te houden. In de praktijk zijn de doorlooptijden van de schuldhelpverlening vaak lang. Als de doorlooptijd te ver oploopt kan dat een reden zijn om een aanvankelijke bereidheid om mee te werken weer in te trekken. Crediteuren geven gemeenten in overweging om bij het opstellen van convenanten ook na te denken welke mogelijkheden er zijn om de schuldhelpverlenende organisaties te binden aan maximale doorlooptijden. Daarbij hebben crediteuren zowel private organisaties als gemeentelijke afdelingen op het oog.

Diverse rechters die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd noemden convenanten met bijvoorbeeld de woningcorporaties als een belangrijke verklaring voor verschillen in doorstroom tussen minnelijk en wettelijk traject in hun arrondissement. Hun beeld is dat ze meer instroom krijgen uit gemeenten die weinig tot geen convenanten tot stand hebben gebracht (of waar de woningcorporaties die niet willen treffen). Zij bevestigen daarmee het beeld dat crediteuren zelf schetsen. Te weten dat convenanten positief uitwerken op de bereidheid van crediteuren om mee te werken aan een minnelijke regeling.

Fraudewetgeving

Crediteuren en ketenpartners maken zich zorgen om de doorwerking van de nieuwe fraudewetgeving. Onder meer het UWV en diverse ketenpartners zoals het maatschappelijk werk wijzen daarop. Als gevolg van de aanpassingen in de Wet Boeten maatregelen per 2013 zijn er meer situaties die als fraude worden aangemerkt. In gemeenten waarin fraude als uitsluitingsgrond is aangemerkt is in die situaties een beroep op de gemeentelijke schuldhelpverlening vooralsnog niet mogelijk. Voor de schuldenaren die dit betreft zijn de financiële problemen vooralsnog onoplosbaar. Dit kan negatief uitwerken op hun motivatie om actief naar werk te zoeken.

7 DE UITVOERENDE SCHULDHULPVERLENENDE ORGANISATIES

Om in beeld te krijgen hoe schuldhulpverleners aankijken tegen de instroom in het minnelijk traject en de doorstroming van het minnelijk naar het wettelijk traject zijn er in twaalf gemeente uitgebreide interviews met schuldhulpverleners gehouden. Bij deze gesprekken waren er tussen de twee en vijf schuldhulpverleners aanwezig. In één (relatief kleine) gemeente is er gesproken met één schuldhulpverlener. In elk gesprek zijn vragen gesteld over de aanmeldfase, de stabilisatie, het treffen van een minnelijke regeling en het beroep op de rechtbank. Naast deze gesprekken is er ook gebruik gemaakt van relevante literatuur zoals het onderzoek van het Verwey Jonker instituut over de uitvoering van integrale schuldhulpverlening.²⁸

Het eerste deel van dit hoofdstuk bevat een weergave van de afwegingen die schuldhulpverleners maken. Het tweede deel bevat een weergave van de beelden die andere actoren hebben gegeven over de opstelling van schuldhulpverlenende organisaties. Per deel wordt telkens aangegeven welke onderwerpen behandeld worden.

7.1 De opstelling en afweging van schuldhulpverleners

De schuldhulpverleners zijn bevroegd op vier thema's. Per thema zijn de volgende onderwerpen besproken.

Tabel 6 **Overzicht van de onderwerpen die schuldhulpverleners noemen in relatie tot de doorstroming**

Fase en onderwerpen	Fase en onderwerpen
1 Aanmeldfase <ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe groepen • Screening op motivatie en vaardigheden • Hogere inzet op financiële zelfredzaamheid • Beschermingsbewind • Groepsgewijs werken • Uitval 	3 Opstarten minnelijke regeling <ul style="list-style-type: none"> • Opstelling (overheids)crediteuren • Inzet dwangakkoord • Beslagen • Overhalen crediteuren
2 Stabilisatie <ul style="list-style-type: none"> • Doorlooptijden • Ketenpartners • Wijkteams 	4 Beroep op de rechtbank <ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting • Opmaken verzoekschrift • Afstemming met rechtbank • Begeleiden schuldenaar • Terugkoppeling afwijzing

²⁸ Stavenuiter, M. Holland, T. (2014). Lokaal en integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten. Verwey Jonker, Utrecht.

7.1.1 Aanmeldfase

Nieuwe groepen

Schuldhelpverleners constateren dat nieuwe groepen een beroep doen op de schuldhelpverlening. Ze zien vooral een toename van mensen met een eigen huis, zzp'ers, mensen met een hoger inkomen en (daarmee samenhangend) werkenden. Tegelijkertijd constateren de schuldhelpverleners ook dat dossiers complexer worden. Deels doordat er steeds vaker allerlei problematiek naast elkaar speelt maar deels ook doordat met name overheidscrediteuren steeds meer bevoegdheden hebben waardoor schuldenaren steeds vaker klem komen te zitten. Verder hebben schuldhelpverleners het idee dat ze vaker mensen tegenkomen die al eerder eens gebruik maakten van een wettelijke schuldsanering.

Naast nieuwe groepen constateren schuldhelpverleners ook dat het vaker voorkomt dat mensen schulden hebben bij familie en bekenden. Dit vormt een belemmering bij het oplossen van de schuldsituatie omdat schuldenaren vaak niet willen dat familie en bekenden ook gevraagd wordt om een deel kwijt te schelden.

Screening op motivatie en vaardigheden

Alle schuldhelpverleners die zijn geïnterviewd vertellen dat ze bij de intakefase tegenwoordig veel scherper nagaan of verwacht kan worden dat iemand een schuldregeling met succes kan doorlopen. Door te screenen op motivatie en vaardigheden wordt in beeld gebracht of verwacht mag worden dat iemand een schuldregeling met goed gevolg kan en wil doorlopen. Schuldhelpverleners voeren de screening op allerlei manieren uit. Er zijn schuldhelpverleners die zelf vragen stellen en op basis daarvan tot een oordeel komen. Anderen werken met een wetenschappelijk gevalideerd screeningsinstrument zoals Mesis.²⁹

De introductie van de screening leidt ertoe dat schuldhelpverleners voor (veel) minder mensen dan voorheen proberen om een schuldregeling te treffen. Daarmee lijkt dit een belangrijke verklaring te zijn voor de verminderde instroom in de Wsnp. Het gegeven dat de instroom in de Wsnp sterker is afgenomen dan logisch kan worden verklaard op basis van de toename van het slagingspercentage, roept de vraag op of er in de screening wellicht mensen niet worden doorgelaten die voorheen wel werden doorgelaten en met succes werden toegelaten tot de Wsnp.³⁰

²⁹ Stavenuiter, M. Holland, T. (2014). Lokaal en integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhelpverlening in zestig gemeenten. Verwey Jonker, Utrecht.

³⁰ De screening was in dit project geen specifiek object van onderzoek. Op deze plek is derhalve niet te beoordelen hoe het antwoord op de voornoemde vraag luidt. Het onderzoek heeft ook andere mogelijke verklaringen opgeleverd zoals de toename van het beschermingsbewind.

Schuldhelpverleners wijzen mensen waarvoor zij in de screening bepalen dat er niet wordt geprobeerd om een minnelijke regeling te treffen, overigens zelden tot nooit op de mogelijkheid om via de faillissementswet te proberen om alsnog toegang te krijgen tot een wettelijke schuldsanering.³¹ Wel constateren zij dat andere partijen zoals vrijwilligersorganisaties en ketenpartners dat steeds vaker doen.

Hogere financiële zelfredzaamheid

Naast een screening zijn schuldhelpverleners ook meer van schuldenaren gaan vragen. Tot voor kort namen veel schuldhelpverleners allerlei werkzaamheden van schuldenaren over. Zij ordenden papieren voor de schuldenaar, vroegen ontbrekende papieren op en corrigeerde verkeerd aangevraagde toeslagen et cetera. Tegenwoordig moeten schuldenaren veel meer zelf doen of elders hulp zoeken (familie, bekenden, vrijwilliger, formulierenbrigade et cetera). Er is een groep die het niet goed zelf kan organiseren en het ook niet voor elkaar krijgt om elders hulp te krijgen. Een deel daarvan valt uit.

Er zijn grote verschillen in hetgeen schuldhelpverleners van schuldenaren vragen om zelf te doen. Er zijn gemeenten waar het voldoende is als de schuldenaar zelf correcties doorvoert op bijvoorbeeld de toeslagen. Terwijl in andere gemeenten schuldenaren alle papieren zelf moeten ordenen en/of zelf de crediteuren moeten bellen voor een saldo-opgave.

Het hogere beroep op de financiële zelfredzaamheid en het niet altijd beschikbaar zijn van externe ondersteuning kan een tweede verklaring zijn voor het (relatief) lagere aantal mensen waarvoor geprobeerd wordt om een schuldregeling te treffen.

Beschermingsbewind

In de afgelopen jaren nam het aantal mensen dat onder beschermingsbewind ging enorm toe. Per 1 januari 2014 is de wetgeving op dit terrein aangepast. Er is een schuldbewind geïntroduceerd en bewindvoerders hebben de opdracht gekregen om aandacht te besteden aan het oplossen van de schuldenproblematiek c.q. aan de toeleiding naar de gemeentelijke schuldhelpverlening. Diverse schuldhelpverleners zeggen dat zij tegenwoordig mensen naar het beschermingsbewind doorsturen waarvoor ze vroeger probeerden om een schuldregeling te treffen. Een deel van deze groep doet als zij eenmaal onder bewind staan alsnog een beroep op de gemeentelijke schuldhelpverlening. Een ander deel blijft onder bewind maar komt niet meer terug. De opkomst van het beschermingsbewind noemen deze

³¹ Of een schuldenaar via de faillissementswet een beroep op de Wsnp kan doen staat ter discussie. De Hoge Raad heeft in een arrest uitgesproken dat dit niet de bedoeling is. Een deel van de rechters geeft hier ook invulling aan. Daarnaast zijn er ook rechters die het arrest naast zich neerleggen en deze weg in bepaalde situaties een belangrijke en goede weg vinden en die derhalve ook bieden. Denk daarbij aan mensen die – ten onrechte – niet in aanmerking komen voor schuldhelpverlening omdat ze nog een woonruimte hebben of ondernemers in gemeenten die geen ondersteuning bij financiële problemen bieden aan deze groep.

schuldhulpverleners als een belangrijke oorzaak van de geringere instroom in de Wsnp. Het aantal mensen dat in de afgelopen drie jaar nieuw onder bewind kwam te staan is flink toegenomen. In dat licht is een afname van het aantal mensen dat een beroep doet op de Wsnp logisch en kan het dus ook best zo zijn dat de screening bij gemeenten prima verloopt.

Groepsgewijs werken

Diverse schuldhulpverleners vertellen dat zij inmiddels een deel van de schuldhulpverlening in een groep aanbieden. Dit heeft diverse voordelen. Schuldenaren zien dat zij niet de enige zijn met financiële problemen en schuldhulpverleners kunnen hun tijd efficiënter besteden. Tegelijkertijd constateren ze ook dat er mensen zijn die echt niet in een groep terecht willen komen. In de meeste gemeenten betekent dit dat zij afhaken omdat de schuldenaar niet zelf kan kiezen voor een individuele behandeling.

Uitval

Een belangrijk deel van de uitval vindt in de aanmeldfase plaats. Na de intake moeten mensen stukken aanleveren.³² Schuldhulpverlenende organisaties zijn daar strenger in geworden. Mede onder invloed van de Wgs hanteren zij hersteltermijnen. Zijn de gevraagde papieren niet binnen die tijd binnen dan wordt de aanvraag niet ontvankelijk verklaard.

7.1.2 Stabilisatie

Doorlooptijden

Het stabiliseren van mensen kost tijd. In veel situaties zijn toeslagen niet correct aangevraagd of beslagen niet op een correcte wijze berekend of toegepast. De eerste stap is dan om dit soort zaken te regelen. In de meeste gevallen heeft de schuldhulpverlener daarvoor papieren nodig van de schuldenaar. Lang niet alle schuldenaren hebben die papieren zo liggen en maar een deel is goed in staat dergelijke papieren snel en zelfstandig te regelen. Schuldhulpverleners kiezen hier een verschillende opstelling bij. De meeste geven schuldenaren de ruimte maar er zijn ook schuldhulpverleners die heel strak op de termijnen sturen en als de papieren niet op tijd zijn aangeleverd dan wordt het dossier gesloten.

De groep die gestabiliseerd wordt is in twee subgroepen in te delen. Het ene deel moet een aantal zaken op orde brengen (beslagen corrigeren, toeslagen aanvragen et cetera). Als dat geregeld is kan er voor hen geprobeerd worden om een minnelijke regeling te treffen. Bij de andere groep is het op orde brengen van voornoemde zaken niet voldoende. Vaak spelen er ook andere problemen zoals een niet gediagnosticeerde licht verstandelijke beperking, een verslaving of andere psycho-sociale problematiek. Het gevolg is dat ze

³² Jungmann, N. Lems, E., Vogelpoel, F., Wesdorp, L.P. (2014). Onoplosbare schuld-situaties, Hogeschool Utrecht, Utrecht; Vreugdenhil, S., Van Dam, R., Van Geuns, R., Van der Laan, J. (2014). Uitval of zelfregie? Onderzoek naar uitval in de schulddienstverlening tussen het eerste en tweede contact. Hogeschool van Amsterdam, Amsterdam.

moeite hebben met afspraken nakomen of toch steeds weer nieuwe schulden maken. Voor deze groep is het zo veel mogelijk in balans brengen van het budget (inkomsten en uitgaven) ook op de lange termijn het hoogst haalbare³³.

'Er is nou eenmaal een groep waarvoor geldt dat een schuldregeling nooit de oplossing zal zijn. Die blijven nieuwe schulden maken. Die moeten we vooral tegen zichzelf beschermen door betaling van vaste lasten te garanderen.'

Om crediteuren een voorstel voor een minnelijke schuldregeling te sturen moet er sprake zijn van een budget waarin uitgaven en inkomsten met elkaar in balans zijn. Schuldhelpverleners geven aan dat ze dit met name bij mensen met een variabel inkomen heel lastig vinden. Er is een groep schuldenaren waar dit voor geldt waarbij pas geprobeerd wordt om een schuldregeling te treffen als er meer zekerheden zijn omtrent een minimaal inkomen.

Ketenpartners

Bij stabilisatie wordt intensief samengewerkt met ketenpartners. Het verschilt van gemeente tot gemeente welke ketenpartners op welke wijze een rol spelen. Ketenpartners die vaak een rol spelen zijn: vrijwilligers thuisadministratie, sociaal raadsliden, formulierenbrigade

Wijkteams

In een deel van de gemeenten heeft stabilisatie een plek in de wijkteams gekregen. Diverse gemeenten hebben het oppakken van een dreigende huisuitzetting inmiddels daar belegd.

7.1.3 Opstarten minnelijke regeling

Schuldhelpverleners zijn bevraagd op zaken die van invloed zijn op de (on)mogelijkheden om een minnelijke regeling op te starten. Onderstaande zaken zijn genoemd door diverse schuldhelpverleners die werkzaam zijn bij verschillende organisaties. Het gegeven dat onderstaande zaken hier zijn opgenomen, betekent dat het op diverse plekken speelt. Aangezien er geen onderzoek is gedaan naar de frequentie is niet bekend hoe vaak de genoemde zaken voorkomen.

Opstelling crediteuren

Schuldhelpverleners constateren dat crediteuren vaker dan enkele jaren geleden meewerken aan een voorstel voor een schuldregeling.³⁴ Schuldhelpverleners noemen vier redenen die de grotere bereidheid kunnen

³³ Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Wesdorp, L.P. (2014). Onoplosbare schuldsituaties, Hogeschool Utrecht, Utrecht.

³⁴ In de cijfers is deze ontwikkeling (nog) niet terug te zien. Bij een gemiddeld schuldenpakket met 14 crediteuren kan de verklaring hiervoor zijn dat crediteuren weliswaar vaker akkoord gaan maar als er nog altijd weigerende crediteuren in de pakketten zitten, dan vertaald dit zich nog niet in een toename van het aantal schuldregelingen. Er zijn dan vooral minder weigerende crediteuren.

verklaren. De eerste is dat de screening ertoe leidt dat de schuldhulpverlening alleen nog medewerking vraagt voor schuldenaren die een regeling ook echt aankunnen en 'verdienen'. De tweede reden is dat er meer convenanten zijn gekomen waarin de medewerking als 'standaard' is geregeld. De derde reden is dat schuldhulpverleners in de afgelopen periode meer werk zijn gaan maken van het overhalen van de crediteuren. Er wordt meer aandacht besteed aan de opbouw van de brieven en de onderbouwing waarom volledige terugbetaling niet reëel is. De vierde reden dat crediteuren wellicht een dwangakkoord willen voorkomen of het financiële verschil tussen een minnelijke en wettelijke regeling te groot vinden.

De constatering dat crediteuren vaker meewerken betekent niet dat er alleen maar positief nieuws is. Schuldhulpverleners vertellen ook dat ze bij een deel van de crediteuren, deurwaarders en incassobureaus een verharding zien optreden. Zij noemen bijvoorbeeld incassobureaus die vorderingen opkopen als een lastige partij. Ook hebben ze soms twijfels bij de opstelling van deurwaarders. Zij werken in opdracht van een schuldeiser maar met enige regelmaat kiezen zij een opstelling waarvan schuldhulpverleners zich afvragen of dat echt de lijn van de opdrachtgever is. Er zijn schuldhulpverleners die hier nog wel eens achteraan gaan bellen en dat leidt in een deel van de gevallen inderdaad tot bijstelling van de houding. Bij zowel de incassobureaus als de deurwaarders waar voorgaande over gaat, speelt dat zij een minimaal percentage willen incasseren en bij minder niet akkoord willen. Een dwangakkoord kan dan helpen maar dat kost ook tijd die er lang niet altijd is.

Inzet dwangakkoord

Als schuldhulpverleners er toe overgaan om een dwangakkoord in te zetten, is er meestal sprake van een beperkt aantal crediteuren dat niet meewerkt, of is de vordering die deze crediteuren vertegenwoordigen ten opzichte van de volledige schuld relatief klein. Er zijn schuldhulpverleners die daarbij eigen vuistregels zijn gaan hanteren. Bijvoorbeeld: *'bij maximaal twee weigerende crediteuren een dwangakkoord'* De meest schuldhulpverleners bekijken per dossier of een dwangakkoord voor de hand ligt. Daarbij hanteren schuldhulpverleners vaak eigen overwegingen. De ene schuldhulpverlener laat de keuze vooral afhangen van de voorkeur van de schuldenaar. Terwijl de ander de eigen inschattingen of afwegingen vooral leidend laat zijn. Schuldhulpverleners hebben argumenten om juist wel of juist niet voor een dwangakkoord te kiezen. Een reden die zij noemen om hiervoor te kiezen is dat er daardoor een minnelijke regeling tot stand kan komen en dat dit in het voordeel van de schuldenaar is. Anderen wijzen op hun volle caseload en hanteren de overweging dat als mensen via de Wsnp aan een schone lei komen zij tijd hebben om andere schuldenaren te helpen.

Diverse schuldhulpverleners constateren dat crediteuren zich regelmatig terugtrekken als het dwangakkoord al bij de rechter ligt. In die gevallen zouden zij graag zien dat de crediteur in de kosten veroordeeld wordt. Er is dan immers al een hoop werk verricht.

Beslagen

Schuldhelpverleners constateren dat het ontbreekt aan een harde beslagvrije voet.³⁵ Het gevolg is dat het tekenen van een schuldregelingsovereenkomst formeel het startpunt is van een schuldregeling maar dat het budget dan nog lang niet in alle situaties passend is. Als mensen echt ver onder de beslagvrije voet zitten is het soms onvermijdelijk dat er nieuwe schulden ontstaan. Dit brengt een professioneel dilemma met zich mee want na de ondertekening van de schuldregelingsovereenkomst mogen er geen nieuwe schulden ontstaan.

Overhalen crediteuren

Schuldhelpverleners zeggen dat ze in het algemeen veel werk maken van het overhalen van crediteuren. Diverse schuldhelpverleners vertellen dat ze eerst een brief sturen, dan een herinnering en dat ze daarna bellen. Een enkele schuldhelpverlener neemt in een brief ook meteen de berekening op wat een wettelijke schuldsanering aan opbrengst met zich mee zou brengen.

Schuldhelpverleners gaan verschillend om met hetgeen ze in de brief zetten. Er zijn schuldhelpverleners die er bewust voor kiezen om zo min mogelijk informatie in de brief te zetten. Zij melden bijvoorbeeld wel dat iemand een uitkering heeft maar niet hoe lang iemand die al heeft en wat de aanleiding was om destijds een uitkering aan te vragen.

‘Vaak zitten er toch wel verwijtbare randjes aan een dossier. Als je te veel informatie geeft aan crediteuren wordt dat zichtbaar. Door ze te voorzien van een minimale set aan informatie vergroot ik de kans dat er een regeling tot stand komt’

Andere schuldhelpverleners maken er juist veel werk van. Zij leggen in hun brief uit hoe de schuldsituatie ontstaan is en waarom niet verwacht kan worden dat de schuldenaar de schuldenlast op eigen kracht terugbetaalt.

Schuldhelpverleners die in hun werkgebied te maken hebben met verschillende rechtbanken stemmen hun werkzaamheden daar ook wel op af. Bij een strengere rechtbank doen ze een groter beroep op de mogelijkheden van de schuldenaar om de schuldsituatie zelf op te lossen en maken ze als het echt niet anders kan meer werk van het verzoekschrift dan bij de soepelere rechtbank.

‘Mensen die in het gebied van de strenge rechtbank wonen geven wij beduidend minder vaak een 285-verklaring dan mensen die in het gebied van de soepelere rechtbank wonen. Het heeft zo weinig zin om veel tijd te steken in iets waarvan de kans zo klein is dat het wat oplevert’.

³⁵ Jungmann, N., Schruer, H.D.L.M., Moerman, A., Van den Berg, I. (2011). Paritas passe, Hogeschool Utrecht en sociaal raadslieden, Utrecht.

Als specifieke aandachtsgroep noemen enkele schuldhulpverleners de schuldenaren met een WWB-uitkering. Zij constateren dat zij deze groep relatief vaak niet kunnen helpen met een minnelijke regeling. Een belangrijke verklaringen daarvoor lijkt zijn dat crediteuren bij deze groep soms liever een wettelijke schuldsanering willen (omdat het toezicht door de rechter strenger lijkt te zijn). Rechter zien deze overweging ook bij de behandeling van dwangakkoorden (zie hoofdstuk 11). Een andere belangrijke verklaring is dat de schuldhulpverleners zeggen dat ze het bij deze groep moeilijker vinden om een wervend verhaal te houden om de crediteuren te bewegen om mee te werken. Deze groep ontvangt een uitkering en kan werken. Enkele schuldhulpverleners geven aan dat zij het lastig vinden om crediteuren uit te leggen dat – voorlopig – inkomen uit een bijstandsuitkering het maximaal haalbare is.

Een deel van de schuldhulpverleners meldt in de eerste brief al dat als de crediteur niet meewerkt er wordt ingezet op een wettelijke schuldsanering of een dwangakkoord. Vergeleken met de afgelopen jaren zijn schuldhulpverleners meer energie gaan steken in het overhalen van crediteuren. Ze bellen vaker en lichten de situatie van de schuldenaar uitgebreider toe.

De toegenomen schuldenlast noemen schuldhulpverleners als complicerende factor bij het treffen van schuldregelingen. Doordat de gemiddelde schuldenlast sneller is gestegen dan het inkomen is er gemiddeld genomen een steeds lager percentage beschikbaar. Sommige schuldhulpverleners geven aan dat zij het bij percentages onder de 5 procent best lastig vinden om een beroep te doen op de redelijkheid van de crediteuren om mee te werken. Dit is een opmerkelijke redenering want vervolgens staat de weg naar de Wsnp nog wel open.

7.1.4 Twijfel bij schuldenaren met een eigen huis

In 2013 had 14 procent van de mensen die een beroep deed op de schuldhulpverlening een eigen woning³⁶. Schuldhulpverleners constateren dat er een (substantiële) groep huiseigenaren is die wel een minnelijke regeling willen maar als die mislukt geen beroep willen doen op de Wsnp. Door geen beroep op de Wsnp te doen, willen ze voorkomen dat de rechter hen dwingt om het huis te verkopen. Er zijn twee specifieke situaties waarin schuldenaren de verkoop van het eigen huis vrezen. In de eerste situatie zijn de woonlasten iets hoger dan de norm die de rechtbank daarvoor hanteert. Voor de rechter kan dit een reden zijn om aan te sturen op verkoop. In de tweede situatie staat het huis onder water maar kan de schuldenaar de woonlasten prima binnen het budget dragen. Ook in die situatie zijn er rechters die op verkoop aansturen. Omdat een schuldenaar vooraf niet kan weten of de rechtbank op verkoop gaat aansturen, kiest een deel van de schuldenaren voor zekerheid door geen beroep op de Wsnp te doen.

³⁶ NVVK (2014). Jaarcijfers 2013, Utrecht.

7.1.5 Beroep op de rechtbank

Voorlichting

Als een minnelijke regeling niet mogelijk is omdat meerdere crediteuren weigeren, kan de schuldenaar een beroep doen op de Wsnp. Schuldhelpverleners gaan heel verschillend om met de voorlichting. Er zijn schuldhelpverleners die mensen waarbij het minnelijk traject mislukt de folder geven van bureau Wsnp zonder nadere toelichting. Zij vragen de schuldenaar thuis de folder door te nemen en te laten weten of ze daar gebruik van willen maken. Anderen maken een speciale afspraak om toe te lichten wat de voor- en nadelen zijn van een wettelijke schuldsanering. In een dergelijk gesprek krijgen mensen die een grote kans lopen dat ze worden afgewezen daar ook een toelichting op. Daarmee willen de schuldhelpverleners grote boosheid en teleurstelling voorkomen.

Als een schuldhelpverlener een afspraak maakt om voorlichting te geven dan zijn er nog steeds verschillen in de insteek die ze kiezen. Er zijn schuldhelpverleners die de keuze helemaal bij de schuldenaar leggen. Andere schuldhelpverleners bedenken zelf of ze de Wsnp al dan niet een zinvolle optie vinden en proberen in het gesprek op de door hen gewenste uitkomst te sturen.

'In een voorlichtingsgesprek merk je vaak dat er bij schuldenaren allerlei verkeerde beelden over de Wsnp leven. Bijvoorbeeld dat je met een koophuis altijd je huis moet verkopen of dat een gezin met drie kinderen moet rondkomen van 30,- in de week.'

Er zijn ook schuldhelpverleners die de Wsnp alleen als optie aanbieden in de situaties waarin zij denken dat de schuldenaar ook een kans maakt. Schuldenaren die niet op de optie gewezen worden maar wel om een verzoekschrift vragen krijgen die wel. Het risico van deze wijze van handelen is dat de schuldhelpverlening op de stoel van de rechter gaat zitten.

Schuldhelpverleners realiseren zich heel goed dat de schuldenaar bij een minnelijke schuldregeling doorgaans veel meer begeleiding krijgt dan bij een wettelijke schuldsanering (budgetcoaching, budgetbeheer etc). Bij kwetsbare groepen benoemen zij ook wel dat de schuldenaar pech had dat de crediteuren weigerden omdat zij als gevolg daarvan alleen uit de schulden komen via een strenger regime. En dat dit ook veel meer vraagt van de schuldenaar in kwestie. Door schuldenaren nadrukkelijk die boodschap mee te geven, hopen ze dat de schuldenaar toch zelf op zoek gaat naar aanvullende ondersteuning. Bijvoorbeeld door een vrijwilliger.

Opmaken verzoekschrift

Schuldhelpverleners zien in het algemeen weinig belemmeringen bij het opstellen van een verzoekschrift. Alleen de ontstaansdata van de schulden en de opdrachtgevers van deurwaarders hebben ze niet altijd ter beschikking. De

schuldenaar moet zelf de papieren aanleveren. Als ze echt niet kunnen achterhalen wanneer een schuld is ontstaan of na meerdere malen vragen nog steeds niet kunnen vertellen wie de opdrachtgever van een deurwaarder is, staat de schuldhulpverlener voor een dilemma. De keuze is wel of niet een incompleet verzoekschrift indienen. De meeste schuldhulpverleners kiezen voor het incompleet aanleveren. Een deel van de rechtbanken accepteert dit anderen verklaren het verzoek om die reden niet ontvankelijk. De termijn van vijf jaar is relevant omdat rechters dit als ijkpunt gebruiken bij de afweging of ze iemand toelaten. Het uitgangspunt is dat iemand die schulden heeft die jonger zijn dan vijf jaar en een substantieel deel uitmaken van het pakket in principe niet wordt toegelaten. Schuldhulpverleners vertellen dat er rechtbanken zijn die vrij strikt langs dit principe werken terwijl anderen hun beslissing vooral baseren op het verhaal van de schuldenaar over de achtergronden van de schuldsituatie.

Sommige schuldhulpverleners geven aan weinig begrip te hebben voor rechters die in een complex dossier bij alles een heel precieze onderbouwing willen hebben. Als iemand 23 crediteuren heeft is het naar hun idee soms gewoon teveel gevraagd om bij elke vordering uit te leggen hoe die is ontstaan. Dan is het algemene beeld van de omstandigheden van de schuldenaar en de overwegingen bij hoe diegene zijn leven inrichtte vaak het hoogst haalbare.

‘Een van de rechtbanken waar wij mee te maken hebben, heeft inmiddels de neiging om het hele dossier onder een microscoop te leggen. Dan vind je altijd wel iets dat we niet tot in detail hebben uitgewerkt.....!’

Een schuldhulpverlener vertelde dat zij de ontstaansdatum schat als ze die in de papieren niet kan terug vinden. Door in het verzoekschrift ook te melden welke data zijn geschat en welke redenering daar aan ten grondslag ligt, probeert de schuldhulpverlener aan de rechtbank te laten zien dat er serieus werk is gemaakt van het verzoekschrift. Vaak weten mensen nog best of ze een lening voor een auto afsloten voor of nadat een kind geboren werd. Door dit soort ijkpunten te zoeken is er wel iets van richting te geven aan het moment van ontstaan van een vordering.

Er zijn dus grote verschillen in de hoeveelheid werk die schuldhulpverleners steken in het opmaken van een deugdelijk verzoekschrift. Naast schuldhulpverleners die incomplete verzoekschriften versturen en daar het beste van hopen zijn er ook schuldhulpverleners die er echt alles aan doen om een zo compleet mogelijk verhaal neer te leggen. Zij vragen bij mensen die aanvullende ondersteuning krijgen door een ketenpartner bijvoorbeeld aan de begeleiders om in een document uit te werken waarom ze denken dat de schuldenaar de wettelijke schuldsanering met succes zal doorlopen. Er bestaat hiervoor een modeldocument dat bijgevoegd kan worden bij de 285-verklaring. Hiermee hopen ze de kans op toelating te vergroten.

Afstemming met de rechtbank

Schuldhelpverleners hebben heel verschillende ervaringen met de afstemming met rechtbanken. Er zijn schuldhulpverleners die goed contact hebben. Bij vragen kunnen ze altijd bellen en er is periodiek overleg waarin knelpunten door beide zijden geagendeerd kunnen worden. Andere schuldhulpverleners beschrijven juist een moeizaam contact. Zij krijgen van de rechtbank dan bijvoorbeeld een verzoekschrift terug met de boodschap dat die niet compleet is. Telefonisch contact leidt niet tot opheldering wat er aan het verzoekschrift ontbreekt. De schuldhulpverlener moet dat dan zelf uitzoeken (of raden) wat er mist en na een aanvulling hopen dat de juiste nieuwe stukken aan het dossier zijn toegevoegd.

Bij twijfel of het de moeite waard is om iemand te verwijzen naar de rechtbank zoeken schuldhulpverleners ook wel eens contact. Sommige rechtbanken denken dan met de schuldhulpverlener mee zonder toezeggingen te doen. Een dergelijk overleg helpt schuldenaar en schuldhulpverlener bij de afweging of er al dan niet een verzoekschrift wordt ingediend. Bij andere rechtbanken kunnen schuldhulpverleners niet voor vooroverleg terecht.

'Ik heb wel eens gebeld of ik een case kon voorleggen. De reactie van de rechtbank was dat ze geen adviesbureau zijn. Wat moet je daar nou mee?'

Begeleiding van de schuldenaar

Er zijn grote verschillen in de wijze waarop schuldhulpverleners begeleiding bieden aan schuldenaren die een beroep doen op de Wsnp. Er zijn gemeenten die standaard de behandelend schuldhulpverlener mee laten gaan. Deze kent het dossier en kan soms vragen beantwoorden die voor de schuldenaar te ingewikkeld zijn. Dit zijn echter uitzonderingen. In de meeste gevallen gaat de schuldhulpverlener niet mee naar zitting. Er zijn ook schuldhulpverleners die zelf weliswaar niet mee gaan maar in voorkomende gevallen de schuldenaar adviseren om een maatschappelijk werker of familielid mee te vragen. Schuldhelpverleners die nooit meegaan zeggen dat een tekort aan tijd daar de belangrijkste overweging voor is.

Terugkoppeling afwijzingen

Schuldhelpverleners willen graag weten wat de redenen zijn om iemand niet toe te laten tot de Wsnp of om een dwangakkoord af te wijzen. Rechtbanken gaan verschillend om met de terugkoppeling van afwijzingen van zaken. De meeste rechtbanken geven geen terugkoppeling per dossier.³⁷ Enkele rechtbanken doen dit wel. De schuldhulpverleners die wel een terugkoppeling krijgen, zeggen dat de informatie helpt om de eigen manier van werken te verbeteren en in voorkomende gevallen te leren om bepaalde zaken anders aan te pakken. Er leeft onder schuldhulpverleners een brede wens om op gestructureerde wijze een terugkoppeling te krijgen.

'Het toelatingsproces tot de Wsnp is soms net een spel roulette.'

³⁷ Een afwijzend (openbaar) vonnis dient overigens wel gemotiveerd te worden, hetgeen ook als een vorm van terugkoppeling kan worden gezien.

7.2 Aandachtspunten volgens andere actoren

Ten behoeve van dit onderzoek zijn alle betrokken actoren benaderd. In voorliggende paragraaf is uitgewerkt wat andere actoren zeggen over de werkwijze van schuldhulpverleners (in relatie tot de doorstroming van minnelijk naar wettelijk traject). De onderwerpen die andere actoren noemen zijn:

- screenen aan de poort;
- mee naar de zitting en ontstaansdata in verzoekschrift;
- doorlooptijden.

Screenen aan de poort

Crediteuren, ketenpartners en vrijwilligersorganisaties constateren dat schuldhulpverlenende organisaties steeds scherper screenen aan de kop van het proces van schuldhulpverlening. Zij beschouwen dit proces regelmatig als het 'wegsturen' van schuldenaren. Het gegeven dat schuldenaren een beroep deden op de schuldhulpverlening geeft aan dat zij zelf geen uitweg zien. Het algemene gevoel bij crediteuren, ketenpartners en vrijwilligersorganisaties is dat er dan toch in ieder geval een passend en waar nodig langdurig en intensief aanbod van ondersteuning beschikbaar zou moeten zijn. Ketenpartners en vrijwilligersorganisaties vinden het moeilijk om deze groep een passend aanbod te bieden. Het gebrek aan perspectief op een schuldenvrije toekomst heeft grote impact op de hulpverleningsrelatie. Een groot deel van deze groep verdwijnt bij hen ook weer uit beeld.

Mee naar de zitting en ontstaansdata in verzoekschrift

Rechters constateren dat er veel te vaak een verzoekschrift wordt ingediend zonder ontstaansdata van de vorderingen. Dit wordt door een deel van de rechters als een belemmering ervaren om te toetsen of iemand toegelaten mag worden. Daarbij constateren rechters dat de betrokken schuldhulpverlener doorgaans niet mee gaat naar de zitting. Dit is een gemis omdat de schuldhulpverlener vaak aanvullende informatie kan geven die de schuldenaar zelf niet kan aandragen. Rechters die werken in een gebied waar de ene gemeente wel de schuldhulpverlener mee laat gaan en de ander niet constateren dat ze schuldenaren met begeleiding vaker toelaten tot de Wsnp dan schuldenaren zonder begeleiding.

Doorlooptijden

Bijna zonder uitzondering geven crediteuren en ketenpartners aan dat de doorlooptijden van de schuldhulpverlening lang zijn. Ook rechters constateren dit. Crediteuren vertellen dat er bij aanvang van de schuldhulpverlening aan hen wordt gevraagd om incassomaatregelen te staken. Te vaak volgt daarop een weken of maandenlange stilte. De crediteuren weten dan niet wat de schuldhulpverlening doet en wanneer er duidelijkheid komt over de vraag of er een schuldregeling mogelijk is. Een lange doorlooptijd werkt negatief door in de bereidheid van crediteuren om mee te werken aan een minnelijke schuldregeling.

Ketenpartners constateren dat schuldenaren het moeilijk vinden om lang te wachten tot er duidelijkheid is waar ze aan toe zijn. Het lange wachten gaat bij veel schuldenaren ten koste van hun motivatie.

Rechters noemen de lange doorlooptijd als een van de argumenten die crediteuren wel geven voor hun weigering als er uiteindelijk ene procedure voor een dwangakkoord wordt opgestart of als de schuldenaar om toelating tot de Wsnp verzoekt.

De crediteuren die ten behoeve van dit onderzoek deelnamen aan het ronde tafelgesprek wijzen er op dat zij vaker te maken hebben met minnelijke middelen in gemeenten waar de schuldhulpverlening niet binnen de afgesproken termijnen werkt. Zowel landelijk werkende (overheids)crediteuren als deurwaarders geven aan dat zij met name te maken krijgen met minnelijke middelen in dossiers waar de doorlooptijden lang zijn. Hun eigen analyse is dat ze bij een snel proces doorgaans bereid zijn om mee te werken aan een schuldregeling. Maar als ze maandenlang niets horen dan verloopt hun bereidheid en vaak loopt de werking van een convenant dan ook af. Omdat het dossier dan stil komt te liggen, gaan de crediteuren nieuwe incasso-maatregelen nemen. Voor de schuldhulpverlenende organisaties lijkt dit dan een belangrijke aanleiding te zijn om minnelijke middelen zoals een moratorium (bij dreigende schulden voor wonen of energie) of een dwangakkoord in te zetten. De meeste crediteuren zeggen hierover: 'als de schuldhulpverlening in hogere mate binnen haar termijnen zou werken, hoeft ze ook minder vaak een beroep te doen op de minnelijke middelen.'

8 DE SCHULDENAREN

De doorstroming van het minnelijk naar het wettelijk traject wordt ook beïnvloed door de opstelling van schuldenaren.³⁸ Ten behoeve van dit onderzoek zijn twaalf schuldenaren geïnterviewd die nog niet waren begonnen aan een minnelijk traject. Ook is er literatuur bestudeerd over afvallers in de schuldhulpverlening. Het eerste deel van dit hoofdstuk bevat een weergave van de afwegingen die schuldenaren maken. Het tweede deel bevat een weergave van de beelden die andere actoren hebben gegeven over de opstelling van schuldenaren.

8.1 De opstelling en afweging van schuldenaren

De opstelling bij aanvang van de schuldhulpverlening

De geïnterviewde schuldenaren noemen twee belangrijke redenen om een beroep te doen op de schuldhulpverlening. De eerste reden is dat ze schuldenvrij willen worden. De tweede reden is dat men wil dat er een einde komt aan de dagelijkse stress die de crediteuren hen bezorgen. Op de vraag wat zij verwachten van het minnelijke traject antwoorden de respondenten dat zij denken dat ze moeite zullen hebben om rond te komen van het leefgeld. Een deel ziet ook op tegen het aanleveren van stukken en het op orde brengen van hun administratie. Maar ze zijn wel optimistisch. De respondenten verwachten dat ze dankzij de schuldhulpverlening uit de financiële problemen gaan komen. Een respondent zegt hierover: "Het kan alleen maar beter worden dan nu".

Schuldenaren doen niet zomaar een beroep op de schuldhulpverlening. Een beroep wordt ook wel vooraf gegaan door twijfel. Een deel van de respondenten zei dat ze vinden dat ze hun eigen problemen eigenlijk zelf horen op te lossen. Ze zien schuldhulpverlening als een uiterst redmiddel. Zo vindt een van de twaalf respondenten het heel lastig om toe te geven dat hij niet meer voor zichzelf kan zorgen. Drie van de twaalf respondenten hebben eerder in een minnelijk traject gezeten. Twee vinden dat het minnelijke traject destijds buiten hun schuld om is mislukt. De doorlooptijden waren zo lang dat zij noodgedwongen nieuwe schulden maakten. Met name het weinige leefgeld werd als moeilijk ervaren. Er was geen enkele ruimte om iets uit te geven buiten de reguliere boodschappen. Een respondent heeft het minnelijke traject wel eerder met succes doorlopen, maar kon haar uitgavenpatroon nadien niet in de hand houden en is daardoor opnieuw in de schulden beland.

³⁸ Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Wesdorp, L.P. (2014). Onoplosbare schuld-situaties, Hogeschool Utrecht, Utrecht; Vreugdenhil, S., Van Dam, R., Van Geuns, R., Van der Laan, J. (2014). Uitval of zelfregie? Onderzoek naar uitval in de schulddienstverlening tussen het eerste en tweede contact. Hogeschool van Amsterdam, Amsterdam.

Meer dan de helft van de geïnterviewde respondenten is doorverwezen door een instantie of heeft advies gekregen van familie/vrienden om zich aan te melden voor schuldhulpverlening. Degenen die zijn doorverwezen zeggen dat ze goed waren voorgelicht. Degenen die zich zelf melden hebben vooraf vaak al op internet gekeken wat ze te wachten staat. De meeste respondenten hebben wel iemand die ze helpt bij het op orde brengen van de administratie. Enkeligen krijgen ook materiele ondersteuning uit hun netwerk. Bijvoorbeeld doordat ze maaltijden krijgen.

De drie respondenten die eerder in het minnelijke traject hebben gezeten weten op hoofdlijnen wat de Wsnp inhoudt. De overige respondenten hadden geen idee of kregen daar in de intake voor het eerst iets over te horen. Degenen die in de intake zijn voorgelicht weten dat het een zwaarder traject is dan het minnelijke traject en dat het wordt ingezet als niet alle crediteuren meewerken. Ze weten niet welke eisen er dan aan hen worden gesteld. De respondenten twifelen er niet over of ze gebruik zullen maken van de Wsnp als het in het gemeentelijk traject niet lukt om een regeling te treffen met schuldeisers. Ze willen allemaal koste wat het kost van de schulden af.

Een deel van de schuldenaren valt uit

Bij aanvang van het minnelijke traject hebben schuldenaren wel het idee dat ze voor een hele opgave staan, maar ze zien de toekomst wel positief in. Naarmate het proces vordert, treedt er echter ook uitval op. De uitval is op te delen in twee groepen. Enerzijds de groep die op eigen initiatief afhaakt en anderzijds de groep die zich niet aan de voorwaarden houdt en waarbij de schuldhulpverlening de ondersteuning beëindigd. De onderzoeken naar uitval laten in uitkomsten een vergelijkbaar beeld zien. Schuldenaren vinden het moeilijk om rond te komen van het leefgeld. Ze maken nieuwe schulden omdat ze niet goed in staat zijn om te budgetteren of omdat ze eigenlijk niet bereid of in staat zijn de noodzakelijke concessies te doen. Wie uitvallers vraag wat de aanleiding was om hulp te zoeken, krijgt vooral te horen dat ze niet langer stress wilden hebben van crediteuren. De uitvallers wijzen verschillende oorzaken aan voor het voortijdig stranden van de schuldhulpverlening. De meest genoemde oorzaken zijn de lange doorlooptijden en strenge eisen. Een terugkerend thema in de interviews met uitvallers is de hoge verwachting die zij hadden van de schuldhulpverlening, het gevoel dat het falen niet aan hen ligt en een (grote) teleurstelling dat er geen schuldregeling tot stand kwam³⁹. Onderzoek naar uitval laat zien dat er vaak een mismatch is tussen enerzijds de verwachtingen van de schuldenaren en anderzijds de hulp die de schuldhulpverlening aanbiedt en de eisen die zij aan schuldenaren stelt.

³⁹ Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Wesdorp, L.P. (2014). Onoplosbare schuld-situaties, Hogeschool Utrecht, Utrecht; Vreugdenhil, S., Van Dam, R., Van Geuns, R., Van der Laan, J. (2014). Uitval of zelfregie? Onderzoek naar uitval in de schulddienstverlening tussen het eerste en tweede contact. Hogeschool van Amsterdam, Amsterdam; Akkermans, C. (2011). Uitval en terugval in de schuldhulpverlening, Hogeschool Utrecht. Jungmann, N., (2002). Niet alle uitvallers zijn afvallers. Landelijk platform integrale schuldhulpverlening, Utrecht.

8.2 Aandachtspunten volgens andere actoren

Ten behoeve van dit onderzoek zijn alle betrokken actoren benaderd. In voorliggende paragraaf is uitgewerkt wat andere actoren zeggen over de opstelling van schuldenaren (in relatie tot de doorstroming van minnelijk naar wettelijk traject). De onderwerpen die andere actoren noemen zijn:

- nieuwe groepen;
- strenge eisen en de groeiende groep in een uitzichtloze situatie;
- Wsnp aanvragen is een hele stap.

Nieuwe groepen

Verschillende actoren zien nieuwe groepen schuldenaren in problemen komen. Crediteuren noemen specifiek jongeren en ZZP-ers als twee groepen die vaker in problemen komen en waarvoor het lastig is om tot een oplossing te komen. Een aantal crediteuren constateert dat schuldenaren met een eigen huis soms helemaal klem komen te zitten. Ze kunnen lang niet altijd bij de schuldhulpverlening terecht. Ze willen er heel veel voor doen om in hun huis te blijven. Ook als dat betekent dat ze daarom andere zaken zoals energie niet betalen.

Groeiende groep bevindt zich in een uitzichtloze situatie

Ketenpartners en crediteuren constateren dat een groeiende groep schuldenaren zich in een uitzichtloze situatie bevindt. De schuldhulpverlening is strenge(re) afwijzingscriteria gaan hanteren en gaan screenen op motivatie en vaardigheden⁴⁰. Vaak is er echter ook geen andere oplossing binnen bereik om de situatie echt te stabiliseren. De crediteuren blijven druk uitoefenen. Crediteuren maken zich zorgen om de groeiende groep schuldenaren die murw is (geworden). Zij reageren nergens meer op. Ondergaan de incasso-maatregelen zonder zich in te spannen om hun situatie te verbeteren. Zo constateert het waterleidingbedrijf dat deelnam aan de ronde tafel voor crediteuren dat er steeds meer mensen zijn die langdurig zijn afgesloten van water. Het CJIB constateert in deze context dat het gijzelen van mensen die hun vorderingen niet kunnen betalen ook vaak geen echte oplossing biedt. Crediteuren en ketenpartners geven ook aan dat ze weinig zicht hebben op de inhoudelijke onderbouwing van de screening op motivatie en vaardigheden die de meeste gemeenten zijn gaan toepassen.

Wsnp aanvragen is een hele stap

Ketenpartners zoals de maatschappelijke dienstverlening, vrijwilligers en crediteuren constateren dat schuldenaren niet zomaar een beroep doen op de Wsnp. De verschillende actoren noemen allerlei redenen voor schuldenaren om geen beroep te doen op de Wsnp. Veel actoren noemen de lange doorlooptijd in het minnelijk traject. Als een minnelijk traject mislukt zeggen schuldenaren regelmatig tegen zowel incassomedewerkers als tegen

⁴⁰ Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Wesdorp, L.P. (2014). Onoplosbare schuldsituaties, Hogeschool Utrecht, Utrecht.

maatschappelijk werkers en vrijwilligers zeggen dat ze niet naar de Wsnp willen. Na de maandenlange onzekerheid in het minnelijk traject geven ze aan dat ze geen energie meer hebben om weer een periode van onzekerheid aan te gaan.

9 DE KETENPARTNERS (WAARONDER VRIJWILLIGERS-ORGANISATIES)

Om in beeld te krijgen hoe ketenpartners aankijken tegen de instroom in het minnelijk traject en de doorstroming van het minnelijk naar het wettelijk traject zijn er in 12 gemeenten groeps gesprekken gevoerd met ketenpartners. In elke gemeente is een uitgebreide lijst ketenpartners uitgenodigd waaronder de maatschappelijke dienstverlening, sociaal raadslieden, verslavingszorg, GGZ, voedselbanken, vrijwilligersorganisaties (thuisadministratie) en woningcorporaties. In elk gesprek zijn vragen gesteld over drie thema's. Te weten het cliëntenbestand dat zij delen met de schuldhulpverlening, de wijze waarop zij afwegen of ze iemand al dan niet doorverwijzen naar de schuldhulpverlening en hun beelden over de schuldhulpverlening. Bij de groeps gesprekken waren minimaal twee tot maximaal negen vertegenwoordigers van organisaties aanwezig. In één gemeente bleek het niet mogelijk om een groeps gesprek te plannen en heeft de dataverzameling telefonisch plaatsgevonden.

Het eerste deel van dit hoofdstuk bevat een weergave van de antwoorden die de vertegenwoordigers van de ketenpartners gaven op de gestelde vragen. Het tweede deel bevat een weergave van de beelden die andere actoren hebben gegeven over de opstelling en rol van ketenpartners.

9.1 De opstelling en afwegingen van ketenpartners

9.1.1 Cliëntenbestand

Samenstelling

Er zijn grote verschillen in de mate waarin de cliënten van de ketenpartners (problematische) schulden hebben. Bij verslavingszorg, GGZ en thuisadministratie heeft het merendeel van de cliënten schulden. Bij organisaties zoals de woningcorporatie en de sociaal raadslieden is die verhouding anders.

Aanleiding om hulp te zoeken

Voor veel cliënten is de belangrijkste reden om hulp te zoeken voor de schulden dat zij rust willen hebben. De brieven, telefoontjes en bezoeken aan de deur door incassobureaus en deurwaarders putten hen uit.

'Mensen zakken door het ijs. Ze zien geen oplossing meer voor hun probleem. Ze willen vooral graag af van de stress, spanning en onzekerheid.'

Kennis over schuldhulpverlening en mogelijkheden cliënt

Voor de cliënten van ketenpartners zoals verslavingszorg, GGZ en thuisadministratie (vrijwilligers) is het vaak moeilijk om te overzien wat schuldhulpverlening inhoud. Op het moment dat ze bedenken dat ze rust willen hebben, weten ze niet waar ze aan moeten voldoen als ze zich melden voor schuldhulpverlening. De ketenpartner probeert ze daar doorgaans al wel op voor te bereiden. In een intakegesprek of groepsbijeenkomst krijgen ze vervolgens veel informatie. Zo veel dat ze vaak niet alles onthouden en lang niet altijd goed weten aan welke voorwaarden ze moeten voldoen. Ze begrijpen ook niet altijd wat er van hen gevraagd wordt.

Als bijvoorbeeld toeslagen gecorrigeerd moeten worden hebben ze soms geen idee hoe dat moet. De boodschap van de schuldhulpverlener dat ze dat zelf moeten regelen, maakt soms dat ze niet durven zeggen dat ze dat niet kunnen. Niet meer terug gaan naar de volgende afspraak is dan een aantrekkelijkere weg.

Naast het niet-begrijpen is er ook een groep die wel begrijpt wat er moet gebeuren maar het niet kan. Een deel van de ketenpartners heeft de mogelijkheid om deze groep van ondersteuning te voorzien. Er zijn ook ketenpartners die daar geen mogelijkheden voor hebben.

‘Als er dan geen vrijwilliger en/of familie beschikbaar is dan redden mensen het niet. Je ziet ze uitvallen omdat basale zaken niet op orde zijn.’

Verwijzing naar schuldhulpverlening

Ketenpartners vertellen dat ze in de afgelopen jaren terughoudender zijn geworden in het verwijzen van mensen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. De belangrijkste reden daarvoor is dat de toelatingseisen zo veel strenger zijn geworden door de breed ingevoerde toets op motivatie en vaardigheden. Ketenpartners zeggen daarover dat gemeenten soms aan de verkeerde kant beginnen.

‘Sommige mensen raken gemotiveerd om ander gedrag te gaan vertonen doordat ze de kans krijgen op een schone lei. Zij gaan pas ander gedrag vertonen als ze ook zeker weten dat het hen wat gaat opleveren.’

9.1.2 Opstelling en beeldvorming ten aanzien van schuldhulpverlening

Doorlooptijden

Ketenpartners constateren dat schuldenaren een lange adem moeten hebben voor duidelijk is of de schuldhulpverlening een uitweg kan bieden. De belangrijkste reden om een beroep te doen op de schuldhulpverlening is doorgaans dat men rust wil. Als blijkt dat de schuldhulpverlening allerlei eisen stelt aan de schuldenaren maar deurwaarders wel blijven komen, is de teleurstelling vaak groot. Daarmee verdwijnt ook een belangrijk deel van de motivatie.

Maar ook als de deurwaarders niet meer komen, valt het lange wachten niet mee. Het is geen uitzondering dat er wel een jaar verstrijkt tussen het moment dat iemand zich meldt en het moment dat duidelijk wordt of een minnelijke schuldregeling mogelijk is.

‘Als je maanden moet wachten tot je weet of er een oplossing komt, dan is het niet zo raar dat je op enig moment de moed laat zaken.’

Communicatie met de schuldenaar

Een aantal ketenpartners merkt op dat de lange doorlooptijd extra moeilijk is omdat de schuldenaar tussentijds lang niet altijd actief op de hoogte wordt gehouden.

‘Als je in maand drie weet dat de crediteuren zijn aangeschreven en in maand vier weet welke al gereageerd hebben dan is lang wachten minder zwaar dan als je geen idee hebt.’

Stabilisatie

Ketenpartners constateren dat er een (groeïende) groep is waarvoor de schuldhulpverlening geen schuldregeling probeert te treffen en waarvoor er ook geen stabilisatie traject wordt opgestart. Door strenge eisen aan de poort (CJIB-boetes, eerder gebruik van schuldhulpverlening et cetera) worden ze bij de aanmelding al afgewezen. Ze blijven wel cliënt bij de ketenpartner. Deze probeert dan zo goed en zo kwaad toch iets van stabilisatie te bieden. Het belangrijkste argument daarvoor is dat de schuldenproblematiek interfereert met de andere problematiek waarvoor de ketenpartner betrokken is. Maar door het ontbreken van een harde beslagvrije voet en een tekort aan kennis wat crediteuren wel en niet mogen, is de toegevoegde waarde van de stabilisatie door partijen zoals verslavingszorg of GGZ vaak minder dan groot dan als de schuldhulpverlening een stabilisatie traject zou aanbieden.

Leefgeld en andere voorwaarden

Ketenpartners geven aan dat de meeste cliënten vinden dat de schuldhulpverlening hoge eisen aan hen stelt. Met name het bedrag dat ze aan leefgeld krijgen zien ze als een enorme drempel. Maar ook het verplicht wegdoen van de auto of actiever solliciteren zijn drempels die mensen er wel van weerhouden om een beroep op de schuldhulpverlening te doen.

Budgetbeheer

Een aantal ketenpartners constateert dat gemeenten (onder invloed van de bezuinigingen) veel minder mensen opneemt in budgetbeheer. Ook is de gemiddelde duur ingekort. Voor een deel van de mensen leidt dit tot problemen. Zij kunnen hun budget niet zelfstandig bijhouden. In de private markt kost budgetbeheer al snel € 50,- per maand. Van een inkomen op bijstandsniveau kan je dat niet missen. Soms is beschermingsbewind dan een oplossing.

Begeleiding bij Wsnp aanvraag

Als een cliënt een beroep doet op de Wsnp dan gaat een deel van de ketenpartners mee naar de zitting. De belangrijkste reden om dat te doen, is dat de ketenpartner er groot belang bij heeft dat de schuldenaar wordt toegelaten. Door de zitting na te spelen en met de schuldenaar te repeteren, proberen ketenpartners de kans van slagen zo groot mogelijk te maken. Zelf hebben ze het idee dat ze door deze voorbereiding bij een deel van de cliënten echt het verschil maken.

9.2 Aandachtspunten volgens andere actoren

Ten behoeve van dit onderzoek zijn alle betrokken actoren benaderd. In voorliggende paragraaf is uitgewerkt wat andere actoren zeggen over de opstelling van ketenpartners (in relatie tot de doorstroming van minnelijk naar wettelijk traject). De onderwerpen die andere actoren noemen, zijn:

- hoge verwachtingen;
- betrokkenheid vrijwilligers.

Hoge verwachtingen

Schuldhelpverleners vertellen dat met enige regelmaat mensen op een intake krijgen met hoge verwachtingen. Ketenpartners zoals de maatschappelijke dienstverlening, GGZ of verslavingszorg verwijzen mensen dan door met de boodschap '*dat de schuldhulpverlening ze vast kan helpen*'. Een deel van deze groep is in de intake teleurgesteld als ze horen aan welke eisen ze moeten voldoen en/of wat de mogelijkheden zijn. Schuldhelpverleners constateren op dit punt overigens wel dat er op dit punt sprake is van verbetering. Ketenpartners hebben tegenwoordig een beter beeld van de (on)mogelijkheden dan voorheen. Maar nog steeds is hier verbetering mogelijk.

Betrokkenheid vrijwilligers

Schuldhelpverleners beschouwen vrijwilligers als een welkome aanvulling op de ondersteuning aan schuldenaren. Vrijwilligers bieden schuldenaren ondersteuning om de administratie op orde te krijgen en inzicht in de lijst van crediteuren te verwerven. Tegelijkertijd constateren schuldhelpverleners ook dat vrijwilligers soms te betrokken zijn bij schuldenaren. Denk daarbij aan situaties waarin de schuldhulpverlening op basis van een goed uitgevoerde screening tot de conclusie komt dat een schuldregeling voorlopig geen passende oplossing is voor een schuldsituatie. Bijvoorbeeld omdat de schuldenaar niet bereid is om bepaalde concessies te doen in het budget (hobby's of huisdieren die te veel geld kosten, dure kleding voor de kinderen et cetera). Dan komt het voor dat vrijwilligers proberen om de schuldhulpverlening te overtuigen dat er in het budget een oplossing gezocht moet worden voor de huisdieren. De schuldenaar heeft dan een vrijwilliger die aan 'zijn' kant staat. De schuldenaar voelt zich gesteund waardoor het voor de schuldhulpverlening eerder moeilijker dan makkelijker wordt om de schuldenaar te

bewegen om alsnog binnen het budget te gaan leven (en dus een oplossing voor de huisdieren te zoeken).

10 DE CREDITEUREN

Om in kaart te brengen hoe crediteuren zich opstellen is er een rondetafelgesprek georganiseerd met vertegenwoordigers van de Belastingdienst, Duo (verstrekker studiefinanciering), Zorginstituut Nederland (voert de bronheffing voor zorgverzekeraars uit), de KBvG (beroepsgroep van de deurwaarders), het Centraal Justitieel Incassobureau, EnergieNL (samenwerkingsorgaan energiebedrijven), de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), Het UWV (verstrekt onder meer WW-uitkeringen), Essent, Brabant Water en Vitens.

Het eerste deel van dit hoofdstuk bevat een weergave van de afwegingen die crediteuren maken. Het tweede deel bevat een weergave van de beelden die andere actoren hebben gegeven over de opstelling van crediteuren.

10.1 De opstelling en afwegingen van crediteuren

De belangrijkste boodschap die de crediteuren ten aanzien van de doorstroming van het minnelijke naar het wettelijke traject afgeven, luidt dat ze bij mensen die echt in een onoplosbare situatie zitten in principe bereid zijn om mee te werken aan een minnelijke schuldregeling. Maar dat de schuldhulpverlening dan wel moet voorzien in een aantal randvoorwaarden zoals:

- een snelle doorlooptijd;
- een scherpe analyse hoe het komt dat iemand in de schulden terecht kwam en waarom verondersteld mag worden dat een schuldregeling een duurzame oplossing oplevert;
- adequate tussentijdse informatievoorziening.

Zonder de goede schuldhulpverlenende organisaties tekort te willen doen, constateren crediteuren dat het (te) vaak aan deze drie randvoorwaarden ontbreekt. In die situaties is een weigering om mee te werken aan een minnelijke regeling niet een keuze voor een wettelijke schuldsanering maar een vorm van protest tegen de gang van zaken.

Op de vraag wat –naast de voornoemde zaken- de belangrijkste overwegingen zijn om al dan niet mee te werken aan een minnelijke regeling geven de ondervraagde crediteuren drie antwoorden. Om te beginnen maakt het uit of er een convenant is gesloten. De crediteuren die in de afgelopen periode een convenant sloten zeggen dat een dergelijke set aan afspraken er aan bijdraagt dat ze vaker meewerken. Althans als de termijnen zoals afgesproken in het convenant ook door de schuldhulpverlening worden gehaald. Een tweede factor die bij een deel van de crediteuren meespeelt is of de schuldenaar afhankelijk is van een uitkering. Bij de rechter geldt doorgaans een strengere sollicitatieplicht. Voor een deel van de crediteuren is dit –als er geen convenant afspraken zijn- een reden om niet mee te werken. Een derde

factor is leeftijd. Bij jongeren zijn sommige crediteuren –eveneens als er geen convenant van toepassing is- minder geneigd om mee te werken. De redenering is dan dat ze over een jaar of twee jaar misschien aanmerkelijk meer kunnen terugbetalen.

In het originele wetsvoorstel van de Wsnp staat de een wettelijke schuldsanering voor crediteuren als een stok achter de deur zou moeten werken. Het idee is dat crediteuren meer geld krijgen als ze meewerken aan een minnelijke regeling. Op 1 oktober 2013 is de financieringssystematiek van het salaris van de Wsnp-bewindvoerder aangepast. Dit heeft als gevolg dat het financiële verschil tussen een minnelijke en wettelijke regeling aanmerkelijk groter is geworden.

De crediteuren die deelnamen aan de ronde tafel zeggen dat ze het financiële verschil nauwelijks laten meewegen in hun afweging om al dan niet akkoord te gaan met een minnelijke regeling. De aanpassing van de financieringssystematiek van het salaris van de bewindvoerder heeft bij geen van de gesproken crediteuren tot een bijstelling van hun opstelling geleid. Op de vraag waarom het financiële verschil nauwelijks een rol speelt zeggen de crediteuren dat een schuldregeling doorgaans betekent dat ze een groot deel van hun vordering moeten afschrijven. Als ze twintig procent terug krijgen is het veel. Bij zulke hoge afschrijvingen maakt een beetje meer of een beetje minder niet meer echt iets uit.

10.2 Aandachtspunten volgens andere actoren

Ten behoeve van dit onderzoek zijn alle betrokken actoren benaderd. In voorliggende paragraaf is uitgewerkt wat andere actoren zeggen over de opstelling van crediteuren (in relatie tot de doorstroming van minnelijk naar wettelijk traject). Het onderwerp dat andere actoren noemen, zijn:

- financiën zijn niet bepalend voor de medewerking.

Financiën zijn niet bepalend voor medewerking

Rechters constateren dat crediteuren zich bij de afweging om al dan niet akkoord te gaan met een minnelijke regeling nauwelijks laten leiden door een verschil in opbrengst met een wettelijke schuldsanering. Het ontbreken van een scherpe analyse van de klantsituatie en diens perspectieven, een lange doorlooptijd met weinig of geen tussentijdse communicatie of (vermeend) strenger toezicht op de sollicitatieplicht bij uitkeringsgerechtigden zijn belangrijker redenen die de rechters bij procedure voor een dwangakkoord of toelatingszitting tot de Wsnp horen.

11 DE RECHTERLIJKE MACHT

Om in kaart te brengen hoe de rechterlijke macht aankijkt tegen de doorstroming van het minnelijk naar het wettelijk traject is er een digitale enquête uitgezet onder rechters die zich bezig houden met de Wsnp en de afdoening van onder meer dwangakkoorden en moratoria. Ruim een derde van alle rechters (n=22) die zich hier mee bezig houden heeft de enquête ingevuld. Vervolgens is er met ongeveer een kwart van de betrokken rechters (n=12) een verdiepend telefonisch interview gehouden.

Het eerste deel van dit hoofdstuk bevat een weergave van de opstelling van rechters, hun beelden over het minnelijk traject en hun afwegingen. Het tweede deel bevat een weergave van de beelden die andere actoren hebben gegeven over de opstelling van rechtbanken.

11.1 De opstelling en afwegingen van rechters

Dit onderzoek gaat over de doorstroming van het minnelijk naar het wettelijk traject. Om in beeld te krijgen hoe de rechterlijke macht daar naar kijkt en welke afwegingen zij maakt, zijn rechters ondervraagd over de volgende thema's:

1. Toelating tot de Wsnp
2. Toelating tot de Wsnp via de faillissementswet
3. Minnelijke middelen
4. Nieuwe groepen in problemen
5. Recofa-richtlijnen
6. Wsnp als stok de deur

Per thema wordt weergegeven wat de enquête opleverde. Waar relevant is toegevoegd wat rechters in de verdiepende interviews aan nadere inkleuring hebben gegeven.

11.1.1 Toelating tot Wsnp

De rechterlijke macht is kritisch op de kwaliteit van het verzoekschrift en de bijlagen. Bijna zeventig procent van de rechters vindt dat de kwaliteit middelmatig is en ruim tien procent vindt de kwaliteit slecht. Het voorgaande is een algemeen oordeel. Rechters constateren dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen gemeenten (en de gemandateerde instellingen). Bijna tachtig procent zegt dat er behoorlijke tot zeer grote verschillen zijn.

Tabel 7 Hoe is gemiddeld genomen de kwaliteit van het verzoekschrift en de bijlagen?

	N	Percentage
Goed	4	18,2
Middelmatig	15	68,2
Niet goed	3	13,6
Totaal	22	100,0

Tabel 8 In hoeverre zijn er verschillen tussen gemeenten (en gemandateerde instellingen) in de kwaliteit van de 285 verklaringen?

	N	Percentage
Zeer grote verschillen	4	18,2
Behoorlijke verschillen	13	59,1
Nauwelijks verschillen	3	13,6
Dat weet ik niet/ hier heb ik onvoldoende zicht op	2	9,1
Totaal	22	100,0

De rechters zijn ook bevraagd op de goede en minder goede punten aan de verzoekschriften. Punten die volgens de rechters doorgaans goed zijn uitgewerkt, zijn:

- overzicht van de inkomsten en vaste lasten van de schuldenaar;
- adresgegevens schuldenaar;
- omvang van de schuldenlast.

Punten die volgens de rechters doorgaans niet goed zijn uitgewerkt zijn:

- de verdiencapaciteit van de schuldenaar (mogelijkheden extra inkomsten);
- staat van de vermogensbestanddelen;
- risico dat er nog terugvorderingen komen van bijvoorbeeld belastingdienst (zorg- huur- of kindertoeslag);
- ontstaansdata en oorzaak van de afzonderlijke schulden (285 lid 1 sub f-g);
- inhoud aangeboden schuldregeling en redenen waarom deze niet is aanvaard (285 lid 1 sub h);
- jaarstukken en belastingaangiftes bij ondernemers of een verklaring waarom deze stukken ontbreken;
- afweging waarom er geen dwangakkoord is overwogen bij een Wsnp aanvraag waarbij maar weinig crediteuren weigeren;
- overzicht van de crediteuren. Doorgaans is er wel een overzichtelijke lijst aanwezig maar te vaak staan daar deurwaarders op in plaats van hun opdrachtgever;
- check of het verhaal van de schuldenaar klopt. Te vaak blijkt uit de stukken dat zaken anders liggen dan de schuldenaar zegt. De schuldhulpverlening schrijft dan te vaak letterlijk het verhaal van de schuldenaar op;
- de omgang met een eigen huis. Te vaak geeft de gemeentelijke schuldhulpverlening (ten onrechte) aan dat een minnelijk traject niet mogelijk is vanwege de aanwezigheid van een eigen huis.

Over de vraag of doorgaans voldoende is uitgewerkt hoe de schulden zijn ontstaan, oordelen de rechters gemengd. En deel vindt dat dit punt doorgaans voldoende wordt uitgewerkt terwijl een ander deel dit punt doorgaans onvoldoende uitgewerkt vindt.

Rechters zien alleen de dossiers waarin crediteuren weigeren om mee te werken. In het besef dat deze selectie kan bijdragen aan een gekleurd oordeel zijn de rechters gevraagd naar hun algemene oordeel over de kwaliteit van het minnelijk traject. Zowel in de enquête als in de verdiepende interviews geven rechters aan dat de verschillen (zeer) groot zijn. In het algemeen zijn de rechters net als ten aanzien van de verzoekschriften kritisch. Een substantieel deel van de rechters plaatst kanttekeningen bij de diepgang van de juridische kennis van de schuldhulpverleners. Zo vragen zij zich af of schuldhulpverleners gemiddeld genomen goed genoeg weten in welke gevallen een dwangakkoord tot de mogelijkheden hoort, wanneer een moratorium voor de hand ligt of wat de (on)mogelijkheden zijn van toelating tot de Wsnp met een eigen huis.

Er zijn overigens ook rechters die gemiddeld genomen uitermate tevreden zijn over de kwaliteit van het minnelijk traject bij bepaalde organisaties. Zij constateren dat de verschillen tussen gemeenten groot zijn en vragen zich af of er wellicht ook een relatie ligt tussen de beschikbare (scholings)middelen en de kwaliteit die zij voorbij zien komen.

Een punt dat door meerdere rechters wordt genoemd is de aanwezigheid van een begeleidende hulpverlener bij de zitting. Dit kan de schuldhulpverlener zijn maar ook een maatschappelijk werker of iemand van een ketenpartner zoals MEE (ondersteuning bij licht verstandelijke beperking). Rechters constateren dat het voorkomt dat een dossier eigenlijk nog niet saneringsrijp is of dat er (nog) niet is voorzien in afdoende ondersteuning voor de schuldenaar om redelijkerwijs te voorzien dat hij of zij de regeling met succes kan doorlopen. Rechters die in gebieden werken waar een deel van de gemeenten wel een medewerker mee naar zitting laat gaan en een deel niet zeggen dat die aanwezigheid bijdraagt aan een grotere bereidheid om de schuldenaar toe te laten. Schuldenaren die met begeleiding komen weten vaak ook beter wat de Wsnp inhoudt en zijn doorgaans beter in staat om uit te leggen hoe de schulden zijn ontstaan en hoe ze er voor gaan zorgen dat ze de regeling gaan volhouden. Blijkbaar gaan de betreffende hulpverleners niet alleen mee naar zitting maar bereiden ze de schuldenaren ook beter voor op de toelatingszitting.

In de verdiepende interviews geven de rechters aan dat zeker bij dwangakkoorden de crediteuren vaak de lange doorlooptijden in het minnelijk traject aanwijzen als bron van ergernis en reden om medewerking te weigeren. Als een schuldenaar een beroep doet op de Wsnp dan is deze doorgaans ook niet direct aan de beurt. Bij de rechters die de enquête invulden duurt het gemiddeld 7,5 weken voordat er een zitting volgt op een verzoekschrift.

Tabel 9 Hoeveel weken verstrijken er voor de debiteur gemiddeld tussen het indienen van de verzoekschrift Wsnp en de zitting over de toelating?

Aantal weken	N	Percentage
5	2	9,1
6	7	31,8
7	2	9,1
8	4	18,2
10	1	4,5
12	2	9,1
14	1	4,5
Geen antwoord	3	13,6
Totaal	22	100,0

11.1.2 Gebruik Wsnp via een faillietverklaring

Wie als natuurlijk persoon een beroep doet op de faillissementswet kan via die weg de rechter ook verzoeken om toepassing van de Wsnp (art 15b Fw). Het aanvragen van een faillissement met dit doel wordt door de Hoge Raad misbruik van bevoegdheid geacht. Daarbij wordt er op gewezen dat ook een ondernemer als natuurlijke persoon rechtstreeks in aanmerking komt voor een schuldsaneringsregeling, dat wil zeggen via een minnelijk traject.⁴¹ In de enquête is aan de rechters gevraagd of zij een ontwikkeling zien van het aantal debiteuren dat na een aanvankelijk beroep op de faillissementswet een beroep doet op de Wsnp. Zestig procent van de ondervraagde rechters zegt dat zij een toename zien. Dit is in lijn met de constatering in de monitor Wsnp dat steeds meer mensen langs deze weg in de Wsnp terecht komen. In 2013 ongeveer tien procent van alle schuldenaren.

Tabel 10 Ziet u een ontwikkeling in het aantal debiteuren dat na een aanvankelijk faillissement een beroep doet op de Wsnp? Zo ja welke ontwikkeling?

	N	Percentage
een toename	13	59,1
geen ontwikkeling	8	36,4
Een afname	0	0,0
dat weet ik niet/ hier heb ik onvoldoende zicht op	1	4,5
Totaal	22	100,0

De rechters zijn ook bevraagd naar hun inschatting van de gevolgen van het hierboven aangehaalde recente arrest van de Hoge Raad op dit punt. Zestig procent van de rechters verwacht dat het arrest nauwelijks of geen invloed zal hebben. Bijna 15 procent verwacht een grote afname en ongeveer twintig procent een afname. De verdiepende interviews illustreren dat rechters heel verschillende denken over de 'faillissementsroute'. Er zijn rechters die de lijn

⁴¹ Hoge Raad (28-6-2013), ECLI:NL:HR:2013:48.

van de Hoge Raad aanhouden. Hun redenering is dat de Wsnp pas toegankelijk is als er op een deugdelijke wijze geprobeerd is om een minnelijke regeling te treffen. Andere rechters kijken door de bril van de schuldenaar. Hun redenering is dat als een gemeente van mening is dat een eigen huis of een eigen bedrijf een reden is om toegang tot schuldhulpverlening te weigeren dat het dan niet in de geest van de wet is om deze groep de toegang tot de Wsnp te weigeren. Hun redenering is dat deze groep door een beroep te doen op de gemeente heeft laten zien dat een minnelijke regeling hun voorkeur heeft en dat zij dan niet de negatieve consequenties moeten ondervinden van de opstelling van de gemeente. Immers, zij hebben er zelf geen invloed op dat ze niet worden toegelaten.

11.1.3 Wettelijke instrumenten ter ondersteuning van het minnelijk traject

Op 1 januari 2008 kregen schuldenaren drie minnelijke middelen ter beschikking. Door te verzoeken om een dwangakkoord, moratorium of voorlopige voorziening kan een schuldenaar proberen om bij een vastgelopen dossier of een dossier waar dat dreigt alsnog een minnelijke schuldregeling te realiseren. De rechters zijn bevraagd over hun ervaringen met de minnelijke middelen.

Ruim de helft van de rechters ziet (zeer) grote verschillen tussen gemeenten in de mate waarin de minnelijke middelen worden ingezet. Een derde heeft daar onvoldoende zicht op om een uitspraak te doen.

Tabel 11 In hoeverre ziet u verschillen tussen gemeenten in de mate waarin schuldenaren (c.q. de schuldhulpverlenende instellingen) gebruik maken van het dwangakkoord?

	N	Percentage
zeer grote verschillen	4	18,2
grote verschillen	8	36,4
kleine verschillen	4	18,2
zeer kleine verschillen	0	0,0
dat weet ik niet/ hier heb ik onvoldoende zicht op	6	27,3
Totaal	22	100

De rechters zijn ook bevraagd op de belangrijkste verklaringen van de verschillen. Ze geven verschillende verklaringen. De belangrijkste verklaringen die zij noemen zijn:

- Verschillen in deskundigheid van de schuldhulpverleners. Niet alle schuldhulpverleners lijken te weten wanneer een dwangakkoord een goede oplossing is.
- Financiële prikkels bij gemeenten. Als er als gevolg van een dwangakkoord alsnog een minnelijke regeling tot stand komt dan ligt de uitvoering daarvan bij de gemeente. Als er een wettelijke schuldsanering tot stand komt, dan slaan de kosten van de uitvoering niet neer op de gemeentelijke begroting. Door bij weigerende crediteuren consequent aan te sturen op een

wettelijke schuldsanering krijgen de schuldenaren wel een kans op een schuldregeling zonder dat dit op de begroting van de gemeente drukt.

In de verdiepende interviews vertelden de rechters dat zij verschillend omgaan met de mogelijkheid om crediteuren te veroordelen in de kosten van een dwangakkoord. Er zijn rechters die dat zoveel mogelijk doen omdat zij denken dat er een preventieve werking vanuit gaat. De overweging is dan dat de crediteur zich de volgende keer realiseert dat nee zeggen niet alleen minder oplevert maar zelfs geld kan kosten. Andere rechters spreken nooit een kostenveroordeling uit. Belangrijkste argument daarvoor is dat crediteuren vaak goede redenen hebben om te weigeren. Zelfs in de gevallen waar het dwangakkoord wordt toegekend. Een kostenveroordeling zou bij toepassing dan een prikkel zijn voor crediteuren om niet meer een oprechte afweging te maken. Dat is niet de uitwerking die een kostenveroordeling zou moeten hebben.

De rechters zijn ook bevraagd op verschillen in het gebruik van het moratorium. Ook hier zien rechters verschillen al lijken deze wel minder groot dan bij het dwangakkoord.

Tabel 12 In hoeverre ziet u verschillen tussen gemeenten in de mate waarin schuldenaren (c.q. de schuldhulpverlenende instellingen) gebruik maken van het moratorium?

	N	Percentage
zeer grote verschillen	1	4,5
grote verschillen	8	36,4
kleine verschillen	6	27,3
zeer kleine verschillen	1	4,5
geen verschillen	0	0,0
dat weet ik niet/ hier heb ik onvoldoende zicht op	6	27,3
Totaal	22	100,0

Op de vraag wat de belangrijkste verklaringen voor het verschil in gebruik van het moratorium geven rechters deels dezelfde en deels aanvullende verklaringen. Net als bij het dwangakkoord noemen zij financiële overwegingen en verschil in deskundigheid bij de schuldhulpverlening. In aanvulling daarop noemden de rechters in de verdiepende interviews ook convenanten tussen gemeenten en woningcorporaties, energiebedrijven en waterbedrijven als belangrijke verklaring. Als er een goed convenant is gesloten en zowel de crediteuren als de schuldhulpverlening houden zich daar aan, dan voorkomt dat de noodzaak om een moratorium aan te vragen.

11.1.4 Nieuwe groepen in problemen

Bij de gemeentelijke schuldhulpverlening vragen nieuwe groepen schuldenaren om hulp. De rechters is gevraagd of zij ook nieuwe groepen zien

die zich melden. Ook is gevraagd of ze (sterke) groei zien bij bestaande groepen. De groepen die de rechters noemen, zijn:

- eigen huizenbezitters;
- zelfstandigen;
- hogere inkomens;
- ouderen;
- mensen met heel veel ondersteuning (combinatie van woonbegeleiding, beschermingsbewind et cetera).

Een van de rechters merkte over de groep die veel ondersteuning krijgt op dat hij/zij dit als oneigenlijk gebruik van de Wsnp beschouwd omdat bij deze groep niet verwacht kan worden dat het doorlopen van de regeling een pedagogisch effect heeft.

Een aantal rechters vulde in de verdiepende interviews nog een zorg toe aan de vraag of zij nieuwe groepen zien. Zij vertelden dat ze minder verzoekers zien met grote schulden als gevolg van diverse consumptieve kredieten. Daarvoor in de plaats zien zij meer mensen die schuldenpakketten hebben waar voornamelijk vaste lasten in zitten. Een van de rechters merkte in dit kader het volgende op.

‘De Wsnp begint op deze manier meer en meer een uitweg te bieden aan de groep waar de wet ooit voor bedoeld was. Het roept wel de vraag op of je in dit land nog wel echt kan rondkomen van een minimuminkomen.’

11.1.5 Procesreglement c.q. Recofa-richtlijnen

Hoewel de rechterlijke macht autonoom is in haar uitspraken is er op het gebied van de afhandeling van verzoekschriftprocedures door de Raad voor de Rechtspraak een procesreglement opgesteld. Daarin worden landelijke uniforme beoordelingscriteria geformuleerd voor toelating tot de schuldsaneringsregeling. Het gaat om de volgende criteria:

- Verzoekers die zelf de Nederlandse taal niet machtig zijn worden slechts toegelaten als zij zijn voorzien van hulp bij vertaling van correspondentie.
- Verzoekers met verslavingsproblematiek worden in beginsel alleen toegelaten als aannemelijk is dat de verslaving al enige tijd onder controle is. Dat moet in ieder geval een jaar zo zijn, die periode kan korter of langer zijn afhankelijk van de aard van de verslaving. Dat verslaving onder controle is moet bevestigd worden door hulpverleners.
- Verzoekers met psychosociale problemen worden in beginsel alleen toegelaten als aannemelijk is dat de problemen al enige tijd beheersbaar zijn. Ook dat moet bevestigd worden door hulpverleners.
- Er is in beginsel geen sprake van goede trouw (in de zin van artikel 288, eerste lid aanhef en onder b Fw) als:
 - schulden zijn aangegaan terwijl redelijkerwijs geen uitzicht bestond op aflossing ervan;
 - recent nieuwe substantiële schulden zijn aangegaan;

- o schulden zijn aangegaan die voortvloeien uit verslaving;
- o verzoeker een eenmanszaak heeft gevoerd en (nagenoeg) geen boekhouding heeft bijgehouden;
- o verzoeker schulden heeft aan UWV of Belastingdienst die betrekking hebben op een opgelegde boete of het niet nakomen van fiscale verplichtingen;
- o door verzoeker genoten uitkeringen wegens fraude zijn teruggevorderd;
- o schulden zijn ontstaan uit misdrijf of overtreding;
- o substantiële geldboetes zijn opgelegd voor verkeersovertredingen.
- Verzoekers zonder verblijfsvergunning of bron van inkomsten worden niet toegelaten.

Eerder werden richtlijnen voor de toepassing van de schuldsaneringsregeling neergelegd in de Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen. Deze richtlijnen zijn voor een deel opgenomen in het procesreglement. De Recofa-richtlijnen zijn in afgeslankte vorm nog wel blijven staan, zij geven richtlijnen over onder ander communicatie, het verloop van de regeling, het salaris van de bewindvoerder en het einde van de regeling. Ook hier geldt dat de rechtbank, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, af kan wijken van richtlijnen.

De rechters is gevraagd in hoeverre zij het procesreglement en de Recofa-richtlijnen gebruiken als kader voor hun beslissingen. Twee derde hanteert deze in (zeer) hoge mate. Ruim tien procent zegt de beslissingen daar nauwelijks op af te stemmen.

Tabel 13 In hoeverre hanteert u de Recofa-richtlijnen en het procesreglement als kader voor uw beslissingen?

	N	Percentage
in zeer hoge mate	5	22,7
in hoge mate	10	45,5
in redelijke mate	4	18,2
Nauwelijks	3	13,6
helemaal niet	0	0,0
Totaal	22	100,0

Een derde van de ondervraagde rechters geeft aan dat zij regelmatig bewust afwijken van het procesreglement op specifieke onderwerpen. Zonder uitzondering noemen zij de CJIB-boetes. Een boete bij het CJIB kan als gevolg van het door deze instantie gehanteerde verhogingsbeleid zeer snel hoog oplopen. In de enquête noemen diverse rechters een vuistregel dat boetes onder de € 500 als te goeder trouw kunnen worden aangemerkt. Bedragen daarboven dus in principe niet. Het is niet duidelijk waar deze vuistregel vandaan komt. De rechters geven aan dat ze moeite hebben met die grens. Niet alleen vanwege het verhogingsbeleid maar ook omdat de richtlijn geen rekening houdt met veranderde situaties. Bijvoorbeeld een boete

vanwege onverzekerd rondrijden die is verhoogd maar de auto is op het moment van het Wsnp verzoek de deur al uit. Onderstaand citaat geeft het algemene gevoel van de rechters die bewust afwijken goed weer.

'Ik heb moeite met de vastgestelde grens van €500 bij CJIB vorderingen als afwijzingsgrond. Gelukkig biedt art 288(3)Fw de mogelijkheid om die afwijzingsgrond te pardonneren bij een wending ten goede. De grond is om verschillende redenen onredelijk, onder meer omdat een bescheiden boete vanwege het 'voorkom verhoging betaal op tijd-beleid' bijna exponentieel kan groeien.'

11.1.6 Wsnp als stok achter de deur

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de Wsnp stonden drie doelen. Een van die doelen was dat de Wsnp voor crediteuren als een stok achter de deur moest werken. Door een wettelijke schuldsanering (financieel) onaantrekkelijker te maken, beoogde de wetgever de crediteuren te prikkelen om vaker mee te werken aan een minnelijke schuldregeling. Al direct na de inwerkingtreding van de Wsnp werd duidelijk dat de wet niet dit effect had⁴². Een wettelijke schuldsanering was lang niet altijd financieel onaantrekkelijker en er waren ook nog andere voordelen. Het gevolg was dat crediteuren een wettelijke schuldsanering lang niet altijd wilden voorkomen en in bepaalde situaties daar zelfs de voorkeur aan gaven.

Door in 2008 de minnelijke middelen te introduceren heeft de wetgever een poging gedaan om de positie van het minnelijke traject ten opzichte van het wettelijke traject te versterken. De minnelijke middelen bieden in de voorkomende situaties mooie oplossingen aan schuldenaren maar ze hebben de stok achter de deur werking niet echt vergroot. In een hernieuwde poging de Wsnp toch te laten functioneren als een stok achter de deur is per 1 oktober 2013 de vergoedingensystematiek van de Wsnp-bewindvoerder aangepast. Tot die tijd ontving de bewindvoerder een vergoeding die was opgebouwd uit een vast bedrag per maand (salaris) uit de boedel en een subsidie van de Raad voor Rechtsbijstand. Per 1 oktober moet de hele vergoeding in principe uit de boedel komen. Indien die niet toereikend is, kan het resterende bedrag als subsidie bij de Raad voor Rechtsbijstand worden gedeclareerd. Door deze wijziging wordt voor crediteuren het financiële verschil in termen van opbrengst tussen de twee regelingen veel groter.

De rechters is gevraagd of ze het idee hebben dat Wsnp door de bank genomen werkt als een stok achter de deur voor crediteuren. De helft van de rechters heeft de indruk dat dit niet het geval is. Een vijfde denkt dat de wet door de bank genomen wel zo uitwerkt. Een derde kan het niet goed inschatten. In de verdiepende interviews zeggen de rechters dat ze de

⁴² Jungmann, N. (2006). Bedoelde en onbedoelde effecten van de Wsnp. Leiden University press (dissertatie).

verandering van de systematiek met name bij verzoeken om een dwangakkoord wel actief onder de aandacht van de crediteuren brengen.

In de verdiepende interviews zijn de rechters bevroegd op de redenen die crediteuren geven om niet mee te werken aan een minnelijke regeling. Het financiële verschil is door geen enkele rechter als belangrijke reden genoemd voor crediteuren om te kiezen voor een minnelijk traject. De geïnterviewde rechters draaien de redenering om. Zij zeggen dat zij het idee hebben dat crediteuren niet kiezen voor een wettelijke schuldsanering maar door te weigeren juist een statement willen afgeven aan het minnelijk traject. Meerdere rechters wezen er op dat een schuldregeling doorgaans gepaard gaat met een grote afschrijving.

‘Als je in het minnelijk traject maar 5% van je vordering terug krijgt, dan maakt het toch bijna niet meer uit dat je bij de rechter nog minder krijgt. Minder van bijna niets, blijft bijna niets....!’

De rechters noemen diverse ‘protest’ redenen die crediteuren aanvoeren om medewerking aan een minnelijke regeling te weigeren. De belangrijkste ‘protest’ redenen zijn:

- *De opbrengst van de schuldregeling is te laag* (in relatie met de ontstaansgeschiedenis van de schuldenlast en/of de wijze waarop de schuldenaar heeft gecommuniceerd met de crediteur in de periode dat er nog geen schuldhulpverlening in beeld was).
- *De doorlooptijden in het minnelijk traject zijn te lang.* Van crediteuren wordt gevraagd om incassomaatregelen te staken zodra de schuldhulpverlening gaat proberen om een minnelijke regeling te treffen. Als de crediteuren dat doen kan het vervolgens maanden duren voordat er een voorstel komt. De crediteur heeft geen idee wat de stand van zaken is. Een weigering is dan een vorm van protest dat het zo lang duurde.
- *De communicatie door de schuldhulpverlening laat te wensen over.* Crediteuren geven als weigeringsgrond bij rechters ook wel aan dat ze na het verzoek om incassomaatregelen op te schorten niets meer hoorden. Zij geven aan dat zij het normaal vinden dat als de schuldhulpverlening van hen verwacht om incassomaatregelen te staken dat zij dan op hun beurt van de schuldhulpverlening een actieve informatievoorzieningen verwachten. Daarmee bedoelen ze dat ze op de hoogte worden gehouden over de vorderingen in het dossier.
- *Onderbouwing van het dossier.* Als de schuldhulpverlening aan een crediteur vraagt om mee te werken aan een minnelijke schuldregeling met (een forse) kwijtschelding dan wil de crediteur graag weten wat de onderbouwing is voor dat verzoek. Denk daarbij aan informatie over de ontstaansgeschiedenis van de schuldsituatie, de moraliteit van de schuldenaar en diens bereidheid en mogelijkheden om te zoeken naar extra inkomsten. Crediteuren geven ook wel aan dat zij niet willen meewerken aan een schuldregeling omdat het ontbreekt aan dit soort

achtergrond informatie en dat zij alleen willen meewerken bij de schuldenaren die dat ook 'verdienen'.

11.1.7 Aanbevelingen

Aan het eind van de enquête is aan de rechters de vraag gesteld of ze nog aanbevelingen hebben om de aansluiting te verbeteren.

Aanbevelingen die diverse rechters noemden zijn:

- Deskundigheidsbevordering van schuldhulpverleners zodat zij weten hoe ze een verzoekschrift correct opstellen en diepgaander juridische kennis hebben.
- Frequenter gebruik van het dwangakkoord en gemeenten voorzien van een prikkel die hen beloont om een minnelijke regeling te laten slagen.
- Voorzien in een harde beslagvrije voet. Nu komt het voor dat de beslagwetgeving weliswaar correct wordt toegepast maar mensen door andere incassobevoegdheden (verrekening, overheidsvordering) toch ver onder de beslagvrije voet terecht komen. Het is dan onvermijdelijk dat er nieuwe schulden ontstaan. Een harde beslagvrije voet had het ontstaan van de nieuwe schulden kunnen voorkomen.
- Een passende aanpak in het minnelijke traject voor eigen huizenbezitters en zelfstandigen.
- Een uitgebreider onderbouwing voor crediteuren waarom de voorgestelde regeling het hoogst haalbare is.
- Soepelere opstelling met betrekking tot het aanmerken van en omgaan met bepaalde situaties zoals fraude. De gevolgen zijn op dit moment te vaak buiten proportioneel.
- Meer begeleiding van schuldenaren in het minnelijk traject en bij de aanvraagprocedure van de Wsnp.
- Verplichte opheffing van beslagen zodra de schuldhulpverleningsovereenkomst is getekend.

11.2 Aandachtspunten volgens andere actoren

Aandachtspunten die andere actoren noemen zijn:

- grote verschillen in de werkwijzen van rechtbanken;
- sollicitatieverplichting uitkeringsgerechtigden bij wettelijke schuldsanering.

Grote verschillen in de werkwijzen van rechtbanken

Met name ketenpartners en crediteuren constateren dat er grote verschillen zijn tussen rechtbanken in de wijze waarop zij werken en de situaties waarin zij een dwangakkoord of verzoek om een wettelijke schuldsanering honoreren. Schuldhulpverlenende organisaties hebben vaak maar met een rechtbank te maken en kunnen daardoor moeilijker een vergelijking maken. Er leeft verwondering bij ketenpartners en crediteuren. En van de crediteuren die

deelnam aan het ronde tafelgesprek verzuchtte: ‘Hoe kan het zo zijn dat mensen bij de ene rechtbank wel via een faillissement naar de Wsnp kunnen maar dat een verkeersovertreding van 50,- een reden is om een toelatingsverzoek te weigeren terwijl bij de andere rechtbank de faillissementsroute volledig is afgesloten maar een verkeersboete weer geen belemmering is?’

Sollicitatieverplichting uitkeringsgerechtigden bij wettelijke schuldsanering

Als een schuldenaar een uitkering krijgt maar wel kan werken dan wordt in een schuldregeling verwacht dat hij/zij zich daar maximaal voor inspant. In de praktijk is het toezicht op de schuldenaar door de rechters een stuk strenger dan door schuldhulpverlenende organisaties. Voor crediteuren is dit een belangrijke reden om de voorkeur te geven aan een wettelijke regeling. Crediteuren noemden dit zelf in het ronde tafelgesprek. Deze voorkeur werd in de interviews met rechters over de mate waarin de Wsnp als een stok achter de deur werkt bevestigd. Rechters constateren dat het financiële verschil tussen een minnelijke en wettelijke regeling bij uitkeringsgerechtigden door crediteuren vaak minder belangrijk wordt gevonden dan de strengere sollicitatieplicht.

BIJLAGE 1**BEGELEIDINGSCOMMISSIE EN GERAADPLEEGDE
EXPERTS**

De begeleidingscommissie van het onderzoek bestond uit:

Drs. H. Von den Hoff	Raad voor Rechtsbijstand
Drs. Y. van Houdt	Directeur NVVK
Dr. mr. G. Lankhorst	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Drs. E. Rutten	Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid

Geraadpleegde experts

Dr. mr. A. Noordam	Noordam advocaten
H.D.L.M. Schruer	Schruer advocaten
Dr. J. Van Rossen	Modus Vivendi

BIJLAGE 2**LITERATUURSTUDIE**

Akkermans, C. (2011) Uitval en terugval in de schuldhulpverlening, Hogeschool Utrecht

Benard, P (2010) Gelijke behandeling van alle natuurlijke personen onder de nieuwe Wet gemeentelijke schuldhulpverlening? Schuldsanering, april

Bentham, van C. (2013) Hardheidsclausules in de Wsnp, HBO kennisbank, scriptie

Berg, von, M. Timmermans, R., Vriesendorp, R. Keukens, W. (2008) Monitor Wsnp, vierde meting, IVA

Berg, von, M., Lalta, V. Vriesendorp, R (2010) Monitor Wsnp, zesde meting, IVA

Berg, von, M., Lalta, V. Vriesendorp, R (2009) Monitor Wsnp, vijfde meting, IVA

Bletterman, A, 'De poging tot een buitengerichtelijke schuldregeling en de toegang tot de Wsnp', *WP* 2011/2.

Burg, Von, I.R., Schruer, H.D.L.M., Jungmann, N. Met gepaste dwang: minnelijke middelen in de Wsnp na 1 januari 2008. Schuldsanering, nr2, pp 1-3

CBS, Raad voor de Rechtsbijstand, Bureau Wsnp, (2014) Wsnp monitor 2013

Combrink-Kuiters, L. Peters (2011) Quick scan belemmeringen toegang tot de Wsnp, Raad voor Rechtsbijstand

Combrink-Kuiters, L. Peters, S, Lalta, V (2011) Monitor Wsnp, zevende meting over het jaar 2010, Raad voor Rechtsbijstand

Combrink-Kuiters, L. Peters, S. Vlemmings, M (2012) Monitor Wsnp, achtste meting over het jaar 2011, Raad voor Rechtsbijstand

Combrink-Kuiters, L.C., Peters, S., Nauta, B., Vlemmings, M. (2014) Monitor Wsnp, Tiende meting over het jaar 2013, Raad voor Rechtsbijstand, Utrecht

Engberts, B.J. (2009) De gedwongen schuldregeling van artikel 287a (2) Schuldsanering nr 3

Ghanem, S., Van de Griendt, S., Schofield, K (2011) Gemeenten en schuldhulpverlening, bouwstenen voor de ontwikkeling van visie en beleid, BMC

Geuns, van, R, Jungmann, N, De Weerd, M. (2011) Klantprofielen in de schuldhulpverlening, Regioplan/Hogeschool Utrecht

Groenewoud, M, Blommesteijn, M. Jungmann, N. (2012) Tijdelijke middelen schuldhulpverlening 2009-2011: besteding, effecten en duurzaamheid

IWI (2011) Stand van zaken uitvoeringspraktijk schuldhulpverlening 2010-2011, Ministerie SZW

IWI (2011) Tabellenboek bij verkennende studie. Stand van zaken uitvoeringspraktijk schuldhulpverlening 2010/2011

Jungmann, N. Niemeijer, B. , Ter Voert, M. (2001) Van schuld naar schone lei. Evaluatie Wet schuldsanering natuurlijke personen. Wodc, Den Haag.

Jungmann, N. (2006) Bedoelde en onbedoelde effecten van de Wsnp. Leiden University press (dissertatie)

Jungmann, N, Schruer, H.D.L.M., Moerman, A, Van den Berg, I (2011) Paritas passe, Hogeschool Utrecht en sociaal raadslieden, Utrecht

Jungmann, N. Geuns, van, R (2012) Klantprofielen in de schuldhulpverlening, Sociaal Bestek, pp 11-14

Jungmann, N. (2012) Schuldenproblematiek, een vraagstuk in transitie, Hogeschool Utrecht

Jungmann, N. (2013) Schets van de schuldhulpverlening. Omvang, opzet en actuele ontwikkelingen. Hogeschool Utrecht

Jungmann, N. (2013) Klantprofielwerken vraagt herijking van interventies, Sociaal Bestek, maart pp 20-23

Jungmann, N. Lems, E, Vogelpoel, F. Wesdorp, L.P. (2014) Onoplosbare schuldsituaties, Hogeschool Utrecht, Utrecht

Kloos, T (2012) De preventieve werking van het dwangakkoord art 287a FW, Hogeschool Leiden (scriptie)

Lankhorst G.H. (2013) Faillissementsrecht – 15 Toelatingscriterium en bewijslast in schuldsanering Nieuwsbrief bedrijfsjuridische berichten, ISSN 0922-0852 (afl 6, pp 44-43)

Lankhorst G.H. (2013) De rechtspraak van de schuldsanering in 2012 onderzocht. Nieuwsbrief bedrijfsjuridische berichten, ISSN 0922-0852 (2013) afl 22, pp 235-234

Madern, T. (2014) Overkoepelende blik op omvang en preventie van schulden in Nederland. Nibud, Utrecht

Madern, T. Van der Schors, A. (2012) Kans op financiële problemen. Nibud, Utrecht

Marsman, J. M., Winkel, van der, A.R. Praktijkboek insolventierecht, deel 9 Wet schuldsanering natuurlijke personen, Kluwer⁴³

Nationale ombudsman (2011) Schulden komen nooit alleen

Noordam A.J. (2008) Wsnp en goede trouw, Kluwer

Noordam A.J. (red.) (2013) Schuldsanering (ex-) ondernemers, Recht en praktijk – Insolventierecht, deel 5 InsR5, Kluwer⁴⁴

NVVK (2012) Leidraad Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, NVVK

NVVK (2014) Jaarverslag 2013

Peters, S, Combrink-Kuiters, L. (2013) Monitor Wsnp, negende meting over de periode 2012, Raad voor Rechtsbijstand

Rossen, I.P. (2010) Schuld en schone lei, Kerckebosch

Schruer. H.D.L.M. , Jungmann, N (2012) Basale bescherming huur, energie en zorg is noodzakelijk, Schuldsanering, juni pp 8-9

Salomons F.R. (2008), Schuldsanering voor natuurlijke personen in Nederland, Preadviezen 2008 (*Samenloop van grondrechten in verschillende rechtsstelsels, multiculturaliteit in het strafrecht & schuldsanering en collectieve schuldenregeling*) voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, p. 229 e.v., Boom Juridische uitgevers

⁴³ Doel en werking van de WSNP worden behandeld: welke schuldenaar kan onder welke omstandigheden in aanmerking komen voor een "schone lei". Derde druk met veel jurisprudentie en een uitgebreidere behandeling van het materiële recht.

⁴⁴ Inzicht in de samenhang van regelgeving die van toepassing is op voor procedureel en procedureel terrein van de schuldsanering. Dit boek heeft betrekking op ex-ondernemers.

Schrijver, L, 'Ambtelijke molens: de Wsnp en de criteria van het minnelijk traject', *WP* 2013/2

Schruer, E., 'Hoge Raad ontstopt de toegang tot het wettelijk traject via art. 48 lid 1 Wck', *WP* 2011/1.

Schruer, E., 'De kwaliteit van het buitengerechtelijk traject schuldhulpverlening en de verklaring ex artikel 285 Fw', *WP* 2013/1

Schut, M, Jungmann, N (2010) Schuldhulpverlening, strategische keuzes voor gemeenten, Divosa

Sint Truiden, van, M. Ph, Verstijlen, F.M.J. (2013) Tekst en commentaar insolventierecht, Kluwer⁴⁵

Stavenuiter, M. Holland, T. (2014) Lokaal en integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten. Verwey Jonker, Utrecht

Bij de Vaate, I.G.C., Timmerman L., Wuisman J.B., 'Vijf jaar Hoge Raad-rechtspraak in schuldsaneringskwesties', *WP* 2013/3

Verschoof, R.J. (1998) Schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen, Amsterdam: Nederlands Instituut voor het Bank- en Effectenbedrijf 1998

Vreugdenhil, S. Van Dam, R. Van Geuns, R. Van der Laan, J. (2014) Uitval of zelfregie? Onderzoek naar uitval in de schulddienstverlening tussen het eerste en tweede contact. Hogeschool van Amsterdam, Amsterdam

Vroomen, D. (2009) Jurisprudentieoverzicht gewijzigde Wsnp, Avans-Fontys, scriptie

Visser, T (2008) Ketenanalyse schuldhulpverlening, De noodzaak van een keteninformatiesysteem, universiteit Utrecht, scriptie

Wessels, B (2012) Insolventierecht, deel IX, derde druk, Kluwer⁴⁶

Wessels, B (2013) SDU commentaar insolventierecht, SDU⁴⁷

⁴⁵ Dit boek bevat onder meer een bijdrage van Berend Engberts.

⁴⁶ bevat een systematische behandeling van de schuldsaneringsregeling, zoals opgenomen in de Faillissementswet.

⁴⁷ In deze uitgave wordt wet- en regelgeving artikelsgewijs becommentarieerd. Per artikel wordt ook een overzicht van relevante jurisprudentie en literatuur gegeven. Onder meer Arnoud Noordam heeft bijdragen aan deze bundel geleverd zie zijn commentaren op art. 285 en 288.

Wisseborn, J. (2010) Schuldsanering: voorlopige voorzieningen in een bedreigende situatie Schuldsanering nr 3

Tijdschrift Schuldsanering

Er is een analyse uitgevoerd van de inhoudsopgaven van het tijdschrift Schuldsanering. Er is gezocht naar artikelen die betrekking hebben op de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject. Alsmede naar artikelen waarin is uitgewerkt hoe in het minnelijk traject wordt bepaalt wie wordt doorverwezen naar fase 2 van de NVVK. In de inhoudsopgave van Schuldsanering staan niet de auteurs vermeld. Om de snelheid in het onderzoek te houden, wordt er nu voor gekozen deze op dit moment niet aan te vullen. Op een later moment wordt deze lijst aangevuld met auteurs en ingevoegd in bovenstaande lijst.

2008, nummer 4, Instroom toelatingen Wsnp in de eerste helft van 2008

2008, nummer 1, Recofa maakt nieuwe richtlijnen voor beleid inzake schuldsaneringszaken

2009 Dwangakkoord: enige beschouwingen rondom de toepassing van art. 287a Fw, oktober

2009 Niet ontvankelijkheid en hoger beroep, augustus

2009 De gedwongen schuldregeling van artikel 287a (deel 2) juni

2009 De gedwongen schuldregeling van artikel 287a (deel 1) april

2009 Schuldhulpverlening nog niet voor iedereen toegankelijk, februari

2010 Gedwongen schuldregeling: toetsingskader van art 287a Fw en bevelsbevoegdheid, december

2011 Fundamentele veranderingen in schuldhulpverlening, oktober

2011 Uitval schuldhulpverlening spectaculair verlaagd, augustus

2013 Een kleine terugblik op 15 jaar Wsnp: meningen en feiten over de draak, december

2013 Het succes van een mislukte wet, december

2013 Is de bewindvoerder bevoegd tot het afgeven van de 285 FW verklaring?, december

Verantwoording

Om voorgaande literatuurlijst op te stellen, zijn verschillende activiteiten verricht:

- Analyse van literatuur die bekend is in lectoraat schulden en incasso van Hogeschool Utrecht
- Analyse van literatuur die bekend is bij de NVVK
- Analyse van een groot aantal databanken
- Analyse van de jaaropgaven van het Tijdschrift Schuldsanering

De onderstaande sites databanken zijn onderzocht. Gebruikte zoektermen: 'schuldsanering', 'WSNP', 'doorstroom minnelijk traject', 'uitval minnelijk traject'.

- <http://www.wsnp-periodiek.nl/links.php>
- <http://www.hbo-kennisbank.nl/en/page/hbosearch.results/?query=wsnp>
- <http://effectievelschuldhulp.nl>

- ArtStor
- Bohn Stafleu van Loghum
- hboVoorsprong
- Platform PM
- Catalogi Universiteit en Hogeschool Utrecht
- Catalogus Hogeschool Utrecht
- Catalogus Universiteit Utrecht
- EBSCOhost
- Academic Search™ Premier
- Education Research Complete
- ERIC®
- Elsevier
- ScienceDirect Journals
- EUR-Lex
- EUR-LEX - Europese Unie
- HBO Kennisbank
- KNAW (Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen)
- Narcis
- LexisNexis
- LexisNexis Academic
- National Library of Medicine
- PubMed
- OCLC
- Picarta
- WorldCat
- SAGE Publications
- SAGE Premier 2012
- Thomson Reuters

BIJLAGE 3
VRAGENLIJST NVVK-LEDEN
Tabel 14 Hebben er sinds 2008 veranderingen plaatsgevonden in de omvang van het verzorgingsgebied van uw organisatie?

	n	%
Nee	22	55%
Ja	18	45%
Totaal	40	100%

Tabel 15 Is uw organisatie verantwoordelijk voor de uitvoering van al deze 4 fasen?

	n	%
Nee	10	25%
Ja	30	75%
Totaal	40	100%

Tabel 16 Kunt u per fase aangeven of uw organisatie verantwoordelijk is voor de uitvoering? En zo niet, heeft u dan wel zicht op de wijze waarop uw cliënten deze fasen doorlopen? (N=10)

	Wel	Niet, maar ik heb wel zicht op de wijze waarop cliënten deze fase doorlopen	Niet, en ik heb ook geen zicht op de wijze waarop cliënten deze fase doorlopen
Anmelding en Intake	60%	0%	40%
Stabilisatietraject	60%	0%	40%
Opstarten minnelijke regeling	40%	30%	30%
Afgifte 285-Verklaring	30%	40%	30%

Tabel 17 Hoeveel aanmeldingen zijn er de afgelopen jaren geregistreerd door uw organisatie? (analyse ontwikkeling tov voorgaande jaar)

	2009 (N=18)	2010 (N=22)	2011 (N=26)	2012 (N=28)	2013 (N=28)
Δ tov voorgaande jaar	+16%	+10%	+3%	+3%	+5%

Tabel 18 Worden alle personen die zich bij uw organisatie melden geregistreerd?

	n	%
Ja, iedereen die zich meldt wordt geregistreerd	23	63%
Nee, mensen die er na een eerste (informeel) contact vanaf zien om hun aanmelding door te zetten worden niet geregistreerd?	12	32%
Anders, namelijk..	2	5%
Totaal	37	100%

Tabel 19 Kunt u een schatting maken van het aantal personen dat in 2013 contact heeft gehad met één van uw medewerkers, maar waarbij er geen aanmelding geregistreerd is?

	n	%
Nee, hier heb ik geen idee van	11	79%
Ja, dit zijn er ongeveer..	3	21%
Totaal	14	100%

* Gemiddeld gaven respondenten aan dat dit 40 personen betrof.

Tabel 20 Staan er in het lokale beleidsplan van de gemeente(-n) waar uw organisatie werkzaam is redenen waarom mensen met schulden niet worden toegelaten tot een schuldregeling of stabilisatietraject?

	n	%
Ja	26	70%
Nee	7	19%
Dat weet ik niet voor mijn gemeente / ik heb geen zicht op alle gemeenten waarin mijn organisatie werkzaam is	4	11%
Totaal	37	100%

Tabel 21 Welke uitsluitingsgronden zijn opgenomen in het lokale beleidsplan van de gemeente(n) waar uw organisatie werkzaam is? (meerdere antwoorden mogelijk)

	n	%
Het niet hebben van inkomen	13	50%
Een zelfstandige die nog ingeschreven staat	17	65%
Een eerder beroep op de schuldhulpverlening	17	65%
Fraude die korter dan vijf jaar geleden is ontdekt	10	38%
Een niet afgeronde scheiding	3	12%
Een koophuis	0	0%
Lopende behandeling bij verslavingszorg, GGZ of andere instelling voor een (zwaar) ontregelende belemmering	1	4%
Anders, namelijk...	6	23%
Totaal	72	257%

Tabel 22 Wat zijn de meest voorkomende redenen waarom er voor cliënten niet wordt geprobeerd om een schuldregeling te treffen? (meerdere antwoorden mogelijk) (N=37)

	n	%
De schuld is niet problematisch (genoeg)	7	19%
De schuldenaar is niet gemotiveerd genoeg en/of beschikt niet over voldoende vaardigheden	14	38%
De schuldenaar wil niet aan de voorwaarden voldoen	22	59%
De schuld is niet regelbaar (en ook niet op afzienbare termijn)	23	62%
Uitsluitingsgronden lokaal beleidsplan	8	22%
Anders, namelijk...	11	30%
Dat weet ik niet	1	8%
Totaal	86	241%

Tabel 23 Voor hoeveel personen is er een stabilisatietraject opgestart? (ontwikkeling tov voorgaande jaar)

	2009 (N=4)	2010 (N=9)	2011 (N=12)	2012 (N=12)	2013 (N=17)
Gestarte stabilisatietrajecten	(-2%)	(+11%)	-2%	-1%	+9%

Tabel 24 Bij welk percentage van deze stabilisatietrajecten is het doel om de schuldenaar voor te bereiden op een schuldregeling? (N=31)

Gemiddelde	Standaarddeviatie
82%	20

Tabel 25 Welk percentage van de personen die worden voorbereid op een schuldregeling valt gedurende het stabilisatietraject uit? (N=29)

Gemiddelde	Standaarddeviatie
19%	14

Tabel 26 Voor hoeveel personen is er geprobeerd om een minnelijke regeling op te starten? (ontwikkeling tov voorgaande jaar)

	2009 (N=10)	2010 (N=13)	2011 (N=18)	2012 (N=20)	2013 (N=23)
Pogingen tot treffen minnelijke regeling	+20%	+13%	-2%	-4%	+1%

Tabel 27 Voor hoeveel personen is er daadwerkelijk een minnelijke regeling van start gegaan? (ontwikkeling tov voorgaande jaar)

	2009 (N=10)	2010 (N=13)	2011 (N=19)	2012 (N=23)	2013 (N=23)
Minnelijke regeling daadwerkelijk van start	+21%	+15%	+7%	-1%	+2%

Tabel 28 Bij hoeveel personen is er door middel van een dwangakkoord bij de rechter geprobeerd om een minnelijk traject af te dwingen? (ontwikkeling tov voorgaande jaar)

	2009 (N=3)	2010 (N=6)	2011 (N=8)	2012 (N=16)	2013 (N=18)
Inzet dwangakkoord	0%	+14%	-18%	+5%	+5%

Tabel 29 Bij hoeveel personen is er door middel van een dwangakkoord bij de rechter geprobeerd om een minnelijk traject af te dwingen? (ontwikkeling tov voorgaande jaar)

	2009 (N=2)	2010 (N=4)	2011 (N=4)	2012 (N=10)	2013 (N=12)
Inzet dwangakkoord succesvol	0%	+7%	-13%	+10%	+4%

Tabel 30 Hoeveel 285-verklaringen zijn er de afgelopen jaren verstrekt? (ontwikkeling tov voorgaande jaar)

	2009 (N=9)	2010 (N=13)	2011 (N=17)	2012 (N=21)	2013 (N=18)
Δ tov voorgaande jaar	+9%	+2%	+9%	-6%	-12%

Tabel 31 Wat zijn de belangrijkste redenen om (ondanks dat schuldeisers niet meewerken en een dwangakkoord geen optie is) toch geen 285-verklaring op te maken? (meerdere antwoorden mogelijk) (N=37)

	n	%
Schuldenaar wil geen gebruik maken van de Wsnp	28	75%
Schuldenaar maakte in de afgelopen tien jaar al eens gebruik van de Wsnp	19	51%
Gezien de strenge toelatingscriteria die de rechtbanken hanteren wordt de schuldenaar niet toegelaten	4	11%
Anders, namelijk..	6	19%
Totaal	57	156%

Tabel 32 Kunt u aangeven of deze redenen om geen 285-verklaring af te geven vaker of minder vaak voorkomen dan enkele jaren geleden?

	Veel vaker	Vaker	Even vaak	Minder vaak	Veel minder vaak	Weet niet
Schuldenaar wil geen gebruik maken van de Wsnp (N=28)	0%	4%	57%	11%	4%	25%
Schuldenaar maakte in de afgelopen tien jaar al eens gebruik van de Wsnp (N=19)	5%	47%	11%	11%	5%	21%
Gezien de strenge toelatingscriteria die de rechtbanken hanteren wordt de schuldenaar niet toegelaten (N=4)	0%	75%	0%	0%	25%	0%
Anders, namelijk (N=6)	17%	17%	17%	17%	0%	33%

Tabel 33 Heeft u een beeld welk deel van de klanten die een 285-verklaring kregen ook daadwerkelijk zijn toegelaten tot de Wsnp?

	n	%
Nee, hier heb ik geen zicht op	8	22%
(bijna) iedereen	10	27%
De meeste klanten	16	43%
Ongeveer de helft van de klanten	3	8%
Totaal	37	100%

Tabel 34 Welke oorzaken hebben volgens u de afgelopen jaren een remmende of negatieve invloed gehad op de ontwikkeling van het aantal 285-verklaringen dat is verstrekt aan cliënten van uw organisatie? (meerdere antwoorden mogelijke) (N=34)

	n	%
Geen, het aantal 285-verklaringen dat is verstrekt is juist wel (sterk) gestegen	3	9%
Schuldeisers gaan vaker akkoord met een minnelijke regeling	17	50%
Er wordt beter gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheden binnen het minnelijke traject (dwangakkoord)	17	50%
Er worden steeds meer convenanten gesloten, waardoor meer crediteuren akkoord gaan met enigerlei vorm van schuldenregeling	13	38%
De huidige vergoedingsregeling voor bewindvoerders Wsnp doet schuldeisers eerder besluiten toe te stemmen in een minnelijke regeling	9	26%
Een strenger toelatingsbeleid waardoor minder personen in aanmerking komen voor een schuldregeling (en dus ook voor een 285-verklaring)	8	24%
Door dalende budgetten en/of steeds meer mensen die aankloppen zijn de wachttijden en hiermee ook de doorstroom binnen organisatie afgenomen	2	6%
Steeds meer personen die zich aanmelden hebben al eens in de Wsnp gezeten en kunnen zodoende niet nogmaals instromen	8	24%
Anders, namelijk...	5	15%
Totaal	82	242%

BIJLAGE 4
VRAGENLIJST RECHTERLIJKE MACHT

Er is een enquête uitgezet onder rechters die Wsnp-zaken behandelen. Dit zijn er ongeveer zestig. 22 rechters (een derde) vulde de enquête in. De onderstaande tabellen geven weer van welke rechtbanken de rechters afkomstig waren en hoe lang zij al Wsnp-zaken behandelen.

Tabel 35 Bij welke rechtbank bent u werkzaam?

Rechtbank	n	Percentage
Rotterdam	4	18,2
Noord-Nederland	3	13,6
Gelderland	2	9,1
Noord-Holland	2	9,1
Oost-Brabant	2	9,1
Overijssel	2	9,1
Den Haag	2	9,1
Limburg	1	4,5
Zeeland-West-Brabant	1	4,5
Amsterdam	1	4,5
Midden-Nederland	1	4,5
Geen antwoord	1	4,5

Tabel 36 Hoeveel jaar behandelt u al Wsnp-zaken?

Aantal jaar	n	Percentage
1	2	9,1
2	5	22,7
3	2	9,1
4	3	13,6
5	2	9,1
6	5	22,7
7	1	4,5
12	1	4,5
16	1	4,5

Onderwerp 1 Toelating tot Wsnp

Om toegelaten te worden tot de Wsnp moet de debiteur in principe een verzoekschrift (284 Fw) en enkele bijlagen (285 Fw) indienen.

1.1 Hoe is **gemiddeld genomen** de kwaliteit van het verzoekschrift en de bijlagen?

- zeer goed
- goed
- middelmatig
- niet goed
- slecht

1.2 In hoeverre zijn er verschillen tussen gemeenten (en gemandateerde instellingen) in de kwaliteit van de 285 verklaringen? (Oftewel de toelichtingen die gegeven worden op het niet slagen van het minnelijk traject)

- zeer grote verschillen
- behoorlijke verschillen
- nauwelijks verschillen
- geen verschillen

1.3 Wat zijn de punten die gemeenten of gemandateerde instellingen doorgaans goed uitwerken/invullen in de 285 verklaring?

Open invul veld

1.4 Wat zijn de punten die gemeenten of gemandateerde instellingen doorgaans onvoldoende uitwerken/invullen in de 285 verklaring?

Open invul veld

1.5 Wat is in het algemeen uw beeld van de kwaliteit van de uitvoering van schuldhelpverlening in het minnelijk traject?

Open invul veld

1.6 Hoeveel weken verstrijken er voor de debiteur gemiddeld tussen het indienen van de verzoekschrift Wsnp en de zitting over de toelating?

Open invul veld

Onderwerp 2 gebruik Wsnp via een faillietverklaring

Een debiteur kan ook een beroep doen op de Wsnp zonder dat hij of zij een 285 verklaring overlegt (bijvoorbeeld door eerst om een faillietverklaring te verzoeken). Dit wordt ook wel omschreven als toegang met een omweg.

2.1 Ziet u een ontwikkeling in het aantal debiteuren dat na een aanvankelijk faillissement een beroep doet op de Wsnp? Zo ja welke ontwikkeling?

- een toename
- geen ontwikkeling
- een afname

2.2 In hoeverre heeft u het idee dat het recente arrest van de Hoge Raad waarin zij de omweg 'beperkt' zal leiden tot een afname van het gebruik van de 'omweg' door debiteuren?

- ik verwacht hierdoor een grote afname
- ik verwacht hierdoor een afname
- ik verwacht dat dit arrest nauwelijks of geen invloed zal hebben
- anders namelijk..... open invulveld

Onderwerp 3 Minnelijke middelen

Als een of meerdere schuldeisers weiger(t)en of er dreigt een huisuitzetting of afsluiting van energie kan een debiteur gebruik maken van de zogenaamde minnelijke middelen (dwangakkoord en moratorium).

3.1 In hoeverre ziet u verschillen tussen gemeenten in de mate waarin schuldenaren (c.q. de schuldhulpverlenende instellingen) gebruik maken van het dwangakkoord?

- zeer grote verschillen
- grote verschillen
- geen verschillen
- kleine verschillen
- zeer kleine verschillen

3.2 Als u antwoordt dat er verschillen zijn in het gebruik, wat zijn daarvoor naar uw idee de belangrijkste verklaringen?

- verschillen in werkwijze tussen de uitvoerende schuldhulpverlenende organisaties (of medewerkers van de uitvoerende organisaties)
- verschillen in beleid van de belangrijkste schuldeisers
- anders, namelijkopen invul veld

3.3 In hoeverre ziet u verschillen tussen gemeenten in de mate waarin schuldenaren (c.q. de schuldhulpverlenende instellingen) gebruik maken van het moratorium ?

- zeer grote verschillen
- grote verschillen
- geen verschillen
- kleine verschillen
- zeer kleine verschillen

3.4 Als u antwoordt dat er verschillen zijn in het gebruik, wat zijn daarvoor naar uw idee de belangrijkste verklaringen?

- verschillen in werkwijze tussen de uitvoerende schuldhulpverlenende organisaties (of medewerkers van de uitvoerende organisaties)
- verschillen in beleid van de belangrijkste schuldeisers
- anders, namelijkopen invul veld

Onderwerp 4 Nieuwe groepen in problemen

In de afgelopen jaren is de schuldenproblematiek bij huishoudens sterk gegroeid. Nieuwe groepen komen in problemen (hogere inkomens, eigen huizen bezitters, zelfstandigen) en bij sommige 'traditionele' groepen neemt de problematiek verder in omvang en complexiteit toe. In hoeverre ziet u in uw werkgebied nieuwe groepen verschijnen die om toelating tot de Wsnp vragen of groepen die voorheen al om hulp vroegen groeien? En welke zijn dat?

- ik zie geen nieuwe groepen verschijnen of een toename bij bestaande groepen
- ik zie nieuwe groepen verschijnen en/of bestaande groepen groeien, te weten.....
- eigen huizenbezitters toename afname
- hogere inkomens toename afname
- jongeren (< 25 jaar) toename afname
- ouderen (> 65 jaar) toename afname
- zelfstandigen toename afname
- anders te weten..... open invulveld toename afname

Onderwerp 5 Recofa-Richtlijnen

De Wsnp biedt een afwegingskader om te beoordelen of een debiteur wordt toegelaten tot een wettelijke schuldsanering. In aanvulling daarop heeft Recofa in een bijlage bij de Richtlijnen een set van aanwijzingen uitgewerkt als ondersteuning bij de afweging of iemand wordt toegelaten.

5.1 In hoeverre hanteert u de Recofa-richtlijnen als kader voor uw beslissingen?

- in zeer hoge mate
- in hoge mate
- in redelijke mate
- nauwelijks
- helemaal niet

5.2 Zijn er situaties waarin u bewust afwijkt van de Recofa-Richtlijnen en die **vaak** voorkomen? En zo ja, wat zijn dat voor soort situaties en wat is daarbij de overweging (meerdere voorbeelden mogelijk)

- nee
- ja,open invul veld waar respondent eigen antwoord kan invoeren

Onderwerp 6 Wsnp als stok achter de deur

Aan de Wsnp ligt de overweging ten grondslag dat deze moet fungeren als een 'stok achter de deur' voor schuldeisers.

6.1 In hoeverre heeft u het idee dat deze wet door de bank genomen voor schuldeisers een reden is om te kiezen voor een minnelijke schuldregeling?

- de Wsnp werkt door de bank genomen als een stok achter de deur voor schuldeisers (ze werken mee aan een minnelijke regeling om te voorkomen dat ze in de Wsnp gedwongen worden in te stemmen met een lagere uitdeling)

- de Wsnp werkt zelden als een stok achter de deur voor schuldeisers (de dreiging van een wettelijke schuldsanering speelt geen rol in de afweging van schuldeisers om al dan niet mee te werken aan een minnelijke regeling)
- geen idee

Sinds 1 oktober jongstleden is de vergoedingensystematiek voor bewindvoerders veranderd. Zij krijgen hun totale vergoeding in principe volledig uit de boedel. Voor schuldeisers betekent deze aanpassing dat zij tegenwoordig (aanmerkelijk) minder uitbetaald krijgen bij toepassing van de Wsnp.

6.2 Heeft u het idee dat deze aanpassing van de systematiek doorwerkt in het gedrag van schuldeisers (en dan specifiek in hun overweging om vaker mee te werken aan een minnelijke schuldregeling)

- Schuldeisers lijken vaker mee te werken als gevolg van de aanpassing
- er lijkt geen verschil te zijn als gevolg van deze aanpassing
- ik heb geen idee of deze aanpassing doorwerkt in de overwegingen van schuldeisers
- anders, namelijk..... open invul veld

7 Actuele ontwikkelingen

In de afgelopen drie jaar speelden er allerlei ontwikkelingen in het minnelijk en wettelijk traject door elkaar. De schuldenproblematiek nam toe, er zijn steeds meer zelfstandigen die geen beroep kunnen doen op de gemeentelijke schuldhulpverlening, de vergoedingensystematiek voor bewindvoerders veranderde, (overheids)schuldeisers krijgen steeds meer verschillende incassobevoegdheden en de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

7.1 Wat zijn naar uw idee de drie belangrijkste ontwikkelingen die van invloed zijn op de aansluiting tussen het minnelijke en wettelijke traject?

- ontwikkeling 1: open invulveld
- toelichting in welke mate en op welke wijze: open invulveld
- ontwikkeling 2: open invulveld
- toelichting in welke mate en op welke wijze: open invulveld
- ontwikkeling 3: open invulveld
- toelichting in welke mate en op welke wijze: open invulveld

Onderwerp 8 Aanbevelingen voor een betere aansluiting

Deze enquête wordt uitgevoerd met als doel om inzicht te krijgen in de aansluiting tussen het minnelijk traject en de Wsnp en die aansluiting te verbeteren.

8.1 Wat zijn uw aanbevelingen om de aansluiting te verbeteren en wat zouden die aanbevelingen moeten opleveren?

- aanbeveling: open invulveld
- wijze waarop deze aanbeveling de aansluiting verbeterd
- aanbeveling: open invulveld
- wijze waarop deze aanbeveling de aansluiting verbeterd
- aanbeveling: open invulveld

[] wijze waarop deze aanbeveling de aansluiting verbeterd

Onderwerp 9

U bent werkzaam bij de rechtbank: opnemen namen rechtbanken in scrolmenu

Hoeveel jaar behandelt u al Wsnp-zaken? Aantal jaar invullen

Aanvullende vragen

Naast een enquête onder alle rechters zijn er 13 rechters aanvullend geïnterviewd. Aan hen zijn de volgende vragen voorgelegd:

1. In hoeverre is de toename van de instroom in het minnelijk traject in relatie tot de daling van de instroom in de Wsnp een punt van zorg?
2. Aan de Wsnp ligt het idee ten grondslag dat deze wet werkt als stok achter de deur. De enquête onder rechters laat zien dat zij deze werking lang niet altijd zien. Wat zijn de overwegingen van crediteuren om al dan niet mee te werken aan een minnelijke regeling? Moet een geringe stok achter de deur werking als een probleem gezien worden? Welke mogelijkheden zijn er om de werking te versterken?
3. De enquête laat bij een substantieel deel van de rechters onvrede zien over de kwaliteit van het minnelijk traject. Wat zijn de aandachtspunten? Hoe zijn die te verbeteren?
4. De enquête laat bij een substantieel deel van de rechters onvrede zien over de kwaliteit van het minnelijk traject. Wat zijn de aandachtspunten voor het verbeteren van de kwaliteit van de 285 verklaring? Hoe zijn die te verbeteren?

BIJLAGE 5**GESPREKSONDERWERPEN RONDE TAFELGESPREK MET
CREDITEUREN**

1. Welke ontwikkelingen zien de aanwezige schuldeisers bij de groep die een beroep doet op de (minnelijke en wettelijke) schuldhulpverlening?
2. Welke ervaringen hebben de aanwezige schuldeisers met de inzet van de minnelijke middelen?
3. Welke verschillen tussen gemeenten/echtbanken zien de aanwezige schuldeisers bij de uitvoering van respectievelijk de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening? (En welke invloed hebben die verschillen op de doorstroom van het minnelijk naar het wettelijk traject?)
4. Hoe komen de aanwezige schuldeisers tot de afweging of zij al dan niet meewerken aan een verzoek tot een minnelijke schuldregeling? (In hoeverre speelt de dreiging van een wettelijke schuldsanering daarbij nog een rol van belang?)
5. Wat zijn verschillen in werkwijze tussen schuldeisers die van invloed kunnen zijn op de doorstroom van het minnelijk naar het wettelijk traject?
6. Zijn er (vanuit het perspectief van de schuldeisers) knelpunten in de aansluiting tussen het minnelijke en wettelijke traject?

GESPREKSONDERWERPEN MET KETENPARTNERS

Cliëntenbestand

- Welk deel van het cliëntenbestand heeft schulden die ze niet zelfstandig kunnen oplossen?
- Welk deel daarvan maakt gebruik van schuldhulpverlening?

Beroep doen op schuldhulpverlening

- Adviseert uw organisatie actief aan cliënten om gebruik te maken van schuldhulpverlening?
- Welk deel van uw cliënten bedenkt zelf dat zij een beroep gaan doen op de schuldhulpverlening?
- Is de aanleiding om een beroep te doen voor uw cliënten dat zij schuldenvrij willen worden of vooral dat zij geen last meer willen hebben van deurwaarders, stress en onzekerheid?
- Zijn er zaken die uw cliënten moeite kosten bij het gebruik van de schuldhulpverlening?

Opstelling ten aanzien van schuldhulpverlening

- De afgelopen jaren zijn gemeenten kritischer geworden op de vraag voor wie ze proberen om een schuldregeling te treffen. Is dat ook van toepassing op de gemeente(n) waar u mee samenwerkt? Heeft een veranderde opstelling bij de gemeente er toe geleid dat u andere afwegingen maakt in het verwijzen van cliënten? (juist vaker of minder vaak)

Beeldvorming schuldhulpverlening

- Wat weten cliënten zelf over schuldhulpverlening? En welke aanvullende informatie geeft u hen? En wat weten ze specifiek over het bestaan van de Wsnp? En geeft u daar actief aanvullende informatie over?
- Wat is uw algemene beeld van hetgeen een beroep op de schuldhulpverlening voor cliënten oplevert?
- Wat zijn uw beelden over de aansluiting van het minnelijk of het wettelijk traject? Hoe verloopt die aansluiting?

BESCHRIJVING TOELATINGSPROCEDURES WSNP EN DWANGAKKOORD

Wettelijke schuldsanering

Bij de beoordeling van een verzoek om toepassing van de schuldsaneringsregeling kijkt de rechter of aan de *cumulatieve* criteria van artikel 288, eerste lid Fw voldaan is. Hierin staat dat:

- a) De schuldenaar niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden;
- b) De schuldenaar ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden in de vijf jaren voorafgaand aan de dag waarop het verzoekschrift is ingediend, te goeder trouw is geweest; en
- c) De schuldenaar de uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende beslissingen naar behoren zal nakomen en zich zal inspannen zoveel mogelijk baten voor de boedel te verwerven.

Deze drie onder het artikel genoemde zaken moeten door de rechter in voldoende mate aannemelijk worden geacht om een verzoek tot toelating tot de Wsnp toe te wijzen. Deze criteria worden door de rechter in volle omvang en ex nunc getoetst.⁴⁸ Dat wil zeggen dat de rechter de feiten inhoudelijk beoordeeld en dat doet op grond van de situatie ten tijde van de zitting. Dat betekent dat de feiten en omstandigheden per geval bepalend zijn voor het oordeel van de rechter.

Enkele belangrijke overwegingen door rechters zijn (zeker niet uitputtend):

- *De Hoge Raad oordeelde in 2011 dat het feit dat de aflossing van een schuld nog vele jaren gaat duren niet leidt tot het oordeel dat er sprake is van een situatie zoals bedoeld in artikel 288, lid 1 aanhef en sub a Fw.*⁴⁹
- *In 2012 oordeelde de Hoge Raad dat geen sprake is van goede trouw in de zin van artikel 288, lid 1 aanhef en sub b Fw bij het ontstaan van een belastingschuld, waar een ondernemer gedurende drie jaar niet aan belastingverplichtingen heeft voldaan.*⁵⁰
- *Het niet voldoen aan belastingverplichtingen hoeft de toegang tot de Wsnp niet in de weg te staan. Zo oordeelt het Hof Amsterdam in januari 2012 dat het niet aannemelijk is dat een ondernemer bij het ontstaan en onbetaald laten van een schuld aan de belastingdienst te goeder trouw is geweest (betrokkenen deed zeven jaar geen aangifte). Het Hof oordeelt echter ook dat duidelijk is geworden dat de omstandigheden waaronder de schulden zijn ontstaan niet meer aanwezig zijn en*

⁴⁸ Gerechtshof Den Bosch (11-4-2012), LJN: BW1754.

⁴⁹ Hoge Raad (28-10-2011). LJN:BT6899.

⁵⁰ Hoge Raad (9-3-2012): LJN: BV2865.

spreekt het vertrouwen uit dat met hulp van een woonbegeleider en beschermingsbewindvoerder de uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen nagekomen zullen worden (zoals neergelegd in artikel 288, lid 1 aanhef en sub c Fw).⁵¹

Afwijzingsgronden

Artikel 288, tweede lid Fw kent vier afwijzingsgronden voor toelating tot de schuldsanering. Een verzoek wordt afgewezen als:

- de schuldsaneringsregeling al op de schuldenaar van toepassing is;
- de poging tot een buitenrechtelijke schuldregeling niet is uitgevoerd door een persoon of instelling zoals bedoeld in artikel 48, lid 1 Wet op het consumentenkrediet;
- de schuldenaar schulden heeft die voortvloeien uit een onherroepelijke veroordeling van binnen vijf jaar voor de dag van het verzoekschrift, tenzij de rechter aanleiding ziet een langere termijn in acht te nemen;
- er minder dan tien jaar voorafgaand aan de dag waarop het verzoekschrift is ingediend een schuldsaneringsregeling van toepassing is geweest, tenzij die regeling is beëindigd om redenen die de schuldenaar niet waren toe te rekenen.

Over de eerste twee afwijzingsgronden is weinig discussie mogelijk. Ze komen in de jurisprudentie dan ook niet vaak terug. De laatste twee afwijzingsgronden zijn wel relevant in de rechtspraak en dan met name in relatie tot artikel 288, derde lid Fw.

Hardheidsclausule

De Wsnp voorziet ook in een zogenoemde hardheidsclausule. Deze is neergelegd in artikel 288 derde lid Fw. De hardheidsclausule heeft betrekking op schuldenaren die in een uitzichtloze financiële situatie verkeren en psychische- en/of verslavingsproblemen hebben. Als de problematiek onder controle is, waardoor verplichtingen uit de schuldsanering kunnen worden nagekomen, kan de rechter de hardheidsclausule toepassen. Dat kan alleen als het verzoek normaal gesproken was afgewezen op grond van artikel 288, lid 1 sub b Fw (geen goede trouw) of artikel 288 sub c Fw (schulden door veroordeling). Daarnaast zijn er criteria waar een schuldenaar aan moet voldoen: de problematiek waardoor de schulden zijn ontstaan moet minstens een jaar onder controle zijn en de schuldenaar moet professionele hulp hebben gezocht. Rechters hebben de toepassing van de hardheidsclausule breder geïnterpreteerd dan door de wetgever voorzien.⁵² Zij oordeelden dat de clausule ook toepast kan worden op artikel 288, lid 2, sub d (de tien jaarstermijn). De Hoge Raad oordeelde op 1 februari 2013 echter dat een

⁵¹ Gerechtshof Amsterdam (17-1-2012), zaaknummer: 200.097.938/01 (niet gepubliceerd).

⁵² Zie onder andere Hoge Raad (12-6-2009), LJN: BH7357, Rechtbank Breda (6-8-2012), LJN: BX6407 en Hof 's-Hertogenbosch (20-12-2011, LJN: BU8831).

breder interpretatie van art. 288 lid 3 Fw haaks staat op de doelstellingen van de wetwijziging van 1 januari 2008.⁵³

De aannemelijkheid dat de problematiek die tot de schulden heeft geleid onder controle is, wordt in de jurisprudentie doorgaans benoemd als de keer ten goede.⁵⁴ De keer ten goede houdt in dat, ondanks dat de schulden niet te goeder trouw zijn ontstaan, de schuldenaar zich heeft verbeterd en dat de problematiek waar sprake van was, onder controle is (zoals vereist op grond van artikel 288, lid 3 Fw).

Procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken

Hoewel de rechterlijke macht autonoom is in haar uitspraken is er op het gebied van de afhandeling van verzoekschriftprocedures door de Raad voor de Rechtspraak een procesreglement opgesteld. Daarin worden landelijke uniforme beoordelingscriteria geformuleerd voor toelating tot de schuldsaneringsregeling. Het gaat om de volgende criteria:

- Verzoekers die zelf de Nederlandse taal niet machtig zijn worden slechts toegelaten als zij zijn voorzien van hulp bij vertaling van correspondentie.
- Verzoekers met verslavingsproblematiek worden in beginsel alleen toegelaten als aannemelijk is dat de verslaving al enige tijd onder controle is. Dat moet in ieder geval een jaar zo zijn, die periode kan korter of langer zijn afhankelijk van de aard van de verslaving. Dat verslaving onder controle is moet bevestigd worden door hulpverleners.
- Verzoekers met psychosociale problemen worden in beginsel alleen toegelaten als aannemelijk is dat de problemen al enige tijd beheersbaar zijn. Ook dat moet bevestigd worden door hulpverleners.
- Er is in beginsel geen sprake van goede trouw (in de zin van artikel 288, eerste lid aanhef en onder b Fw) als:
 - Schulden zijn aangegaan terwijl redelijkerwijs geen uitzicht bestond op aflossing ervan;
 - Recent nieuwe substantiële schulden zijn aangegaan;
 - Schulden zijn aangegaan die voortvloeien uit verslaving;
 - Verzoeker een eenmanszaak heeft gevoerd en (nagenoeg) geen boekhouding heeft bijgehouden;
 - Verzoeker schulden heeft aan UWV of Belastingdienst die betrekking hebben op een opgelegde boete of het niet nakomen van fiscale verplichtingen;
 - Door verzoeker genoten uitkeringen wegens fraude zijn teruggevorderd;
 - Schulden zijn ontstaan uit misdrijf of overtreding;
 - Substantiële geldboetes zijn opgelegd voor verkeersovertredingen.
- Verzoekers zonder verblijfsvergunning of bron van inkomsten worden niet toegelaten.

⁵³ Hoge Raad (1-2-2013), LJN: BY0964.

⁵⁴ Rechtbank Utrecht (7-3-2012). LJN: BV8192.

Eerder werden richtlijnen voor de toepassing van de schuldsaneringsregeling neergelegd in de Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen. Deze richtlijnen zijn waar voor een deel opgenomen in het procesreglement. De Recofa-richtlijnen zijn in afgeslankte vorm nog wel blijven staan, zij geven richtlijnen over onder ander communicatie, het verloop van de regeling, het salaris van de bewindvoerder en het einde van de regeling. Ook hier geldt dat de rechtbank, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, af kan wijken van richtlijnen.

Verhouding faillissementsaanvraag en schuldsaneringsaanvraag

Er zijn gemeenten die in hun beleidsplan bepaalde groepen uitsluiten van de schuldhulpverlening. Wie onder deze groep valt kan proberen om via een omweg alsnog in een wettelijke schuldsanering te komen. Zij vragen dan hun eigen faillissement aan en zetten die om in een schuldsaneringsregeling op grond van artikel 15b Fw.

Het aanvragen van een faillissement met dit doel wordt door de Hoge Raad misbruik van bevoegdheid geacht. Daarbij wordt er op gewezen dat ook een ondernemer als natuurlijke persoon rechtstreeks in aanmerking komt voor een schuldsaneringsregeling, dat wil zeggen via een minnelijk traject.⁵⁵ Rechtbanken gaan hier in de praktijk heel verschillend mee om.

Dwangakkoord en voorlopige voorziening

Om het minnelijk traject te versterken zijn door de wetgever in 2008 drie instrumenten geïntroduceerd (dwangakkoord, voorlopige voorziening en moratorium).⁵⁶ Op grond van het dwangakkoord kan de rechter de weigerende crediteuren alsnog dwingen om mee te werken aan de voorgestelde minnelijke regeling. Die mogelijkheid is vastgelegd in artikel 287a Fw. Mogelijkheden tot een voorlopige voorziening zijn neergelegd in artikel 287b Fw en 287 lid 4 Fw.

Een relevante uitspraak met betrekking tot het dwangakkoord werd in 2012 door de Hoge Raad gedaan. De Hoge Raad oordeelde dat de toewijsbaarheid van een (primair) verzoek op de voet van art. 287a lid 1 Fw om een bevel tot instemming met een schuldregeling, niet afhankelijk is van de toewijsbaarheid van een (subsidiar) verzoek op de voet van art. 284 lid 1 Fw tot toepassing van de schuldsaneringsregeling.⁵⁷ Dat gebeurt onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis van de regeling.⁵⁸

⁵⁵ Hoge Raad (28-6-2013), ECLI:NL:HR:2013:48.

⁵⁶ Kamerstukken II 2001/2002, 28 258, nr. 1 en 2.

⁵⁷ Hoge Raad (14-12-2012). LJN: BY0966.

⁵⁸ Kamerstukken II 2005-2006, 29 942, nr. 7, p. 87, en Kamerstukken I 2006-2007, 29 942, C, p. 6-7.

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18 (6^e etage)

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl