

# Raad voor Rechtsbijstand

Bureau Wsnp

L. Combrink-Kuiters en S.L. Peters



Quick scan belemmeringen  
toegang tot de Wsnp

Utrecht, Maart 2011

Quick scan naar mogelijke belemmeringen  
in de overgang  
van het minnelijk naar wettelijk traject

Maart 2011

Lia Combrink-Kuiters en Susanne Peters

Raad voor Rechtsbijstand  
Centraal kantoor Utrecht

### ***Aanleiding voor het onderzoek***

De minister van Veiligheid en Justitie heeft in de actuele ontwikkelingen met betrekking tot de schuldsanering reden gezien de Raad voor Rechtsbijstand te 's-Hertogenbosch een quick scan te laten uitvoeren naar de vraag of de toegang tot de rechter in Wsnp-zaken voldoende is gewaarborgd.<sup>1</sup> In de vijfde en zesde Monitor Wsnp is een sterke daling van het aantal afgegeven 285-verklaringen te zien.<sup>2</sup> Deze daling lijkt de verminderde instroom in de Wsnp in 2009 en 2008 te verklaren. Het aantal mensen dat een beroep doet op schuldhulpverlening is sterk toegenomen, maar de mate waarin naar de Wsnp wordt doorverwezen, is sterk gedaald.<sup>3</sup> De daling in het aantal afgegeven 285-verklaringen, wordt voorts niet (geheel) gecompenseerd door een toenemend aantal oplossingen in het minnelijk traject. Aldus de tekst van de opdrachtbrief.

De hoofdonderzoeksvraag voor deze quick scan luidt daarom als volgt:  
Is de toegang tot de Wsnp voldoende gewaarborgd?

De volgende kwesties worden in de opdrachtbrief voor de quick scan door de opdrachtgever benoemd om in het onderzoek te worden betrokken:

- de wettelijke regeling;
- de uitvoeringspraktijk;

waarbij in het bijzonder aandacht zal worden besteed aan:

- de redenen voor de niet-ontvankelijk verklaring;
- de behandelcapaciteit van de rechtbanken;
- de instroom via de omweg van het faillissement.

Ten aanzien van de wettelijke regeling, die geldt vanaf 1 januari 2008, en de hierop gebaseerde uitvoeringspraktijk zal in deze quick scan in het bijzonder aandacht worden besteed aan:

- doorgeleiding vanuit de schuldhulpverlening naar de Wsnp: de 285-verklaring, de niet-ontvankelijk verklaringen en de intrekkingen;
- de toe- en afwijzingsgronden voor de Wsnp;
- versterking van het minnelijk traject: dwangakkoord, voorlopige voorziening en moratorium.

### ***Methode van onderzoek***

Deze quick scan betreft een verkennend kwalitatief onderzoek, waarbij ter beantwoording van de onderzoeksvraag de volgende bronnen zijn geraadpleegd:

- Eerder verschenen rapporten die betrekking hebben op het minnelijk traject; en/of het wettelijk traject en dan specifiek op de overgang tussen beide trajecten;
- Wetsgeschiedenis totstandkoming wetswijziging 1 januari 2008;
- Jurisprudentie na de wetwijziging 1 januari 2008.

---

<sup>1</sup> Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 1 september 2010/ Opdrachtbrief 26 oktober 2010 van B. Schaafsma plv. directeur rechtsbestel aan de heer H. von den Hoff directeur bureau Wsnp 's-Hertogenbosch.

<sup>2</sup> Gedoeld wordt op tabel 3.1, Monitor Wsnp, zesde meting, waarin de aanvragen Wsnp 2005, 2008 en 2009 zijn weergegeven.

<sup>3</sup> Jaarverslag 'NVVK 2009 'Hulp onder druk. Schuldhulpverlening ten tijde van economische crisis.', pagina 16.

Daarnaast is een enquête uitgezet onder alle 19 rechtbanken (december 2010).

Er zijn twee zittingen bijgewoond van de rechtbank, te weten een toelatingszitting en een (tussentijdse) beëindigingszitting.

Om een zo volledig mogelijk beeld te kunnen schetsen is met een aantal deelnemers binnen de hele schuldhulpverleningsketen gesproken veelal in de vorm van een half-gestructureerd interview, te weten met:

- Beleidsmedewerkers van het departement Veiligheid en Justitie
- Rechters en gerechtssecretarissen
- Bewindvoerder Wsnp
- Directie-/bestuursleden NVVK
- Personen werkzaam binnen het minnelijk traject, te weten:
  - o vertegenwoordigers van gemeentelijke instellingen;
  - o vertegenwoordigers van Stads-/Kredietbanken;
  - o een vertegenwoordiger van een particuliere instelling die in opdracht van de gemeente werkt;
  - o een vertegenwoordiger van een particuliere instelling die in opdracht van de gemeente specifiek werkzaam is op het gebied van (ex-)ondernemers;

In het kader van deze quick scan is niet met crediteuren en debiteuren gesproken, omdat die geen invloed hebben op de toegang tot de Wsnp.

#### ***Aanleiding tot het onderzoek: discrepantie tussen de kwantitatieve gegevens uit de diverse bronnen***

In de jaarlijkse Monitor Wsnp wordt sinds 2004 een kwantitatief beeld geschetst ten aanzien van het wettelijk traject. In de jaarverslagen van de NVVK worden de kerncijfers van de schuldhulpverlening weergegeven. De quick scan is opgestart naar aanleiding van een aangetroffen discrepantie tussen enerzijds de instroom en de oplossingscijfers van het minnelijk traject (zoals weergegeven in het jaarverslag van de NVVK 2009, p. 16) en anderzijds de instroom in de Wsnp, zoals weergegeven in de Monitor Wsnp, (zie zesde meting, tabel 3.1). Bij combinatie van de cijfers uit beide metingen blijkt dat het aantal doorgeleidingen vanuit het minnelijk traject (6.004 in totaal in 2009) niet overeenkomt met het aantal aanvragen Wsnp dat door de rechtbanken over 2009 wordt gerapporteerd (12.719). Voorts komt naar aanleiding van de cijfers de vraag op hoe het komt dat het aantal aanvragen schuldhulpverlening tussen 2007 en 2009 met 12% is gestegen (van 44.100 naar 53.250) en dat het aantal doorgeleidingen naar de Wsnp in dezelfde tijdsspanne tot minder dan de helft is teruggelopen. Dit laatste zou deels kunnen worden verklaard door de strengere criteria die vanaf de wetwijziging van 1 januari 2008 bedoeld waren dit effect te sorteren. Dit effect zou terug te zien moeten zijn in een verhoogd afwijzingspercentage. Deze verklaring wordt echter niet door de cijfers van de Monitor Wsnp - zesde meting bevestigd; de afwijzingspercentages zijn blijkens de cijfers van de zesde meting Monitor Wsnp sinds 2008 nauwelijks veranderd.

De leden van de NVVK leveren de kwantitatieve gegevens niet op uniforme wijze aan de NVVK. Daarbij komt dat niet alle instellingen die Wsnp-

aanvragen verzorgen lid zijn van de NVVK.<sup>4</sup> Dit leidt ertoe dat de cijfers uit het NVVK-jaarverslag niet door iedereen worden herkend en onderschreven.<sup>5</sup> Bij de NVVK is het op dit moment een belangrijk speerpunt in het beleid te bewerkstelligen dat in de toekomst op uniforme wijze betrouwbare gegevens worden aangeleverd die een landelijk beeld geven van de in-, door- en uitstroom bij het minnelijk traject.

De cijfers van de NVVK bieden geen juiste afspiegeling van het afhandlingsprofiel binnen het minnelijk traject. Het is niet uit te sluiten dat de discrepantie in cijfers in de aansluiting tussen het minnelijk traject en het wettelijk traject in werkelijkheid kleiner of misschien zelfs wel groter is.

Bij de rechtbanken zien we weliswaar in 2009 weer een stijging van het aantal verzoeken Wsnp en na een sterke daling een stabilisering van het aantal uitgesproken schuldsaneringen, maar deze staat niet in verhouding tot de toename bij de instroom in het minnelijk traject in dat jaar. Deze laatste loopt echter wel in de pas met een toename in de stabilisatiefase. Dit zou een mogelijke verklaring kunnen zijn voor een tijdelijke afname in de toestroom naar de Wsnp.

### ***Leeswijzer***

Deze quick scan is als volgt opgebouwd. In de eerste paragraaf worden achtereenvolgens drie onderwerpen besproken die specifiek betrekking hebben op de overgang van het minnelijk traject naar het wettelijk traject, te weten de 285-verklaring, de toe en afwijzingsgronden en de middelen ter versterking van het minnelijk traject: het dwangakkoord, de voorlopige voorziening en het moratorium. Hierbij wordt steeds een tweedeling gemaakt tussen de wettelijke regeling en de uitvoeringspraktijk.

In paragraaf 2 wordt de route via het faillissement naar de Wsnp nader belicht. Op basis van de informatie die werd verzameld voor het onderzoek werd duidelijk dat er twee hoofdthema's zijn te onderscheiden die kunnen wijzen op mogelijke risicofactoren ten aanzien van een goede overgang naar wettelijk traject, te weten de diversiteit binnen de uitvoeringspraktijk en de communicatie binnen de uitvoeringspraktijk.

Deze risicofactoren binnen deze twee thema's zullen in paragraaf 3 afzonderlijk worden belicht, gevolgd door risicofactoren die niet onder deze twee thema's zijn onder te brengen.

In paragraaf 4 wordt beschreven in hoeverre de in paragraaf 3 beschreven risicofactoren daadwerkelijk leiden tot belemmeringen in de toegang tot de Wsnp.

## **1. De Wsnp sinds 2008**

De zorgen omtrent een 'warme overgang' van het minnelijk naar het wettelijk traject zijn niet nieuw. De eerste wetsevaluatie van het WODC in 2001 toonde aan dat het minnelijke en het wettelijke traject onvoldoende geïntegreerd zijn (p. 182 en 183).

---

<sup>4</sup> Volgens de informatie van de NVVK is 90% van de schuldhulpverleningsinstellingen lid van de NVVK.

<sup>5</sup> Zo ook Schulden en schone lei, hoofdstuk 8 en 9: Het ontbreken van cijfermatige informatie over het minnelijk traject wordt gezien als complicerende factor.

Bij de totstandkoming van de gewijzigde Wsnp (wetsvoorstel nr. 29 942) die op 1 januari 2008 in werking is getreden, is aan de regering gevraagd om aan te geven "hoe het georganiseerd kan worden dat het beleid van de gemeenten als het gaat om schuldhulpverlening en schuldsanering voldoende aansluit bij de WNSP, of er problemen zijn bij de overgang van minnelijk traject naar WSNP en hoe deze problemen worden opgelost."<sup>6</sup>

Hoewel de hoofddoelstelling van de Wsnp is dat dient te worden voorkomen dat mensen levenslang door hun schulden worden achtervolgd, heeft de wetgever met de wetwijziging van 2008 uitdrukkelijk de bedoeling gehad de drempel voor de Wsnp te verhogen. Hiervoor waren destijds twee redenen. Op de eerste plaats werd er vanuit gegaan dat de druk op de rechterlijke macht te groot was.<sup>7</sup> Daarnaast kwamen er te veel mensen in de Wsnp terecht die 'er nog niet klaar voor waren'. Het effect van de Wsnp als stok achter de deur was onvoldoende gerealiseerd, doordat crediteuren het te veel op de Wsnp lieten aankomen.<sup>8</sup> De wetwijziging moest ervoor zorgen dat meer mensen in het inmiddels versterkte minnelijk traject zouden kunnen worden geholpen.

Is er op basis van de wettekst vast te stellen dat er een belemmering in de toegang tot de Wsnp is ontstaan, omdat de drempel, te hoog geworden is? Is er sinds 2008 sprake van een **te** strenge selectie aan de poort van de Wsnp? Hoe werken de aangescherpte toelatingseisen en afwijzingsgronden, zoals geformuleerd in artikel 288 Fw, uit in de praktijk? Wat is het gebruik en het effect van de middelen ter versterking van het minnelijk traject: het moratorium, de voorlopige voorziening en specifiek het dwangakkoord? Behandeling van deze verzoeken zal immers ook tot een verzwaring van de **caseload** van de rechters leiden.

In de onderstaande paragrafen zullen deze onderwerpen de revue passeeren, voor wat betreft de (totstandkoming van de) wettelijke regeling die vanaf 2008 geldig is, steeds aangevuld met de wijze waarop deze nieuwe regelgeving doorwerkt in de uitvoeringspraktijk.

### **1.1 De 285-verklaring**

De schakel tussen minnelijk en wettelijk traject wordt gevormd door het verzoek Wsnp met alle bijlagen en in het bijzonder de 285-verklaring. Dit bevat alle gegevens over de schuldenaar die van belang zijn voor de rechter bij de beoordeling of de schuldenaar recht heeft op de Wsnp en in staat mag worden geacht het Wsnp-traject goed te doorlopen. In hoeverre levert het ontbreken of niet volledig zijn van dit verzoek en dan met name de 285-verklaring een belemmering op in de toegang? Specifieke aandachtspunten hierbij zijn wie er (eind)verantwoordelijk voor en bevoegd zijn tot het afgeven van de 285-verklaring en hoe invulling wordt gegeven aan deze taak. Welke gegevens dienen in de 285-verklaring te worden aangeleverd? Hoe belastend is het afgeven van de verklaring? Maar allereerst: wat was het belangrijkste oogmerk van de wetgever bij het verplichtstellen van deze verklaring?

---

<sup>6</sup> Aldus leden vaste kamercommissie PvdA-fractie.

<sup>7</sup> Destijds was dit een steekhoudend argument. Ten tijde van de invoering was dit argument echter al achterhaald.

<sup>8</sup> Zie ook Jungmann, 2006, p. 77.

### **1.1.1 De 285-verklaring: De wettelijke regeling**

Het was de Commissie Schone Lei die voorstelde om schuldenaren pas toegang tot de rechter te verlenen, als zij een verklaring kunnen overleggen waarin het college van Burgemeester & Wethouders van hun woonplaats kan bevestigen, dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldenregeling te komen (art. 285 lid 1 Fw). De toenmalige Minister van Justitie Sorgdrager nam de voorstellen van de commissie Schone Lei over en diende op 13 oktober 1997 een zogenaamde novelle in (*Kamerstukken II*, 29 942, 1997/98, nr. 3).

B&W van gemeenten en door hen gemandateerde instellingen zoals gemeentelijke stads-/kredietbanken en private instellingen voor schuldhulpverlening, zijn verplicht een 285-verklaring af te geven. Door deze verplichting wordt het minnelijk traject een voorliggende voorziening en wordt voor schuldenaren de drempel naar de Wsnp hoger, hetgeen ook een beperking van de belasting van de rechterlijke macht als gevolg moest hebben, zowel kwantitatief (het aantal dossiers) als inhoudelijk, omdat de rechter middels de 285-verklaring volledig geïnformeerd wordt over de situatie van de aanvrager en in hoeverre hij aan de afwijzingscriteria voldoet.

De wet biedt in artikel 285 lid 2 geen sancties of beroepsmogelijkheden voor de verzoekers voor het geval dat de gemeente, of de instelling waaraan deze taak is gemandateerd, niet meewerkt aan het afgeven van een verklaring. De oorspronkelijke wet kende in lid 3 in elk geval een aanwijzing aan de rechtbank dat zo'n verzoek in voorkomende gevallen wel behandeld kon worden. Die bepaling is in de nieuwe wet geschrapt.

Een persoon die zelf vindt toegelaten te moeten worden tot de Wsnp heeft geen rechtsmiddel tegenover een weigerachtige gemeente. Uitvoering van de wettelijke taak zoals opgenomen in 285 lid 2 is niet afdwingbaar, waardoor de toegang kan worden belemmerd.

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening die momenteel in voorbereiding is, was bedoeld het recht voor burgers op schuldhulpverlening vast te leggen. Daarmee is het ontvangen van schuldhulpverlening niet langer een gunst.

De wet schrijft expliciet voor aan welke voorwaarden een verzoekschrift Wsnp moet voldoen. Als de verzoeker na de reparatietermijn van 30 dagen nog geen volledig aanvraagverzoek, inclusief de 285-verklaring kan opleveren, dan wordt de verzoeker niet-ontvankelijk verklaard (artikel 287 lid 2 Fw). Tegen deze beslissing is geen hoger beroep mogelijk. Tegen een afwijzing van het verzoek Wsnp echter wel (zie verder paragraaf 1.2).

Aanleiding voor de wetgever tot het stellen van strenge eisen aan de toelating tot de Wsnp was een grote toeloop tot de regeling van schuldenaren voor wie de Wsnp niet bedoeld is. De schuldenaar moet sinds 2008 aantonen dat hij klaar is voor de schuldsanering, te goeder trouw was bij het laten ontstaan van de schulden en tijdens de Wsnp schuldeisers niet zal benadelen. Met de hardheidsclausule van artikel 288 lid 3 wordt de deur wel op een kier gezet voor wat betreft toelating bij schulden die niet te goeder trouw zijn ontstaan maar waar de omstandigheden die bepalend

zijn geweest voor het ontstaan of onbetaald laten van de schulden aangepakt en verbeterd zijn.

De wet schrijft voor dat de schuldenaar zelf met het verzoekschrift alle benodigde bijlagen inclusief een complete 285-verklaring aanlevert. Hij dient in eigen bewoording aan te geven waarom hij de Wsnp nodig heeft om zijn financiële situatie weer op de rit te krijgen. Hierbij mag niet worden volstaan met een standaardformulering. Als de schuldenaar voldoet aan de strengere eisen, dan wordt hem de kans geboden na drie jaar met een schone lei een nieuwe start te maken.

### ***1.1.2 De 285-verklaring: De uitvoeringspraktijk***

#### ***Wel of geen 285-verklaring afgeven?***

Uit de interviews blijkt dat er verschillen bestaan tussen schuldhulpverleningsinstellingen in de mate waarin men met de cliënt meegaat in zijn verzoek een 285-verklaring op te stellen. De instellingen zijn het erover eens dat de cliënt hierbij een doorslaggevende stem heeft ("men is immers wettelijk verplicht een verklaring op te stellen") en men ziet het in het algemeen als de taak van de rechter om het verzoek te beoordelen. Echter als er voor een verzoeker weinig kans is op toelating, dan hangt het af van de instelling die is gevraagd een verklaring af te geven hoeveel energie er wordt gestoken in een poging de verzoeker ervan te overtuigen dat het zinloos is om hier tijd en energie in te investeren.

Hierbij komt dat het in de praktijk mede afhankelijk is van de rechtbank waarbij het verzoek wordt ingediend in hoeverre de persoon die de verklaring af zal gaan geven mee gaat met de wens van de verzoeker. Hoe strenger de rechtbank, des te vaker zal men de verzoeker ervan zal willen overtuigen dat de aanvraag weinig kansrijk is.

Er zijn door de schuldhulpverleners en personen die 285-verklaringen afgeven grote verschillen tussen rechtbanken geconstateerd. Mogelijk gevolg hiervan is dat de schuldhulpverlening gaat anticiperen op het beslissingsgedrag van de rechtbank en de verzoeker gaat beïnvloeden.
---

#### ***Voorspelbaarheid rechterlijke beslissing***

De rechterlijke besluitvorming is zeker niet altijd transparant. Uit de interviews blijkt dat schuldhulpverleners de ervaring hebben dat als onhaalbaar ingeschatte verzoeken soms toch worden toegewezen en andersom.

Rechters geven aan dat het niet tot de taak van de rechter behoort om over individuele gevallen in discussie te gaan met de persoon die de 285-verklaring heeft afgegeven. De motivering van het vonnis zou voldoende informatie moeten bieden hieromtrent. Er kan bijvoorbeeld wel - los van de casus worden gediscussieerd op georganiseerde bijeenkomsten van schuldhulpverleners en rechters.

Het beslissingsgedrag van de individuele rechter laat zich niet gemakkelijk voorspellen.
--



### ***Inschatting haalbaarheid toelatingsverzoek***

De 285-verklaring biedt de persoon die de verklaring afgeeft de mogelijkheid om op een drie-punts-schaal - groot, aannemelijk, gering - aan te geven hoe men, op basis van de kenmerken en het gedrag van de schuldenaar en de situatie waarin deze zich bevindt, de kans schat dat de schuldenaar succesvol het wettelijk traject zal doorlopen. Men heeft op deze manier de mogelijkheid om de kans op toelating van een persoon tot de Wsnp te beïnvloeden. Soms wordt er een percentage aangegeven als aanvullende informatie. Rechtbanken gaan verschillend om met deze inschatting, maar dat het in zekere mate van invloed is op de beslissing is wel aannemelijk. Eén van de rechters met wie is gesproken gaf aan op dit specifieke punt liever een korte toelichting te willen dan alleen de codering. Hiertegen kan echter worden ingebracht dat in het kader 'Persoonlijke omstandigheden die invloed hebben gehad op het ontstaan van de schulden' ruimschoots de gelegenheid wordt geboden het verzoek nader toe te lichten.

### ***Personen die een 285-verklaring afgeven***

Er zijn steeds vaker geluiden te horen dat bewindvoerders of advocaten, die al betrokken waren bij het schuldhulpverleningstraject, vanuit hun expertise een rol zouden kunnen vervullen bij het afgeven van de 285-verklaring. De Hoge Raad bepaalde in haar uitspraak van 5 november 2010 dat een advocaat die bekwaam werd geacht het hulpverleningstraject te begeleiden ook bevoegd mag worden geacht om een 285-verklaring af te geven. Dit arrest biedt een opening voor personen die voldoen aan de vereisten van art. 48 lid 1 onder c Wet op het consumentenkrediet (Wck) om 285-verklaringen af te geven. Het is dus niet zo dat, zoals een van de geïnterviewden aangaf, voortaan "iedereen een 285-verklaring mag afgeven".

Sommige schuldhulpverleners pleiten ervoor om ten behoeve van een optimale overgang van het minnelijk traject naar het wettelijk traject én uit efficiëntieoverwegingen de verklaring te laten afgeven door de schuldhulpverlener die toch al 'op het dossier zit' en niet door een speciale afdeling die (soms binnen dezelfde organisatie) daarmee is belast.

Voor 5 november 2010 was een schuldenaar afhankelijk van de gemeente voor het afgeven van de 285-verklaring. Immers, artikel 285 Fw spreekt van de verklaring, 'afgegeven door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente van de woon- of verblijfplaats van de schuldenaar', waarbij wordt vermeld dat het college deze bevoegdheden kan mandateren aan 'een gemeentelijke kredietbank als bedoeld in de Wet financiële dienstverlening of aan krachtens artikel 48, eerste lid, onderdeel d, van de Wck aangewezen natuurlijke personen of rechtspersonen, dan wel categorieën daarvan'.

### ***Bewerkelijkheid afgifte 285-verklaring***

Bij het verzoekschrift tot toelating tot de Wsnp dient samen met de 285-verklaring een flink aantal stukken te worden aangeleverd. De praktijk leert dat het afgeven van een 285-verklaring een zeer wisselende tijdsinvestering vergt. Er kunnen enkele uren tot meerdere dagdelen mee gemoeid zijn, uiteraard afhankelijk van de complexiteit van de zaak en wijze waarop men invulling geeft aan deze taak. Er wordt verschillend

gedacht over hoe uitgebreid een 285-verklaring zou moeten zijn. Sommige instellingen hanteren vrij strikt de minimumeisen die de wet stelt, terwijl andere instellingen hier ruimhartiger mee omgaan. Rechters die ervaring hebben opgedaan met deze uitgebreidere verklaringen zijn geneigd daarna hogere eisen te gaan stellen aan instellingen die tot dan toe de minimumeisen hanteerden bij het aanleveren van informatie. Bij (ex-)ondernemers lijkt er aanzienlijk meer tijd nodig te zijn voor het afgeven van een 285-verklaring. Bij deze vaak meer complexe zaken wordt het gemiddelde aantal benodigde uren geschat op 14.

Uit de interviews blijkt dat (ook bij niet-ondernemers) de zaken waarvoor 285-verklaringen moeten worden afgegeven steeds complexer worden. Als oorzaken hiervoor worden genoemd dat:

- de gemiddelde schuldenlast steeds hoger wordt en er dat er gemiddeld steeds meer crediteuren zijn per dossier;
- er vaker sprake is van sociale en/of psychische problematiek;
- er vaker sprake is van het bezit van een eigen woning;

Voor schuldhulpverleningsinstellingen die hun dossiers goed op orde hebben en/of hierbij gebruik maken van een computerprogramma zoals Allegro, blijkt het volledig aanleveren van een verzoekschrift, en dan met name de 285-verklaring, geen onoverkomelijk probleem te zijn. Bovendien zijn de aanvullende stukken (zoals bepaalde uittreksels uit het GBA) vaak al vanaf de intake in het dossier aanwezig. "Een druk op de knop levert de gewenste verklaring en de aanvullende informatie op." aldus een van de geïnterviewde managers van een schuldhulpverleningsinstelling die deze procedure kennelijk goed gestroomlijnd heeft.

Het Bureau Wsnp heeft in overleg met de NVVK, Recofa en de VNG een model 285-verklaring opgesteld. Dit model wordt kosteloos en digitaal door het Bureau Wsnp aan de gemeenten ter beschikking gesteld.<sup>9</sup> Dankzij deze modelverklaring is een uniforme gegevensuitwisseling mogelijk bij de overgang van minnelijk naar wettelijk traject. Voorwaarde voor succes is wel dat alle deelnemers bereid zijn om te participeren in de digitale informatieketen.

De modelverklaring is verwerkt in het programma Opus R, waarvan door de Raad aan iedereen die werkt voor een gemeente of een door de gemeente gemandateerde instelling, een licentie wordt verstrekt.

### ***Inhoudelijke relevantie van de gevraagde informatie***

Soms vindt men binnen het minnelijk traject de informatiebehoefte van de rechtbank wat ver gaan, zoals het vereiste dat van elke afzonderlijke schuld de ontstaansdatum moet worden aangeleverd. Dit voorbeeld wordt door bijna elke geïnterviewde die werkzaam is binnen het minnelijk traject genoemd. De rechtbank geeft desgevraagd aan dat de informatie van belang is in verband met de 5 jaarstermijn die geldt bij het vaststellen of er sprake is van goede trouw (art. 288 lid 1 sub b). Het verzoekschrift moet een zo getrouw mogelijk beeld bieden van de vermogens- en

---

<sup>9</sup> Het Bureau Wsnp is bezig met de aanpassing van zowel de 285-verklaring als van het verzoekschrift 284 Fw. Naar verwachting wordt in 2012 overgestapt op een volledig nieuw systeem, waarvan zowel gemeenten als bewindvoerders en advocaten gebruik kunnen maken.

inkomenspositie van de schuldenaar zodat de rechter vast kan stellen of er wellicht sprake is van frauduleus handelen.

De afgifte van een 285-verklaring hoeft niet belastend te zijn als aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan, tenzij het gaat om complexe zaken. Soms vindt men de informatiebehoefte van de rechtbank te ver gaan.

### ***Niet-ontvankelijkverklaring***

Als een verzoekschrift niet voldoet aan de wettelijke eisen van artikel 285 Fw, dan wordt de verzoeker niet-ontvankelijk verklaard.

In de praktijk blijken er per rechtbank verschillen te bestaan in de mate waarin de verzoekschriften (on)volledig zijn. Uit de rechtbankenquête blijkt dat de 285-verklaring vrijwel altijd aanwezig is en dat deze doorgaans volledig is ingevuld. Twee gerechten geven echter in hun enquête aan dat onvolledige 285-verklaringen 'vaak' de reden is voor een niet-ontvankelijkverklaring.

Vaak zijn het de aanvullende stukken die er toe leiden dat een verzoeker niet-ontvankelijk wordt verklaard, te weten de bedrijfsgegevens als het om een ex-ondernemer gaat, gevolgd door het GBA-uittreksel of de benodigde handtekeningen op bepaalde documenten. Uit de rechtbankenquêtes blijkt voorts dat ook verzoekers zonder (volledig ingevulde) 285-verklaring 'soms' toch tot de Wsnp worden toegelaten.

Binnen een aantal schuldhulpverleningsinstellingen waarmee is gesproken, is het beleid dat het management actief toeziet op de volledigheid van de afgegeven 285-verklaringen. Medewerkers binnen de desbetreffende instellingen die veel onvolledige verklaringen afgeven worden ter verantwoording geroepen. Men acht dit in het belang voor de goede relatie met de rechtbanken en voor het vertrouwen dat de rechtbank in de instelling heeft. In de ogen van een rechter, met wie is gesproken, verlaagt het de werkdruk van de rechtbanken aanzienlijk als de 285-verklaring beter – en liefst nog, meteen in een keer volledig – wordt ingevuld. In de ogen van deze rechter, zijn het minnelijk traject en het wettelijk traject complementair aan elkaar, waarbij de 285-verklaring een verbindende schakel is. Idealiter zouden beide trajecten een modus moeten zien te vinden in de wijze waarop men met elkaar omgaat. Een complicerende factor hierbij is dat er zowel binnen de rechtbanken als bij de schuldhulpverleners vrij veel verloop is qua personele bezetting. Er zijn de laatste jaren veel nieuwe mensen ingewerkt. De schuldhulpverlening in breder zin is een ingewikkeld werkveld waarbij ervaring en continuïteit van gelegde contacten een groot verschil kunnen maken voor de kwaliteit van de samenwerking en van de geleverde producten.

Een rechtbank, waar de verzoekschriften doorgaans compleet en de 285-verklaringen van hoge kwaliteit zijn, heeft in het recente verleden een bijeenkomst georganiseerd voor een aantal gemeenten binnen het arrondissement. Sindsdien is de volledigheid van de aangeleverde stukken aanmerkelijk verbeterd. Ook andere rechtbanken hebben vergelijkbare

ervaringen, hoewel men ook opmerkt dat het na verloop van tijd weer minder goed gaat.

Het belang van de aanlevering van bepaalde specifieke gegevens zou door de rechtbank beter met de schuldhulpverleningsinstellingen kunnen worden gecommuniceerd. De ervaring leert dat de kwaliteit van de verklaringen hierdoor verbetert.

### ***Nazorg***

Hoewel tegen een niet-ontvankelijkverklaring geen hoger beroep kan worden ingesteld, is het wel mogelijk een herhaald verzoek in te dienen. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid vaak gebruik gemaakt. Bij een niet-ontvankelijkverklaring is echter wel van belang dat de verzoeker de beslissing van de rechter terug communiceert naar de persoon of instelling die de verklaring heeft afgegeven. Ditzelfde geldt overigens voor de verzoeken die zijn afgewezen (zie verder onder 1.2). Op dit punt laat de uitvoeringspraktijk grote verschillen zien. Een aantal instellingen rekent het tot haar taak om het dossier pas af te sluiten als men beschikt over het vonnis van de rechtbank. Voor een dergelijk totaalpakket wordt met de gemeente dan een hogere prijs per verklaring afgesproken. Met de verzoeker wordt afgesproken dat deze direct na de zitting of bij ontvangst van de beschikking de instelling informeert. Vaak gebeurt dit echter niet en dan vraagt de instelling zelf bij de verzoeker na hoe het vonnis is uitgevallen. Lukt dit niet, dan kan men zich informeren door het raadplegen van het Landelijk Register Schuldsanering van de Raad voor Rechtsbijstand of het Centraal Insolventieregister op [www-rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).<sup>10</sup>

Andere instellingen beschouwen hun taak als volbracht als de verklaring is afgegeven. Het traject nadien wordt geacht voor rekening van de verzoeker zelf te zijn.

De aard en de reikwijdte van de inspanningen die worden verricht ten aanzien van de afhandeling van een dossier hangen samen met de werkhouding van de instelling en met de wijze waarop het afgeven van de 285-verklaring wordt gefinancierd. Op dit punt zijn er grote onderlinge verschillen tussen de instellingen werkzaam binnen het minnelijk traject.

### ***Intrekking verzoekschriften***

Uit de cijfers van de Monitor Wsnp blijkt dat er steeds meer verzoekschriften worden ingetrokken. In de enquête is aan de rechtbanken gevraagd om welke redenen verzoekschriften worden ingetrokken. Dit gebeurt het vaakst als het een subsidiair, pro forma, verzoekschrift betrof t.b.v. een dwangakkoord of moratorium in het minnelijk traject zoals voorgeschreven in artikel (284 lid 1 juncto 287a lid 1, 287b lid 1). Het minst vaak wordt als reden opgegeven dat de rechtbank intrekking adviseert, omdat het verzoek in deze vorm zou worden afgewezen of niet-ontvankelijk wordt verklaard.

---

<sup>10</sup> De afwijzingen komen echter niet in dit register en [rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) bestaat slechts uit een selectie van rechterlijke uitspraken en is daarom niet compleet.

## 1.2 Toe- en afwijzingsgronden

### 1.2.1 Toe en afwijzingsgronden: de wettelijke regeling

In de wetwijziging van 2008 zijn de toe- en afwijzingsgronden gewijzigd. De regering stelt in haar brief voorafgaand aan het wetsvoorstel dat "..... een te milde selectie aan de poort bevordert dat het minnelijke traject niet serieus genomen wordt en dat incomplete (niet volledig uitonderhandelde) dossiers de rechter bereiken."

Een van de doelstellingen van de wet is geweest de toegang tot de regeling te beperken tot die schuldenaren voor wie zij een doelmatige en daadwerkelijke oplossing biedt voor hun problematische schulden. Strenge selectie aan de poort zou duurzaamheid bevorderen. Onderzoek (onder de oude regeling) wijst uit dat de Wsnp vóór de wetwijziging ook zeer vaak leidde tot een duurzame schone lei (circa 10% kreeg na het behalen van de schone lei weer te maken met betalingsachterstanden, tweede meting van de Monitor Wsnp, p.30). Het recidive-onderzoek dat is uitgevoerd in de zesde meting van de Monitor Wsnp wijst uit dat dit percentage is gestegen naar 16%, wanneer de achterstanden korter dan twee maanden buiten beschouwing worden gelaten (p. 42).

De staatssecretaris legde bij de totstandkoming van de laatste wetwijziging een grote nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de schuldenaar. Als de drempel echter te hoog wordt dan heeft dit een onbedoeld tegengesteld effect. "Crediteuren zullen, als de dreiging van toelating tot de Wsnp afneemt, minder vaak meewerken aan het minnelijk traject. Ze zullen hun incassoactiviteiten doorzetten, omdat de Wsnp toch zelden zal worden ingezet. Het stok-achter-de-deur-effect wordt minder sterk voelbaar en crediteuren krijgen derhalve meer macht in het minnelijk traject.", aldus de staatssecretaris destijds.

De strengere selectie in de nieuwe wet blijkt uit het feit dat een de facultatieve weigeringsgronden zijn vervangen door toelatingsvoorwaarden en imperatieve afwijzingsgronden.

De rechter heeft van de wetgever veel ruimte gekregen aan de hand van 288 om te toetsen of een verzoeker kan worden toegelaten. Met name de hardheidsclausule van artikel 288 lid 3 Fw biedt de mogelijkheid voor een ruimhartig toelatingsbeleid. Waar eerst iemand werd geweigerd kan deze nu worden toegelaten als 'voldoende aannemelijk is' dat hij de omstandigheden die hebben geleid tot het ontstaan van de schulden onder controle heeft' .

Twee afwijzingsgronden zullen in deze paragraaf nader worden beschouwd, te weten dat een schuldenaar heeft voldaan aan de voorwaarde van het beproeven van het minnelijk traject voordat men toelating Wsnp verzoekt en de voorwaarde dat een verzoeker die toegelaten wil worden tot de Wsnp te goeder trouw is.

#### ***Beproeven van het minnelijk traject: de wettelijke regeling***

Artikel 288 lid 2 sub b spreekt van 'het niet uitgevoerd zijn van een poging tot buitengerechtelijke schuldsanering door een bevoegde persoon

of instantie'. Er wordt niet nader omschreven in hoeverre er daadwerkelijk een poging tot een minnelijk schuldhulpverleningstraject moet zijn ondernomen. Wel is in artikel 288 lid 2 sub b voorgeschreven door wie de poging moet zijn uitgevoerd, namelijk door een persoon of instelling als bedoeld in artikel 48, lid 1, van de Wck.

### ***Goede trouw: de wettelijke regeling***

Artikel 288 lid 1 schrijft sinds 2008 voor dat de schuldenaar zijn goede trouw aannemelijk moet maken. De wet geeft echter niet aan op welke wijze de schuldenaar aannemelijk dient te maken dat hij te goeder trouw is. De rechter moet dit uit het toelatingsverzoekschrift, de 285-verklaring, de verschijning ter zitting, de persoonlijke motivering en de lijst van crediteuren inclusief de ontstaansdata van schulden zien af te leiden. De wetgever geeft de rechter door vage termen als 'goede trouw' en 'volgende aannemelijk' veel ruimte om naar eigen inzicht de drie toe- en de vier afwijzingsgronden van artikel 288 toe te passen.

Andere open normen die de wetgever gebruikt zijn:

- 'naar behoren' en 'zoveel mogelijk': 288 lid 1 sub c;
- 'tenzij de rechter aanleiding ziet': 288 lid 2 sub c.

De open normen in de wet geven de rechter veel ruimte om gebruik te maken van zijn discretionaire bevoegdheid. Op basis van de wettelijk regeling ten aanzien van de toe- en afwijzingsgronden lijken er geen belemmeringen aanwezig bij de toegang tot de Wsnp.

### 1.2.2 Toe- en afwijzingsgronden: de uitvoeringspraktijk

#### ***Nauwelijks gewijzigde afwijzingspercentages***

De verwachting was dat met ingang van 2008 door de aanscherping van de toelatingseisen middels de imperatieve afwijzingscriteria, de afwijzingspercentages van de Wsnp-verzoeken bij de rechtbanken zouden stijgen. Meer verzoeken zouden worden afgewezen, zij het dat de hardheidsclausule van 228 lid 3 dit weer afzwakt.

De verwachte stijging van het afwijzingspercentage is echter in de cijfers van 2008 en 2009 ten opzichte van 2005 niet terug te zien. Hiervoor is door de geïnterviewde schuldhulpverleners desgevraagd een aantal verklaringen genoemd:

- de hardheidsclausule heeft veel van de strengheid van de wet tenietgedaan;
- de rechters anticipeerden in hun beslissingsgedrag vóór 2008 al op de hogere drempels van de naderde wetswijziging en baseerden hun beslissingsgedrag op de per 1 oktober 2005 strenger geworden Recofa-richtlijnen;
- de wetswijzigingen maken alleen verschil voor de gevallen waarin twijfel was over toelating; voor de overige zaken veranderde er in 2008 eigenlijk weinig;

- het aantal afwijzingen zou niet zijn gestegen, omdat het bij de zaken die doorgaan naar de Wsnp zou gaan om mensen die al een minnelijk traject achter de rug hebben zonder uit te vallen: de schuldenaren met de sterkste schouders. Dit argument wordt echter tegengesproken door schuldhulpverleners die de Wsnp zien als enig alternatief voor mensen die hun schulden absoluut niet in kaart kunnen brengen;
- anticiperend gedrag van de personen of instellingen die een 285-verklaring afgeven (zie hiervoor onder 1.1.2) en vooroverleg tussen de schuldhulpverleningsinstelling en de griffie. Dit leidt er, volgens de manager van één van deze instellingen, toe dat zaken waarvan duidelijk is dat het toelatingsverzoek niet zal worden gehonoreerd minder vaak worden doorgestuurd naar de rechtbank;
- als er sprake is van een harde afwijzingsgrond zal de schuldhulpverlener meer zijn best doen om een minnelijke regeling rond te krijgen, omdat de schuldenaar anders nergens meer terecht kan;
- vanaf 2008 wordt er vaker (voor de vorm) een minnelijk traject opgestart, waardoor de afwijzingsgrond dat er geen poging is ondernomen om een zaak minnelijk te regelen minder vaak van toepassing is.

In de jurisprudentie heeft de rechter vanaf 2008 zoveel mogelijk invulling gegeven aan de inhoud van de Wsnp.

***Jurisprudentie: Uitvoering minnelijk traject als voorwaarde voor toewijzing***

Hoe werkt de wettelijke voorwaarde dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen (artikel 285 lid 1 sub f) uit in de praktijk? De Minister van Justitie heeft in de Memorie van Antwoord bij wetsvoorstel 29 942 de hoop uitgesproken dat artikel 288 Fw mild zal worden geïnterpreteerd.

Uit de rechtbankenquêtes blijkt dat meer dan de helft van de rechtbanken verzoeken toewijst, ondanks het feit dat men niet eerst het minnelijk traject heeft doorlopen. Ook op dit punt zijn er grote verschillen tussen de rechtbanken, gezien het feit dat de antwoorden variëren van '(bijna) nooit' tot '(bijna) altijd'.<sup>11</sup>

Een reden hiervoor kan zijn dat in de 285-verklaring afdoende wordt gemotiveerd waarom het minnelijk traject in dit geval niet mogelijk was.

Hoewel het aan de rechter is om te beslissen in hoeverre is voldaan aan deze voorwaarde, blijkt in de praktijk dat de schuldhulpverlening ook hier gaat anticiperen op het beslisgedrag van de rechter/rechtbank en zijn werkwijze aanpast. Wanneer een schuldhulpverlener een afwijzing verwacht vanwege het niet beproeven van het minnelijk traject, dan blijkt het in de praktijk een optie te zijn om voor de vorm een minnelijk traject op te starten ook al weet men dat het minnelijk traject niet gaat lukken.

---

<sup>11</sup> Bij '(bijna) altijd' wordt echter wel de kanttekening geplaatst dat het dan gaat om omzetting faillissement naar verzoek Wsnp.

Communicatie over besluitvorming ten aanzien van het al dan niet doorlopen van het minnelijk traject als voorwaarde is van belang voor een goede aansluiting van het minnelijk traject op het wettelijk traject.

Wie moet het minnelijk traject hebben uitgevoerd wil er aan de wettelijke voorwaarden worden voldaan? Het moet hierbij, volgens de Hoge Raad gaan om een instelling die valt onder 48 lid 1, sub c Wck. Het argument van de appelland in de desbetreffende zaak was dat het minnelijk traject dat was doorlopen qua niveau gelijk te stellen is met dat van een gemeentelijke instelling en dat er bovendien voor de schuldbemiddeling geen kosten in rekening waren gebracht. Echter dat de Wck schuldbemiddeling om niet (als activiteit) toestaat, neemt niet weg dat de instellingen die schuldbemiddeling uitvoeren ervoor moeten zorgen dat zij als 'persoon of instelling' aan de eisen van artikel 48 lid 1 sub b, c of d moeten voldoen, wil hun voorwerk ook kwalificeren als een poging bedoeld in artikel 288 lid 2 onder b Fw. Aldus de Hoge Raad.<sup>12</sup>

### ***Jurisprudentie: 'goede trouw'***

Veel rechterlijke uitspraken van na 1 januari 2008 die zijn opgenomen in de Jurisprudentiedatabank van het Bureau Wsnp gaan over de invulling van het criterium 'goede trouw'. Analyse van deze uitspraken leert dat de rechter niet snel geneigd blijkt te zijn om aan te nemen dat er sprake is van goede trouw:

Ingevolge artikel 288 lid 1, aanhef en sub b Fw wordt het verzoek tot toelating tot de schuldsaneringsregeling slechts toegewezen indien voldoende aannemelijk is, dat de schuldenaar ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden in de vijf jaar voorafgaand aan de dag waarop het verzoekschrift is ingediend, te goeder trouw is geweest. Hierbij gaat het om een gedragsmaatstaf, die mede wordt gehanteerd om beoogd misbruik van de schuldsaneringsregeling tegen te gaan, waarbij de rechter met alle omstandigheden van het geval rekening kan houden. Daarbij spelen (onder meer) een rol<sup>13</sup>:

- de aard en de omvang van de vorderingen,
- het tijdstip waarop de schulden zijn ontstaan,
- de mate waarin de schuldenaar een verwijt kan worden gemaakt dat de schulden zijn ontstaan of onbetaald gelaten,
- het gedrag van de schuldenaar voor wat betreft zijn inspanningen de schulden te voldoen of acties zijnerzijds om verhaal door schuldeisers juist te frustreren.<sup>14</sup>

Daarnaast wordt nog in de jurisprudentie gesteld dat onderlinge onverenigbaarheid van toelichtende verklaringen van schuldenaar leidt tot de vaststelling dat schuldenaar de goede trouw bij het ontstaan/onbetaald laten van de schulden niet aannemelijk heeft gemaakt. Daaraan doet niet af dat de schuldenaar wel aannemelijk heeft gemaakt dat zij de verplichtingen uit de schuldsaneringsregeling naar behoren zal nakomen, nu

---

<sup>12</sup> HR 10/01646.

<sup>13</sup> Uitspraak 2008/766.

<sup>14</sup> Dit laatste criterium is toegevoegd in uitspraak 2008/760.



artikel 288 lid 1b en 1c cumulatieve vereisten zijn voor toelating tot de schuldsaneringsregeling.’<sup>15</sup>

Er is blijkens de jurisprudentie geen sprake van goede trouw als:

- men nalaat er een goede boekhouding op na te houden;
- men onvoldoende duidelijkheid kan verschaffen over de aard en het ontstaan van de schulden; de rechter kan in dat geval niet bepalen in hoeverre er sprake is van goede trouw; de Rechtbank is daarom van oordeel dat gegronde vrees bestaat dat [verzoeker] de uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen niet naar behoren zal nakomen.
- men verplichtingen aangaat terwijl men weet dat ze niet terug kunnen worden betaald.

### ***Rechtsongelijkheid- en rechtsonzekerheid***

De rechter heeft op basis van de vage wettekst veel vrijheid bij de beslissing om iemand toe te laten tot de Wsnp. Dit kan rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid in de hand werken.<sup>16</sup> In de interviews is door schuldhulpverleners zelfs de term ‘rechterlijke willekeur’ genoemd. Het lijkt erg van de rechter en/of van de rechtbank (zie bijvoorbeeld tabel 3.2 Monitor Wsnp, zesde meting) af te hangen hoe de beslissing uitvalt. De woonplaats van een verzoeker bepaalt hoe groot de kans is te worden toegelaten tot de Wsnp. Als, zoals uit de interviews blijkt, de persoon of instelling die de 285-verklaring afgeeft dan ook nog gaat anticiperen op het beslissinggedrag van de rechtbank, dan kan de toegang tot de Wsnp worden belemmerd, zoals hierboven beschreven bij de voorwaarde van het doorlopen van het minnelijk traject. Ook de invulling van het begrip ‘goede trouw’ is vooraf niet altijd duidelijk. Bij rechtbanken, met een streng toelatingsbeleid, zal eerder worden afgezien van het indienen van een (als onhaalbaar ingeschat) verzoek.<sup>17</sup>

De kans tot toelating tot de Wsnp lijkt samen te hangen met de visie van de rechter en/of het beleid van de rechtbank en de mate waarin bij de afgifte van de 285-verklaring hierop wordt geanticipeerd.

### ***Werklast rechters en rechtbanken***

Een mogelijk gevolg van de open termen in de nieuwe wet is dat de rechter per dossier meer tijd nodig heeft om tot zijn besluitvorming te komen. Een van de pijlers van de nieuwe wettelijke regeling is destijds geweest de verlichting van de werkdruk van de rechters.

Deze verlichting was, aldus de minister tijdens de behandeling van het wetsvoorstel, niet zozeer gelegen in het aantal zaken, maar in de werkzaamheden per zaak.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Uitspraken 2008/772 en 760.

<sup>16</sup> Zie ook Erik van den Emster, NJB, 2010, p. 2597 in een reactie op Peter Engelse in NJB 2010, p. 1962 ev, waar hij verwijst naar Barkhuysen, NJB 2010, p. 1961 en Dijksterhuis, p.1972 over respectievelijk rechtseenheid en over landelijke rechterlijke samenwerking als goed juridisch ondernemerschap.

<sup>17</sup> Hierdoor zal het percentage toelatingen tot de Wsnp en succesvolle afrondingen van het Wsnp-traject bij strengere rechtbanken echter weer toenemen. Dit betekent dat de cijfers per rechtbank hieromtrent een dubbele betekenis hebben.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2005/2006, 29 964, nr. 7, p.5.

De werklast per dossier lijkt sinds 2008 alleen maar te zijn toegenomen, doordat de zaken die naar de Wsnp door worden geleid inhoudelijk steeds complexer worden (zie hiervoor ook bij de afgifte van de 285-verklaring). Uit de interviews met de rechters blijkt dat er steeds vaker sprake is van sociale en/of psychische problematiek, van (vermeende) fraude, van het bezit van een eigen woning, een hogere schuldenlast, van meer crediteuren en van overbesteding. De inhoudelijke toetsing neemt volgens de geïnterviewde rechters en secretarissen daardoor steeds meer tijd in beslag, hetgeen tot langere wacht- en doorlooptijden kan leiden. Dit zou dan een belemmering betekenen voor een soepele en tijdige overgang van het minnelijk naar het wettelijk traject.

De open termen in de nieuwe regeling van 2008 en de toenemende complexiteit van de zaken leiden tot een werklastverzwaring bij de rechterlijke macht.

Toelating tot de Wsnp hangt volgens de geïnterviewde schuldhulpverleners samen met de werkvoorraden op de rechtbanken. Volgens hen zijn rechtbanken met een hoge werkdruk afhoudender bij het toelaten van verzoekers in de Wsnp. Als een rechtbank echter overcapaciteit heeft dan is hun ervaring dat de rechtbank eerder geneigd is om een verzoeker toe te laten tot de Wsnp en het daaropvolgende Wsnp-traject te begeleiden. Dit verband wordt door de rechtbanken desgevraagd echter niet onderschreven.

Uit de enquête onder rechtbanken (december 2010) blijkt dat bij de helft van de rechtbanken de voorraden oplopen, terwijl de overige rechtbanken aangeven dat de voorraden gelijk blijven. Men wijt het oplopen van de voorraden met name aan de grotere instroom in 2010 en bijna nooit aan een (tijdelijk) te kleine formatie.

Er zijn grote onderlinge verschillen tussen de toelatingspercentages per rechtbank.<sup>19</sup> Uit de hoge slagingspercentages die binnen de Wsnp worden behaald, kan worden afgeleid dat de instroom voldoende wordt bewaakt.<sup>20</sup> De rechter is kennelijk aan de hand van de 285-verklaring in ruim twee derde van de zaken in staat een juiste inschatting te maken van de haalbaarheid van het wettelijk traject.

### **1.3 Versterking minnelijk traject: het dwangakkoord, de voorlopige voorziening/ het moratorium**

Eén van de doelen van de laatste wetwijziging was de versterking van het minnelijk traject met de Wsnp als 'stok achter de deur'. Hiertoe zijn ter vervanging van de voorwaardelijke toelating tot de Wsnp, verschillende maatregelen geïntroduceerd, te weten het dwangakkoord en de

---

<sup>19</sup> Gemiddeld werd in 2009 70% van de Wsnp-verzoeken toegekend. Hierbij is sprake van een forse spreiding: er zijn echter rechtbanken die net boven de 40% uitkomen, terwijl door een andere rechtbank meer dan 90% van de verzoekers wordt toegelaten.

<sup>20</sup> Als er rechtbanken zouden zijn die relatief veel verzoeken afwijzen en daarbij een 100% score halen voor wat betreft het succes van het Wsnp-traject dan zou er bij deze rechtbanken sprake kunnen zijn van risicomijdend gedrag. Mensen die wel toegelaten zouden kunnen worden vallen hierdoor dan wellicht ten onrechte af. Deze combinatie blijkt echter in de praktijk niet voor te komen.

voorlopige voorziening/het moratorium. In deze paragraaf worden achtereenvolgens de wettelijke regeling en de uitvoeringspraktijk van deze voorzieningen beschreven.

### 1.3.1 De wettelijke regeling van de drie nieuwe voorzieningen

Voorkómen moet worden dat personen in de schuldsaneringsregeling terecht komen die in het minnelijk traject op eigen kracht in samenspraak met hun crediteuren een regeling hadden kunnen treffen waarmee alle partijen hadden kunnen leven. Voor 2008 kwam het echter vaak voor dat een weigerachtige crediteur al dan niet met valide redenen zijn medewerking aan een minnelijke regeling weigerde. Om deze reden is het dwangakkoord in de nieuwe wet opgenomen.<sup>21</sup>

Met het dwangakkoord heeft het minnelijk traject een wettelijke mogelijkheid gekregen om crediteuren te dwingen in te stemmen met het voorstel. Het dwangakkoord vormt, aldus het parlement, een tegenwicht voor de strengere toelatingseisen die middels de wetswijziging van 2008 van toepassing zijn geworden om te voorkomen dat een te grote groep tussen de wal van het minnelijk traject en het schip van de schuldsanering terecht komt.<sup>22</sup>

De wet kent daarnaast ten aanzien van de voorlopige voorzieningen uit artikel 287 b en 287 lid 4 die eveneens ter versterking van het minnelijk traject zijn geïntroduceerd, geen duidelijke toe- en afwijzingsgronden, buiten het vereiste van spoedeisendheid, de belangen van partijen en de bedreigende situatie.

Door het moratorium en het dwangakkoord en de mogelijkheid om hangende het Wsnp-verzoek of voorlopige voorziening aan te vragen en de verplichting om subsidiair toelating tot de Wsnp te verzoeken krijgt de rechter het hele aanvraagdossier Wsnp voorgelegd. Hij is hierdoor volledig op de hoogte van de omstandigheden van de schuldenaar, het ontstaan van de schulden en de weigeringsgronden van de crediteuren en de pogingen die zijn ondernomen om hen over de streep te krijgen. Uit de interviews blijkt dat de rechter het dwangakkoord kan afwijzen als hij van oordeel is dat de verzoeker niet kan worden toegelaten tot de Wsnp. Hierbij worden de toe- en afwijzingsgronden van toelating tot de Wsnp toegepast.

Het doornemen van het uitgebreide dossier kan ook een inhoudelijke verzwaring betekenen van de werklast naast de toename van het aantal dossiers vanwege de drie nieuwe voorzieningen. In de enquête wordt dit als één van de oorzaken aangegeven voor het oplopen van de werkvoorraden.

---

<sup>21</sup> Strikt genomen was een gedwongen schuldenregeling ook al mogelijk vóór de wetswijziging. Deze regeling werkte met andere criteria en werd zelden benut.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 258, nr. 1 en nr. 2.

### 1.3.2 De uitvoeringspraktijk van de drie nieuwe voorzieningen

#### ***De cijfers***

Aanvankelijk werden de in 2008 geïntroduceerde voorzieningen nog maar weinig toegepast. Het aantal aanvragen bleef beperkt en deze werden nog minder vaak door de rechter toegekend.

In 2009 zijn er 682 dwangakkoorden aangevraagd (Monitor Wsnp, zesde meting, p. 31 t/m 33). Dit is slechts een laag aantal als het wordt gerelateerd aan het aantal schuldenaren in het minnelijk en wettelijk traject. Dit kan samenhangen met de onbekendheid van de nieuwe voorziening, want vergeleken met 2008 is er in 2009 sprake van een toename van 70% (in 2008 waren er 400 aanvragen). Een in de interviews genoemde verklaring is dat er na de introductie van de nieuwe voorzieningen nog afspraken gemaakt moesten worden over de wijze waarop dit gefinancierd moest gaan worden.

Ook van de voorlopige voorziening en het moratorium wordt nog relatief weinig gebruik gemaakt (834 moratoria en 473 vovo's in 2009), hoewel ook hier sprake is van een forse procentuele toename ten opzichte van 2008.<sup>23</sup> In die periode is sprake van een toename van respectievelijk 67% en 31%. Het percentage toegekende verzoeken is bij deze twee voorzieningen ook iets hoger dan in 2008 en komt in 2009 uit op 53% en 63%. Dwangakkoorden worden in 2009 slechts in 32% van de gevallen toegekend. Dit is even vaak als in 2008.

Ook uit de interviews komt naar voren dat er steeds vaker gebruik wordt gemaakt van het dwangakkoord. Dit is overigens ook een van de aanbevelingen die door Hiemstra & De Vries wordt gedaan (2008). De overige twee voorzieningen komen in de interviews zelden ter sprake.

#### ***Het dwangakkoord***

De gedwongen schuldregeling is een maatregel waarvan in de rechtspraak veel werd verwacht. Bij dreiging van een dwangakkoord zouden de crediteuren er niet langer vanuit kunnen gaan dat afwijzing van een minnelijke regeling zal leiden tot de toepassing van de (in de ogen van de crediteuren) 'strengere' Wsnp. Ook het dwangakkoord werkt dus, volgens de schuldhulpverleners, voor de crediteuren als 'een stok achter de deur'. Zij zouden vaker dan voorheen (alsnog) akkoord gaan met een minnelijke regeling, omdat ze weten dat ze er nu ook toe kunnen worden gedwongen.

Voor een aantal crediteuren zal de nieuwe wettelijke regeling weinig verandering brengen, omdat zij toch al vrijwillig besluiten akkoord te gaan met een minnelijke schuldregeling. Argumenten die hiervoor werden genoemd zijn:

- maatschappelijke betrokkenheid van een crediteur en de wens om tot een redelijke oplossing te komen voor de cliënt zal er soms toe kunnen leiden dat deze (alsnog) akkoord gaat, zeker als deze de enige weigerachtige crediteur is die overblijft;
- voldoende vertrouwen in het minnelijk traject door transparantie en eenduidigheid in werkwijze van een bepaalde instelling; het is bijvoorbeeld van groot belang dat het minnelijk traject helder communiceert over de stand van zaken in de onderhandelingen met

---

<sup>23</sup> De eerste cijfers over het jaar 2010 wijzen op een aanhoudende toename.

medecrediteuren. Het beeld als zouden de Kredietbanken er alleen maar zijn voor de schuldenaren zal hierdoor verdwijnen;

- Er is sprake van een saneringskrediet, waardoor ze meteen over een bepaald percentage van hun schuld kunnen beschikken. Vaak geeft men de voorkeur voor iets minder op de korte termijn dan wellicht iets meer op de langere termijn: drie jaar als er een minnelijk traject wordt gestart en nog veel langer als er ook nog de Wsnp achteraan komt. Uitbetaling vindt direct na het bereiken van het akkoord plaats;
- een dwangakkoord kost extra energie: je zult als schuldeiser met argumenten moeten komen waarom je weigert en naar een zitting moeten.

Een goede relatie tussen de schuldhulpverleningsinstelling en crediteuren is van groot belang (aldus de geïnterviewde schuldhulpverleners) bij de keuze die een crediteur maakt om al dan niet akkoord te gaan met een schuldenregeling. Hoe meer vertrouwen hij heeft in de wijze waarop in het minnelijk traject zijn belangen worden behartigd, des te sneller een crediteur (in het vervolg) akkoord zal gaan. Korte communicatielijnen en transparante werkprocessen dragen daaraan bij. Als een schuldhulpverleningsinstelling de zaakjes goed op orde heeft dan geeft dit extra vertrouwen voor de crediteur, aldus één van de geïnterviewden

Als mogelijke redenen voor crediteuren om **niet vrijwillig** akkoord te gaan met een minnelijke schuldenregeling en het aan te laten komen op een dwangakkoord (of eventueel op de Wsnp) zijn genoemd:

- het gegeven dat lang niet alle dwangakkoorden worden toegewezen, waardoor er een gerede kans is dat een crediteur door de rechter wordt gesteund in de weigering mee te werken aan een minnelijke regeling;
- weinig transparantie ten aanzien van het minnelijk traject als meest lucratieve alternatief.<sup>24</sup>

De rechtbank geeft aan dat in de praktijk een dwangakkoord voor de crediteuren vaak minder baten oplevert dan het wettelijk traject. In dit soort situaties zal een dwangakkoord, in het belang van de crediteur, worden afgewezen. In dat geval komt het subsidiair ingediende Wsnp-verzoek aan de orde.

Over de 'baten' van enerzijds de Wsnp en anderzijds het minnelijk traject wordt zeer verschillend gedacht zowel binnen de schuldhulpverlening en door de rechtbanken. De Wsnp is volgens de geïnterviewden vanuit de rechtbank toch vaak gunstiger voor de crediteuren dan het minnelijk traject, omdat:

- het in het minnelijk traject reeds gespaarde bedrag ook in de boedel valt;
- fiscale bijtellingen zoals die van de auto door de rechtbank worden meegerekend;
- de Wsnp volgens de rechters strenger is t.a.v. de sollicitatieplicht.

---

<sup>24</sup> Zie ook Jungmann 2006, p. 151 ev. Zij noemt ook een incomplete schuldenlijst als contra-indicatie van het minnelijk traject in het algemeen. In de interviews met de schuldhulpverleners werd dit genoemd als (enige) reden om iemand door te sturen naar de Wsnp.

Bovendien levert, in uitzonderingssituaties, de postblokkade nog onverwachte financiële meevallers op.

Een veel genoemde reden door schuldhulpverleners ten gunste van het minnelijk traject is dat de vergoeding aan de bewindvoerder en overige kosten (van publicatie bijvoorbeeld) van de boedel afgaat, waardoor er voor de crediteuren minder overblijft. Dit geldt in het bijzonder voor cliënten met een lage afloscapaciteit. Bij veel schuldregelingen is sprake van een afloscapaciteit van circa € 50 per maand. Dit bedrag gaat dan volledig naar de bewindvoerder.

Een ander argument ten gunste van het minnelijk traject is dat de rechtbank hier geen bemoeienis mee heeft. Er zijn dus minder maatschappelijke kosten, zeker als wordt vergeleken met de kosten van een saneringskrediet.

Volgens NVVK-richtlijnen zou men, om zoveel mogelijk baten te genereren, binnen het minnelijk traject strenger moeten toezien op de sollicitatieplicht, maar elke schuldhulpverleningsinstelling is in feite vrij in haar beleid hieromtrent. De NVVK is een branchevereniging die werkt met gedragscodes en kan een bepaalde werkwijze niet afdwingen bij haar leden. Uit de interviews blijkt overigens dat als men werkt volgens het model 'schuldhulpverlening-nieuwe stijl' streng de hand wordt gehouden aan de sollicitatieplicht. Beide partners dienen te solliciteren, ook als er sprake is van een gezin met jonge kinderen.

Ten gunste van het wettelijk traject wordt zowel door een aantal schuldhulpverleners als door de rechtbanken zelf het argument genoemd dat de controle (door de rechter-commissaris en de bewindvoerder) strenger is dan in het minnelijk traject, waardoor er meer baten kunnen worden gegenereerd.

Bij dwangakkoorden is een hoog aantal intrekkingen geen uitzondering. Dit aandeel was in 2009 40%. De dreigende werking die van het dwangakkoord uitgaat, lijkt vaak voldoende om crediteuren tot medewerking te bewegen.

Uit de interviews blijkt dat de procedure ter bewerkstelling van een dwangakkoord relatief veel moeite en tijd kost. Een complicerende factor bij het dwangakkoord is het toenemend aantal crediteuren per debiteur. Dit maakt het sluiten van een dwangakkoord lastiger en tijdrovender (Jungmann 2006, p. 138). Een debiteur moet in detail aan kunnen tonen dat hij er alles aan heeft gedaan om de crediteuren tegemoet te komen. Het is daarom gemakkelijker en goedkoper (voor de schuldhulpverleningsinstelling) om schuldenaren door te sturen naar de Wsnp.

Of een schuldhulpverleningsinstelling al dan niet gebruik maakt van het dwangakkoord hangt samen met de wijze waarop een instelling wordt gefinancierd. Als een instelling een krap budget heeft, dan kiest men liever voor een verzoek Wsnp in plaats van voor het dure dwangakkoord. Bij toelating wordt het wettelijk traject bovendien door het ministerie van Veiligheid en Justitie betaald en niet langer door de instelling zelf. De aangekondigde bezuinigingen, die door veel geïnterviewden worden genoemd, zullen volgens hen door een vermindering van de huidige

bezetting, er toe leiden dat er vaker voor een doorgeleiding naar de Wsnp wordt gekozen.

Er zijn grote verschillen in de wijze waarop de rechter en de schuldhulpverlener omgaan met het dwangakkoord. Voor de rechter staat het belang van de crediteuren centraal, bij de schuldhulpverlener hangt dit samen met de taakinvulling, de bedrijfscultuur en de wijze van budgettering.

Sommige Kredietbanken zetten heel gericht in op de verhoging van het gebruik van het dwangakkoord. De filosofie hierachter is dat met de komst van het dwangakkoord de Wsnp overbodig is geworden.<sup>25</sup> Meestal gaan crediteuren na een aantal door de rechter uitgesproken dwangakkoorden wél akkoord met een minnelijke regeling. Dwangakkoorden zijn echter niet voor iedere schuldenaar toepasbaar; men moet wel een substantiële baan hebben - minimaal 32 uur - of totaal afgekeurd zijn.

## **2. Doorlooptijden minnelijk traject: de route via het faillissement naar de Wsnp**

### *Wacht- en doorlooptijden*

Het minnelijk traject neemt vaak (te) veel tijd in beslag. Met name de stabilisatiefase kan vaak niet worden afgerond binnen de tijd die de NVVK er voor stelt (3 tot 4 maanden, met een maximum van 8 maanden). De ervaring leert dat de termijn van 4 maanden in 90% van de gevallen wordt overschreden, waardoor het risico dreigt dat crediteuren niet langer willen wachten en het incassotraject weer op gaan starten. Om dit te voorkomen is het van belang om crediteuren continu op de hoogte te houden van de stand van zaken.

In de interviews met personen werkzaam binnen de minnelijke schuldhulpverlening wordt dit beeld bevestigd. Veel personen blijven vóór of in het begin van het schuldhulpverleningstraject – in de stabilisatiefase – ‘hangen’. De filosofie achter de stabilisatiefase is dat men eerst de oorzaken van de schulden weg wil nemen voordat men aan het minnelijk traject in enge zin kan beginnen. Door sommigen wordt de verhouding 90%: 10% genoemd voor de tijd die zou moeten worden besteed aan respectievelijk de stabilisatie en de behandeling van het schuldenprobleem zelf.

Ook de periode van 120-dagen, waarin met de crediteuren wordt onderhandeld over een minnelijk akkoord, blijkt niet te volstaan.

“Je redt het gewoon niet in 120 dagen! Het kan gewoon niet!”, aldus een van de geïnterviewden.<sup>26</sup> Hierbij speelt uiteraard een rol dat er per schuldenaar steeds meer crediteuren zijn, die tot een minnelijk akkoord moeten worden bewogen. Het gegeven dat er vooral met de grote crediteuren steeds vaker convenanten worden gesloten, zal dit onderhandlingsproces in de toekomst wellicht vereenvoudigen, waardoor de termijn van 120-dagen minder vaak zal worden overschreden. Als tijdrovende factoren worden genoemd de (overwaarde op) de eigen woning en

---

<sup>25</sup> Zo ook *Schulden en schone lei*, hoofdstuk 4: minnelijk traject plus moratorium en dwangakkoord zou ook voldoende moeten zijn, aldus een ondervraagde rechter.

<sup>26</sup> Zie ook Jungmann 2006, p. 146.

schulden bij de Belastingdienst. “Deze houden de zaak behoorlijk op”, aldus een van de geïnterviewden.

De vraag of de eigen woning verkocht zou moeten worden – met name als er geen overwaarde is – leidt, volgens enkele van de geïnterviewde schuldhulpverleners tot complicaties bij de berekening van de schuldenlast. Zolang het huis niet verkocht is, is de totale schuldenlast lastig vast te stellen en kan het minnelijk traject in feite niet gestart worden, waardoor de schuldenaar ook niet tot de Wsnp kan worden toegelaten. Deze schuldenaren worden dan nog niet saneringsrijp genoemd. Er is binnen het minnelijk traject dringend behoefte aan landelijk beleid ten aanzien van de eigen woning.

### ***Via het faillissement naar de Wsnp***

Lange wacht-/doorlooptijden vergroten het risico op uitval. Daarnaast zijn schuldenaren naar alternatieven gaan zoeken om zonder minnelijk traject (zie hiervoor 1.2.2 onder Jurisprudentie: Uitvoering minnelijk traject als voorwaarde voor toewijzing) of zelfs zonder een 285-verklaring tot de Wsnp te worden toegelaten. Hierdoor is een ‘sluiproute’ ontstaan via het faillissement. Deze bypass wordt vooral gebruikt door ex-ondernemers die een eenmanszaak of een vof hebben gehad.

Uit de interviews blijkt dat schuldhulpverleners werkzaam binnen het minnelijk traject de route via het zelf aangevraagde faillissement naar de Wsnp, niet actief bij hun cliënten onder de aandacht brengen. Vermoed wordt dat schuldenaren, die tegen lange wachttijden in het minnelijk traject aanlopen (zie Panteia, 2010a), zelf op zoek gaan naar een uitweg uit hun penibele situatie en via internet in contact komen met instellingen of personen die deze sluiproute voor hen regelen.

Als er een faillissement wordt aangevraagd voor of door een natuurlijk persoon, dan krijgt deze van de rechtbank standaard een brief dat de Wsnp wellicht een betere optie voor hem is. Dit leidt terug naar de volgorde, zoals het zou moeten zijn volgens de wetgever: eerst het minnelijk traject, daarna het wettelijk traject en als dit allemaal niet tot een schone lei leidt dan pas spreekt de rechtbank het faillissement uit.

Het is dus zeker geen uitzondering dat dit soort verzoeken, waarin het minnelijk traject dus niet is beproefd, wordt toegewezen. Uit de rechtbankenquête blijkt dat het bij bijna alle rechtbanken ‘met regelmaat’, ‘vaak’ of ‘zeer vaak’ voorkomt dat verzoeken tot faillissement worden omgezet in een verzoek Wsnp. Slechts tweemaal wordt ‘(bijna) nooit’ of ‘soms’ ingevuld.

Lange wacht- en doorlooptijden kunnen leiden tot uitval of tot een verkorte route via het eigen faillissement. Binnen het minnelijk traject wordt deze praktijk ontmoedigd, terwijl de rechtbanken weinig problemen lijken te hebben met deze gang van zaken.



### **3. Risicofactoren in de overgang van het minnelijk naar het wettelijk traject**

In de paragraaf worden twee belangrijke risicofactoren die uit deze quick scan naar voren zijn gekomen besproken, te weten de diversiteit in werkwijzen (3.1) en gebrek aan communicatie (3.2). In 3.3 worden reeds eerder beschreven risicofactoren samengebracht die niet onder deze twee noemers zijn te vatten, waarbij in paragraaf 4 de vraag wordt beantwoord in hoeverre deze risicofactoren daadwerkelijk leiden tot een belemmering in de overgang van het minnelijk traject naar de Wsnp.

#### **3.1 Diversiteit als risicofactor**

Uit deze quick scan komt naar voren dat er veel verschillende werkwijzen bestaan vooral binnen het minnelijk traject maar ook bij de toelating tot het wettelijk traject. Dit heeft tot gevolg dat het lastig is om kwantitatieve gegevens op te leveren die eventuele belemmeringen aan het licht kunnen brengen en om beleid te ontwikkelen om een warme overgang tussen het minnelijk traject en het wettelijk traject te bevorderen.

##### **3.1.1 Werkwijze rechters en rechtbanken**

Vanuit zijn functie heeft de rechter een zekere mate van vrijheid om tot beslissingen te komen. Dit geldt zeker bij de Wsnp, omdat deze wet (relatief) veel open normen en een ontsnappingsclausule kent.<sup>27</sup> Dit brengt voor de rechter een extra zware motiveringsplicht met zich mee. Daarnaast voeren de rechtbanken elk hun eigen beleid uit ten aanzien van de toelating tot en de uitvoering van de Wsnp.

Vanuit het minnelijk traject geeft men aan dat er in de praktijk, ondanks de Recofa-richtlijnen<sup>28</sup> en periodiek afstemmingsoverleg van rechters/rc's, grote verschillen zijn in de wijze waarop de Wsnp wordt toegepast. In hoeverre zijn deze verschillen aanvaardbaar?

Op de volgende gebieden zijn door de geïnterviewden vanuit beide trajecten verschillen gesignaleerd tussen rechters en rechtbanken:

- de mate van toewijzing van een verzoek Wsnp zonder 285-verklaring;
- de mate van toewijzing van een verzoek Wsnp zonder het hebben doorlopen van het minnelijk traject;
- de eisen die aan een verzoekschrift c.q. 285-verklaring worden gesteld en de informatie waarover de rechter wenst te beschikken
- het oordeel van de rechtbanken ten aanzien van de kwaliteit van de aangeleverde stukken;
- de personen of instellingen die bevoegd zijn om een 285-verklaring af te geven;
- de reikwijdte van de taken van het ondersteunend personeel en de wijze waarop deze worden ingezet bij de beoordeling en afhandeling van de verzoekschriften;

---

<sup>27</sup> Dit is niet uniek voor de Wsnp, maar speelt op andere rechtsterreinen die worden gekenmerkt door open normen, zoals bijvoorbeeld 'het belang van het kind' in het familie- en jeugdrecht.

<sup>28</sup> In Schulden en schone lei wordt gesproken van pseudowetgeving zonder democratische basis.

- de mate waarin rechters bepaalde omstandigheden mee laten wegen in hun beslissing.

De NVVK onderkent het probleem van een grote diversiteit in rechterlijke uitspraken en om die reden verspreidt zij via haar Nieuwsbrief de meest opvallende gerechtelijke uitspraken.

### 3.1.2 Diversiteit in werkwijze minnelijk traject

Uit het literatuuronderzoek is gebleken dat er, ondanks het lidmaatschap van de NVVK, tussen de leden aanzienlijke verschillen in werkwijze bestaan. De NVVK is een branchevereniging en kan haar leden niet dwingen tot een bepaalde werkwijze op basis van de door haar opgestelde gedragscode. Ook is zij niet verantwoordelijk voor de kwaliteit de dienstverlening van de leden.

Middels het lidmaatschap van de NVVK en door hen georganiseerde studiedagen is er periodiek contact tussen de schuldhulpverleners onderling, waardoor ondermeer de diversiteit in de werkwijzen met elkaar kan worden besproken.

Uit deze quick scan blijkt dat er door de verschillen in werkwijzen ook verschillen zijn in de kwaliteit van de geleverde diensten. Deze zijn toe te schrijven aan verschillen in de filosofie van een schuldhulpverleningsinstelling en de functie die zij zichzelf toedicht bij het behartigen van de belangen van enerzijds de schuldenaren en anderzijds de crediteuren. Nu voor het minnelijk traject de certificeringseis is vervallen, is er in de praktijk behoefte aan een (audit)systeem om binnen het minnelijk traject de kwaliteit te borgen. Een constante hoge kwaliteit biedt vertrouwen in het minnelijk traject bij crediteuren én rechtbanken. Dit is van cruciaal belang voor de mate waarin de rechtbanken het minnelijk traject als volwaardig complementair voortraject beschouwen en de crediteuren het minnelijk traject als een aantrekkelijke optie.

Het minnelijk traject is sterk afhankelijk van plaatselijke politiek.

Met name bij multi-problematiek is integrale schuldhulpverlening van belang. De meeste gemeenten passen deze ambitie niet toe. (zie ook Jungmann 2006, Panteia, 2010a, Hiemstra & de Vries, 2008 en vijfde meting Monitor Wsnp).

Bovendien blijkt het in de praktijk sterk afhankelijk te zijn van de visie en de daadkracht van het management hoe de integrale schuldhulpverlening binnen een bepaalde instelling is georganiseerd.

Een goede aansturing heeft invloed op:

- de kwaliteit van de uitvoering van het minnelijk traject, bijvoorbeeld de pogingen om geld te genereren bij de schuldenaar, waardoor de geloofwaardigheid van het minnelijk traject bij de crediteuren toeneemt (zie hiervoor ook verder onder 3.2 communicatie). Uit de literatuur blijkt dat een belangrijke oorzaak van het niet-meewerken van crediteuren een gebrek aan vertrouwen is in het minnelijk traject (Panteia, 2010b).
- de kwaliteit van het verzoekschrift en met name van de 285-verklaring, waardoor de geloofwaardigheid van het minnelijk traject bij de gerechten toeneemt;

De overgang van het minnelijk traject, via de persoon die de 285-verklaring afgeeft, naar het wettelijk traject verloopt volgens de schuldhulpverleners het soepelst als deze over zo min mogelijk schijven loopt. Als beide trajecten binnen hetzelfde instelling zijn ondergebracht biedt dit de mogelijkheid om te schuiven met formatieplaatsen, bijvoorbeeld om achterstanden weg te werken, als er wachtlijsten zijn ontstaan bij het afgeven van 285-verklaringen. Toen er vanaf 2008 door een afnemend aantal sanieten, dat moet worden begeleid minder bewindvoerders nodig waren, konden zij inspringen.

Als bijkomend voordeel van twee trajecten binnen een organisatie wordt genoemd dat als de Wsnp niet lukt of als de verzoeker niet wordt toegelaten tot de Wsnp, de schuldenaar eenvoudiger (weer) kan worden opgevangen in het minnelijk traject. Er worden door schuldhulpverleners ook nadelen genoemd van twee trajecten onder één dak. Dit kan bij de cliënt de schijn wekken dat zijn belangen niet optimaal worden behartigd. Er dient in dit geval zowel naar de cliënt als naar de crediteuren toe wel een (extra) duidelijke scheidslijn te worden aangebracht tussen het minnelijk traject en het wettelijk traject om de schijn van rolvermenging dan wel belangenverstrengeling te voorkomen.

Steeds meer kredietbanken en gemeentelijke instellingen besluiten uit kostenoverweging om het wettelijk traject elders onder te brengen.

### ***Diversiteit werkwijze afgifte 285-verklaring***

De NVVK heeft geen beleid ten aanzien van de 285-verklaring; gemeenten zijn daar zelf verantwoordelijk voor. Zoals hiervoor is beschreven blijkt er een verschil te bestaan tussen de diverse instellingen binnen het minnelijk traject ten aanzien van de attitude bij het afgeven van de 285-verklaring. De ene instelling stelt zich op het standpunt dat er altijd een verklaring moet worden afgegeven, ook al is de kans van slagen nog zo klein. De rechter beslist ten slotte over de toelating. Een andere instelling is het met de laatste stelling eens, maar stelt zich meer op het standpunt dat de verzoeker dient te worden overtuigd van de onhaalbaarheid van zijn zaak. Dit anticiperende gedrag van schuldhulpverlening hangt nauw samen met de strengheid waarmee de rechtbank deze verzoeken behandelt.

De kwaliteit van de nazorg na het indienen van het verzoek bij de rechtbank hangt samen met wijze van financieren; het is een afweging van kosten en baten. Een gemandateerd particulier bureau stuurt bijvoorbeeld een rekening voor de afgegeven verklaringen op basis van een vooraf afgesproken bedrag, terwijl een gemeente of een stads- of kredietbank het na-traject uit eigen budget zal moeten betalen. Ook de bedrijfsfilosofie van de schuldhulpverleningsinstellingen bepaalt hoe ver deze taak reikt.

### **3.2 Gebrek aan communicatie als risicofactor**

In deze paragraaf wordt de communicatie tussen de verschillende actoren binnen de uitvoeringspraktijk van de schuldhulpverlening inclusief de Wsnp onder de loep genomen in relatie tot mogelijke risicofactoren. Een goede communicatie tussen personen en instellingen binnen het minnelijk traject enerzijds en de rechtbanken anderzijds kan grote invloed hebben op de relatie en de overgang tussen de beide trajecten. Deze communicatie laat in de praktijk een zeer wisselend beeld zien.

### ***Overlegstructuur rechtbanken en minnelijk traject***

De rechtbank heeft de regierol ten aanzien van de eisen waaraan verzoekschriften Wsnp dienen te voldoen. Het is van belang dat de persoon die de 285-verklaring afgeeft op de hoogte is van deze eisen. In sommige arrondissementen neemt de rechtbank het initiatief voor het houden van voorlichtingsbijeenkomsten voor schuldhulpverleners, bijvoorbeeld in de vorm van (goed bezochte) **masterclasses**. Andere rechtbanken krijgen echter weinig respons op uitnodigingen voor dergelijke bijeenkomsten. Op dit soort bijeenkomsten wordt ondermeer toegelicht aan welke voorwaarden, volgens het beleid van deze rechtbank, moet worden voldaan om te worden toegelaten tot de Wsnp. Waarom zijn, bijvoorbeeld, bepaalde gegevens belangrijk? De als streng betitelde rechtbanken zijn hier, volgens de schuldhulpverleners, "erg duidelijk over".

Vertegenwoordigers van het minnelijk traject zouden op deze bijeenkomsten aan de rechtbanken uit kunnen leggen welke gegevens bijzonder lastig te achterhalen zijn en waarom (het starten van) het minnelijk traject in bepaalde situaties zoveel tijd in beslag neemt. Hierdoor ontstaat wederzijds begrip en inzicht in elkaars rollen en verantwoordelijkheden.

In de interviews wordt de verwachting uitgesproken dat het wederzijdse vertrouwen tussen het minnelijk traject en het wettelijk traject zeker zal toenemen als de frequentie en de intensiteit van de communicatie toenemen.

Gestructureerd periodiek overleg blijkt in de praktijk de beste garantie voor korte lijnen tussen minnelijk traject en de gerechten. Men kent elkaar en weet elkaar zonodig beter te vinden. Vooral een goed persoonlijk contact tussen schuldhulpverleners, met name de persoon die de 285-verklaring afgeeft en medewerkers van de griffie is van belang voor een goede overgang tussen beide trajecten.

De kortste communicatielijnen tussen beide trajecten blijken te bestaan als zowel het minnelijk als het wettelijk traject binnen dezelfde instelling zijn verenigd. Dit komt echter steeds minder vaak voor.

### ***Toegankelijkheid rechtbanken***

Sommige rechtbanken worden door de schuldhulpverleners als zeer ontoegankelijk ervaren. Er wordt gewerkt met circulaires die zijn opgesteld in een stijl die door het minnelijk traject als directief wordt ervaren. De sector insolventie van deze als ontoegankelijk betitelde rechtbanken is slechts beperkt bereikbaar doordat wordt gewerkt met telefonische spreekuren.

Andere rechtbanken blijken naar de ervaring van de schuldhulpverleners toegankelijker te zijn, getuige het feit dat men op zaaksniveau vooroverleg heeft met medewerkers van de griffie om af te stemmen of het indienen van een verzoekschrift zinvol is. Deze gang van zaken kan er toe leiden dat er geen zinloos werk wordt gestoken in het afgeven van een 285-verklaring en dat er minder verzoekschriften worden afgewezen. Zoals hiervoor is beschreven is het niet zonder risico om af te gaan op de inschatting van de griffie.

### ***Begeleiding ter zitting***

Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat het verschil maakt als een persoon die verzoekt toegelaten te worden tot de Wsnp of die gebruik wenst te maken van een van de voorzieningen die de wet sinds 2008

kent, wordt begeleid ter zitting. Naar schatting komt het in de praktijk in ongeveer 10% van de gevallen voor dat iemand wordt begeleid dan wel door de persoon die de 285-verklaring heeft afgegeven of door een (schuld)hulpverlener vanuit het minnelijk traject. Als dit gebeurt, is hier een speciale reden voor. Ofwel de verzoeker is sociaal niet vaardig genoeg om zijn toelating te bepleiten en heeft hierbij ondersteuning nodig, ofwel er is toelichting nodig op bepaalde punten in het verzoekschrift, omdat anders ten onrechte afwijzing dreigt<sup>29</sup>. Dit kan nodig zijn als er fouten zijn gemaakt in het minnelijk traject die de verzoeker tegengeworpen kan krijgen. Toelichting vanuit het minnelijk traject kan dan voor de rechtbank net het verschil maken tussen toelaten af afwijzen.

Bij dit alles kan echter de kanttekening worden geplaatst dat een begeleiding ter zitting veel tijd kost, die anders aan andere cliënten zou kunnen worden besteed. Bovendien is de begeleider hierbij sterk afhankelijk van de planning van de rechtbank. Begeleidt men twee cliënten op dezelfde zitting dan kan dit toch betekenen dat men een halve dag aan wachttijd moet besteden; deze tijd heeft een schuldhulpverlener doorgaans niet (over). Echter, van een persoon die een 285-verklaring afgeeft mag ook worden verwacht dat hij in de verklaring anticipeert op mogelijke misverstanden bij de rechter die ten koste kunnen gaan van de toegang tot de Wsnp van zijn verzoeker.

### ***Informatievoorziening naar minnelijk traject door rechtbanken na vonnis***

Als het vonnis is gewezen op een toelatingsverzoek, dan wordt hier door de griffies van de verschillende rechtbanken zeer verschillend mee omgegaan. Het is uitzondering als buiten de verzoeker zelf, de persoon of instelling die de 285-verklaring heeft afgegeven ook nog een kopie van het vonnis ontvangt. Vaak lukt het niet om dit voor elkaar te krijgen, ondanks pogingen om afspraken te maken op dit punt. Een van de rechtbanken geeft aan dat het verzenden van dergelijke kopieën te belastend is voor het werkproces. Men moet dan per dossier achterhalen wie de (extra) geadresseerde is. Bovendien rekent een van de rechters met wie is gesproken het niet tot haar taak om te communiceren met personen uit het minnelijk traject over een bepaald dossier, anders dan middels het verzenden van een vonnis naar de verzoeker. Een schuldhulpverlener is immers geen procesvertegenwoordiger zoals de wet die kent. Er zijn overigens ook rechtbanken die de persoon of de instelling die de verklaring heeft afgegeven wél standaard informeren over de afloop van een zaak.

De meeste rechtbanken gaan ervan uit dat de verzoeker zelf contact zoekt met de instelling die de 285-verklaring heeft afgegeven of met de schuldhulpverlener met wie hij in het minnelijk traject contact had. Dit blijkt lang niet in alle gevallen te gebeuren. Verzoekers verdwijnen daardoor uit beeld, tenzij de schuldhulpverlener het tot zijn taak rekent om actief op zoek te gaan naar informatie.

---

<sup>29</sup> Sommige zorgverzekeraars eisen dat eerst de oude schulden worden afgelost, waardoor het kan lijken dat er nieuwe schulden zijn gemaakt: de laatste niet-betaalde maandpremies. Afwijzing op basis van het niet te goeder trouw zijn is een risico als dit niet goed wordt toegelicht.

## **Beeldvorming**

Uit de interviews komt naar voren dat er sprake is van onjuiste beeldvorming of niet-realistische verwachtingen. Deze beeldvorming kan van invloed zijn op de keuzes van schuldenaren en crediteuren binnen het schuldhulpverleningsproces. Hieronder zijn een aantal voorbeelden, die in de voorgaande paragrafen al eerder aan de orde kwamen, bijeengezet:

- **de taak van de bewindvoerder**  
De schuldhulpverleners ervaren dat ten onrechte door veel sanieten wordt gedacht dat de bewindvoerder een hulpverlener is die er alleen voor hem is, terwijl het in de praktijk om een controlerende taak gaat en om het uitbrengen van verslag aan de rechter-commissaris.
- **toelatingsbeleid van de rechter**  
Het toelatingsbeleid van de rechtbanken is niet altijd transparant. Het komt regelmatig voor dat verwachtingen ten aanzien van een uitspraak niet uitkomen. Dit kan in positieve of in negatieve zin zijn. Schuldhulpverleners denken soms ten onrechte dat een verzoek Wsnp zinloos is, maar als zij, aldus de rechter, een goede motivering toevoegen aan het verzoekschrift kan dit een enorm verschil maken. In een dergelijk geval is de rechter soms minder 'streng' als wordt gedacht en wordt een verzoekschrift wel ingewilligd.
- **rol van de schuldhulpverleningsinstelling richting crediteur**  
Bij een aantal crediteuren leeft, aldus de schuldhulpverleningsinstellingen, het beeld dat de schuldhulpverleningsinstelling alleen de belangen van de schuldenaar zou behartigen, terwijl de Kredietbanken zelf aangeven hun rol te zien als tussenpersoon tussen debiteuren en crediteuren. Volgens de gedragscode van de Nvvk zou de schuldhulpverlener een neutrale bemiddelaar moeten zijn tussen de crediteuren en de schuldenaar. Een goede communicatie met de crediteuren hierover is van groot belang. Zij moeten er vertrouwen in hebben dat het minnelijk traject een goed alternatief is waarin hun belangen voldoende worden behartigd. Het biedt waarborgen aan de crediteuren, die vaak met meerdere instellingen te maken hebben, als het minnelijk traject op uniforme wijze wordt uitgevoerd.
- **de te verwachten baten van de minnelijk en de wettelijke boedel**  
Crediteuren hebben, zo ervaren de schuldhulpverleningsinstellingen, soms geen goed beeld van de opbrengsten van beide trajecten en kiezen op basis hiervan niet altijd het, voor hen, meest gunstige alternatief. In relatie tot de dwangakkoorden geven de rechters expliciet aan hier op toe te zien.
- **Een volledige 285-verklaring: belang en belasting**  
Rechtbanken geven aan dat de personen die de 285-verklaring afgeven zich onvoldoende lijken te realiseren hoe belastend onvolledige verklaringen zijn voor de gerechten en de aanvragen op hun beurt zijn onvoldoende op de hoogte van de redenen waarom bepaalde gegevens voor de rechter nodig zijn.

Door onjuiste beeldvorming ontstaat bij alle partijen onbegrip en irritatie. Door voorlichting en een goede onderlinge communicatie, die structureel is ingebed, kunnen dit soort wederzijdse misvattingen uit de wereld

worden geholpen. Gezien de veelvuldige wijzigingen in de personele bezetting blijkt periodiek overleg tussen het minnelijk en het wettelijk traject in de praktijk de beste remedie. "De kennis die in dit soort bijeenkomsten wordt opgedaan, blijkt in de praktijk snel weer weg te zakken", aldus een schuldhulpverlener. Sommige beelden blijken heel hardnekkig.

### **3.3 Overige risicofactoren die niet met diversiteit of communicatie samenhangen**

#### *Vertraging in het minnelijk traject*

De stabilisatiefase in het minnelijk traject duurt vaak langer dan de beoogde 3 à 4 maanden. Iemand wordt als stabiel beschouwd als een persoon gedurende twee maanden in staat is de vaste lasten te betalen. Als er sprake is van een sterk fluctuerend inkomen, een echtscheiding, bezit van een eigen woning of van een belastingschuld kan dit een probleem opleveren. Personen waarbij sprake is van gedragsproblematiek zijn beter af in het maatschappelijk werk. Er zal dan moeten worden gewacht tot ze 'saneringsrijp' zijn. Het aantal personen in de stabilisatiefase lijkt, getuige de cijfers van de NVVK, in 2009 fors te zijn toegenomen, waardoor de toestroom naar de Wsnp stagneert. Hier hoeft echter geen sprake te zijn van een belemmering naar de Wsnp, eerder van een uitstel. De wacht- en doorlooptijden in het minnelijk traject vormen wel een knelpunt binnen het minnelijk traject, maar er is middels deze quick scan niet aangetoond dat dit problematisch is voor de overgang naar het wettelijk traject. Het vergroot echter wel het risico op uitval en het is niet uit te sluiten dat voor een deel van de uitvallers ook de weg naar de Wsnp permanent wordt afgesloten.

#### *Kwaliteit bewindvoerder en de invulling van taken*

Over de kwaliteit en inhoud van de dienstverlening van de bewindvoerders wordt verschillend gedacht. Bewindvoerders zelf verschillen onderling sterk in hun werkwijze, werkhouding en *caseload*. Deze is sterk afhankelijk van de organisatie van waar uit zij opereren. De *caseload* is bepalend voor de tijd die per dossier kan worden geïnvesteerd.

Uit de interviews blijkt dat er tot op heden zelden sprake is van kennisoverdracht tussen de bewindvoerder en de persoon of instelling die de 285-verklaring afgeeft. De bewindvoerder neemt bij hoge uitzondering contact op met personen die in het minnelijk traject bij dit dossier betrokken zijn geweest om, al dan niet digitaal, gegevens op te vragen. Met name het bedrag dat binnen het minnelijk traject is gespaard en dat in de boedel moet worden ingebracht, is volgens de schuldhulpverleners voor de bewindvoerder soms niet helemaal duidelijk. Systemen zijn vaak nog niet op elkaar afgestemd, waardoor gegevens niet snel 1:1 kunnen worden overgezet. De bewindvoerder lijkt vanaf het eerste huisbezoek 'from scratch on' te (willen) starten met dossiervorming.

## 4. Geconstateerde belemmeringen in de toegang tot de Wsnp

### *Kwaliteit van de cijfers*

De cijfers van de NVVK bieden geen goed inzicht in de cliëntenstromen in het minnelijk traject. Het is niet uit te sluiten dat de discrepantie tussen de cijfers van het minnelijk traject en het wettelijk traject in werkelijkheid kleiner (of groter) is. Het is daarom middels deze quick scan ook niet aan te tonen in hoeverre er reden is tot zorg over de doorgeleiding vanuit het minnelijk traject naar de Wsnp. De voorlopige cijfers over 2010 van de rechtbanken laten een toename zien van het aantal verzoeken Wsnp.

Daarnaast blijkt uit de cijfers van de Monitor Wsnp dat een mogelijke verklaring voor de lagere instroom naar de Wsnp is dat er steeds vaker gebruik wordt gemaakt van of gedreigd wordt met dwangakkoorden en moratoria. Deze maatregelen ter versterking van het minnelijk traject lijken dus hun uitwerking te hebben in de praktijk, hoewel het effect vergeleken met de instroom in het minnelijk traject bescheiden is te noemen.<sup>30</sup>

Dat de rechter strenger is in zijn afwijzingsbeleid en dus vaker een verzoek afwijst is op basis van de cijfers niet komen vast te staan.

Selectie aan de poort van het minnelijk traject (doelgroepenbeleid) of wachttijden binnen het minnelijk traject kunnen leiden tot een hogere uitval en dus tot een lagere doorstroom naar de Wsnp. Aan de hand van de cijfers is echter niet vast te stellen of en in welke mate deze uitval vooraf of tijdens het minnelijk traject optreedt.

### *Van risicofactor naar belemmering?*

Grote diversiteit en gebrek aan communicatie in combinatie met onjuiste beeldvorming zijn als belangrijkste risicofactoren naar voren gekomen bij een soepele overgang tussen beide trajecten. Buiten het signaleren van deze risicofactoren, kunnen er op basis van de informatie die is verzameld ten behoeve van deze quick scan slechts enkele concrete knelpunten worden aangewezen die de overgang tussen het minnelijk traject en het wettelijk traject, in meer of mindere mate belemmeren, te weten:

- Het verzoek tot toelating tot de Wsnp sluit niet altijd aan op informatiebehoefte van de rechtbank. Een gebrek aan kennis bij de schuldhulpverleners over het belang van de aan te leveren gegevens zal in de praktijk leiden tot onterechte afwijzingen.
- Er is een grote diversiteit in het beslissingsgedrag van de rechter, waardoor uitval optreedt vanwege (onterecht) anticiperend gedrag van de verzoeker zelf, van de persoon die de 285-verklaring afgeeft of van de griffiemedewerker. Variatie in wetstoepassing door de rechter is inherent aan de rechters discretionaire bevoegdheid en aan de open termen van de Wsnp. Deze diversiteit in het toela-

---

<sup>30</sup> In 2009 werden er iets minder dan 2.000 verzoeken ingediend, in 2008 waren dit er ruim 1.250. Monitor Wsnp, zesde meting, p. 33. De instroom in het minnelijk traject lag in die jaren rond de 30.000 ('start fase 2', NVVK jaarverslag 2009, p. 16).



tingsbeleid van de rechtbanken en de wijze waarop hierover wordt gecommuniceerd, zal in enkele gevallen echter wel een belemmering vormen voor de toegang tot de Wsnp.

- Bij een aantal schuldhulpverleningsinstellingen hanteert men een beperkte taakopvatting ten aanzien van 'de nazorg' na afloop van het afgeven van de 285-verklaring. Ook een aantal rechtbanken ziet hier voor zichzelf geen taak weggelegd. Dit leidt ertoe dat de niet tot de Wsnp toegelaten of niet-ontvankelijk verklaarde verzoeker die geen contact opneemt met de persoon of instelling die de 285-verklaring heeft afgegeven of met de (schuld)hulpverlener die hem tijdens het minnelijk traject bijstond, uit beeld verdwijnt. Het is niet uit te sluiten dat dit in sommige gevallen tot ongewenste uitval leidt.

## **Geraadpleegde literatuur**

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

Hiemstra & De Vries (2008). *Schulden? De gemeente helpt! Naar effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening*. Utrecht: Hiemstra & De Vries.

NVVK (2009) *Hulp onder druk. Schuldhulpverlening ten tijde van economische crisis*. Jaarverslag 2009. 's-Gravenhage.

Panteia (2010). *Wachttijden voor schuldhulpverlening bij gemeenten*. Zoetermeer: Panteia.

Panteia (2010). *Breed wettelijk moratorium minnelijke schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de wenselijkheid*. Zoetermeer: Panteia.

Rossen, I.P. van (2010). *Schulden en schone lei*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.

Bergh, M. von, Lalta, V. & Vriesendorp, R. (2010). *Monitor Wsnp – zesde meting*. Tilburg.