

Vergaderjaar 2001–2002

28 258

Evaluatie Wet schuldsanering natuurlijke personen

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2002

De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) is op 1 december 1998 in werking getreden. Tijdens de mondelinge plenaire behandeling heeft de toenmalige Minister van Justitie uw Kamer twee jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie toegezegd.

Bij brief van 30 mei 2001¹ heeft de eerste ondergetekende u het WODC-evaluatierapport «Van schuld naar schone lei» toegezonden. Daarbij is vermeld dat de organisaties die bij de uitvoering van de Wsnp zijn betrokken en andere departementen, in het bijzonder Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken bij de voorbereiding van het kabinetsstandpunt zullen worden betrokken. In genoemde brief is de hoop uitgesproken u nog in het najaar van 2001 omtrent het kabinetsstandpunt te kunnen informeren. In de brief van 29 november 2001² is u medegedeeld dat meer tijd nodig was voor nadere uitwerking en afstemming en dat naar verwachting in de maand februari 2002 het kabinetsstandpunt kon worden aangeboden. Hierbij treft u bedoeld kabinetsstandpunt aan.

De Wsnp wordt wel gekenschetst als sociale wetgeving binnen het privaatrecht. Hiermee wordt onder meer onder woorden gebracht dat de Wsnp niet kan worden losgezien van de schuldenproblematiek en het mede daarop gerichte armoedebeleid. De Wsnp dient beschouwd te worden als onderdeel en sluitstuk van de keten van schuldhulpverlening. Deze evaluatie en de daaraan te verbinden beleidsvoornemens willen wij uitdrukkelijk in dat kader plaatsten.

Om deze reden wordt deze brief zowel door de Minister van Justitie als door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ondertekend.

Nu de evaluatie van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) door het WODC is uitgevoerd bestaat een eerste indruk van de effecten van de wet in de praktijk. Een eerste indruk, omdat de wet ten tijde van het onderzoek nog maar twee jaar werd toegepast en er nog nauwelijks

¹ Just000452.

² Just001056.

schone leien waren verleend. De evaluatie heeft dan ook het karakter van een «early warning».

Omtrent het evaluatierapport en de daarin opgenomen aanbevelingen hebben wij overleg gevoerd met het veld.

De conclusies en aanbevelingen van het WODC onderschrijven wij in grote lijnen. De evaluatie is waardevol omdat de daarin opgenomen aanbevelingen de mogelijkheid bieden om tussentijds beleid en wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan waar nodig aan te passen. Tegelijkertijd stellen wij vast dat er thans geen aanleiding is voor fundamentele veranderingen. Dit standpunt is in lijn met hetgeen uit het veld naar voren is gebracht.

De Wsnp heeft drie doelstellingen:

- voorkomen dat natuurlijke personen tot in lengte van dagen door schuldeisers worden achtervolgd;
- bevorderen van de bereidheid van schuldeisers akkoord te gaan met een minnelijke regeling (de «stok achter de deur»);
- terugdringen van het aantal faillissementen van natuurlijke personen.

Eerste doelstelling

Het WODC heeft de Wsnp tegen de achtergrond van genoemde doelstellingen geëvalueerd en geconstateerd dat de wet aan haar eerste doelstelling voldoet. Dat is een belangrijk gegeven. De in het rapport genoemde cijfers kunnen als volgt worden geactualiseerd: In de periode sinds de inwerkingtreding van de wet tot en met 31 december 2001 is in 17 958 zaken toepassing van de Wsnp uitgesproken. In 2735 gevallen werd de Wsnp inmiddels beëindigd waaronder 892 gevallen waarin een schone lei werd verleend. Op 31 december 2001 waren derhalve 15 223 zaken in procedure met uitzicht op een schone lei. Hierbij dient te worden bedacht dat het wettelijk saneringstraject in beginsel drie jaar duurt, zodat gerekend vanaf de datum van inwerkingtreding de reguliere uitstroom met schone lei pas in de loop van 2002 zijn beslag zal krijgen.

Het WODC maakt echter de volgende kanttekeningen:

- De integratie van de Wsnp met de schuldhulpverlening heeft nog onvoldoende aandacht, waardoor de duurzaamheid van de schone lei niet verzekerd is;
- Slechts een klein gedeelte van de schuldenaren waarvan het minnelijk traject mislukt vraagt een wettelijke schuldsanering aan.

Deze kanttekeningen onderstrepen dat de Wsnp niet op zichzelf staat. De wet biedt een sluitstuk voor een minnelijk schuldhulpverleningstraject en is niet bedoeld als een op zichzelf staande procedure.

Dit houdt in dat er tussen het minnelijk en het wettelijk traject een goede wisselwerking moet zijn, leidend tot een integrale benadering waardoor de schuldenproblematiek van individuele burgers grondig wordt aangepakt. Zowel de problematische schulden als de oorzaken daarvan moeten worden aangepakt. Hiervoor zijn in veel gevallen maatregelen noodzakelijk die buiten de werking van de Wsnp vallen, zoals reïntegratie op de arbeidsmarkt, gedragsverandering en herhuisvesting.

Tweede doelstelling

Ten aanzien van de tweede doelstelling van de Wsnp, de «stok achter de deur», noemt het WODC verschillende aanwijzingen dat de Wsnp onvoldoende als zodanig werkt. In de praktijk blijkt het aantal minnelijke schuldsaneringsregelingen te dalen en pakt het wettelijk traject soms financieel

gunstiger uit voor schuldeisers dan het minnelijk traject. Dit wordt veroorzaakt doordat de wet er op is ingericht om ook aanwezige vermogensbestanddelen te inventariseren en ten behoeve van de boedel te liquideren. Bovendien blijkt dat schuldeisers vanwege het strengere karakter vaak meer vertrouwen hebben in het wettelijk dan in het minnelijk traject. Deze constatering van het WODC baren ons zorgen. Het lijkt erop dat de Wsnp soms zelfs eerder als een «stok naar de deur» dan als een «stok achter de deur» werkt, hetgeen niet de bedoeling van de wetgever is geweest. Bij de opzet van de Wsnp is er immers van uitgegaan dat de zwaarte en duur van de procedure schuldeisers ervan zou weerhouden aan te sturen op het wettelijk traject. Bovendien was de aanname dat het van de boedel te betalen salaris van de bewindvoerder, de publicatiekosten e.d. er toe zouden leiden dat de opbrengsten voor de schuldeisers lager zouden zijn dan uit het minnelijk traject. De Wsnp blijkt echter voor schuldeisers aantrekkelijk te zijn omdat de schuldenaar dan onder een streng wettelijk regiem wordt geplaatst, waarvan hij voorts- als hij een schone lei krijgt – in principe gedurende een periode van tien jaar geen gebruik meer kan maken.

De vraag rijst of het minnelijk dan wel het wettelijk traject moet worden aangepast om het geconstateerde probleem weg te nemen. Wij constateren dat in beide trajecten verbeteringen mogelijk zijn. Vooral zal het streven er op gericht dienen te zijn het vertrouwen van de schuldeisers in de minnelijke schuldhulpverlening te vergroten. Wij geven ons er daarbij rekenschap van dat de minnelijke schuldhulpverlening tot de verantwoordelijkheid van gemeenten behoort. Het rijk draagt de verantwoordelijkheid gemeenten hiertoe te stimuleren en te faciliteren.

Derde doelstelling

Tenslotte meldt het WODC dat de derde doelstelling, daling van het aantal faillissementen van natuurlijke personen, wordt gehaald. Daarbij plaatst het WODC wel de kanttekening dat de periode waarvoor deze conclusie geldt kort is. Inmiddels blijkt het aantal faillissementen van natuurlijke personen na een scherpe daling in 1999 ten gevolge van de inwerkingtreding van de wet weer te zijn gestegen, onder meer als gevolg van tussentijdse beëindigingen van wettelijke trajecten. Achtergrond hiervan is dat schuldenaren zich bij het begin van de toepassing van de Wsnp vergissen in de consequenties.

De vereisten van de WSNP t.a.v. inkomen, toezicht, postblokkade en geen vrijheid om nieuwe schulden te maken zijn blijkbaar voor niet alle schuldenaren vol te houden.

Ook deze ontwikkeling baart ons zorgen. Een eenmaal ingezet wettelijk traject moet in principe worden afgemaakt. Bij tussentijdse beëindiging die in het algemeen uitmondt in een faillissement zijn de problemen van de schuldenaar nog lang niet opgelost en zijn bovendien de kosten en inspanningen van rechter-commissaris en bewindvoerder veelal voor niets geweest.

Het WODC doet aanbevelingen die betrekking hebben op verbetering van de instrumenten voor het wettelijk traject, organisatie van het wettelijk traject, verbetering van de werking van de «stok achter de deur», het streven naar een duurzame oplossing, verbetering van de minnelijke schuldhulpverlening en de aansluiting daarvan op het wettelijk traject, de positie van schuldeisers en aandacht voor ondernemers natuurlijke personen.

In dit standpunt geven wij aan welke maatregelen tot aanpassing van de Wsnp dan wel de uitvoering daarvan (zullen) worden voorbereid. Deze

maatregelen behoren tot de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie.

Hiervoor gaven wij reeds aan dat de uitvoering van de Wsnp niet op zichzelf staat en dat er een goede wisselwerking moet zijn tussen het minnelijk en het wettelijk traject. In verband hiermee geven wij in dit standpunt ook aan welke maatregelen tot verbetering (zullen) worden voorbereid ten aanzien van het minnelijk traject. De voorgenomen maatregelen sluiten aan bij de concrete streefdoelen over de aanpak van problematische schulden, waarvoor de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid primair verantwoordelijk is.

Samenvattend geeft de evaluatie van de Wsnp aanleiding tot de volgende beleidsvoornemens.

Sociale zaken en werkgelegenheid:

- Verwezenlijking van de doelstellingen van het Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting op het terrein van problematische schulden en schuldhulpverlening¹ (NAP 2001). Hiertoe zal nader overleg met de VNG/gemeenten worden gevoerd met als belangrijke aandachtspunten de kwaliteit van en beleidsinformatie over integrale schuldhulpverlening. Concrete activiteiten op dit terrein zijn de ontwikkeling van een kwaliteitsmodel, een pilotproject benchmark schuldhulpverlening, onderzoek naar ervaringscijfers (uniforme registratiesystemen). Het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening² richt zich op genoemde activiteiten.
- In samenwerking met de ministers van Economische zaken en Justitie bevorderen van een infrastructuur voor minnelijke schuldhulpverlening aan ondernemers. Verder bezien in hoeverre het Besluit bijstandverlening zelfstandigen een prominentere rol kan spelen in de schuldenproblematiek van ondernemers. Deze aanbeveling is ook reeds gedaan door de MDW-werkgroep herziening faillissementsrecht tweede fase, en is overgenomen door het kabinet.
- Verbetering betrokkenheid schuldeisers bij minnelijke schuldhulpverlening onder meer door subsidie te verlenen voor de totstandkoming van een schuldeisersplatform.
- Uitvoering van een onderzoek naar uitvallers.
- Aandacht voor de toename van problematische schulden bij jongeren. Dit mede naar aanleiding van de motie Noorman-den Uyl c.s.³
- Ondersteuning van de organisatie van de minnelijke schuldhulpverlening, bijvoorbeeld door bevordering van een goede infrastructuur. In dit verband verkennen of certificering van minnelijke schuldhulpverlening mogelijk is, mede om de kwaliteit van het minnelijk traject te verbeteren.

Sociale zaken en werkgelegenheid en Justitie gezamenlijk:

- Verbetering van de inhoud en kwaliteit van de gemeentelijke verklaring ex art. 285 Fw
- Herhaald evaluatieonderzoek naar de werking van de Wsnp in samenhang met de evaluatie van het NAP in 2007.
- Onderzoek van de mogelijkheid om de registratie bij het BKR uit te breiden.

Justitie:

Met betrekking tot de uitvoering:

- Verbetering van de informatievoorziening over het wettelijk traject opdat schuldeisers en schuldenaren beter op de hoogte zijn van de gevolgen van de toepassing van de Wsnp.

Met betrekking tot wet- en regelgeving:

- Introductie van de bevoegdheid van de faillissementsrechter om voor-

¹ SZW, 1 juni 2001, het NAP kent een tweejaarlijkse cyclus.

² Het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening bevordert de totstandkoming van integraal schuldenbeleid op lokaal en regionaal niveau. Het bestaat uit vertegenwoordigers van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), de Maatschappelijk Ondernemers Groep (MO groep), sectie Algemeen Maatschappelijk Werk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het Ministerie van SZW is als waarnemer bij het Platform betrokken. Het Platform ontvangt voor haar werkzaamheden subsidie van SZW.

³ Motie van 13 december 2001, 28 000 XV, nr. 23.

afgaand aan de beslissing op een verzoek tot toelating tot de Wsnp een (dwang)akkoord op te leggen.

- Introductie van een regeling op grond waarvan de rechter-commissaris de schuldenaar aanwijzingen kan geven zonder dat daarvoor een saneringsplan behoeft te worden vastgesteld of gewijzigd.
- Verlenging van de in art. 292 tweede lid, Fw genoemde termijn van acht tot veertien dagen en de in art. 292 derde lid, Fw genoemde termijn van twintig tot dertig dagen. Voorts bezien of de inzagetermijn voorafgaand aan de verificatie dient te worden verlengd.
- Het treffen van een eenduidige regeling ten aanzien van uithuiszettingen tijdens de Wsnp, bijvoorbeeld analoog aan die voor energieleverantie (art. 304 Fw).
- Regeling van de gevolgen van overlijden van een schuldenaar gedurende de looptijd van de saneringsregeling, al of niet aansluitend bij het faillissement van de nalatenschap, en wellicht afhankelijk van de stand van het schuldsaneringstraject
- Wijziging van art. 350 Fw waardoor de schuldenaar zelf tijdens de looptijd van de wettelijke saneringsregeling beëindiging kan verzoeken, welke beëindiging dan van rechtswege zal leiden tot faillissement.
- Introductie van een regeling waardoor door de strafrechter opgelegde sancties en in het bijzonder schadevergoedingsmaatregelen van de Wsnp, dan wel de schone lei kunnen worden uitgezonderd.
- Introductie van een kennisgevingverplichting die tot gevolg heeft dat schuldeisers worden geïnformeerd over de indiening van een verzoek om toelating tot de Wsnp.

Met de NVvR en de Raad voor de Rechtspraak vindt nog overleg plaats over de wijze waarop bovengenoemde punten het beste kunnen worden geregeld, en over de vraag of verdere vereenvoudiging op onderdelen nog mogelijk en gewenst is.

In de bij deze brief behorende notitie zijn ons standpunt ten aanzien van de evaluatie van de Wsnp en de door ons voorgenomen maatregelen nader verwoord. Hiermee beogen wij een bijdrage te leveren aan de terugdringing van de schuldenproblematiek.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. A. F. G. Vermeend

KABINETSTANDPUNT EVALUATIE WET SCHULDSANERING NATUURLIJKE PERSONEN

Inleiding

Het WODC-rapport «Van schuld naar schone lei» bevat beleidsaanbevelingen die zijn gebaseerd op onderzoeksmateriaal dat is opgebouwd gedurende de eerste twee jaar van uitvoering van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). In de aanbiedingsbrief is reeds aangegeven dat de evaluatie het karakter heeft van een «early warning», die aanleiding kan geven tot lichte bijstellingen van regelgeving en uitvoeringspraktijk.

Voor rigoureuze ingrepen in de Wsnp is het nog te vroeg.

De ministers van Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid geven hieronder aan welke maatregelen zij voornemens zijn te nemen naar aanleiding van de beleidsaanbevelingen van het WODC. Een samenvatting van deze maatregelen is opgenomen in de bij dit standpunt behorende aanbiedingsbrief.

Over de beleidsaanbevelingen van het WODC heeft op verschillende momenten overleg plaatsgevonden met betrokken organisaties. Nadat schriftelijke reacties op het WODC-rapport waren ingewonnen is op 28 september 2001 een expertmeeting gehouden, waar vertegenwoordigers van de betrokken organisaties hun reactie konden toelichten. Vervolgens is een concept-kabinetsstandpunt voorbereid dat met betrokken organisaties is besproken. Het verkregen commentaar is verwerkt in dit kabinetsstandpunt. Tijdens het overleg is duidelijk geworden dat (integrale) schuldhulpverlening vele aspecten heeft die de aandacht verdienen. In dit kabinetsstandpunt worden voornemens gepresenteerd die in vervolg daarop, wederom in overleg met betrokken organisaties, tot stand zullen worden gebracht.

De schuldsaneringsregeling natuurlijke personen maakt deel uit van de Faillissementswet, maar neemt daarbinnen toch een geheel eigensoortige plaats in. De herziening van onderdelen van de Faillissementswet in het kader van de tweede fase van de MDW-operatie, waarover de Minister van Justitie uw Kamer recentelijk heeft ingelicht bij brief van 3 december 2001¹, moet dan ook los worden gezien van het traject naar aanleiding van de evaluatie door het WODC. Genoemde moderniseringsoperatie richt zich ook niet op de schuldsaneringsregeling, die pas drie jaar in werking is.

Leeswijzer

In dit standpunt wordt de volgorde en hoofdstukindeling van het evaluatierapport aangehouden:

1. Verbetering stok achter de deur werking
2. Streven naar een duurzame oplossing
3. Verbetering voorwerk
4. Verbetering instrumenten wettelijk traject
5. Organisatie
6. Positie schuldeisers
7. Ondernemers
8. Aanbevelingen tot monitoring en nader onderzoek

Aan het slot is een opgave van actuele cijfers toegevoegd

Belangrijkste afkortingen:

Wsnp: Wet schuldsanering natuurlijke personen

Recofa: Werkgroep faillissementen van de Nederlandse vereniging voor rechtspraak

NVVK: Nederlandse vereniging voor volkskrediet

¹ 24 036, nr. 238.

NVvR: Nederlandse vereniging voor rechtspraak
NAP: Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting
Bbz: Besluit bijstandsverlening zelfstandigen

De aanbevelingen van het WODC zijn steeds in cursief weergegeven.

1. Verbetering stok-achter-de-deur-werking

1.1 De berekening van het vrij te laten bedrag tussen het minnelijk en wettelijk traject – en ook binnen beide trajecten – moet parallel lopen.

Ingeval van problematische schulden onderzoekt de schuldhulpverlener de mogelijkheid van een schuldregeling voor de schuldenaar. Indien die mogelijkheid er is, wordt met de schuldenaar een betalingsregeling getroffen, waarbij een bepaald deel van zijn inkomen, het zogenoemde vrij te laten bedrag, wordt vrij gelaten. Het WODC heeft aangegeven dat de berekening van het vrij te laten bedrag in zowel het minnelijk als het wettelijk traject gelijk moet zijn. Dit voorkomt dat schuldenaren in het ene traject slechter af zijn dan in het andere. Omgekeerd geldt dit ook voor schuldeisers. De berekeningsmethode voor het vrij te laten bedrag was in de afgelopen jaren verschillend geregeld door de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) en de Werkgroep faillissementen van de Nederlandse vereniging voor rechtspraak (Recofa). Dit leidde tot onduidelijkheid voor schuldhulpverleners, schuldeisers en schuldenaren. Het verschil bestond onder meer uit de wijze waarop met bepaalde berekeningscomponenten werd omgegaan, zoals het vakantiegeld en woonlasten, en het basispercentage dat beide organisaties hanteerden (94% en 95%). NVVK en Recofa hebben medio 2001 overeenstemming bereikt over een uniforme berekeningsmethode van het vrij te laten bedrag. Voor zowel het minnelijk traject (NVVK) als het wettelijk traject (Recofa) geldt nu 95% als uitgangspunt en worden dezelfde opslagpercentages gebruikt. De nieuwe gezamenlijke berekeningsmethode is inmiddels geïmplementeerd.

1.2 Schuldeisers moeten kunnen vertrouwen op de kwaliteit van minnelijke organisaties. Er zou meer uniformiteit moeten komen in de werkwijze van minnelijke organisaties. Tevens is een kwaliteitscontrole of kwaliteitscertificering wenselijk voor het minnelijk traject.

De integrale schuldhulpverlening wordt, afhankelijk van de lokale situatie, vormgegeven en uitgevoerd door (samenwerkingsverbanden) van gemeenten/sociale diensten, maatschappelijk werk en kredietbanken. Gemeenten zijn in staat verbindingen te leggen tussen deze verschillende sectoren en vervullen hierin dan ook een regierol. Ze zijn hierin autonoom en zijn, buiten het wettelijke traject op grond van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp), niet gehouden aan wettelijke regels. In 1999 is er, in opdracht van het ministerie van SZW¹, onderzoek gedaan naar de manier waarop gemeenten de schuldhulpverlening vorm en inhoud geven. De algemene conclusie is dat in vrijwel alle gemeenten een kerninstrumentarium van preventief beleid en een curatief hulpverleningspakket aanwezig is. Tussen gemeenten bestaan wel grote verschillen in de wijze waarop de schuldhulpverlening is vormgegeven. Dit is mede afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden, de beschikbare financiën en de prioriteiten van het gemeentebestuur. Deze diversiteit betreft zowel de mate waarin schuldhulpverlening wordt aangeboden als de wijze waarop deze wordt uitgevoerd. Een en ander beïnvloedt de mate waarin het terugdringen van problematische schulden kan worden verwezenlijkt. Om deze reden bestaat aanleiding tot maatregelen waardoor, met behoud van het primaat van de gemeenten, een grotere uniformiteit in de beschikbaarheid en wijze van uitvoering van schuldhulpverlening wordt bevorderd. Ten aanzien van problematische schulden zijn door het kabinet reeds twee streefdoelen geformuleerd:

1. uniforme registratie in 2003 van alle trajecten voor schuldhulpverlening.
2. vermindering van het aantal problematische schulden in 2005 met 10%.

¹ Min. SZW: Gemeentelijke Schuldhulpverlening 1999, febr. 2000.

Deze streefdoelen zijn opgenomen in het Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (NAP 2001¹) dat is opgesteld onder regie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in samenwerking met meerdere departementen, waaronder het Ministerie van Justitie.

In dit verband zijn speerpunten van beleid: het terugdringen van het aantal huishoudens met problematische schulden met behulp van een goede integrale aanpak van de schuldenproblematiek, het in kaart brengen van alle schuldhulpverleningstrajecten (peiljaar 2003) en het verminderen van uitval uit een hulpverlenings-, c.q. schuldsanerings-traject.

De integrale schuldhulpverlening is momenteel zeer in beweging. Met behulp van diverse kwaliteitsinstrumenten wordt door het ministerie van SZW, de VNG en het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening gewerkt aan kwaliteitsverbetering:

- In het kader van de GSD-benchmark wordt bij een beperkt aantal gemeenten een pilotproject benchmarking schuldhulpverlening uitgevoerd. Deze benchmark is gericht op doeltreffendheid, doelmatigheid en cliëntgerichtheid van de schuldhulpverlening en dient te leiden tot een verbeterde gegevenshuishouding, een standaardisatie van begrippen en tot kwaliteitsverbetering doordat gemeenten van elkaars praktijk leren.
- Er wordt in de sector schuldhulpverlening nadrukkelijk de wens geuit voor een duidelijk kader waarbinnen integrale schuldhulpverlening kan plaatsvinden. In opdracht van het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening wordt een kwaliteitsmodel uitgewerkt. Voorts zullen de mogelijkheden tot certificering van schuldhulpverleners (publieke en private organisaties) worden verkend.
- Ook schuldeisers worden in de dagelijkse praktijk met deze diversiteit van gemeentelijke hulpverlening geconfronteerd, hetgeen niet bevorderlijk is voor het in het algemeen bij hen bestaande imago van de schuldhulpverlening. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat de NVVK al geruime tijd voor haar leden een Gedragscode Schuldregeling hanteert waarin staat aan welke voorwaarden een schuldregeling, of -bemiddeling moet voldoen. Deze gedragscode wordt dit jaar door de NVVK geëvalueerd. Vanuit schuldeiserskring is opgemerkt dat de gedragscode zowel naar inhoud als uitvoering wellicht kan worden aangescherpt. De NVVK ontwikkelt met financiële ondersteuning van het rijk een landelijk platform voor schuldeisers. Dit platform zal periodiek overleggen over de Gedragscode Schuldregeling van de NVVK, de berekening van de aflossingscapaciteit, de ontwikkeling van modelconvenanten en over de Wsnp.
- Er zal een grote inzet vanuit gemeenten moeten komen op de lokale schuldhulpverlening. Het Rijk zal hierbij een stimulerende en faciliterende rol vervullen en dit betrekken bij de afspraken tussen Rijk en VNG/gemeenten.

Op 24 april 2001 hebben Minister Vermeend van SZW en wethouder Bovens namens de VNG de bestuurlijke afspraken in het kader van Agenda voor de Toekomst² ondertekend. De inzet is gericht op een verdere daling van het aantal bijstands-, IOAW- en IOAZ-gerechtigden, Vervolgens zijn reeds bestuurlijke afspraken met de gemeenten Den Haag en Utrecht en voorts met de G26³ gemaakt.

Schuldhulptrajecten worden in dit kader opgevat als flankerend beleid voor sociale diensten om de gemaakte afspraken over activiteiten gericht op reïntegratie te realiseren. De genoemde gemeenten kunnen in dit verband door het Rijk (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) gesubsidieerde projecten en experimenten uitvoeren, onder meer op het terrein van schuldhulpverlening. Dergelijke projecten dienen dus in het teken te staan van het begeleiden van mensen met problematische schulden naar een financieel zelfstandig bestaan.

¹ NAP 2001, SZW 1 juni 2001. Het NAP kent een tweejaarlijkse evaluatiecyclus.

² Bestuurlijke afspraken SZW-VNG 2001-2004 van 24 april 2001.

³ De gemeenten Almelo, Arnhem, Breda, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Tilburg, Venlo en Zwolle (kortweg bekend als de G21). De gemeenten Alkmaar, Amersfoort, Emmen, Lelystad en Zaanstad (ook de G5 genoemd). De G21 plus deze laatste gemeenten worden «de G26» genoemd.

1.3 In het minnelijk traject zou er meer gebruik gemaakt kunnen worden van het dwangakkoord of kort geding om weigerachtige schuldeisers over de streep te halen.

Thans bestaat reeds de mogelijkheid middels een kort geding een dwangakkoord te realiseren. Deze mogelijkheid wordt echter te omslachtig en te duur geacht. Om deze reden zal ook in zaken waarin een schuldeiser op onredelijke gronden niet akkoord gaat thans doorgaans een Wsnp-verzoek worden ingediend. Met het oog op dergelijke zaken blijkt behoefte te bestaan aan een aanvullend instrument naast het kort geding. Een dergelijk instrument zou aldus vormgegeven kunnen worden dat de rechter bij een toelatingsverzoek Wsnp (waarbij derhalve aan de Wsnp-vereisten inclusief de toelatingsverklaring ex art. 285 Faillissementswet (Fw) dient te worden voldaan) alvorens daarop te beslissen op verzoek of ambtshalve eerst kan bezien of een dwangakkoord is aangewezen. Indien hieromtrent niet aanstonds duidelijkheid bestaat kan de rechter een voorlopige toelating tot de Wsnp bepalen, waardoor door de bewindvoerder de nodige informatie kan worden verzameld. Indien de rechter geen dwangakkoord oplegt, beslist hij vervolgens over de (definitieve) toepassing van de Wsnp. Op deze wijze kan dan worden voorkomen dat in gevallen waarin dat niet nodig is een geheel Wsnp-traject moet worden doorlopen. Verder kan op deze wijze de werking van de Wsnp als stok-achter-de-deur worden versterkt omdat schuldeisers er niet meer van uit kunnen gaan dat niet-instemming met een minnelijk voorstel zal leiden tot toepassing van de Wsnp.

1.4 Om te voorkomen dat in spoedeisende gevallen (bijvoorbeeld bij een dreigende uithuiszetting) geen minnelijk traject wordt doorlopen, maar meteen een Wsnp-aanvraag wordt gedaan, zou er in het minnelijk traject een moratorium mogelijk moeten zijn.

De term moratorium ziet op de opschorting van de bevoegdheid vorderingen te executeren. Het veld van minnelijke schuldhulpverlening dringt er op aan een dergelijk instrument in het leven te roepen om als het ware een adempauze te creëren waarin een minnelijk voorstel kan worden uitgewerkt. Vooral in die gevallen waarin voor de schuldenaar een bedreigende situatie ontstaat, te denken valt aan bijvoorbeeld huisuitzetting, zou daaraan behoefte bestaan. Op die wijze zou ook kunnen worden voorkomen dat overhaast een Wsnp verzoek moet worden ingediend. Voorop gesteld dient te worden dat de via de Wsnp te verkrijgen schone lei reeds een belangrijke inbreuk betekent op het beginsel dat schuldeisers betaling van hun vorderingen kunnen verlangen. Een in het minnelijk traject in te roepen moratorium zou een te ver strekkende verdere inbreuk op dit beginsel betekenen.

Van belang is voorts dat reeds de mogelijkheid van het civiele kort geding bestaat, waarbij bijvoorbeeld een ontruimingsverbod kan worden gevorderd. De vraag is wat een aparte moratoriumprocedure ter ondersteuning van de minnelijke schuldhulpverlening daaraan zou toevoegen. Veeleer lijkt het gevaar te bestaan dat de wettelijke schuldsanering als het ware naar voren zou opschuiven.

Tenslotte dient bedacht te worden dat ook voor de beslissing op een dergelijk moratoriumverzoek het nodige voorwerk gedaan zal moeten worden. Een moratorium zal door de rechter moeten worden opgelegd en is slechts denkbaar op basis van een goed gedocumenteerd verzoek vergelijkbaar met de verklaring ex art. 285 Fw. Immers zal beoordeeld moeten worden of voortzetting van de executie misbruik van recht oplevert dan wel in strijd is met de redelijkheid en billijkheid. Dit betekent dat ook aan het inroepen van het aanbevolen moratorium gedegen voorwerk vooraf zal moeten gaan. Zo bezien is er wellicht weinig praktisch verschil tussen het voorgestelde moratorium en de voorgenomen wetswijziging

die het de Wsnp-rechter mogelijk maakt voorafgaand aan de toelatingsbeslissing een dwangakkoord op te leggen.

De inspanning dient veeleer te worden gericht op versterking van de minnelijke schuldhulpverlening en vergroting van het daarin door schuldeisers te stellen vertrouwen. Langs die weg zou bereikt moeten worden dat schuldeisers bereid zijn vrijwillig de executie op te schorten omdat er voldoende vertrouwen bestaat dat in de minnelijke schuldhulpverlening ook het schuldeisersbelang voldoende is gewaarborgd.

Een eerste vereiste is om problematische schuldsituaties vroegtijdig te signaleren en het oplopen van schulden te voorkomen. Daartoe zouden gemeenten centrale meldpunten kunnen inrichten waar huurschulden en dreigende uithuiszettingen gemeld kunnen worden. De gemeente kan op een dergelijke melding actie ondernemen. Op veel plaatsen werken overigens al dergelijke meldpunten.

Voorts kunnen tussen de minnelijke schuldhulpverlening en schuldeisers afspraken gemaakt worden over vrijwillige opschorting van de executie. Een succesvol voorbeeld is de «Vliegende Hollander» in Amsterdam, die sinds 1998 bemiddelt bij dreigende uithuiszetting. De medewerkers van dit preventieproject zijn in dienst van het Leger des Heils en de Stichting HVO-Querido. Zij hebben vooral een signalerende en coördinerende taak. Door derden, onder wie deurwaarders, worden zij op probleemgevallen gewezen. De Vliegende Hollander bemiddelt vervolgens bijvoorbeeld bij de woningbouwvereniging of het Riagg, of zorgt ervoor dat de betreffende huurder bij een bureau voor schuldhulpverlening wordt aangemeld. In 2001 is in circa 350 situaties bemiddeld. In 85% met een succesvol resultaat. In 2002 krijgt het project 4 ton meer ter beschikking, waardoor de formatie wordt uitgebreid naar acht preventiemedewerkers. Verwacht wordt dat de Vliegende Hollander in 2002 zo'n 500 huurders in de stad zal kunnen helpen.

1.5 Schuldhulpverleners moeten meer voorlichting geven aan schuldeisers over de gevolgen van de Wsnp. Zij zouden bij het aanbieden van een schuldregeling aan schuldeisers tevens informatie dienen te verstrekken over de mogelijkheid dat de schuldenaar een aanvraag voor de Wsnp kan doen en welke financiële gevolgen dit voor hen kan hebben.

De Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch beziet thans hoe het reeds voorhanden informatiemateriaal nog kan worden verbeterd of uitgebreid en via welke kanalen dit kan worden verspreid. Specifieke informatiemateriaal voor schuldeisers is in voorbereiding.

1.6 Er moet een minnelijk traject voor ondernemers komen.

Verwezen zij naar hoofdstuk 7.

2. Streven naar een duurzame oplossing

De Wsnp moet geen tijdelijke oplossing bieden voor schuldenaren. Om te bevorderen dat de schone lei van duurzame aard zal zijn wordt het volgende aanbevolen.

2.1 De oorzaken van de problematische schuldsituatie moeten in het minnelijk traject worden geïnventariseerd. Het moet duidelijk zijn of de schuldsituatie voortkomt uit een eenmalig probleem, een structureel gedragsprobleem of een structurele onbalans tussen uitgaven en inkomen. Indien nodig dan kan de schuldenaar specifieke hulpverlening aangeboden krijgen of kan hulpverlening verplicht worden gesteld (bijvoorbeeld budgetbegeleiding). De integrale hulpverlening zal in het wettelijk traject door moeten blijven lopen (en eventueel ook daarna).

2.2 Bewindvoerders, hulpverlening en andere partners in de integrale schuldhulpverlening moeten elkaar op de hoogte houden indien zich problemen voordoen met een cliënt.

2.3 Omdat niet kan worden verwacht dat bewindvoerders zicht hebben op de achterliggende problematiek van een cliënt, zou er een integraal schuldhulpverleningsloket moeten zijn waar ze schuldenaren naar kunnen verwijzen. Bij dit loket wordt vervolgens bepaald welke hulp de betreffende persoon nodig heeft.

2.4 Het verdient aanbeveling de integrale aanpak af te stemmen met het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening. Zij hebben onlangs een «referentiemodel» gepresenteerd dat brede toepassing verdient.

2.5 De signaleringsfunctie in het wettelijk traject kan beter. Bewindvoerders moeten schuldenaren met problemen doorverwijzen om de oorzaken van de schuldenproblematiek aan te pakken.

In het verleden is onderzoek gedaan naar de oorzaken van schulden, zoals het rapport van de commissie Boorsma: *Schulden: naar*¹, het onderzoek *Schuldregeling en beslag*² en het onderzoek *Problematische schulden, zicht op het onzichtbare*³. In het eerste onderzoek is aangegeven dat de oorzaken van problematische schuldsituaties divers zijn en onderscheidt men vier soorten problematische schulden: overlevingsschulden, compensatieschulden, aanpassingsschulden en overkrediteringsschulden. In het tweede onderzoek is vooral gekeken naar de omvang van recidive en de oorzaken daarvan. Het onderzoek was er vooral op gericht te achterhalen of kenmerken van de schuldregeling of het beslag en kenmerken van de schuldhulpverlening de kans op recidive vergroten dan wel verkleinen.

Naast de vaststelling van de omvang van risicovolle schulden neemt de beschrijving van oorzaken ook een belangrijke plaats in binnen het laatstgenoemde onderzoek. In dit onderzoek zijn oorzaken van problematische schulden uitgewerkt in endogene oorzaken (in de persoon zelf gelegen oorzaken, zoals een gat in de hand, onvermogen tot beheer van de gezinsfinanciën, gebrek aan kennis omtrent financiële verplichtingen, psychische problemen) en exogene oorzaken (oorzaken gelegen buiten de persoon, zoals terugval in inkomen, structureel laag inkomen, eenmalige hoge uitgaven, schulden uit ex-partner relatie). Ook is een combinatie van beide typen oorzaken mogelijk. Deze endogene en exogene oorzaken zijn afgezet tegen de schuldkenmerken en de huishoudkenmerken en tevens bezien in samenhang met manieren die men hanteert om uit de schulden situatie te komen, de zgn. oplossingsstrategieën.

Het NAP 2001 geeft aan dat problematische schulden integraal dienen te worden aangepakt door nauwe samenwerking tussen betrokkenen, met name sociale diensten, het algemeen maatschappelijk werk, schuldhulpverleningsinstanties en kredietbanken. De nadruk dient daarbij vooral ook op preventie komen te liggen. Er dient speciale aandacht te worden gegeven aan risicogroepen zoals jongeren, etnische minderheden, kleine zelfstandigen en dak- en thuislozen.

In oktober 2001 is het Nibud rapport Financieel gedrag van werkende jongeren 2001 verschenen. Hieruit blijkt dat het financieel gedrag van jongeren tot ongeveer 20 jaar die het voortgezet of middelbaar onderwijs bezoeken problemen oplevert. Op deze problematiek heeft de motie Noorman-den Uyl⁴ betrekking. Naar aanleiding van deze motie zal SZW in overleg met andere partijen een gezamenlijk plan van aanpak opstellen met concrete acties en maatregelen met name op het gebied van preventie.

Een intensieve begeleiding om te leren met geld om te gaan, kan voor veel van deze financieel kwetsbare groepen preventief werken. Daar waar de schuldproblemen al groot zijn, is begeleiding noodzakelijk om erger te voorkomen. Naast de financiële schuldregeling om tot een oplossing van

¹ Schulden: naar; Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek; Rapport van de Commissie Schuldenproblematiek, augustus 1994.

² Schuldregeling en beslag; Een onderzoek naar de gevolgen van schuldregeling en beslag voor recidive en voor arbeidsparticipatie, IVA Tilburg en Bureau Jehoel-Gijsbers, september 1997.

³ Problematische schulden: zicht op het onzichtbare, IVA Tilburg, januari 1999.

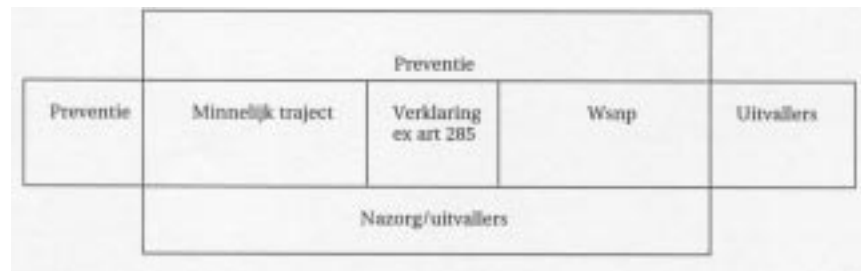
⁴ Motie van 13 december 2001, 28 000 XV, nr. 23.

de schulden te komen is een persoonlijke begeleiding dan ook zeker noodzakelijk en dient een integraal traject te worden aangeboden. Dit geldt zowel in het minnelijk als tijdens het wettelijk traject. Bijvoorbeeld begeleiding bij reïntegratie op de arbeidsmarkt.

Ter bevordering van schuldpreventie zal verder worden onderzocht of en hoe de registratie bij het BKR kan worden uitgebreid. Hiertoe hebben reeds verkennende gesprekken plaatsgevonden met de VNG, het Uitvoeringspanel (afgevaardigden van 15 sociale diensten, een vertegenwoordiger van de VNG en van Divosa) en BKR. Uit deze eerste oriëntatie blijkt dat de privacy-aspect zwaar weegt en het doel waarvoor de huidige centrale kredietregistratie is ingesteld een belangrijk aandachtspunt vormt bij de afweging of uitbreiding van de BKR mogelijk is.

Er bestaat reeds een werkmodel met een beschrijving van het primaire proces van de integrale schuldhulpverlening: Het zogenaamde Landelijk Referentiemodel Schuldhulpverlening¹. Een integrale aanpak kenmerkt zich door het tegelijkertijd werken aan financieel-technische en psychosociale oplossingen doordat naast schuldregeling ook psychosociale hulp; budgetbegeleiding en budgetbeheer wordt verleend. Dit vergt tevens dat er lokaal beleid geformuleerd wordt waarin de verschillende onderdelen en raakvlakken op elkaar afgestemd worden. De activiteiten vanaf de preventie tot en met de nazorg en zorg voor uitvallers moeten op onderdelen uitgewerkt zijn. Dit model voorziet tevens in een «procesbewaker». De organisaties die de trajecten met cliënten uitvoeren berichten volgens afspraak periodiek of de cliënt zich aan de voorwaarden houdt en hoe de trajecten verlopen. Andersom dient de procesbewaker in voorkomende gevallen andere instanties op de hoogte te houden van de voortgang van de integrale schuldhulpverlening. De samenhang tussen de verschillende activiteiten worden verduidelijkt in onderstaand schema:

Figuur: schema Integrale Schuldhulpverlening



Dit werkmodel helpt gemeenten bij de inrichting en de beschrijving van het proces. Omdat de integrale schuldhulpverlening nog sterk in ontwikkeling is, is het de bedoeling het referentiemodel in de loop van de tijd op basis van ontwikkelingen en ervaringen telkens aan te scherpen. Het wordt thans bij de gemeenten, Leeuwarden, Tilburg en Rotterdam geïmplementeerd.

De Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch heeft laten weten dat nadere aandacht voor het signaleren van achterliggende problemen, evenals het belang van goede contacten met de integrale schuldhulpverlening inmiddels een prominentere plaats heeft gekregen in het opleidingsprogramma voor bewindvoerders.

Tenslotte is van belang dat de kans op een duurzame schone lei na het doorlopen van de wettelijke schuldsanering ook wordt bevorderd door een goede selectie aan de poort. Bij de rechterlijke toelatingstoets van art. 288 Fw is in recentere rechtspraak reeds sprake van een kritischer goede

¹ Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening, december 2000.

trouw beoordeling, in die zin, dat alleen verzoekers die hun leven redelijk op orde hebben worden toegelaten tot de regeling, en ten aanzien van wie op die grond verwacht mag worden dat het wettelijk schuldsanerings-traject aansluit en voortbouwt op een gunstige uitgangspositie. Is van een zodanige uitgangspositie nog geen sprake, dan zal deze eerst met andere maatregelen bewerkstelligd moeten worden. Toepassing van de wettelijke schuldsanering heeft in zo'n geval weinig zin. Herhaald zij op deze plaats dat thans, dat wil zeggen drie jaar na invoering van de wet, nog geen recidive-gegevens bekend zijn.

3. Verbetering voorwerk

Met het oog op de overgang naar het wettelijk traject dient in het minnelijk traject het nodige voorwerk te worden verricht.

3.1 Indien een minnelijke regeling is mislukt, moet duidelijk worden beschreven waardoor de regeling is mislukt. Uit deze informatie kan de rechtbank eventueel afleiden of het aanbieden van een akkoord zin heeft, of de schuldenaar te goeder trouw is en of er gegronde vrees bestaat of de schuldenaar in het wettelijk traject zijn verplichtingen niet zal nakomen.

De term voorwerk is wellicht minder gelukkig omdat deze ten onrechte lijkt te impliceren dat het minnelijk traject geen eigenstandige betekenis heeft. Bedoeld is dat indien de overgang naar het wettelijk traject nodig blijkt een goede verslaglegging beschikbaar is van de in het minnelijk traject verrichte activiteiten en vergaarde informatie. Deze informatie dient te worden neergelegd in de door de gemeenten af te geven zogenaamde toelatingsverklaring ex art. 285 Fw. De kwaliteit en actualiteit van de hierin opgenomen gegevens zijn van groot belang voor het welslagen van de wettelijke schuldsanering. Onder aanbeveling 3.5 wordt aangegeven hoe een goede gemeentelijke weergave van de gegevens kan worden bevorderd. Op deze plaats is aan de orde dat de gemeente voor de invulling van deze verklaring afhankelijk van de informatie die zij vanuit de instellingen van schuldhulpverlening verkrijgt. Het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening heeft in 2001 een kwaliteitsinstrument Integrale Schuldhulpverlening laten ontwikkelen. Het Referentiemodel Schuldhulpverlening vormt de basis voor dit kwaliteitsproject. Het instrument beoogt gemeenten een methodiek aan te leveren om gestructureerd te werken aan verbetering van de gehele bedrijfsvoering, waaronder ook de verslaglegging bij de overgang naar het wettelijke traject. Het model wordt, na toetsing in 2002, aangeboden aan de lokale uitvoeringsorganisaties. Het is een middel om de kwaliteit van de dienstverlening op een gestructureerde en integrale manier verder te verhogen en zal de transparantie van het minnelijke traject vergroten.

3.2 Schuldenaren dienen beter voorgelicht te worden over de materiële en immateriële gevolgen van de Wsnp. Ook de functie van de bewindvoerder moet duidelijker worden belicht.

Het dient schuldenaren duidelijk te zijn dat niet reeds de toelating tot de Wsnp uitzicht biedt op een schone lei, maar dat daartoe voldaan moet worden aan een driejarige inspanningsplicht onder een streng regime. De Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch heeft al zorg gedragen voor het nodige voorlichtingsmateriaal. De raad beziet thans op welke wijze de informatievoorziening nog kan worden verbeterd. Zoveel mogelijk dient te worden voorkomen dat een eenmaal aangevangen wettelijke schuldsanering tussentijds moet worden beëindigd.

3.3 De wachttijden in het minnelijk traject dienen te worden aangepakt. Wachtljsten voor schuldhulpverlening leiden er toe dat schuldenaren in het wettelijk traject terecht komen terwijl dit niet nodig was geweest indien tijdig was ingegrepen.

Het gevolg van wachttijden in het minnelijk traject is dat cliënten die zich aanmelden vaak enige maanden moeten wachten voordat zij geholpen kunnen worden. Terwijl zij op de wachtlijst staan, neemt hun schuldenproblematiek vaak toe, waardoor het moeilijker wordt een minnelijke regeling te treffen. Verkorting van de wachttijden is van belang om het aantal geslaagde trajecten in de minnelijke regeling te vergroten. De wachtlijsten dienen zowel via de beperking van de instroom als via inkorting van de lijsten zelf aangepakt te worden. Gemeentelijke inspanningen op het terrein van schuldhulpverlening, waarover in het kader van Agenda voor de Toekomst zo mogelijk bestuurlijke afspraken gemaakt zullen worden, beogen ook op het terugdringen van de wachttijden effect te resulteren.

Speerpunt van de aanpak van schulden is preventie. Het vroegtijdig signaleren van schulden is van groot belang om problematische schuldsituaties, en daarmee instroom in de schuldhulpverlening, te voorkomen. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een communicatiemodel schuldhulpverlening uitgebracht. Gemeenten kunnen aan de hand van dit model een eigen communicatieplan richting hun burgers opzetten.

Overigens zal de Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch, een enquête houden over wachttijden. De Raad heeft in 1999 een kleinschalige enquête gehouden onder ca. 50 schuldhulpinstellingen met vragen over wachttijden in het minnelijk traject. Beoogd werd hiermee te achterhalen in hoeverre wachttijden leiden tot een beroep op de rechter om toepassing van het wettelijke traject, zonder dat men feitelijk aan het minnelijk traject heeft kunnen toekomen. Meer dan de helft van de instellingen kampte toen met wachttijden, waarvan de omvang varieerde van twee weken tot vier maanden.

De Raad zal in overleg treden met het Landelijk Platform integrale schuldhulpverlening om een dergelijke enquête in 2002 te herhalen, mede in verband met het project inzake ervaringscijfers van het platform.

3.4 In het minnelijk traject moet de financiële situatie van een schuldenaar goed worden geïnventariseerd. Aan schuldeisers kan een termijn worden gesteld waarbinnen zij moeten reageren op de verificatie van schulden en/of op het schuldregelingsvoorstel.

Verwezen zij naar het gestelde onder 3.1

3.5 De 285-verklaring dient beter en vollediger te worden ingevuld. Op de verklaring moeten tevens aanvullende vragen komen over het minnelijk traject (begeleiding, waarom schuldeisers niet akkoord), de schulden (ontstaansdatum, ontstaansgrond) en andere gegevens die belangrijk kunnen zijn om een indruk te krijgen van de goede trouw van een schuldenaar.

De verklaring ex art. 285 Fw is vormvrij. In de praktijk wordt echter in alle gevallen gebruik gemaakt van een modelverklaring, die in onderling overleg is opgesteld door de rechterlijke macht en de VNG. De Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch zal het initiatief nemen voor overleg met de rechterlijke macht en de VNG over mogelijke in dit model aan te brengen verbeteringen.

Voornaamste punten van aandacht hierbij zullen zijn:

- de actualiteit van de opgenomen gegevens

- hoe en wanneer de schulden zijn ontstaan
- opname van een expliciete vraag naar strafrechtelijke boetes en schadevergoedingsmaatregelen
- eventuele reeds lopende of aangewezen psycho-sociale hulpverlening
- eventuele problemen met de Nederlandse taal op de toelatingszitting. Naast een verbeterd model verdient ook de kwaliteit van de invulling van de 285-verklaring aandacht. Hierover zal nader overleg plaatsvinden met de VNG. De voorgestane versterking van de minnelijke schuldhulpverlening zal naar verwachting ook een positieve invloed hebben op de kwaliteit van de in de 285-verklaring opgenomen gegevens.

4. Verbeteringen instrumenten wettelijk traject

4.1 Het saneringsplan blijkt een te zwaar middel te zijn om het merendeel van de schuldsaneringen te begeleiden. De rechter-commissaris zou de mogelijkheid moeten krijgen om in beschikkingen of anderszins bijzondere verplichtingen of aandachtspunten vast te leggen zonder dat daar extra tijd- en kostenroevende zittingen voor nodig zijn. Voor het vaststellen van het vrij te laten bedrag is eveneens geen saneringsplan nodig. Nu moet om allerlei zaken vast te leggen steeds de rechtbank ingeschakeld worden, hetgeen de toepasbaarheid onnodig compliceert.

Er bestaat behoefte aan een lichter instrument naast het saneringsplan om afspraken met de schuldenaar vast te leggen. Bijvoorbeeld de verplichting om werk of goedkopere woonruimte te zoeken. Nu kan dat alleen in het saneringsplan, waarvoor de wet de betrokkenheid van de rechtbank en een verificatievergadering voorschrijft. In overleg met de rechterlijke macht wordt bezien of dit probleem kan worden ondervangen door een wettelijke basis te creëren voor aanwijzingen bij beschikking van de rechter-commissaris.

4.2 Voor verschillende termijnen verdient het aanbeveling om te bezien of deze verlengd kunnen worden.

Problemen met de termijnen worden vooral gevoeld bij de Hoven. De termijn van acht dagen waarbinnen hoger beroep van een afgewezen toelatingsverzoek of weigering definitieve toepassing dient te worden ingediend blijkt te kort in geval de schuldenaar zich van rechtsbijstand wil voorzien. Daarnaast leidt de termijn van twintig dagen waarbinnen het Hof de zaak moet behandelen tot agenderingsproblemen. Anderzijds is van belang dat met name over een beroep tegen de weigering van een definitieve toepassing zo snel mogelijk duidelijkheid ontstaat. De beroepstermijn van art. 292, tweede lid, Fw kan worden verlengd van acht tot veertien dagen en de termijn van art. 292, derde lid, Fw van twintig tot dertig dagen. Voorts is van schuldeiserszijde naar voren gebracht dat de termijn voor inzage voorafgaand aan de verificatievergadering verlenging zou behoeven. Dat punt zal nader worden bezien.

4.3 Er dient in de wet helderheid te komen over:

a) uithuiszettingen tijdens de Wsnp

In een aantal rechterlijke uitspraken is naar voren gekomen dat tijdens de duur van de wettelijke schuldsanering ontruimd kan worden voor een huurschuld die op zichzelf onder de werking van de Wsnp valt, ook bij een door de rechter afgekondigde afkoelingsperiode. Andere vonnissen laten een terughoudender opvatting zien. Kennelijk biedt de wetstekst ruimte voor verschillen van inzicht. Vanuit de Tweede Kamer is hierop ook gewezen. Zolang voldoende gewaarborgd is dat lopende huurtermijnen worden voldaan, zouden dergelijke uithuiszettingen een wettelijke schuld-

saneringsprocedure niet behoren te doorkruisen. Bezien wordt op welke wijze een daartoe strekkende verduidelijking in de wet kan worden opgenomen, bijvoorbeeld analoog aan de regeling omtrent energieleverantie (art. 304 Fw)

b) over de wettelijke status van schuldenaren die overlijden

In de wet ontbreekt thans een regeling van de gevolgen van het overlijden van de schuldenaar gedurende de looptijd van de Wsnp. Dit wordt in de praktijk als een gemis ervaren. Bezien zal worden hoe hierin kan worden voorzien. De meest eenvoudige oplossing lijkt het van overeenkomstige toepassing verklaren van de bepalingen inzake het faillissement van de nalatenschap. Deze oplossing is in de rechtspraak ook al enkele keren aanvaard. In andere gevallen koos de rechtspraak voor een posthume schone lei, met name indien er al een substantieel deel van de sanerings termijn verstreken is en de schuldenaar zich in alle opzichten gehouden heeft aan de verplichtingen die uit de wet en het saneringsplan voortvloeien. Een wettelijke regeling zou de rechterlijke vrijheid niet bij voorbaat moeten uitsluiten om afhankelijk van het type en het stadium van het schuldsaneringstraject te kiezen voor een aansluitend faillissement dan wel een schone lei.

c) over de positie van schuldenaren die uit de regeling willen

De wet kent een limitatief aantal (tussentijdse) beëindigingmogelijkheden: vorderingen alsnog voldaan, betalingen hervat, de saneringsregeling niet naar behoren nakomen, bovenmatige nieuwe schulden, schuldeisers benadelen.

De wet is helder in die zin dat er geen beëindiginggrond is voor gevallen waarin de schuldenaar bij nader inzien het wettelijk regime te zwaar acht en om die reden als het ware met terugwerkende kracht uit de regeling wil. Dat schuldenaren van tijd tot tijd deze wens te kennen geven vormt geen aanleiding hiertoe een wettelijke grond te creëren. Voorkomen moet immers worden dat het wettelijk regime gezien wordt als een regime waarvan men naar believen ook tijdelijk gebruik kan maken. Veeleer zal de inspanning er op gericht moeten zijn schuldenaren zodanig te informeren dat zij zich er daadwerkelijk van bewust zijn welke beperkingen de regeling hen zal opleggen en dat beëindiging op verzoek niet tot de mogelijkheden behoort. De inspanningen om de voorlichting nog te verbeteren zullen zich in het bijzonder op dit aspect dienen te richten.

Echter dient wel oog te bestaan voor de problemen die zich in de praktijk met onwillige schuldenaren kunnen voordoen. Voor de rechterlijke macht en de bewindvoerders is het ondoenlijk de zogenaamde spijtoptanten tegen hun wil in de regeling te houden. Er bestaat in beginsel geen bezwaar tegen beëindiging op verzoek van de schuldenaar indien dit van rechtswege tot faillissement leidt. Een daartoe strekkende aanvulling op art. 350 Fw wordt voorbereid.

4.4 De schone lei voor en de mogelijke verjaring van bepaalde CJIB-boetes uit misdrijven en schadevergoedingsmaatregelen verdient aandacht. Gezien de aard van deze vorderingen komen ze voor een uitzonderingspositie in aanmerking. Deze schulden kunnen – evenals bij IBG-vorderingen het geval is – eventueel bevroren worden tijdens de Wsnp en zouden na afloop van de regeling alsnog invorderbaar moeten zijn.

Tot het schuldenpakket dat bij een toelatingsverzoek tot de Wsnp aan de rechter wordt voorgelegd kunnen vorderingen behoren ten aanzien waarvan een schone lei uit maatschappelijk oogpunt als problematisch wordt ervaren. Het gaat daarbij vooral om door de strafrechter opgelegde

sancties en in het bijzonder schadevergoedingsmaatregelen ten gunste van slachtoffers van strafbare feiten. De rechter beslist of een schuldenaar met strafrechtelijk gerelateerde schulden tot de Wsnp kan worden toegelaten. Daartoe beoordeelt hij of de schuldenaar ten aanzien van het ontstaan van zijn schulden en het onbetaald laten daarvan gelet op alle omstandigheden van het geval te goeder trouw kan worden geacht (art. 288 Fw). Deze afweging leidt er in de praktijk toe dat soms ook schuldenaren met strafrechtelijk gerelateerde vorderingen tot de Wsnp worden toegelaten. Daarbij geeft dan de doorslag dat de misstap in het verdere verleden ligt en de schuldenaar inmiddels zijn leven op orde heeft. Handhaving van de huidige situatie zou het maatschappelijk draagvlak van de Wsnp kunnen aantasten. Er zal daarom een regeling worden getroffen waardoor strafrechtelijk gerelateerde vorderingen en in het bijzonder schadevergoedingsmaatregelen van de Wsnp, dan wel de schone lei kunnen worden uitgezonderd. Daarbij zal ook de positie worden betrokken van door de civiele rechter toegewezen schadevergoedingen uit onrechtmatige daad, waarbij het onderliggend feitencomplex tevens een strafbaar feit oplevert. Thans wordt in overleg met betrokken instanties bezien op welke wijze een dergelijke uitzondering kan worden vormgegeven.

4.5 Voor zover de rechter niet of onvoldoende op de hoogte is van de aard van (strafrechtelijke) vorderingen, kan het aanbeveling verdienen dat het OM zelf als schuldeiser verzoekt om de zaak tussentijds te laten beëindigen. Ook denkbaar is dat in een eerder stadium, dus voorafgaand aan de toelatingszitting, een controle plaatsvindt door het OM op basis van de schuldsaneringsrol van de rechtbank. Tevens zou er in de 285-verklaring expliciet een regel opgesteld kunnen worden waarin schuldenaren moeten verklaren dat zij wel of geen schulden hebben uit schadevergoedingsmaatregelen en/of door strafrechtelijke feiten.

Controle door het OM op grond van de saneringsrol is onderwerp van overleg met de rechterlijke macht geweest, maar stuitte af op principiële en praktische bezwaren. Inmiddels is op voorstel van de rechterlijke macht bij het CJIB een contactpersoon aangewezen tot wie de rechter zich voor informatie kan wenden. Ten aanzien van het voorstel een expliciete vraag op te nemen in de modelverklaring zij verwezen naar het gestelde onder 3.5.

Het OM maakt in de praktijk geen gebruik van de mogelijkheid als schuldeiser beëindiging te verzoeken.

5. Organisatie

5.1 Uit het automatiseringssysteem kan meer gehaald worden dan er nu wordt uitgehaald. De gebruiksvriendelijkheid van de software dient verbeterd te worden en tevens kan het tijd en kosten besparen als de elektronische communicatie tussen de ketenpartners van de grond komt.

De Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch beziet thans in hoeverre de software nog kan worden verbeterd. Minstens zo belangrijk is hoe de verschillende gebruikers kunnen worden gestimuleerd meer van de automatisering gebruik te maken. Met de raad zal worden bezien of stimulerende maatregelen op dit vlak mogelijk zijn.

5.2 Vraag en aanbod van bewindvoerders dient beter op elkaar afgestemd te worden. De Raad voor Rechtsbijstand kan hier een regiefunctie in vervullen. Er zou op ressortniveau een pool van bewindvoerders opgezet kunnen worden, waaruit de rechtbanken kunnen putten. Een tijdelijk tekort in een bepaald arrondissement kan op die manier eenvoudiger worden opgevangen.

Bij de invoering van de Wsnp is er voor gekozen het aanbod van bewindvoerders over te laten aan de markt. Daaraan is eigen dat zich van tijd tot

tijd en van plaats tot plaats knelpunten kunnen voordoen. Naar het zich laat aanzien heeft een recente verhoging van de bewindvoerderssubsidie een positief effect gehad op het aanbod.

Blijkens informatie van de Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch is er in het algemeen voldoende aanbod voorhanden en in sommige arrondissementen inmiddels zelfs een overschot. Ingeval zich in een bepaald arrondissement een knelpunt voordoet is de Raad bereid desgevraagd als intermediair tussen rechtbank en aanbieders op te treden.

De Raad zal worden verzocht de feitelijke beschikbaarheid van bewindvoerders periodiek bij de rechtbanken te inventariseren. Voorshands lijkt onvoldoende aanleiding te bestaan naast het aanbod uit de markt een pool van bewindvoerders in het leven te roepen.

6. Positie van schuldeisers

6.1 Schuldeisers kunnen meer gebruik maken van de mogelijkheid om de rechtbank schriftelijk te informeren. Tevens kunnen ze meer gebruik maken van de mogelijkheid een verzoek te doen tot tussentijdse beëindiging van een zaak.

Streven moet zijn dat schuldeisers eventuele informatie in zo'n vroeg mogelijk stadium naar voren brengen en niet pas in de vorm van een beëindigingsverzoek. Uit kringen van gerechtsdeurwaarders is wel geopperd dat een beëindigingsverzoek te duur is in verband met het procureursvereiste. Om bovengenoemde reden bestaat geen aanleiding op genoemd vereiste een uitzondering te maken. Daarnaast is van belang dat schuldeisers informatie die tot beëindiging aanleiding kan geven informatie kunnen toezenden aan de bewindvoerder of de rechter-commissaris, die vervolgens vanuit hun verantwoordelijkheid kunnen bezien of aanleiding bestaat voor de indiening van een beëindigingsverzoek. De Hoge Raad heeft recentelijk bepaald dat langs die weg verkregen informatie relevant kan zijn voor de rechterlijke oordeelsvorming.

6.2 Naast dat schuldeisers in het minnelijk traject reeds op de hoogte moeten worden gesteld van een Wsnp-aanvraag dient er tevens schriftelijk informatiemateriaal te komen over de mogelijkheden die zij in de Wsnp hebben om voor hun belangen op te komen en welke wegen zij daarvoor moeten bewandelen.

Bezien zal worden hoe kan worden bewerkstelligd dat de schuldeisers vanuit het minnelijk traject op de hoogte worden gesteld van het voornemen toepassing van de Wsnp te verzoeken. Gedacht kan worden aan introductie van de verplichting om tegelijk met de indiening daarvan bij de rechtbank een kopie van het verzoekschrift en de modelverklaring ex art. 285 Fw toe te zenden aan de bekende schuldeisers. In dit verband verdient mede de informatieverstrekking door en aan gemeentelijke instanties aandacht, onder meer om eventuele uitvallers te kunnen traceren. De Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch beziet thans hoe het reeds voorhanden informatiemateriaal nog kan worden verbeterd of uitgebreid en via welke kanalen dit kan worden verspreid. Een specifieke folder voor schuldeisers is in voorbereiding. Het ligt voor de hand dat deze informatie als bijlage wordt gevoegd bij bovenbedoelde kennisgeving aan de schuldeisers.

7. Ondernemers

Om het voortraject van ondernemers beter vorm te geven is een adviesrapport (Huls en Verburg, 2000) verschenen dat de volgende drie aanbevelingen doet.

- 1. De stoppersadvisering bij de Kamer van Koophandel profileren.*
- 2. Verbetering van de minnelijke infrastructuur voor ondernemers. Organisaties als het IMK, Bureau Zuidweg & Partners, LASER, particuliere*

instellingen, de NVVK en de advocatuur kunnen initiatieven op dit terrein ontwikkelen.

3. Modernisering van en meer bekendheid geven aan het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz).

In de praktijk blijkt, dat een minnelijke regeling voor zelfstandig ondernemers veelal niet mogelijk is. Achtergrond hiervan is dat schuldhulpverleners er in het algemeen niet op zijn ingesteld om ondernemers terzijde te staan bij hun pogingen om met schuldeisers tot een vergelijk te komen. Gemeentelijke sociale diensten en kredietbanken hebben veelal niet de deskundigheid voor een analyse van de financiële positie van de ondernemer. Daarnaast ontbreekt het de (soms pas gestarte) ondernemer aan goede informatie die hem helpt te voorkomen dat hij in financiële problemen raakt en die hem de weg wijst voor het geval dat die problemen wel ontstaan. Daarbij komt dat juist bij ondernemers de schuldenlast in korte tijd snel kan toenemen tot een problematische hoogte, waardoor een minnelijke regeling met schuldeisers moeilijk wordt. Ondernemers doen dan ook al snel een beroep op de Wsnp, zonder dat eerst een minnelijke oplossing is beproefd. Het WODC constateert dat 25% van de huishoudens die een beroep doen op de Wsnp bestaat uit ex-ondernemers, terwijl deze groep in het minnelijk traject nauwelijks is vertegenwoordigd. Het ongewenste veelvuldige gebruik van de Wsnp door ondernemers zou voorkomen kunnen worden door een adequate minnelijke infrastructuur. De ondernemer zou tijdig gebruik moeten kunnen maken van informatie die hem helpt een problematische schuldsituatie te voorkomen en die hem zo nodig tijdig in contact brengt met deskundige hulpverleners. De door het WODC genoemde aanbevelingen van Huls en Verburg zijn reeds door de Minister van Justitie overgenomen.¹

Met het oog op deze aanbevelingen hebben de departementen van Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken een gezamenlijk actieplan opgesteld dat thans wordt uitgewerkt. De bevordering van de advies en begeleidingsfunctie van de Kamers van Koophandel wordt door Economische Zaken uitgewerkt. Daarnaast staat centraal de bevordering van een minnelijke infrastructuur die aansluit bij reeds bestaande voorzieningen en initiatieven. Door genoemde departementen wordt bezien of een startsubsidie kan worden verleend aan een experimenteel samenwerkingsproject van diverse instanties rond de Gemeenschappelijke Kredietbank Friesland. De aanbeveling ten aanzien van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) stemt in grote mate overeen met de resultaten van de evaluatie van het Bbz (Hoe het beter kan, december 1997). Naar aanleiding van deze evaluatie zijn er een aantal wijzigingen doorgevoerd in het Bbz welke echter voor het merendeel betrekking hadden op de positie van startende zelfstandigen (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 498). Ten aanzien van gevestigde zelfstandigen is de maximale periode waarin men een uitkering kan ontvangen ten behoeve van het levensonderhoud verlengd tot 36 maanden en is het maximale bedrijfskrediet dat aan een zelfstandige via het Bbz kan worden verstrekt verhoogd tot € 157 249. Zelfstandigen die als gevolg van ziekte of sociale omstandigheden tijdelijk onvoldoende inkomsten uit het eigen bedrijf of beroep kunnen genereren, kunnen hierdoor gedurende langere tijd terugvallen op het Bbz. Door de verhoging van het maximale bedrijfskrediet hebben ondernemers die tijdelijk in de problemen verkeren meer mogelijkheden gekregen om het bedrijf weer financieel op orde te brengen.

Zowel in de evaluatie van het Bbz als in het WODC-evaluatierapport wordt geconstateerd dat het Bbz een regeling is die het verdient om op grotere schaal te worden toegepast. In aansluiting op deze constatering kan het volgende worden opgemerkt.

De uitvoering van het Bbz vraagt een grote mate van specialistische kennis op het gebied van de sociale zekerheid en op bedrijfseconomisch

¹ Huls en Verburg, Naar een minnelijk voortraject voor ondernemers in de Wet schuldsanering natuurlijke personen, preadvies aan de Minister van Justitie, Rotterdam, 2000. De aanbevelingen van Huls en Verburg zijn in lijn met een in opdracht van de Minister van Economische Zaken opgesteld rapport van professor Kuijl e.a (Rapport onderzoek Wsnp voor ondernemers, Leiden, 2000). Zij het dat Kuijl e.a. tevens aanbevelen een maximum te stellen aan de ondernemersschuld die in de Wsnp kan worden opgenomen en voorts te bezien of binnen de Wsnp de doorstart van bedrijven kan worden bevorderd.

gebied. Vanwege het relatief geringe aantal Bbz-aanvragen dat de gemeenten jaarlijks moeten afhandelen zijn veel gemeenten niet in staat om de voor de uitvoering van het Bbz noodzakelijke kennis en kunde op peil te houden. Mede als gevolg van het bovenstaande wordt aan de regeling onvoldoende bekendheid gegeven onder zelfstandigen en het voor hen relevante netwerk.

Teneinde in deze situatie verbetering te brengen is onlangs, overeenkomstig de wens van de leden van de Tweede Kamer besloten om de uitvoering van het Bbz te centraliseren door deze onder te brengen in ca. 20–25 regionale intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Nog dit jaar zullen een viertal pilots worden opgestart. Het ligt in de bedoeling om het regionaliseringsproces eind 2003 af te ronden.

Door de uitvoering van het Bbz onder te brengen in kwalitatief hoogwaardige regionale samenwerkingsverbanden zal de kwaliteit van de uitvoering van het Bbz kunnen verbeteren. Tevens zal de communicatie naar het veld sterk verbeteren en zal er naar verwachting sprake zijn van een drempeilverlagend effect doordat de relatie met de Abw en de sociale dienst minder nadrukkelijk tot uitdrukking komt.

Het is ongewenst om de functie van het Bbz als onderdeel van de Abw en daarmee als het sluitstuk van het stelsel van de sociale zekerheid fundamenteel te herijken. Wijziging in bijvoorbeeld het inkomenscriterium of het partnerbegrip in het Bbz leidt er weliswaar toe dat het aantal personen dat een beroep kan doen op het Bbz toeneemt maar heeft ook tot gevolg dat er rechtsongelijkheid ontstaat tussen zelfstandigen die een beroep op de bijstand doen en overige personen. Dit is ongewenst.

In het kader van een betere aansluiting van de regelgeving op de huidige trend op het gebied van parttime ondernemerschap zal wel bezien worden, in hoeverre het mogelijk is om in het Bbz de mogelijkheid op te nemen dat ook zogenaamde parttime ondernemers in geval van financiële nood een beroep kunnen doen op het Bbz. De in het Bbz opgenomen levensvatbaarheidseis van het zelfstandig bedrijf of beroep gecombineerd met het urencriterium vormt thans een belemmering voor bijvoorbeeld diegenen die arbeid en zorg combineren en daardoor niet als zelfstandige in de zin van de Abw (Bbz) kunnen worden aangemerkt. Opname van een parttime regeling heeft tot gevolg dat zelfstandigen die vanwege redenen van medische of sociale aard tijdelijk niet kunnen voldoen aan het urencriterium uit het Bbz wel een beroep kunnen doen op het Bbz.

8. Aanbevelingen tot monitoring en nader onderzoek

8.1 Effecten op langere termijn

Deze evaluatie heeft plaatsgevonden op basis van twee jaren ervaring met de Wsnp. Dit brengt onvermijdelijk met zich mee dat een aantal van de geconstateerde problemen als «kinderziekten» zijn te beschouwen die zullen verdwijnen als de wet en de uitvoering ervan zich «gezet» heeft. Anderzijds brengt het tijdstip van evaluatie met zich mee dat effecten die zich op wat langere termijn voordoen niet in de beschouwing kunnen worden betrokken. Definitieve beëindigingen zijn er nog nauwelijks. En over de duurzaamheid van de schone lei in het wettelijk traject is al helemaal geen harde uitspraak te doen. Daar komt nog bij dat het hierbij gaat om een veld dat sterk in beweging is. Dit alles pleit ervoor om over bijvoorbeeld drie jaar een herhaling van dit onderzoek te verrichten.

De aanbeveling op termijn opnieuw een evaluatie uit te voeren wordt overgenomen. Echter verdient het de voorkeur omwille van de samenhang in het gehele schuldenbeleid aan te sluiten bij het tempo van het NAP. Om dezelfde reden zou het onderzoek zich niet dienen te beperken tot de werking van de Wsnp, maar het gehele beleidsveld van de schulden-

problematiek waarvan de Wsnp het sluitstuk is, dienen te betreffen. Het ligt in de rede een dergelijke algehele evaluatie uit te voeren in het jaar 2007.

8.2 Schuldenaren en schuldeisers

De (strategische) overwegingen, keuzen en ervaringen van zowel schuldenaren als schuldeisers hebben in deze evaluatie niet de aandacht kunnen krijgen die zij verdienen. Het zou de moeite lonen in een vervolg onderzoek hieraan wel expliciet aandacht te schenken.

Deze aanbeveling is een aandachtspunt bij de volgende evaluatie.

8.3 Uitval

Ongeveer 500 000 huishoudens bevinden zich in een risicovolle schuldsituatie. De helft daarvan bevindt zich in een problematische schuldsituatie. En weer een deel daarvan zoekt hulp bij instellingen voor schuldhulpverlening. Slechts een deel van de hulpvragen resulteert in een schuldenregeling. Van het (grote) deel van de hulpvragen die niet uitmonden in een regeling komt slechts een betrekkelijk gering deel terecht in het wettelijk traject. In alle hiervoor onderscheiden fasen is sprake van een aanmerkelijke uitval. Het is volstrekt onbekend wat gebeurt met deze grote aantallen uitvallers. Hiermee verwant is de vraag naar de omvang, aard en redenen van het zogenaamde niet-gebruik van de Wsnp. Het gaat hierbij om schuldenaren die in principe in aanmerking komen voor de Wsnp maar daarvan om de een of de andere reden geen gebruik maken.

Zoals gezegd zijn in het NAP doelstellingen opgenomen om het aantal problematische schulden te verminderen door preventie en curatieve maatregelen. Een opvallend fenomeen is het probleem van de «uitval». Ervaringscijfers wijzen uit dat het percentage uitvallers hoog¹ is (er komt in die gevallen geen schuldregeling tot stand, noch in het minnelijke, noch in het wettelijke traject). Veel uitval zit in het ontbreken van motivatie bij de cliënt. Ook ontbreekt vaak een adequaat hulpaanbod. In opdracht van het Platform Integrale Schuldhulpverlening is door de Erasmus- Universiteit een onderzoek gestart om de redenen te achterhalen waarom huishoudens die zelf om hulp vragen vanwege hun (problematische) schuldsituatie uiteindelijk beslissen om de hulpverlening te beëindigen. Dit gebeurt hetzij tijdens het minnelijk traject, hetzij tussen het minnelijk en het wettelijk traject. Deze huishoudens benutten uit eigen beweging niet alle beschikbare mogelijkheden tot hulpverlening. Het onderzoek wordt gesubsidieerd door de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De eindresultaten van dit onderzoek worden in september 2002 verwacht.

8.4 Gemeentelijke inspanningen

De schuldhulpverlening is een gemeentelijke activiteit. Mede op grond van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de inspanningen van afzonderlijke gemeenten op dit punt de doorstroming naar de Wsnp beïnvloedt. Er zou nader onderzoek moeten worden verricht naar de invloed van de aard en omvang van gemeentelijke inspanningen op dit punt op de doorstroming naar de Wsnp. Hierbij kan eventueel worden aangesloten bij de monitor «Gemeentelijke Schuldhulpverlening» die SZW periodiek uitvoert (zie Ministerie van SZW, 2000).

Op rijksniveau bestaat behoefte aan meer beleidsinformatie. Deze is deels reeds voorhanden in de metingen van de monitor gemeentelijk armoedebeleid. In 2003 zal opnieuw onderzoek naar de lokale schuldhulpverlening worden verricht door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

¹ Betrouwbare cijfers ontbreken. Verschillende bronnen noemen een percentage van meer dan 40.

8.5 Verbetering registratie

8.5.1 Om inzicht te krijgen in de omvang van de schuldenproblematiek dient er een uniforme registratie te komen van schuldhulpverleningsverzoeken en wachttijden in het minnelijk traject.

Eén van de streefdoelen die in het Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (NAP) genoemd worden, is in 2003 een uniforme registratie van alle trajecten voor schuldhulpverlening te realiseren. De registratie van schuldtrajecten is thans heel divers van kwaliteit. Ook lopen de definities van hetgeen men onder bepaalde producten verstaat uiteen.

Voor het vormgeven van een eenduidig en kwalitatief goed minnelijk traject en de aansluiting op het wettelijk traject is het noodzakelijk te beschikken over gegevens om de kwaliteit te kunnen beoordelen en op basis daarvan te kunnen bijsturen. Gegevens uit andere gemeenten kunnen daarbij zeer waardevol zijn. Ze geven inzicht in de prestaties ten opzichte van de andere gemeenten, maar vooral ook in de factoren die de kwaliteit van de integrale schuldhulpverlening beïnvloeden. Er wordt thans een benchmark integrale schuldhulpverlening als *pilot* uitgevoerd bij enkele gemeenten. Dit gebeurt binnen het project Benchmark Sociale Diensten. Het doel van dit pilotproject is kwaliteitsverbetering van de gemeentelijke informatiehuishouding en het vergelijkbaar maken van gemeentelijke registraties. Vervolgstap is dat gemeenten die aan de Benchmark Schuldhulpverlening meedoen van elkaar leren wat succes- en faalfactoren zijn in de integrale schuldhulpverlening (in termen van benchmarking: doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht). De benchmark geeft daarnaast de nodige beleidsinformatie onder meer over het gemiddeld aantal aanmeldingen, intakes, schuldregeling en wacht- en doorlooptijden in de deelnemende gemeenten.

Daarnaast laat het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening dit jaar onderzoeken welke gegevens door de bij schuldhulpverlening betrokken actoren worden gewenst en voor welk doel. Het onderzoek wordt uitgevoerd bij circa 6 gemeenten. De resultaten zullen in september 2002 gepresenteerd worden. Het onderzoek is een vooronderzoek voor de analyse van de mogelijkheid om bestaande registratiesystemen voor schuldhulpverlening op elkaar af te stemmen.

8.5.2 In het wettelijk traject dient een landelijke registratie te komen van het aantal afgewezen Wsnp-aanvragen. Het is de vraag wat er met deze groep gebeurt.

Omtrent deze aanbeveling zal overleg worden gevoerd met de Raad voor de Rechtspraak.

Actuele gegevens Wsnp per 1 januari 2002

Instroom van zaken sinds 1 december 1998*

| | 1998/1999* | 2000** | 2001 | totaal |
|---------------------------------------|------------|--------|-------|--------|
| Particulieren, enkelvoudige boedel | 2 211 | 2 986 | 4 527 | 9 724 |
| Particulieren, dubbele boedel | 1 474 | 1 991 | 1 276 | 4 741 |
| (ex-)ondernemers, enkelvoudige boedel | 553 | 746 | 1 023 | 2 322 |
| (ex-)ondernemers, dubbele boedel | 369 | 498 | 304 | 1 170 |
| Totaal | 4 607 | 6 221 | 7 130 | 17 958 |

* het betreft hier zaken: een zaak kan 2 boedels bevatten;

** tot 1-12-2000 werd geen onderscheid gemaakt tussen particulieren/(ex-) ondernemers c.q. enkelvoudige boedels/dubbele boedels; tot 1-12-2000 is de verdeling over deze soorten Wsnp-zaken geschat op resp.: 80%–20% c.q. 60%–40%.

Uitstroom van zaken

| | 1999* | 2000* | 2001 | totaal |
|--|-------|-------|-------|--------|
| Schone lei | 46 | 369 | 477 | 892 |
| Akkoord | 63 | 182 | 276 | 521 |
| (tussentijds uitvloeiend in) faillissement | 53 | 238 | 856 | 1 147 |
| Afwijzing na voorlopig | 29 | 66 | 80 | 175 |
| Totaal | 191 | 855 | 1 689 | 2 735 |