

De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject



Leiden University Press

Lay-out: Anne-Marie Krens – Tekstbeeld – Oegstgeest

Leiden University Press is een imprint van Amsterdam University Press

© N. Jungmann / Leiden University Press, 2006

ISBN 978-90-8728-004-8

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische veeleenvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van de Rector Magnificus Dr. D.D. Breimer,
hoogleraar in de faculteit der Wiskunde en
Natuurwetenschappen en die der Geneeskunde,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op maandag 26 juni 2006
klokke 16.15 uur

door

Nadja Jungmann

geboren te Hilversum in 1974

Promotiecommissie:

Promotor: prof. mr. N.J.H. Huls
Referent: prof. mr. E. Niemeijer (Vrije Universiteit)
mr. dr. M.B. de Boer
prof. dr. P.B. Boorsma (Universiteit Twente)
prof. dr. L.E. de Groot-van Leeuwen (Radboud Universiteit
Nijmegen)
prof. dr. J.G. Kuijl RA
prof. dr. J. de Vries
prof. mr. B. Wessels (Vrije Universiteit)

Woord vooraf

Er is een Afrikaans spreekwoord dat luidt 'Er is een dorp nodig om een kind op te voeden'. De ouders zijn weliswaar de eerst- en eindverantwoordelijken, maar ook anderen zoals familie, vrienden, artsen en scholen dragen bij aan de opvoeding. Ditzelfde gevoel heb ik over dit proefschrift. Ik ben de eerst- en eindverantwoordelijke, maar er zijn zoveel mensen en organisaties die op allerlei manieren hebben bijgedragen aan het eindresultaat.

Bert Bakker en Margreet Veen hebben mij tijdens mijn stage bij de Tweede Kamer bewust gemaakt van het bestaan van armoede in Nederland en het belang van armoedebestrijding. Schuldhulpverlening is weliswaar niet alleen nodig voor mensen met een inkomen onder de armoedegrens, maar het merendeel van degenen die om schuldhulpverlening verzoeken leeft wel in armoede. De schuldenaren, crediteuren en schuldhulpverleners die ik in de loop der jaren heb ontmoet, hebben mij geleerd dat de schuldvraag niet zwart-wit is maar vele grijs tinten kent. Er zijn zo veel verschillende redenen waardoor mensen in een problematische schuldsituatie terecht komen. Ik heb schuldenaren ontmoet die pech in het leven hadden of voor wie onze maatschappij te ingewikkeld is om zelfstandig te kunnen functioneren. Maar ook ontmoette ik mensen wiens schuldsituatie het gevolg is van een bijzonder calculerende handelswijze om maximaal te profiteren van mogelijkheden die onze consumptiemaatschappij biedt, zonder de daarbij horende verantwoordelijkheden te willen dragen. Ook in de opstelling van crediteuren om mee te werken aan een minnelijke schuldregeling kwam ik grote verschillen tegen. Er zijn er die medewerking aan schuldregelingen beschouwen als een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Anderen zijn niet tot enige concessie bereid en staan alleen open voor een volledige betaling. De derde belangrijke partij bij de totstandkoming van minnelijke schuldregelingen zijn de schuldhulpverlenende organisaties. Ik wil de organisaties bedanken die me zo ruimhartig hebben ontvangen voor het uitvoeren van het empirisch onderzoek. Zonder enige uitzondering heb ik overal zelfstandige toegang tot de dossiers gekregen en hebben de medewerkers me vol toewijding laten kennismaken met hun dagelijkse praktijk. De resultaten van de minnelijke schuldhulpverlening zijn slecht. Gezien de vele gemotiveerde en betrokken schuldhulpverleners die ik ben tegen gekomen, veronderstel ik dat de slechte resultaten met name te wijten zijn aan de inrichting van ons stelsel en niet aan de uitvoerders.

Om te kunnen begrijpen welke effecten de Wsnp heeft op de uitvoering van de minnelijke schuldhulpverlening, moest ik als bestuurskundige vertrouwd raken in het juridisch domein. Geert Lankhorst en Erica Schruer hebben mij bijzonder geholpen bij de bestudering van de Wsnp. In bredere zin wil ik mijn collega's van het Meijers Instituut in Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam bedanken voor hun bijdragen aan het benodigde inzicht in de invloed van het recht op onze maatschappij. Naast jullie inhoudelijke bijdragen bedank ik jullie hier ook voor alle gezelligheid die het werk omkleedde. Zonder iemand tekort te willen doen denk ik met name aan Peter, Rogier, Jeroen, Marten, Barend, Rosanne, Sharon, Lydia en Arja in Leiden en Susan, Berber, Margot, Roel, Judith, Robin, Tineke en Petra in Rotterdam. Gabry en Chantal, jullie zijn veel meer dan ex-collega's en ik ben vereerd dat jullie mijn paranimfen willen zijn.

Dit is ook de plaats om de voormalige gemeente van 's-Graveland te bedanken omdat ik door mijn lidmaatschap van haar Raad nauw kennis heb gemaakt met het lokaal bestuur. Dankzij die ervaring kreeg ik een dieper inzicht in de voor- en nadelen van lokale autonomie, wat een grote rol speelt in de uitvoering van minnelijke schuldhulpverlening. De Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch bedank ik omdat zij de uitvoering van mijn onderzoek mogelijk hebben gemaakt. Lia Gieling bedank ik voor haar redactionele hulp, Anne-Marie Krens voor de opmaak van het proefschrift en Marije de Leur voor haar aanmoediging om alle uren die ik achter de pc doorbracht te compenseren met fysieke inspanning.

Als laatste wil ik mijn ouders en Joost bedanken voor hun niet aflatende support. Mijn vader voor alle hulp bij de pc-problemen die mij troffen en bij het bouwen van de database voor de dossierstudie. Mijn moeder omdat Arlette bij hen zo heerlijk kon spelen en Vasco op schoot mocht zitten zodat ik zonder schuldgevoel weer op een vrije dag kon werken. En Joost omdat hij nooit zeurde als ik al weer in het weekend zat te werken en zelden protesteerde als mijn gehamer op het toetsenbord ertoe leidde dat hij het acht uur journaal (weer) nauwelijks kon volgen.

Ankeveen, 9 april 2006

Inhoudsopgave

WOORD VOORAF	V
LIJST VAN AFKORTINGEN	XIII
1 INLEIDING	1
1 Schuldhulpverlening	2
2 Schulden: van privé-probleem naar publiek vraagstuk	3
2.1 De transformatie	4
2.2 Een juridische oplossing voor een publiek vraagstuk	6
3 Onderzoeksvraag	7
4 Afbakening van het onderzoek en begrippenkader	9
4.1 Afbakening van het onderzoek	9
4.1.1 Het product minnelijke schuldregeling	9
4.1.2 De aanbieders	9
4.1.3 Verzoekers als deelverzameling van alle schuldenaren	10
4.2 Het begrippenkader	11
4.2.1 Het huishouden	11
4.2.2 Een problematische schuldsituatie	11
5 Verklaringsstrategie	11
5.1 De onderzochte factoren	12
5.1.1 De beleidstheorie	12
5.1.2 De uitvoering	12
5.1.3 De maatschappelijke ontwikkelingen	13
5.1.4 De samenhang	13
5.2 De leeswijzer	14
6 Methoden van gegevensverzameling	14
6.1 De dossierstudies	15
6.2 De interviews	17
6.2.1 De schuldhulpverleners	17
6.2.2 De afdelingshoofden en directeuren	18
6.2.3 De crediteuren	18
6.2.4 De schuldenaren	18
6.3 De observaties	19
2 MINNELIJKE EN WETTELIJKE SCHULDHULPVERLENING	21
1 Minnelijke schuldhulpverlening	21
1.1 De ontwikkeling van de uitvoeringspraktijk	21
1.1.1 De (gemeentelijke) kredietbanken	21

1.1.2	De sociale diensten en het maatschappelijk werk	22
1.1.3	Integrale schuldhulpverlening	24
1.1.4	De huidige situatie	24
1.2	De lokale autonomie	25
1.3	De producten	26
1.3.1	Schuldregelingen	26
1.3.2	Budgethulp	27
1.3.3	Psychosociale begeleiding	27
1.3.4	Aanvullende lokale instrumenten	28
1.4	De procedure van een minnelijke schuldregeling	9
2	De wettelijke schuldhulpverlening	30
2.1	De totstandkoming van de Wsnp	30
2.1.1	Eerdere voorstellen	31
2.1.2	De Wbleu, de aanleiding om de Wsnp voor te bereiden	32
2.1.3	Het wetsvoorstel Wsnp	33
2.2	De doelstellingen van de Wsnp	35
2.3	De procedure van een wettelijke schuldsanering	36
2.4	Bij de schuldsanering betrokken instanties en personen	38
2.4.1	De rechtbank	39
2.4.2	De rechter-commissaris	39
2.4.3	Recofa	40
2.4.4	De bewindvoerder	40
2.4.5	De Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch	42
2.5	Het aantal wettelijke schuldsaneringen	43
3	De positiewijzigingen van betrokkenen door de Wsnp	43
4	Het aantal huishoudens in een problematische schuldsituatie	44
5	Het ontstaan van (problematische) schuldsituaties	47
6	Het type schulden	48
7	Conclusie	50
3	DE BELEIDSTHEORIE VAN DE WSNP	53
1	De beleidstheorie van de Wsnp	53
1.1	De normatieve argumenten	54
1.1.1	Politieke of ideologische normen	54
1.1.2	Juridische normen	55
1.2	De causale argumenten	56
1.3	De finale argumenten	57
1.3.1	De prikkels nader beschouwd	58
2	De contra-indicaties van de beleidstheorie	71
2.1	De contra-indicaties ten aanzien van crediteuren	72
2.1.1	De voordelen als gevolg van informatie-asymmetrie	72
2.1.2	De materiële voordelen	73
2.1.3	De immateriële voordelen	75
2.1.4	Wettelijke belemmeringen	75
2.2	De contra-indicaties ten aanzien van schuldenaren	76
2.2.1	Wettelijke schuldsanering te zwaar	76
2.2.2	Wsnp is afgeraden door schuldhulpverlener of advocaat	76
3	Conclusie	77

4	DE UITVOERING VAN MINNELIJKE SCHULDHULPVERLENING	79
1	Inleiding	79
2	Uitvoeringsprincipes	80
2.1	Het discretionaire uitvoeringsprincipe	80
2.2	Het professionele uitvoeringsprincipe	81
2.3	Het bureaucratische uitvoeringsprincipe	82
2.4	Het meest doeltreffende uitvoeringsprincipe	82
3	Ontwikkelingen in de uitvoering	84
3.1	De wijzigingen onder invloed van de NVVK Gedragscode Schuldregeling 2000	84
3.1.1	De belangrijkste wijzigingen in de Gedragscode	85
3.1.2	Aan de Gedragscode gerelateerde wijzigingen	89
3.1.3	De veranderingen in de uitvoering door de nieuwe Gedrags- code	90
3.2	De overige wijzigingen in de uitvoering	96
3.2.1	Het vooraf wegwerken van 'lastige' crediteuren	96
3.2.2	De inspanning per dossier	97
3.2.3	Budgethulp	98
3.2.4	De inzet van psychosociale hulpverlening	98
3.2.5	De inzet van gemeentelijke instrumenten	99
4	Bureaucratisering van de schuldhulpverlening	99
5	Het afwijken van de formele regels	101
5.1	Het niet toepassen van de voorgeschreven regels	101
5.2	Het niet toepassen van alle regels	103
5.3	Het niet alleen toepassen van de regels	103
5.4	Redenen voor afwijking van de formele regels	103
6	De effecten van bureaucratiesering op het slagingspercentage	104
6.1	De bureaucratiesering en de bereidheid tot medewerking van crediteuren en schuldenaren	105
6.1.1	De schuldenaren	105
6.1.2	De crediteuren	107
6.2	De daling van het slagingspercentage door de bureaucratiesering	108
7	Conclusie	109
5	MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT	111
1	Inleiding	111
2	De ontwikkeling van schulden en inkomens	111
2.1	De ontwikkeling van de totale schuld	113
2.1.1	De hoogte van de totale schuld	113
2.1.2	De crediteuren	115
2.1.3	Totale schuld van de Nederlandse huishoudens	117
2.1.4	Het betaalgedrag van Nederlandse huishoudens	122
2.2	De ontwikkeling van het inkomen	122
2.2.1	Het type inkomen	123
2.2.2	Het inkomen van Nederlandse huishoudens	123
2.3	De relatie tussen een laag inkomen en de omvang van de totale schuld	124

2.4	De verhouding tussen inkomen en schuld	126
2.5	Conclusie ontwikkeling van schulden en inkomens	17
3	Politieke ontwikkelingen	128
3.1	De landelijke agendering van armoedebestrijding	128
3.1.1	Politieke aandacht voor armoede in de jaren tachtig	128
3.1.2	Politieke aandacht voor armoede in de jaren negentig	130
3.1.3	Politieke aandacht voor armoede na 2000	131
4	Juridische ontwikkelingen	132
4.1	De beslagwetgeving	133
4.2	De Wet op het consumentenkrediet	134
4.3	De eerste titel van de Faillissementswet	135
4.4	Conclusie juridische ontwikkelingen	137
5	Conclusie	137
6	ACTUELE ONTWIKKELINGEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	139
1	Actuele ontwikkelingen	139
1.1	De wetgeving die de uitvoering van schuldhulpverlening beïnvloedt	139
1.1.1	De Wet financiering decentrale overheden (Fido)	139
1.1.2	De Wet Werk en Bijstand	141
1.1.3	De Wet financiële dienstverlening (Wfd)	142
1.1.4	De Faillissementswet	144
1.2	De ontwikkelingen in de minnelijke schuldhulpverlening	144
1.2.1	De nieuwe werkwijze NVVK (2004) en de verplichting tot financieel beheer	144
1.2.2	Voorstel vernieuwing schuldhulpverlening 2006	147
1.3	De ontwikkelingen in de wettelijke schuldhulpverlening	147
1.3.1	De aanleidingen voor de voorgenomen wetswijzigingen	147
1.3.2	De voorgenomen wetswijzigingen	149
2	Conclusies	157
2.1	De Wsnp; een juridisch baanbrekende, sociaal onverschillige en economisch naïeve wet	157
2.2	Het veranderde speelveld	159
2.2.1	De minnelijke schuldhulpverlenende organisaties	159
2.2.2	De crediteuren	160
2.2.3	De schuldenaren	161
2.2.4	De uitbreiding van de alternatieven	161
2.3	De daling van het slagingspercentage en de invloed van de Wsnp daarop	162
2.3.1	Samenhangende en elkaar versterkende factoren	163
3	Aanbevelingen	167
3.1	Typering van de huidige situatie	168
3.2	Het huidige stelsel aanpassen of afschaffen?	169
3.2.1	Professionalisering van de minnelijke schuldhulpverlening	169
3.2.2	Harmonisatie van de uitvoering in de twee trajecten	170
3.2.3	Een alternatief stelsel	173

<i>Inhoudsopgave</i>	XI
SUMMARY	179
LITERATUUR	183
BIJLAGEN	195
1 <i>Verantwoording informatieverzameling</i>	197
1 Literatuur	197
2 Casestudies	197
2.1 De selectie van de onderzochte organisaties	197
2.2 De dossierstudie	199
2.3 De interviews	201
2.3.1 Vragenlijst schuldhulpverleners	202
2.3.2 Vragenlijst afdelingshoofden en directeuren	203
2.3.3 Vragenlijst crediteuren	203
2.3.4 Vragenlijst schuldenaren	203
2.4 De observaties	205
2 <i>NVVK Gedragscode (versie 1997 en versie 2000) en uitgangspunten vernieuwde dienstverlening 2006</i>	207
1 NVVK Gedragscode Schuldregeling versie 1997	207
2 NVVK Gedragscode Schuldregeling versie 2000	209
3 Uitgangspunten vernieuwde dienstverlening NVVK	212
3 <i>Weigeringsgronden toegang Wsnp Recofa mei 2000 en oktober 2005</i>	215
4 <i>Figuren en data hoofdstuk 5 zonder inflatiecorrectie</i>	217
5 <i>Parlementaire behandeling Wsnp</i>	219
6 <i>Voorwaarden tot aannname van een akkoord</i>	221
7 <i>Definities</i>	223
CURRICULUM VITAE	227

Lijst van afkortingen

ABw	Algemene Bijstandswet
AFM	Autoriteit financiële markten
AMW	Algemeen maatschappelijk werk
BKR	Bureau Krediet Registratie
BW	Burgerlijk wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CRM	Cultuur Recreatie en Maatschappelijk Werk
Divosa	Landelijke vereniging van leidinggevendenden bij Nederlandse overheidsorganisaties op het terrein van werk, inkomen en zorg
DNB	De Nederlandse Bank
EZ	Economische Zaken
Fido	Wet financiering decentrale overheden
Fw	Faillissementswet
GKB	Gemeentelijke kredietbank
GSD	Gemeentelijke sociale dienst
HJL	Het Juridisch Loket
MOgroep	Maatschappelijk ondernemers groep
Nibud	Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting
NVVK	Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet
Recofa	Rechters-commissarissen in faillissementen
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SER	Sociaal Economische Raad
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VTLB	Vrij te laten bedrag
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WAO	Wet Arbeidsongeschiktheid
Wbleu	Wet beslag loon, sociale uitkeringen en andere periodieke betalingen
WCK	Wet op het consumentenkrediet
Wfd	Wet Financiële Dienstverlening
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
Wodc	Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum
Wsnp	Wet schuldsanering natuurlijke personen
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand

1 | Inleiding

Nog steeds doet Mirjam de Koning de deur alleen open als er één keer kort en drie keer lang wordt aangebeld, een gewoonte overgehouden uit de periode dat er wekelijks deurwaarders en incassobureaus bij haar op de stoep stonden. De problemen begonnen toen ze in 2000 van haar man wilde scheiden. Op dat moment was er een gezamenlijk inkomen van € 1.583 netto per maand, waarvan zij € 378 als parttime kantine medewerkster en hij € 1.305 als fulltime automonteur inbracht. Aan vaste lasten betaalden ze ruim € 650 per maand en ook nog eens € 300 voor een persoonlijke lening, afgesloten voor de aankoop van een auto. De ruim € 500 die ze voor levensonderhoud overhielden waren maar net genoeg om van rond te komen. Dit kwetsbare evenwicht werd verstoord door de scheiding. Uit woede dat zij deze in gang had gezet, weigerde haar man om ook maar ergens aan mee te betalen, ook niet voor hun twee kinderen. Er was geen spaargeld en Mirjams eigen inkomen was alleen al té laag voor de vaste lasten. Om de al snel olopende achterstanden zoveel mogelijk te beperken, is ze meer gaan werken, maar slaagde er desondanks niet in alle financiële verplichtingen na te komen. Toen de scheiding begin 2002 was afgewikkeld, had zij in theorie een inkomen van € 893 per maand, waarvan er € 482 aan vaste lasten opgingen. Ze hield dan ruim € 300 per maand om met de kinderen van rond te komen en de persoonlijke lening en financiële achterstanden van te betalen. In de praktijk hield zij vaak een stuk minder over; haar ex-man betaalde lang niet elke maand alimentatie.

Ondanks deze hachelijke financiële situatie, is ze die zomer toch met de kinderen op vakantie gegaan. Die financierde ze door maximaal rood te staan. Ze ging er vanuit dat ze de olopende schulden na de vakantie kon aflossen door ander en beter betaald werk te zoeken. Dit lukte echter niet en toen begonnen ook de crediteuren zich actief te roeren. Schriftelijke aanmaningen werden opgevolgd door telefonades en huisbezoeken van incassobureaus en deurwaarders. Om beslaglegging te voorkomen, maakte De Koning individuele betalingsafspraken met elk van hen. Ze hield daarbij echter geen rekening met het bedrag dat ze maximaal per maand kon missen, met als gevolg dat ze hiermee weer nieuwe achterstanden opbouwde. Ook startte zij een groot bezuinigingsoffensief: geen cola, maar limonadesiroop, nauwelijks nog verse groenten, fruit en vlees, maar veel pasta met alleen ketchup en kaas en vaak eten bij haar ouders. Maar ook dit leverde onvoldoende op.

Halverwege 2003 ging het echt helemaal mis. Toen zij een afspraak voor het betalen van haar huurachterstand voor de tweede keer niet nakwam, werd De Koning met haar kinderen op straat gezet. Ze trok bij haar ouders in en meldde zich ten einde raad bij de gemeente, die haar doorverwees naar de sociale dienst. Door diens bemiddeling is er met de crediteuren een drie jaar durende schuldregeling voor haar getroffen. Haar inkomen wordt door haar werkgever rechtstreeks naar de sociale dienst overgemaakt, die haar maandelijks leefgeld geeft. Met het restant betaalt de sociale dienst de crediteuren. Daarnaast heeft zij van maatschappelijk werk hulp gekregen om na die hectische periode weer aan een stabiele toekomst te bouwen. In het

kader daarvan kreeg ze ook de urgentieverklaring, waardoor ze inmiddels weer op zichzelf woont. Bij gebrek aan meubilair staat de televisie op de grond, in de slaapkamers liggen matrassen op de grond, en kleren en andere persoonlijke bezittingen zitten bij gebrek aan kasten in dozen. Het valt De Koning niet mee om de draad weer op te pakken, maar toch heeft zij na lange tijd weer het gevoel dat ze toekomstperspectief heeft. Of ze straks echt uit de schulden zal zijn, hangt sterk van haar zelf af. Ze zal gedurende de resterende looptijd van de schuldregeling aan alle verplichtingen moeten blijven voldoen en in elk geval geen nieuwe mogen schulden maken. Als ze dat volhoudt, dan schelden de crediteuren na afloop van de regeling de restanten kwijt. Maar op dit moment is – dankzij de minnelijke schuldregeling door de sociale dienst – de kans op een schuldenvrije toekomst weer heel reëel.

1 SCHULDHULPVERLENING

Het voorbeeld van Mirjam de Koning is exemplarisch voor de naar schatting 150.000 huishoudens die in 2004 (Project integrale schuldhelpverlening, 2004: 1) om hulp hebben gevraagd bij een schuldhelpverlenende organisatie zoals bijvoorbeeld een sociale dienst, kredietbank of het maatschappelijk werk. Het belangrijkste product dat deze organisaties inzetten om schuldenaren te helpen, is een *minnelijke schuldregeling*. Dit is een regeling die wordt voorgesteld en uitgevoerd door (een medewerker van) een schuldhelpverlenende organisatie, die de schuldenaar en crediteuren door middel van een ondertekende schuldregelingsovereenkomst bindt aan afspraken, die ertoe leiden dat de problematische schuldsituatie van de schuldenaar wordt opgelost. Het predicaat ‘minnelijk’ duidt op de vrijwillige basis, waarop crediteuren instemmen met de voorgestelde regeling. Doordat er geen bindende voorschriften zijn waaraan een minnelijke schuldregeling moet voldoen, kunnen de kenmerken verschillen. Het merendeel heeft een looptijd van 36 maanden, waarbinnen de crediteuren een zo groot mogelijk deel van hun vorderingen terugbetaald krijgen. Een onderdeel van deze overeenkomst is, dat crediteuren een (eventueel) resterend deel van hun vordering na afloop van de schuldregeling kwijtschelden. De schuldenaar moet gedurende deze periode rondkomen van een inkomen net onder of op bijstandsniveau. Op 1 januari 2005 bedroeg de bijstandsnorm voor gehuwden of samenwonenden € 1149,83 en voor alleenstaanden € 574,92 (eventueel verhoogd met € 229,97 als de woonkosten niet gedeeld kunnen worden) (SZW 2005). Al het inkomen boven deze norm (de zogenaamde *aflossingscapaciteit*) komt ten goede aan de crediteuren. De meeste schuldhelpverlenende organisaties treffen alleen een schuldregeling als *alle* crediteuren meewerken. Als één of meer van hen weigeren, kan de schuldenaar sinds 1998 een beroep doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Zij voorziet in een *wettelijke schuldsanering*. Dit is een schuldregeling die wordt uitgevoerd door een door de rechtbank benoemde bewindvoerder, waar de crediteuren, op basis van een vonnis, gedwongen aan moeten meewerken en waarbij eventueel resterende bedragen na afloop worden omgezet in *natuurlijke*

middel van een faillissement of beslag konden zij proberen vorderingen te innen, maar als de schuldenaar geen activa of inkomsten had, dan leverde dat uiteindelijk weinig op. Voor crediteuren betekende dit een economisch probleem. In de loop der tijden zijn verschillende instrumenten ontwikkeld om de financiële schade zoveel mogelijk te beperken. Voorbeelden op individueel niveau zijn uitstel van betaling of de mogelijkheid in termijnen te betalen. Meer collectieve instrumenten zijn een risico-opslag in de prijs voor goederen of diensten en het Bureau Krediet Registratie (BKR) in Tiel.

Met de Wsnp is een wettelijke infrastructuur tot stand gekomen, die aan moest sluiten op een minnelijk schuldhulpverleningstraject dat reeds bestond. Als nieuw juridisch beginsel is de schone lei geïntroduceerd. Enerzijds heeft de schuldenaar het recht gekregen zijn betalingen te staken en anderzijds kunnen crediteuren tegen hun zin gedwongen worden om mee te werken aan een wettelijke schuldsanering. De overheid heeft zich bemoeid met het privé-probleem van schuldenaren en crediteuren en tweede een publieke structuur in het leven geroepen naast de voor schuldenaren doorgaans ingrijpendere bewindvoering die in het Burgerlijk Wetboek reeds was geregeld.

2.1 De transformatie

In de literatuur worden twee belangrijke voorwaarden genoemd waaraan een privé-probleem moet voldoen om een publiek vraagstuk te worden. Het probleem moet op redelijk grote schaal voorkomen en zichtbare gevolgen hebben in de maatschappij (Wright Mills 1959). De omvang van de schuldenproblematiek is in de afgelopen decennia fors toegenomen. Na de Tweede Wereldoorlog heeft de Nederlandse samenleving zich ontwikkeld tot een welvaartsstaat, waarin consumptie en krediet een belangrijke rol spelen. Tot de jaren zestig werden de lonen laag gehouden in dienst van de wederopbouw. Maar toen deze eenmaal stegen en daardoor duurzame gebruiksgoederen, ook voor het brede publiek, binnen handbereik kwamen, nam het gebruik van krediet toe. Vanaf dat moment ontwikkelde Nederland zich tot een consumptie- en kredietmaatschappij. Burgers maken meer en hogere schulden. Het is een enigszins paradoxaal neveneffect, dat een grotere (gemiddelde) rijkdom, tot meer en hogere schulden leidt. Het duurde dan ook enige tijd voordat zichtbaar werd dat een steeds grotere groep mensen in (onoplosbare) financiële problemen terecht kwam.

De schaal waarop een privé-probleem voorkomt, is echter niet genoeg om er een publiek vraagstuk van te maken. Het is ook noodzakelijk dat het zichtbaar gemaakt wordt en een onderwerp van zorg en discussie, dat onder de publieke aandacht wordt gebracht. Voor dit deel van het transformatieproces is het noodzakelijk dat boodschappers en zaakwaarnemers het als een publiek

verbintenissen. Concreet betekent dit laatste, dat de vordering niet meer in rechte afdwingbaar is. De crediteur heeft dus geen andere keuze, dan het restant als oninbaar af te boeken.

De Wsnp is onder meer ingevoerd als 'stok achter de deur' voor crediteuren om vaker mee te werken aan minnelijke schuldregelingen. Door wettelijke schuldsaneringen (financieel) minder aantrekkelijk te maken dan de minnelijke variant, beoogt de wetgever het gedrag van crediteuren te beïnvloeden. Voor de organisaties die minnelijke schuldregelingen uitvoeren, moet de Wsnp tot gevolg hebben, dat hun *slagingspercentage* stijgt, omdat meer schuldenaren geholpen kunnen worden. In deze studie wordt het slagingspercentage gedefinieerd als het percentage van alle verzoeken om een minnelijke schuldregeling, dat na een intakegesprek uitmondt in een schuldregeling. Een verzoek om hulp van iemand die niet op een *intake* verschijnt, wordt buiten beschouwing gelaten. Deze aanvragen beïnvloeden de hoogte van het slagingspercentage dus ook niet. Stutterheim (1993) beschouwt een grotere bereidheid van crediteuren om mee te werken aan minnelijke schuldregelingen als het belangrijkste doel van de Wsnp. Verschoof (1998: 18) noemt een stijging van het slagingspercentage als het belangrijkste beoogde effect. In de Memorie van Toelichting noemt de wetgever drie doelstellingen van de Wsnp (zie hoofdstuk twee, paragraaf 2.2), maar zij geeft niet aan welke zij als belangrijkste beschouwd.

2 SCHULDEN: VAN PRIVÉ-PROBLEEM NAAR PUBLIEK VRAAGSTUK

De Wsnp brengt tot uitdrukking dat schulden van een privé-probleem een publiek vraagstuk zijn geworden. Kenmerkend voor een privé-probleem is dat het beperkt blijft tot de direct betrokkenen. In de eerste plaats is dat de schuldenaar, maar deze betreft ook zijn gezin en de crediteuren bij zijn probleem. In zowel moreel, sociaal als juridisch opzicht kent het denken over schulden een lange traditie. De morele norm luidt, dat je verplichtingen moet nakomen (een man een man, een woord een woord). Schulden hebben betekent ook schuldig zijn (Geld muss man haben' Medicus 1988). Het is verder een sociaal beginsel dat, om goed in de samenleving te kunnen functioneren, je een betrouwbare partner moet zijn, die voor gedane beloftes instaat. In deze sfeer is het spreken over je schulden problematisch. Iemand die schulden heeft geeft daarmee als het ware het signaal af, dat hij geen betrouwbare partner is. De morele en sociale normen liggen juridisch verankerd in het burgerlijk recht in de regel dat overeenkomsten moeten worden nagekomen. Totdat de Wsnp in werking trad, was betalingsonmacht voor risico van de debiteur en juridisch gezien geen overmacht (Asser-Hartkamp I 1984: 233).

Maar schulden vormen ook voor crediteuren een privé-probleem. Zij hebben lange tijd het morele, sociale en juridische gelijk aan hun zijde gehad. Door

vraagstuk definiëren (d'Anjou 1986: 24-29). Zaakwaarnemers zijn in dit geval kredietbanken, sociale diensten en het Nibud. Boodschappers zijn degenen die een probleem bekend maken bij een groot publiek, bijvoorbeeld via de media of de politiek. Zij ontleen hun informatie doorgaans aan zaakwaarnemers die definiëren hoe een privé-probleem het publieke leven raakt of zelfs (negatief) beïnvloedt. Voor de transformatie van een privé-probleem naar een publiek vraagstuk, moet er in de termen van Hajer een *discours* worden geformuleerd. Dit is een min of meer samenhangend ensemble van ideeën, concepten en categorieën (Hajer 2000: 17). Het biedt een verhaallijn, waarin wordt uitgelegd hoe een privé-probleem het publieke leven beïnvloedt en waarom er voor de oplossing overheidsop treden nodig is. De formulering van de verhaallijn is vaak al richtinggevend voor de mogelijke oplossing (Parsons 1995: 88), omdat deze het resultaat is van een debat tussen verschillende groepen die zich met een bepaald fenomeen bezig houden (Dahl 1963). In de formulering van het discours, waarin schulden worden gedefinieerd als publiek probleem, zijn er twee *story-lines* geweest, die daaraan een belangrijke bijdrage hebben geleverd. De eerste verhaallijn is sociaal-economisch van aard en betreft de positie van schuldenaren in een problematische schuldsituaties. De tweede verhaallijn is juridisch en gaat over de positie van consumenten in de kredietmaatschappij.

In het sociaal-economische debat hebben zaakwaarnemers, wetenschappers en de media een belangrijke rol gespeeld. De kredietbanken hebben in 1979 een Gedragscode Schuldregeling opgesteld, die voorwaarden bevat waar een minnelijke schuldregeling aan moet voldoen. Hiermee hebben zij de politieke aandacht gevestigd op het grote aantal problematische schuldsituaties. De code was zowel een eerste signaal (de schuldenproblematiek als maatschappelijk probleem) als een oplossingsrichting (het afkopen van schulden). Ook andere zaakwaarnemers zoals het Nibud, wezen er in de jaren tachtig op dat een groeiende groep huishoudens kampte met grote financiële problemen. Vanuit de wetenschap werd regelmatig gepubliceerd over oorzaken en gevolgen van problematische schuldsituaties, de oplossingsmogelijkheden door schuldhulpverlening en de invloed van agressief kredietgeverschap op de groei van het aantal huishoudens met grote financiële problemen (Brand 1989, Boorsma 1988, Oude Engberink 1984, 1987, Engbersen e.a 1987, Dessart e.a. 1982). De media bleken ontvankelijk voor de resultaten en brachten het thema met enige regelmaat onder de aandacht van het grote publiek. Een effect hiervan was, dat het taboe rond schulden afnam. Individuele burgers werd het duidelijk dat ze niet als enige met schulden kampen.

Parallel aan het sociaal-economische debat, liep het debat over de positie van consumenten in een veranderende maatschappij. Vanaf de jaren zestig werden die veranderende positie en de toename van overkreditering onderwerp van debat (Rozemond 1989, Huls 1981). Het aantal advertenties van kredietverstrekk-

kers, waarin krediet als zorgeloze activiteit werd voorgesteld nam een enorme vlucht, en het gebruik van krediet werd nadrukkelijk gepresenteerd als een individuele keuze. Preventie was het belangrijkste thema in dit consumenten-debat. Een belangrijke ontwikkeling was de oprichting van het bkr in 1964. Kredietverstrekkers hebben deze stichting opgericht om, op basis van gedeelde informatie, overkreditering zo veel mogelijk te voorkomen (Segaar 1982: 39). Ook bij de wetgever was er in die periode aandacht voor preventie, bijvoorbeeld in het kader van de Wet op het consumptief geldkrediet, de voorloper van de Wet consumentenkrediet (WCK). Deze wet ging uit van een verdeling van de verantwoordelijkheden bij kredietverstrekking. Niet alleen de particulier, maar ook de kredietgever draagt verantwoordelijkheid voor de (mogelijke) gevolgen van kredietverstrekking.

2.2 Een juridische oplossing voor een publiek vraagstuk

Onder invloed van de *tweestory-lines* werden schulden een meer geaccepteerd sociaal fenomeen. De rijksoverheid raakte pas geïnteresseerd in mogelijke oplossingen, toen de consequenties van problematische schuldsituaties zichtbaar werden. Lokale overheden werden in de jaren tachtig als eerste met de tastbare gevolgen van onoplosbare schulden geconfronteerd. Schuldenaren die hun huis werden uitgezet of bij wie de energie was afgesloten, vroegen bij sociale diensten om hulp en geld. Kredietbanken hadden steeds meer moeite om het groeiend aantal verzoeken om schuldregelingen te verwerken en ook maatschappelijk werkers constateerden een toenemende vraag, waarbij de 'moderne armoede' een belangrijke rol speelde (Engbersen en Van der Veen 1987). Het waren destijds de gemeenten die als eerste probeerden om de uitvoering van schuldhulpverlening te coördineren. Doorgaans gebeurde dit in het kader van het armoedebeleid. Op nationaal niveau droeg een aantal ministeries de politieke verantwoordelijkheid voor de schuldenproblematiek: Cultuur Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM), Economische Zaken (EZ), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Justitie. Via de woekerbestrijding en het armoedebeleid vielen schulden onder CRM. Via het consumentenbeleid had EZ er mee te maken. SZW was betrokken vanwege de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstandswet. Justitie kreeg met particuliere schuldenaren te maken vanwege haar verantwoordelijkheid voor de Faillissementswet en de beslagwetgeving.

De schuldenproblematiek kwam voor het eerst prominent op de wetgevings-agenda, toen de Tweede Kamer in 1989 de Wbleu (Wet beslag loon, sociale uitkeringen en andere periodieke betalingen) behandelde (*Kamerstukken II*, 1982/83, 17 789). Het doel van dit wetsvoorstel was om de ongelijkheid op te heffen die bestond tussen de vatbaarheid voor beslag van een inkomen uit

loon en een inkomen uit een uitkering.¹ Om te voorkomen dat uitkeringsgerechtigden met schulden door deze nieuwe wet (massaal) in een uitzichtloze schuldsituatie terecht zouden komen, heeft de Tweede Kamer toen om een collectieve wettelijke schuldregeling gevraagd. Dankzij de groeiende aandacht van de media en de gestegen hulpvraag bij schuldhulpverlenende organisaties, waren problematische schuldsituaties op dat moment al bekend bij het grote publiek. Gevolg hiervan was, dat er tijdens de parlementaire behandeling al een zeker draagvlak was om een politieke oplossing te vinden. Voor het nieuwe denken over schulden was de Wbleu het *window of opportunity* (Kingdon 1984) om een wettelijke schuldregeling op de wetgevingsagenda te plaatsen. De uitwerking van het juridisch gelijkheidsdenken in de Wbleu, moest leiden tot een rechtvaardige verhouding tussen crediteuren en schuldenaren. Het voorstel om ook uitkeringen vatbaar te maken voor beslag, was een juridisch-technisch wetsontwerp en politiek onomstreden. Het voorstel hief echter ook de bestaande bescherming van uitkeringsgerechtigden op. Dit bood voorstanders van een wettelijke schuldregeling ruimte om eindigheid van schulden op de wetgevingsagenda te krijgen. Dit resulteerde in een motie die kamerbreed werd aangenomen. Een wettelijke regeling met een schone lei was destijds een *solution looking for a problem*. Huls had als EZ-ambtenaar reeds in 1988 een rapport gepubliceerd over de toepasbaarheid van de Amerikaanse *Bankruptcy reform Act* waarin de schone lei een centrale figuur is (Huls 1992). Na het verzoek van de Tweede Kamer om een wettelijke schuldregeling, kon de inhoud daarvan worden ingebracht in de commissie Mijnsen die op dat moment onderzoek deed naar mogelijkheden om de faillissementswet te wijzigen. Dit rapport, een positief SER-advies en het verzoek van de Tweede Kamer, vormden de basis voor het Ministerie van Justitie om de Wsnp in te dienen.

3 ONDERZOEKSVRAAG

Voor de Wsnp in werking trad, werd algemeen aangenomen dat deze ertoe zou leiden, dat crediteuren vaker zouden meewerken aan minnelijke schuldregelingen. Er waren wel criticasters die twijfels hadden ten aanzien van dit wetsvoorstel (Van Hees 1998, 1996), maar deze betroffen niet het beoogde effect op het slagingspercentage. Toen de Wsnp eenmaal van kracht was, bleek echter al vrij snel dat het slagingspercentage bij veel schuldhulpverlenende organisaties niet steeg maar daalde. Vanwege een gebrek aan landelijke cijfers van het aantal hulpverzoeken dat jaarlijks wordt ingediend voor een schuldregeling

1 Totdat de Wbleu in werking trad, kon er geen beslag gelegd worden op sociale zekerheidsuitkeringen. Dit had in de praktijk tot gevolg dat op het inkomen van een werknemer die bijvoorbeeld € 900 per maand verdiende, wél en op het inkomen van iemand met een uitkering van € 900 géén beslag kon worden gelegd.

en het aantal schuldregelingen dat uiteindelijk wordt getroffen, kan geen nauwkeurige beschrijving worden gegeven van de landelijke ontwikkeling van het slagingspercentage. Wel zijn er voldoende gegevens beschikbaar om de algemene tendens te beschrijven. De Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) houdt bijvoorbeeld systematisch bij, hoeveel mensen jaarlijks een aanvraag bij haar leden indienen en het aantal schuldregelingen dat wordt getroffen. Haar leden behandelen naar schatting de helft van alle verzoeken om een schuldregeling (Janssen e.a. 1999: 25). In de jaren na de inwerkingtreding van de Wsnp daalde het slagingspercentage van 38% in 1997 naar 25% in 2000 en 9% in 2004. In de jaren voordat de Wsnp in werking trad vond er overigens ook al een afname plaats. In 1992 konden NVVK-leden nog ruim de helft (53%) van de schuldenaren helpen.

Tabel 1: Aantal minnelijke regelingen in de periode 1992-2004

<i>jaar</i>	<i>aantal hulpverzoeken</i>	<i>aantal schuldregelingen</i>	<i>slagingspercentage</i>
1992	19.371	10.304	53%
1993	23.635	9.995	42%
1994	27.936	10.029	36%
1995	27.239	9.661	35%
1996	28.625	11.340	40%
1997	30.632	11.673	38%
1998	31.506	11.059	35%
1998 ^a	26.716	9.385	35%
1999 ^a	28.969	7.983	28%
2000 ^b	27.599	7.022	25%
2001 ^b	23.890	5.973	25%
2002 ^b	28.551	5.763	20%
2003 ^b	34.500	5.300	15%
2004 ^b	39.000	3.500	9%

Bron: NVVK jaarverslagen en rapporten

- a. Exclusief gegevens Crediam Kredietbank Amsterdam. In 1999 heeft deze kredietbank het lidmaatschap van de NVVK beëindigd. Sinds 2000 worden de intakes voor schuldregelingen door het maatschappelijk werk in Amsterdam uitgevoerd. Doordat zij in 2000 lid is geworden van de NVVK worden de werkzaamheden van Crediam sinds dat jaar indirect weer weergegeven in deze cijfers.
- b. Sinds 2000 kunnen ook andere organisaties dan kredietbanken lid worden van de NVVK. De groei van het aantal aanvragen wordt voor een deel veroorzaakt door een groei van het aantal NVVK-leden.

Ten aanzien van sociale diensten zijn de gegevens veel globaler. Er zijn geen cijfers beschikbaar, maar wel blijkt uit een onderzoek onder 35 sociale diensten dat bij het merendeel het slagingspercentage in de periode 1997-2000 is gedaald (Research voor Beleid 2000: 13). Over de ontwikkeling van het slagingspercentage van het maatschappelijk werk zijn geen gegevens beschikbaar.

De daling van het slagingspercentage was een onverwachte ontwikkeling, omdat de Wsnp het minnelijk traject wilde versterken. Daarom rees de vraag of de inwerkingtreding van de Wsnp hier wellicht aan heeft bijgedragen. Deze studie heeft als doel om hierover inzicht te verwerven. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Hoe is de daling van het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties sinds 1997 te verklaren, en heeft de inwerkingtreding van de Wsnp daarbij een rol gespeeld?

4 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK EN BEGRIPPENKADER

Het terrein van de schuldhulpverlening is een tamelijk complex geheel, onder meer omdat er geen algemene voorschriften zijn, waaraan de uitvoering moet voldoen. Bovendien zijn er veel verschillende organisaties bij betrokken. Om enige ordening aan te brengen in deze complexiteit wordt hier een afbakening gegeven van het onderzoek en worden de begrippen 'huishouden' en 'problematiese schuldsituatie' behandeld. Bijlage acht bevat een lijst van gehanteerde definities.

4.1 Afbakening van het onderzoek

4.1.1 *Het product minnelijke schuldregeling*

Het doel van minnelijke schuldhulpverlening is om een huishouden te helpen bij het oplossen van een problematische schuldsituatie. De instrumenten die hiervoor gebruikt worden zijn onder meer minnelijke schuldregelingen, budgetbeheer en psychosociale begeleiding. De laatste twee activiteiten kunnen weliswaar een belangrijke ondersteunende bijdrage leveren aan een duurzame schuldenvrije toekomst, maar de problemen zijn pas echt opgelost na een geslaagde minnelijke schuldregeling. Omdat het slagingspercentage van de minnelijke schuldhulpverlening in deze studie het object van onderzoek is, is de focus gericht op de schuldregelingen die zij opzetten. Budgetbeheer en psychosociale begeleiding komen in deze studie slechts zijdelings aan de orde. In deze studie is een schuldregeling benoemd als een product, omdat dit past bij de zakelijke manier waarop het werk van schuldhulpverleners tegenwoordig wordt gezien.

4.1.2 *De aanbieders*

Schuldhulpverlening wordt door verschillende instanties aangeboden. Er zijn privé-personen die incidenteel vrienden of familie helpen bij het treffen van minnelijke schuldregelingen en ook werkgevers bieden soms hulp aan de eigen

werknemers met schulden. De organisaties die op een meer structurele basis hulp bieden zijn in verschillende groepen in te delen. De eerste groep bestaat uit overheidsorganisaties die volledig gefinancierd worden uit publieke middelen, zoals sociale diensten, het maatschappelijk werk en een aantal kredietbanken die onderdeel uitmaken van een gemeentelijk apparaat. Een tweede groep bestaat uit *non-profit*-organisaties buiten de sfeer van de overheid, zoals kredietbanken met een stichtingsvorm en kerkgenootschappen. Ook zij kunnen voor hun schuldhulpverlenende activiteiten mede of grotendeels door de overheid worden gesubsidieerd. Een derde groep wordt gevormd door commerciële partijen. Dit zijn partijen die op grond van de Wet op het consumentenkrediet (WCK) een uitzonderingspositie hebben. De WCK verbiedt schuldhulpverlening op commerciële basis, behoudens groepen die in de wet een expliciete uitzonderingspositie hebben. Advocaten en deurwaarders vallen niet onder dit verbod.

Er bestaan geen exacte cijfers over het aantal verzoeken om schuldhulp dat jaarlijks wordt ingediend. Algemeen wordt aangenomen, dat de meeste schuldenaren om hulp vragen bij sociale diensten, kredietbanken en het maatschappelijk werk. Deze veronderstelling wordt ondersteund door onderzoek, waarin is gevonden dat 72% van de onderzochte schuldregelingen uit 1997, zijn getroffen door één van deze drie typen organisaties (Janssen e.a. 1999: 25). Van deze drie groepen nemen kredietbanken tweederde van de schuldregelingen voor hun rekening. Binnen de 28% die door andere aanbieders tot stand zijn gekomen, is de diversiteit heel groot. Vanwege hun grote aandeel in de schuldhulpverleningsmarkt en het gegeven dat het voor de overige organisaties doorgaans maar een (kleine) neventaak is, wordt in deze studie alleen onderzoek gedaan bij kredietbanken, sociale diensten en het maatschappelijk werk.

4.1.3 *Verzoekers als deelverzameling van alle schuldenaren*

Het besluit om hulp te vragen voor de oplossing van een problematische schuldsituatie, kent een objectieve en een subjectieve component. De objectieve component is dat iemand financiële verplichtingen heeft en een inkomen dat niet toereikend is om deze na te komen. De subjectieve component is dat iemand die situatie als problematisch beschouwd en daarvoor de hulp van een derde inschakelt. De subjectieve component speelt een belangrijke rol in de afweging om al dan niet hulp in te schakelen. De elementen in deze afweging vallen buiten het bereik van deze studie. De verzoeken om hulp vormen het vertrekpunt van deze studie. Waarom een (grote) groep mensen financiële verplichtingen heeft die zij niet kan nakomen, maar desondanks geen hulp vraagt blijft in deze studie buiten beschouwing.

4.2 Het begrippenkader

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zijn reeds de begrippen *minnelijke en wettelijke schuldregeling*, *aflossingscapaciteit* en *natuurlijke verbintenis* toegelicht. Hieronder worden de begrippen *huishouden* en *problematische schuldsituatie* toegelicht.

4.2.1 Het huishouden

Een schuldregeling wordt getroffen voor een huishouden, dat uit één of meer personen kan bestaan. In deze studie worden de termen ‘schuldenaren’ en ‘huishoudens’ door elkaar gebruikt. Als iemand gehuwd of ongehuwd samenwoont, dan wordt doorgaans geëist, dat het verzoek ook mede namens de partner wordt ingediend. De reden hiervoor is dat wordt aangenomen dat partners die een gezamenlijke huishouding voeren, ook een economische eenheid vormen. Met de term ‘schuldenaren’ worden dus ook eventuele partners bedoeld die deelnemen aan de schuldregelingen. Kinderen die deel uitmaken van een huishouden – meerderjarig of niet – zijn géén partij in een schuldregeling.

4.2.2 Een problematische schuldsituatie

De vraag of een schuldsituatie problematisch is, kent een objectieve en subjectieve component. In deze studie wordt met de term *problematische schuldsituatie* de toestand aangeduid, waarin een schuldenaar naar zijn eigen mening (en die van een eventuele schuldhulpverlener) niet in staat is om, na betaling van de vaste lasten en noodzakelijke huishoudelijke uitgaven, zijn betalingsverplichtingen na te komen en er geen mogelijkheden zijn om tot een passende oplossing te komen door te bezuinigen, zijn inkomen te laten stijgen en/of het schuldenpakket (her)financieren en/of overeenstemming te bereiken over een gepast uitstel van betaling. Hoofdstuk twee bevat een overzicht van resultaten van recent onderzoek naar het aantal huishoudens dat zich in een problematische schuldsituatie bevindt.

5 VERKLARINGSSTRATEGIE

Dit is een studie naar de invloed van wetgeving op de werkwijze van organisaties die daarvoor redelijk autonoom hun werk konden doen. Om de centrale vraag te beantwoorden is er een verklaringsstrategie gehanteerd waarbij ten aanzien van drie groepen factoren is onderzocht of zij een verklaring vormen voor de daling van het slagingspercentage. Deze factoren zijn de *beleidstheorie* van de Wsnp, de *uitvoering* van minnelijke schuldhulpverlening en relevante *maatschappelijke ontwikkelingen*.

De gegevens zijn verzameld volgens een inductief design (Babbie 2004). Kenmerkend hiervoor is dat niet hypothesen, maar systematisch verzamelde waarnemingen het vertrekpunt vormen. Door op een systematische wijze gegevens te verzamelen, kan onderzocht worden of zij een patroon bevatten waar verklaringen aan ontleend kunnen worden.² De reden om ten behoeve van deze studie een inductief design te kiezen is dat zij ruimte biedt om ook onbedoelde en onverwachte effecten op te sporen. Hieronder worden de drie onderscheiden groepen factoren kort toegelicht.

5.1 De onderzochte factoren

5.1.1 De beleidstheorie

Een beleidstheorie is het geheel aan argumenten en kennis op basis waarvan de wetgever verwacht dat een (instrumentele) wet tot de beoogde doelen leidt (Nelen 2000). Allereerst is onderzocht of de beleidstheorie een verklaring biedt voor de ontwikkeling van het slagingspercentage. Door de beleidstheorie te beschrijven en op haar geldigheid te beoordelen, kan antwoord worden gegeven op de vraag of ontwikkelingen kunnen worden toegeschreven aan de aannames die ten grondslag liggen aan de Wsnp en de instrumenten die zijn gekozen om de beoogde doelstellingen te bereiken. Er wordt, met andere woorden, beoordeeld in hoeverre de theoretische veronderstellingen voldoen aan de realiteit (Pawson e.a. 2005: 46). De informatie die dit oplevert wordt gebruikt om in hoofdstuk drie te beoordelen of de daling van het slagingspercentage verklaard kan worden uit de inwerkingtreding van de Wsnp.

5.1.2 De uitvoering

Een geldige beleidstheorie is een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde om gestelde doelen te bereiken. Ook een uitvoering die niet is zoals de wetgever veronderstelt of veranderingen in de uitvoering kunnen tot ongewenste ontwikkelingen leiden. Bij minnelijke schuldhulpverlenende organisaties is onderzocht of er sinds de inwerkingtreding van de Wsnp veranderingen zijn in de uitvoeringspraktijk die een verklaring bieden voor de daling van het slagingspercentage (zie hoofdstuk vier). Daarbij is gebruik gemaakt van door Van der Veen (1990) onderscheiden uitvoeringsstrategieën.

2 Dit in tegenstelling tot onderzoek dat is gebaseerd op een deductief design. Daarbij vormen hypothesen die aan een theorie zijn ontleend het vertrekpunt. Een belangrijk voordeel van een deductief design is dat specifieke causale relaties doorgaans beter zijn aan te tonen. Een belangrijk nadeel is echter dat er weinig tot geen ruimte is om onverwachte en onbedoelde effecten op te sporen.

Centraal in de bestudering van de uitvoering staan de kenmerken van de getroffen schuldregelingen en de wijze waarop zij tot stand zijn gekomen.

5.1.3 *De maatschappelijke ontwikkelingen*

Een wet zoals de Wsnp bestaat uit een geheel van instrumenten die in continue interactie met hun omgeving staan (Pawson e.a. 2005: 43). Naast de theorie die aan een wet ten grondslag ligt en de uitvoering is het daarom ook van belang om aandacht te besteden aan maatschappelijke ontwikkelingen die de werking van wetgeving beïnvloeden. Ten aanzien van de Wsnp kunnen ontwikkelingen in het leengedrag en/of de inkomens van invloed zijn op de bereidheid van crediteuren om mee te werken aan minnelijke regelingen. Ook politieke ontwikkelingen of wijzigingen in aanpalende wetgeving kunnen de ontwikkeling van het slagingspercentage beïnvloeden. In hoofdstuk vijf staan de resultaten hiervan.

5.1.4 *De samenhang*

In de gehanteerde verklaringsstrategie wordt verondersteld dat de ontwikkeling van het slagingspercentage is te verklaren uit de geldigheid van de beleidstheorie, de kenmerken en wijzigingen in de uitvoering en maatschappelijke ontwikkelingen. Een daling of stijging kan veroorzaakt worden door ontwikkelingen binnen één van de onderscheiden groepen factoren, of door een combinatie van ontwikkelingen binnen de verschillende groepen factoren. De verklaringsstrategie en de onderlinge samenhang van de onderscheiden groepen factoren is weergegeven in de onderstaande figuur. In het concluderende hoofdstuk worden zij ingevuld met de resultaten van deze studie zodat de centrale vraag kan worden beantwoord.

Figuur 1: factoren die tezamen de verklaringsstrategie vormen die is gehanteerd om de centrale vraag te beantwoorden



5.2 De leeswijzer

Hoofdstuk twee bevat een beschrijving van de totstandkoming van de minnelijke schuldhulpverlening en de Wsnp. Verder wordt beschreven wat de kenmerken zijn van respectievelijk minnelijke en wettelijke schuldregelingen en wordt aandacht besteed aan het aantal huishoudens dat zich in een problematische schuldsituatie bevindt en de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen. De daarop volgende hoofdstukken bevatten de analyses van de relatie tussen respectievelijk de beleidstheorie (hoofdstuk drie), de uitvoering van minnelijke schuldhulpverlening (hoofdstuk vier) en de maatschappelijke context (hoofdstuk vijf) en het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties. Hoofdstuk zes bevat tenslotte een overzicht van relevante actuele ontwikkelingen, de conclusies en enige aanbevelingen.

6 METHODEN VAN GEGEVENSVERZAMELING

Om het benodigde empirische materiaal te verzamelen zijn acht *casestudies* uitgevoerd bij minnelijke schuldhulpverlenende organisaties. Deze bestaan uit een combinatie van dossierstudies, interviews en observaties. Door met

behulp van verschillende methoden informatie te verzamelen, kunnen 'harde' (dossierstudie) en 'zachte' (interview) gegevens met elkaar in verband gebracht worden en elkaars zwakheden compenseren.

Een nadeel van interviews is, dat respondenten niet altijd in staat zijn om nauwkeurige informatie te geven. In het kader van deze studie is het voor veel schuldhulpverleners moeilijk om in te schatten in welk percentage van de schuldregelingen zij schuldenaren adviseren kleine weigerachtige crediteuren voorafgaand aan een schuldregeling af te betalen. Daarnaast bestaat het risico dat schuldhulpverleners op vragen naar gedrag, dat niet conform hun instructies is, sociaal wenselijke antwoorden geven. Dit probleem is opgelost door een dossierstudie uit te voeren. De informatie uit de dossiers verandert niet van karakter als zij op een later tijdstip wordt beschouwd. Het nadeel van een dossierstudie is echter, dat deze vooral informatie geeft over de resultaten van de handelingen die plaats hebben gevonden, maar dat de overwegingen die aan die handelingen ten grondslag liggen, niet zijn gedocumenteerd. Dit gemis wordt juist opgevuld met de informatie uit de interviews.

Met name de dossierstudie maakte de *casestudies* erg arbeidsintensief. Als gevolg hiervan was dat het niet mogelijk om ze bij een groter aantal dan acht organisaties uit te voeren. Om de beperkingen van het aantal zo veel mogelijk te compenseren, zijn de bezochte organisaties wel op specifieke kenmerken geselecteerd. Bijvoorbeeld op het type organisatie (sociale dienst, kredietbank of maatschappelijk werk), de mate waarin er wordt samengewerkt en het aantal inwoners van de gemeente waar de schuldhulpverlening wordt uitgevoerd (Zie bijlage een).

De *casestudies* hebben plaatsgevonden bij vier kredietbanken, drie sociale diensten en een instelling voor maatschappelijk werk. De onderzochte organisaties worden aangeduid met een naam-nummer-combinatie. Met GKB1 wordt elke keer dezelfde kredietbank bedoeld, net als met GSD3 elke keer dezelfde sociale dienst wordt bedoeld. Door deze combinatie consequent te hanteren, is het mogelijk de verschillende organisaties met elkaar te vergelijken. Hieronder wordt uitgebreider toegelicht waar de interviews en dossierstudie op waren gericht en hoe deze zijn uitgevoerd.

6.1 De dossierstudies

Schuldhulpverleners administreren hun werkzaamheden in dossiers. Ook van de contacten met zowel de crediteuren als de schuldenaar worden gegevens vastgelegd. Door deze zaken uit dossiers van 1997 en 2000 met elkaar te vergelijken, kan de vraag beantwoord worden of, en zo ja hoe, de uitvoering van de schuldhulpverlening bij de onderzochte organisaties is veranderd.

Daarnaast kan ook de vraag beantwoord worden wat de kenmerken zijn van schuldenaren die al dan niet geholpen worden met een minnelijke schuldregeling. In het totaal zijn er bijna 2.000 dossiers bestudeerd. Het selectie criterium van de dossiers was, dat in het bewuste jaar van onderzoek een verzoek om een schuldregeling was afgerond. Hiermee wordt bedoeld dat er een schuldregelingsovereenkomst was gesloten, of dat er afgezien was van verdere hulpverlening. Er zijn 1.200 dossiers onderzocht uit 1997 en 774 uit 2000.³ Ten behoeve van de dossierstudie is een *database* ontworpen waarin alle relevante gegevens uit de dossiers zijn ingevoerd. Door de informatie uit de dossiers op een uniforme wijze in te voeren, is het mogelijk de gegevens van de verschillende organisaties met elkaar te vergelijken.

De gegevens die in de *database* zijn ingevoerd, bevatten informatie over de schuldenaar, de werkwijze van de onderzochte organisatie, alsmede over de crediteuren. Ten aanzien van de schuldenaar is informatie verzameld over de samenstelling van het huishouden, de inkomenspositie en de schuldsituatie. Ten aanzien van de werkwijze is informatie verzameld over de kenmerken van de voorgestelde schuldregeling, de betrokkenheid van andere hulpverleningsinstanties, zoals verslavingszorg, het al dan niet op voorhand wegwerken van kleine schulden (voordat de crediteuren een schuldregeling aangeboden kregen), enzovoort. Ten aanzien van de crediteuren heeft de dossierstudie gegevens opgeleverd over hun reactie op de schuldregelingsvoorstellen. Als in de dossiers gegevens beschikbaar waren over de overwegingen van de crediteuren, dan zijn die ook verzameld. Doordat de dossiers informatie bevatten over de drie partijen die bij een minnelijke schuldregeling betrokken zijn, geven deze een goed beeld van wat er zich tussen hen heeft afgespeeld. (Zie bijlage een voor een uitgebreidere verantwoording van de uitvoering.)

De informatie uit de dossierstudie wordt onder meer gebruikt om de gegevens uit 1997 en 2000 met elkaar te vergelijken. Ten aanzien hiervan zijn twee zaken relevant. De eerste is dat de financiële gegevens uit 1997 voor inflatie zijn gecorrigeerd om ze te kunnen vergelijken met de gegevens uit 2000. Volgens het CBS bedroeg de geldontwaarding in de periode 1997-2000 6,9%. Alle schuldbedragen die genoemd worden uit 1997 zijn met dit percentage gecorrigeerd.

3 In eerste instantie werd verondersteld dat er op tal van kenmerken van de schuldenaren en hun schuldenpakketten (leeftijd schuldenaren, type crediteuren etc.) sprake zou zijn van een grote variatie. Toen bleek dat dit niet het geval was, is er vanwege de arbeidsintensiviteit van de dossierstudie voor gekozen om ten behoeve van de tweede dossierstudie een kleiner aantal dossiers te bestuderen. Door de beperkte variatie leveren de ruim 750 bestudeerde dossiers voldoende informatie op om bijvoorbeeld te kunnen beschrijven wat de kenmerken zijn van de schuldenaren die bij de onderzochte organisaties om hulp hebben gevraagd. Als organisaties in 2000 meer dan 100 verzoeken om schuldhulpverlening kregen, dan is er een steekproef van 100 dossiers bestudeerd. Als er minder dan 100 verzoeken waren ingediend, dan zijn alle verzoeken bestudeerd.

Naast gegevens over de hoogte van de schulden, bevatten de dossiers ook informatie over de inkomens van de verzoekers. In de periode 1997-2000 bedroeg de inflatie op de uitkeringen gemiddeld 9,79% (CPB 2003) en op inkomen uit salaris gemiddeld 9,3% (CBS). Met deze twee inflatiepercentages is rekening gehouden bij de ontwikkeling van de inkomens van de schuldenaren. Voor alle bedragen die betrekking hebben op de inkomens van de verzoekers om minnelijke schuldhulpverlening geldt, dat zij gecorrigeerd zijn met een percentage van 9,6%.⁴ (Zie bijlage vier voor figuren met de niet gecorrigeerde bedragen.)

Een tweede relevante opmerking op deze plaats is dat er significantietoetsen zijn uitgevoerd waarbij het gevonden verschil voor representatief is aangenomen als het resultaat een toetswaarde heeft dat lager is dan 0,05. Dit cijfer betreft de p-waarde. Dit is een statistische waarde die de kans op het steekproefresultaat weergeeft gegeven de nulhypothese (De nulhypothese is de hypothese waarvan de juistheid wordt aangenomen. Wanneer echter blijkt dat een resultaat van een steekproef zich zeer slecht laat verenigen met de nulhypothese, dan wordt deze verworpen.) Het hanteren van een grenswaarde van 0,05 wil zeggen dat de kans kleiner is dan 5% dat de gevonden verschillen op toeval berusten.

6.2 De interviews

Er zijn 101 interviews gehouden met vier groepen respondenten: schuldhulpverleners, afdelingshoofden en directeuren van schuldhulpverlenende organisaties, crediteuren en schuldenaren. Zij waren allemaal op enigerlei wijze verbonden aan de acht onderzochte organisaties. De geïnterviewde schuldhulpverleners, afdelingshoofden en directeuren waren of zijn werkzaam bij de onderzochte organisaties. De geïnterviewde crediteuren en schuldenaren hadden met deze organisaties te maken wegens pogingen een schuldregeling te treffen (Zie bijlage een voor de gebruikte vragenlijsten).

6.2.1 De schuldhulpverleners

In 1999 en 2000 zijn 27 gestructureerde interviews gehouden met schuldhulpverleners, die minimaal twee jaar bij de onderzochte organisaties werkten toen de Wsnp in werking trad. De interviews duurden ongeveer anderhalf uur en

4 In 1997 had 61% van de verzoekers in de dossierstudie een inkomen uit een uitkering en 39% een inkomen uit salaris. De inflatie op de uitkeringen bedroeg 9,79% en de inflatie op de salarissen 9,6%. Wanneer ten aanzien van de inkomstenbron rekening wordt gehouden met de verhouding van uitkeringen en salaris, dan bedroeg de inflatie op alle inkomens 9,6%.

vonden plaats aan de hand van een gestandaardiseerde open vragenlijst. Centraal in deze interviews stonden de werkwijze van de betreffende organisatie, de inzet van gemeentelijke instrumenten zoals bijzondere bijstand in de periode 1997-2000 en eventuele veranderingen in de kenmerken van schuldenaren.

6.2.2 *De afdelingshoofden en directeuren*

In 1999 en 2000 zijn zestien open interviews afgenomen met afdelingshoofden en directeuren. Het doel hiervan was om te achterhalen welke effecten zij verwachtten van de inwerkingtreding van de Wsnp boven de uitvoering van minnelijke schuldhulpverlening. Ook is er gevraagd naar beleidswijzigingen die zij hebben doorgevoerd na de inwerkingtreding van de Wsnp en hun oordeel over de eerste effecten. Bij deze interviews is niet met een uitgebreide gestructureerde vragenlijst gewerkt. Wel zijn naast de bovengenoemde thema's nog zaken aan de orde geweest die specifiek betrekking hadden op de organisatie waar de respondent werkt of die zij zelf aanroerden.

6.2.3 *De crediteuren*

In 2000 en 2001 zijn er 20 interviews gehouden met personen die werkzaam zijn bij crediteuren die vaak met de onderzochte schuldhulpverlenende organisaties te maken hebben. Doorgaans zijn dit organisaties als energiebedrijven, postorderbedrijven, banken, gemeentebelastingen en incassobureaus. Aan hen zijn onder meer vragen gesteld over hun afwegingen om al dan niet mee te werken aan een minnelijke regeling.

6.2.4 *De schuldenaren*

Aan het eind van de jaren negentig bleek dat er een substantiële groep schuldenaren is die om schuldhulpverlening verzoekt, maar die nog voordat er een voorstel is opgesteld, het contact met de hulpverlening al weer verbreekt of die na een mislukte poging om een minnelijke schuldregeling te treffen geen beroep doet op de Wsnp. Het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening heeft onderzoek laten doen naar de oorzaken van deze uitval (Jungmann 2002). In 2001 en 2002 zijn hiertoe 38 gestructureerde interviews gehouden met schuldenaren.

De interviews zijn gehouden met schuldenaren die in behandeling zijn geweest bij drie van de acht organisaties waar de *casestudies* zijn uitgevoerd (één sociale dienst, één kredietbank en één instelling voor maatschappelijk werk), waardoor de resultaten van dit onderzoek ook gebruikt kunnen worden voor de beantwoording van de onderzoeksvraag, die aan deze studie ten grondslag ligt.

6.3 De observaties

Om een goed beeld te krijgen van hetgeen zich afspeelt bij schuldhelpverlenende organisaties hebben ook observaties plaatsgevonden van zowel de contacten met klanten door schuldhelpverleners als de (telefonische) contacten met crediteuren. Doordat de onderzoeker wekenlang op de werkvloer dossiers in de database heeft ingevoerd, leverde de aanwezigheid daar ook informatie op die van belang is geweest bij het interpreteren van de verzamelde data.

2 | Minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de wijze waarop de minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening zijn georganiseerd en biedt inzicht in de omvang van de schuldenproblematiek en oorzaken die aan schuldsituaties ten grondslag liggen. Paragraaf een bevat een beschrijving van de ontwikkeling van minnelijke schuldhulpverlening door kredietbanken, sociale diensten en het maatschappelijk werk, de wijze waarop deze organisaties zich tot elkaar verhouden, en de instrumenten en procedures die zij hanteren om schuldenaren te helpen. Paragraaf twee bevat een overzicht van de (wets)geschiedenis van de Wsnp, de procedure van een wettelijke schuldsanering en de instanties die hierbij betrokken zijn. Paragraaf drie bevat een beschrijving van de wijzigingen in de posities van betrokkenen al gevolg van de inwerkingtreding van de Wsnp. Om een beeld te schetsen van de maatschappelijke context waarin schuldhulpverlenende organisaties werken, wordt in de paragrafen vier en vijf een overzicht gegeven van het aantal huishoudens dat zich in een problematische schuldsituatie bevindt en de veelvoorkomende oorzaken daarvan.

1 MINNELIJKE SCHULDHULPVERLENING

1.1 De ontwikkeling van de uitvoeringspraktijk

1.1.1 *De (gemeentelijke) kredietbanken*

Aan het begin van de 20^e eeuw vroegen geldschietters vaak zulke hoge rentes, dat consumptief krediet voor de meeste huishoudens onbereikbaar was. Om hen toch in staat te stellen om op deze basis duurzame gebruiksgoederen aan te schaffen, werden er in die periode in veel (middel)grote gemeenten kredietbanken opgericht. Hun belangrijkste doel was om woeker tegen te gaan door de verstrekking van het sociale krediet op deugdelijke wijze te organiseren. Schuldhulpverlening was in die periode nog geen reguliere taak van kredietbanken. Slechts op incidentele basis werden er wel eens saneringskredieten verstrekt. In 1939 werd voor het eerst voorgesteld om deze vorm van kredietverstrekking op een meer structurele basis te organiseren (Segaar 1982: 12).

Toch duurde het nog tot de jaren zeventig voordat schuldhulpverlening een kerntaak werd van kredietbanken. Met name door de introductie van de

persoonlijke lening (1958) en het doorlopend krediet (jaren zeventig) nam het gebruik van consumptief krediet na de Tweede Wereldoorlog een grote vlucht. Daarmee gepaard steeg het aantal huishoudens dat door overkreditering in de financiële problemen kwam en bij kredietbanken om hulp vroeg (Segaar 1982: 51). Tegelijk met deze ontwikkeling nam het marktaandeel van kredietbanken fors af ten koste van de handelsbanken. De afname van het marktaandeel en de toename van het aantal verzoeken om schuldhulpverlening, bleken een combinatie op basis waarvan schuldhulpverlening van een neventaak uitgroeide tot een kerntaak (Huls 1981: 22). Aanvankelijk waren er grote verschillen in de voorwaarden die kredietbanken stelden bij de verstrekking van saneringskredieten (Bruidgom e.a. 1989). Zo werden er bijvoorbeeld verschillende rentepercentages en looptijden gehanteerd. Ook werd er verschillend omgegaan met verzoeken om (gedeeltelijke) kwijtschelding van vorderingen. Toen het aantal schuldenaren dat om hulp vroeg nog niet zo hoog was, waren die verschillen geen probleem. Maar toen crediteuren in de jaren zeventig steeds vaker schuldregelingsvoorstellen kregen die inhoudelijk erg van elkaar afweken, ontstond er behoefte aan uniformering. Met name landelijk opererende crediteuren wilden voorstellen, waarbij in vergelijkbare gevallen een eenduidig voorstel werd gedaan. Om daaraan tegemoet te komen, heeft de koepelorganisatie van kredietbanken, de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), in 1979 de Gedragscode Schuldregeling opgesteld (Segaar 1982: 52). Dit is sindsdien het centrale document binnen de uitvoeringspraktijk van de minnelijke schuldhulpverlening en bevat voorschriften waaraan een minnelijk schuldregelingsvoorstel moet voldoen (zie voor de inhoud bijlage twee). Een belangrijke impuls bij de totstandkoming van de Gedragscode was de steun van de Vereniging van Financieringsondernemingen (VFN) en de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB). Hun leden hebben meegedacht over de inhoud van de Gedragscode en zich op basis van een *gentlemen's agreement* aan de inhoud ervan gecommitteerd. Het idee was dat *commitment* van de belangrijkste crediteuren, zou leiden tot een grotere bereidheid in het algemeen om mee te werken aan minnelijke schuldregelingsvoorstellen.

1.1.2 De sociale diensten en het maatschappelijk werk

In navolging van kredietbanken gingen sociale diensten en het maatschappelijk werk in de jaren tachtig ook schuldhulpverlening aanbieden. In eerste instantie op incidentele basis, maar vanwege de toenemende vraag, werd dit bij hen geleidelijk aan ook een reguliere taak. De voornaamste reden om schuldhulpverlening aan te bieden, was het directe belang dat zij hadden bij het oplossen van problematische schuldsituaties. Vaak vormde dit een obstakel bij het verstrekken van psychosociale hulp.

Sociale diensten werden langs twee wegen geconfronteerd met een groeiende groep mensen die behoefte had aan schuldhulpverlening: als er sprake was

van (een dreigende) huisuitzetting en via pogingen om uitkeringsgerechtigden aan werk te helpen. In de jaren tachtig groeide het aantal huishoudens dat bij een sociale dienst om hulp vroeg vanwege een huisuitzetting of afsluiting van energie. Die stijging is uit twee oorzaken te verklaren. Ten eerste uit de ontkoppeling van de uitkeringen aan de loonontwikkeling. Door de inflatie daalde het besteedbaar inkomen van uitkeringsgerechtigden. Omdat een substantiële groep niet in staat bleek, de tegelijkertijd stijgende lasten in hun uitgavenpatroon in te passen, kwamen zij in een problematische schuldsituatie terecht. Wanneer als gevolg daarvan een huisuitzetting dreigde, vroegen de schuldenaren de gemeente vaak om hulp. Voor sociale diensten waren de kosten van schuldhulpverlening doorgaans aanmerkelijk lager dan (een bijdrage aan) herhuisvesting. Een tweede oorzaak was, dat veel sociale diensten begin jaren tachtig stopten met het rechtstreeks betalen van huur en energie voor hun bijstandsccliënten. Door deze vaste lasten voorheen direct te betalen, konden huishoudens geen achterstanden op deze belangrijke posten oplopen. De administratie van deze doorboekingen kostte sociale diensten echter wel geld en toen zich bezuinigingen aandienden, zijn veel sociale diensten hiermee gestopt. Doordat een substantiële groep huishoudens niet in staat bleek zelf hun financiële verplichtingen na te komen, bouwden zij onder andere huuren en energieschulden op en steeg het aantal (dreigende) huisuitzettingen en afsluitingen.

De tweede weg waarlangs sociale diensten geconfronteerd werden met de groeiende behoefte aan schuldhulpverlening, was via hun pogingen om bijstandsgerechtigden aan werk te helpen. Bijstandsmaatschappelijkwerkers constateerden steeds vaker dat een (problematische) schuldsituatie een belemmering vormde om betaald werk te aanvaarden. In de jaren tachtig kon er nog geen beslag worden gelegd op inkomen uit een uitkering, maar alleen op dat uit salaris. Hierdoor was het voor bijstandsgerechtigden met hoge schulden doorgaans financieel onaantrekkelijk om te gaan werken. Als men een hoger salaris kreeg dan de uitkering, steeg het netto inkomen weliswaar op papier. Maar doordat er op inkomen uit salaris wel beslag gelegd kon worden, daalde het netto inkomen in de praktijk door aan het werk te gaan. Sociale diensten realiseerden zich dat zij hun cliënten pas écht konden motiveren om aan het werk te gaan, als hun (problematische) schuldsituatie was opgelost. Om dat te bereiken was schuldhulpverlening nodig. Naast samenwerkingsverbanden met kredietbanken, gingen sociale diensten ook zelf schuldhulpverlening uitvoeren. Ook hier ontstonden – evenals bij de kredietbanken – grote verschillen in werkwijze (Westerlaak e.a. 1985). Om sociale diensten te ondersteunen bij deze nieuwe taak en de uitvoering enigszins te uniformeren, publiceerde Divosa (de koepelorganisatie van directeuren van sociale diensten) in 1987 een handleiding schuldhulpverlening.

Ook het maatschappelijk werk kreeg begin jaren tachtig vaker te maken met mensen bij wie hun financiële problemen een belemmering vormde om de kerntaak, psychosociale hulpverlening uit te voeren. In veel gevallen hingen deze problemen nauw met elkaar samen en was het moeilijk om vast te stellen of de financiële problemen oorzaak of gevolg waren van de psychosociale. Het maatschappelijk werk concludeerde –evenals sociale diensten– dat schuldhulpverlening noodzakelijk was om cliënten daadwerkelijk te kunnen helpen en besloot dit ook zelf aan te bieden. Maatschappelijk werkers besteedden daarbij (een stuk meer) aandacht aan persoonlijke vaardigheden, zoals budgetbeheer. Neveneffect hiervan was dat een schuldenvrije toekomst niet altijd het doel was van de schuldhulpverlening. Zij was vaak sterk gericht op het bereiken van een bepaald evenwicht in de lediging van psychosociale problemen (Melief e.a. 1988). De benadering van veel maatschappelijk werk instellingen week op dit punt sterk af van kredietbanken en sociale diensten.

1.1.3 *Integrale schuldhulpverlening*

Aan het begin van de jaren negentig groeit bij alle betrokkenen het besef dat het oplossen van een (problematische) schuldsituatie weinig zinvol is, als de oorzaak niet eveneens wordt aangepakt. Alleen dan is er gereede kans op een duurzame schuldenvrije toekomst. Om deze kans zo optimaal mogelijk te maken, stimuleert het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) betrokkenen om integrale schuldhulpverlening op te zetten (Van de Griendt 1992). Publieke aandacht hiervoor vraagt het ministerie in de nota 'Inkomen en rondkomen op en rond het sociaal minimum' (*Kamerstukken II, 1991/92, 22 538, nr. 4*). Om van integrale schuldhulpverlening een toepasbaar concept te maken, wordt er daarop onderzoek uitgevoerd naar toepassingsmogelijkheden (Hulshof 1992) en krijgt de commissie Boorsma opdracht om advies uit te brengen over de manier waarop integrale schuldhulpverlening zo goed mogelijk vorm kan worden gegeven. Dit resulteert in 1994 in het rapport 'Schulden naar: Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek' (Commissie Boorsma 1994). Om de aanbevelingen die hierin staan in de praktijk vorm te geven, is vervolgens het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening opgericht. Dit platform bestond uit de koepelorganisaties van kredietbanken, sociale diensten en het maatschappelijk werk en had als belangrijkste doel om een integrale uitvoeringspraktijk te creëren door draagvlak te verwerven bij alle betrokken partijen. Integrale hulpverlening moet zich richten op de oplossing van de financieel technische kanten van schulden en tegelijkertijd op een gedragsverandering ter voorkoming van nieuwe schulden (Bommelje 2000: 21).

1.1.4 *De huidige situatie*

In de afgelopen jaren is de diversiteit in de uitvoering afgenomen, maar nog steeds is er geen uniforme uitvoeringspraktijk. Doorgaans werken aanbieders

samen, maar het komt ook voor dat de aanbieders naast elkaar werken. Of de schuldenaar dan geholpen wordt door de kredietbank, sociale dienst of het maatschappelijk werk, is afhankelijk van de organisatie waar hij zelf om hulp vraagt. Als er wel wordt samengewerkt, dan gebeurt dit op basis van tal van samenwerkingsvarianten, die variëren van verwijzarrangementen tot het aanbieden van een gezamenlijke *frontoffice* (Tijdink 1998). Het komt ook voor dat bepaalde groepen verzoekers door één bepaalde organisatie worden geholpen. Uitkeringsgerechtigden worden dan bijvoorbeeld alleen door de sociale dienst geholpen en de overige verzoekers door de kredietbank of het maatschappelijk werk. Of er een integrale benadering wordt toegepast staat op zich los van de mate en vorm waarin aanbieders samenwerken. In het algemeen wordt er vaker op integrale basis gewerkt als het maatschappelijk werk betrokken is bij de uitvoering.

1.2 De lokale autonomie

Dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de wijze waarop gemeenten schuldhulpverlening hebben georganiseerd, is te verklaren uit de beleidsvrijheid die zij op basis van hun lokale autonomie hebben. Dit is een belangrijk beginsel van onze staatsinrichting. Het bepaalt dat gemeenten de bestuurlijke vrijheid hebben om de uitvoering van taken naar eigen inzicht in te richten, opdat aansluiting plaats heeft op lokale omstandigheden. Het is in 1814 als algemeen beginsel opgenomen in de Grondwet (art. 124 lid 1)¹ als recht van lokale overheden (Derksen 1996: 129-130). De afgelopen jaren heeft het lokale autonomiebeginsel echter aan betekenis ingeboet, omdat het Rijk op tal van terreinen heeft ingegrepen in de lokale beleidsvrijheid (Raad voor het Openbaar Bestuur 2005: 7). Dit is niet gebeurd op het terrein van de schuldhulpverlening. Gemeenten zijn gestimuleerd om een integrale werkwijze in te voeren, maar de opeenvolgende ministers en staatssecretarissen van SZW hebben bij herhaling benadrukt, dat schuldhulpverlening valt onder de lokale autonomie en dat gemeenten alle vrijheid (moeten) hebben om dit in het lokale sociale beleid in te passen. Voor schuldenaren betekent dit dat de kenmerken van de hulp die zij krijgen afhankelijk is van de gemeente waar men woont. Dit lijkt op gespannen voet te staan met rechtstatelijke eisen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, maar onder verwijzing naar lokale autonomie hoeven die door gemeenten niet onder alle omstandigheden waar gemaakt te worden (Raad voor het Openbaar Bestuur 2005: 30).

¹ Art. 124 lid 1 Gw bepaalt thans dat voor gemeenten (en provincies) de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen is overgelaten.

1.3 De producten

De drie meest toegepaste producten om schuldenaren te helpen zijn schuldregelingen, budgethulp en psychosociale begeleiding. In aanvulling op deze producten zijn er gemeenten die aanvullende lokale instrumenten beschikbaar stellen zoals bijvoorbeeld noodfondsen of de bijzondere bijstand. In de praktijk zijn schuldregelingen het meest toegepaste product en bieden niet alle organisaties budgethulp en psychosociale begeleiding aan.

1.3.1 Schuldregelingen

Een minnelijke schuldregeling is een schuldregeling die wordt voorgesteld en uitgevoerd door (een medewerker van) een schuldhulpverlenende organisatie, die de schuldenaar en crediteuren door middel van een ondertekende schuldregelingsovereenkomst bindt aan afspraken, die ertoe leiden dat de problematische schuldsituatie van de schuldenaar wordt opgelost. Een minnelijke schuldregeling kan de vorm van een schuldsanering of een schuldbemiddeling hebben (definities ontleent aan NVVK Gedragscode schuldregeling 1997, zie bijlage twee).

Minnelijke schuldsanering

Een minnelijke schuldregeling waarbij een schuldenpakket volledig wordt opgelost door verstrekking van een saneringskrediet.

Minnelijke schuldbemiddeling

Een minnelijke schuldregeling waarbij een schuldenpakket volledig wordt opgelost door een regeling te treffen op grond waarvan de schuldenaar maandelijks een bedrag aflost gedurende de looptijd.

Beide regelingen bieden de schuldenaar de mogelijkheid op een schuldenvrije toekomst, maar verschillen wel qua systematiek. De belangrijkste verschillen zijn de mogelijkheid om tussentijds het bedrag te wijzigen dat de schuldenaar maandelijks betaalt én het moment waarop crediteuren worden uitbetaald. Bij een schuldsanering wordt voorafgaand aan de regeling berekend, hoeveel een schuldenaar op basis van zijn inkomen maandelijks kan afbetalen. Op grond hiervan wordt een schuldregelingsvoorstel geformuleerd, dat bestaat uit een saneringskrediet dat de schuldenaar gedurende de looptijd van de regeling afbetaalt. Het saneringskrediet wordt aan de crediteuren aangeboden en als zij het voorstel accepteren, direct uitgekeerd. Zij hebben dan de (gedeelte) betaling van hun vordering en kunnen het dossier van de schuldenaar sluiten. Deze heeft dan alleen de verstrekker van het saneringskrediet nog als crediteur. Mocht het inkomen van de schuldenaar gedurende de looptijd stijgen, dan is dat in zijn eigen voordeel. Mocht het dalen, dan zal hij langer dan voorzien moeten terugbetalen.

Bij een schuldbemiddeling wordt eveneens bij aanvang van de regeling berekend, hoeveel de schuldenaar maandelijks kan afbetalen. De crediteuren krijgen op basis hiervan een indicatie van het bedrag dat de schuldenaar gedurende de looptijd van de regeling kan opsparen. Op basis van die indicatie wordt hun medewerking aan het schuldregelingsvoorstel gevraagd. Mocht het inkomen van de schuldenaar gedurende de looptijd stijgen, dan levert dit een hogere opbrengst voor de crediteuren op. Mocht dit dalen, dan levert dit een lagere opbrengst op dan begroot is.

1.3.2 Budgethulp

Omdat er schuldenaren zijn die moeite hebben met een adequaat beheer van hun inkomen, bieden schuldhulpverlenende organisaties ook wel budgethulp aan. Dit omvat begeleiding die is gericht op het aanleren van vaardigheden die de schuldenaar in staat stellen zijn financiële huishouding zelfstandig adequaat te beheren. Deze kan bestaan uit budgetadvies en budgetbegeleiding (NVVK 2005, De Greef 1992, Van Dorp 1991, Bruidegom e.a. 1989).

Bij *budgetadvies* krijgt de schuldenaar gedurende één of meer sessies hulp om op een andere manier met zijn inkomen om te gaan. De schuldenaar leert een planning maken en te reserveren voor onvoorziene uitgaven. Bij *budgetbeheer* wordt het inkomen van de schuldenaar op een rekening van de hulpverlenende organisatie gestort. Daarvan wordt niet alleen het bedrag dat de crediteuren krijgen, ingehouden maar ook de vaste lasten zoals huur, energie en verzekeringspremies. Gedurende de schuldregeling moet de schuldenaar steeds meer van deze lasten zelf gaan betalen, teneinde zo inzicht in het beheer van zijn inkomen te krijgen. Bij de overgang naar meer verantwoordelijkheden, krijgt hij advies.

De basis van budgethulp is *financieel beheer*. Dit is een eenvoudiger instrument dan budgetbeheer. Hierbij wordt eveneens het inkomen van de schuldenaar naar de schuldhulpverlenende organisatie gestort, maar wordt alleen de aflossing ten behoeve van de schulden ingehouden. Het restant wordt overgemaakt naar de schuldenaar. Financieel beheer biedt crediteuren de verzekering dat de schuldenaar zijn verplichtingen nakomt. Het heeft in tegenstelling tot budgetbeheer niet als doel om de schuldenaar ook budgetvaardigheden aan te leren.

1.3.3 Psychosociale begeleiding

Psychosociale begeleiding is gericht op het bewerkstelligen van een gedragsverandering om te voorkomen, dat de schuldenaar na afloop van een schuldregeling opnieuw schulden maakt. Gezinsproblemen, verslavingen en andere belemmeringen voor een schuldenvrije toekomst worden geïnventariseerd en

samen met de schuldenaar wordt een plan opgesteld om die problemen op te lossen. Psychosociale hulpverlening gaat vaak samen met budgetbegeleiding en wordt vaak uitgevoerd door het maatschappelijk werk.

1.3.4 *Aanvullende lokale instrumenten*

Veel gemeenten zien schuldhulpverlening als onderdeel van het armoedebeleid. In dat licht bieden zij schuldenaren ook wel financiële ondersteuning op grond van de bijzondere bijstand, een waarborgfonds of een noodfonds. De kenmerken van deze drie instrumenten zijn:

Een gift uit de bijzondere bijstand

Als mensen een inkomen onder een vastgestelde grens hebben (doorgaans 110% bijstandsniveau), dan kunnen zij een beroep doen op de bijzondere bijstand. Op grond hiervan worden allerlei uitgaven vergoed of wordt er geld uitgeleend. Gemeenten hebben grote vrijheid om te bepalen welke zaken voor bijzondere bijstand in aanmerking komen. Financiële bijstand om een problematische schuldsituatie op te lossen, mag niet standaard in aanmerking komen voor bijzondere bijstand. Er moet sprake zijn van een crisissituatie zoals een dreigende huisuitzetting. De schuldenaar kan dan een gift of lening krijgen om de huurschuld af te betalen.

Noodfonds

Ook uit een noodfonds kan een gemeente een gift of een lening verstrekken. Het grootste verschil met de bijzondere bijstand is dat een noodfonds ook opengesteld kan worden voor schuldenaren met een hoger inkomen. Een noodfonds biedt ook meer mogelijkheden om schuldenaren te helpen. Niet alleen crisissituaties, maar ook in andere situaties kunnen mensen hiervoor in aanmerking komen.

Waarborgfonds

Uit een waarborgfonds worden garantstellingen ten behoeve van saneringskredieten verstrekt. Een waarborg wordt verstrekt in gevallen waarin de kredietwaardigheid van een schuldenaar wordt betwijfeld. Die twijfel kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op de ontstaansgeschiedenis van het schuldenpakket, het ontbreken van een vast arbeidscontract of achterliggende psychosociale problematiek, zoals een verslaving. Mocht de schuldenaar in gebreke blijven, dan krijgt de kredietverstrekker op grond van de waarborg, toch het volledige krediet terugbetaald en houdt de schuldenaar een schuld bij de gemeente.

1.4 De procedure van een minnelijke schuldregeling

Minnelijke schuldsaneringen en schuldbemiddelingen worden volgens eenzelfde procedure getroffen. De meeste organisaties hanteren de volgende fasen:

1 *Inventarisatie van de schuldsituatie*

Nadat een schuldenaar zich heeft aangemeld, krijgt hij een *intake* waarin een schuldhulpverlener inventariseert hoe hoog diens schuldenlast en inkomen is. Verder wordt beoordeeld of de schuldenaar gebaat is bij budgethulp en/of psychosociale hulpverlening.

2 *Verifiëring en de opstelling van een schuldregelingsvoorstel*

De schuldhulpverlener verifieert de gegevens die de schuldenaar over zijn schuldenlast en inkomen heeft opgegeven. Daarvoor moet de schuldenaar recente bankafschriften overleggen. Crediteuren wordt gevraagd op te geven hoe hoog hun vordering is. Op basis van de geverifieerde gegevens stelt de hulpverlener een schuldregelingsvoorstel op. Hierin staat in ieder geval het bedrag dat de schuldenaar per maand moet aflossen en welk percentage van de totale schuld de crediteuren (naar verwachting) krijgen uitgekeerd. Als de oorzaak van de problematische schuldsituatie nog bestaat, maakt de schuldhulpverlener bij een integrale benadering in deze fase ook een plan van aanpak of worden andere instanties ingeschakeld. Als de schuldenaar in aanmerking komt voor bijvoorbeeld bijzondere bijstand of een noodfonds wordt er een aanvraag ingediend.

3 *Inventarisatie van de medewerking van crediteuren*

Het schuldregelingsvoorstel wordt opgestuurd naar de crediteuren met het verzoek om medewerking. De hulpverlener inventariseert of zij allemaal willen meewerken.

4 *Opstarten of afwijzen van een schuldregeling*

Als alle crediteuren akkoord gaan, wordt de schuldregeling opgestart. Ten behoeve daarvan stelt de schuldhulpverlener een contract op dat de schuldenaar moet ondertekenen. Als één of meer crediteuren weigeren om mee te werken, krijgt de schuldenaar een afwijzingsbrief en wordt de hulpverlening beëindigd.

5 *Controle van de schuldenaar*

Als er een schuldregeling loopt, controleert de schuldhulpverlener met de daartoe beschikbare instrumenten of de schuldenaar zijn verplichtingen nakomt. Mocht dit niet het geval zijn, dan kan een schuldbemiddeling voortijdig beëindigd worden. (Bij een saneringskrediet zal de schuldenaar altijd het krediet moeten terugbetalen.)

Hoe lang het duurt om een schuldregeling te treffen, is afhankelijk van de medewerking van schuldenaar en zijn crediteuren, alsmede van de werkwijze van de schuldhulpverlenende organisatie. Deze laatste beïnvloedt de duur door het tempo waarin zij de benodigde werkzaamheden verricht.² Veel organisaties hebben wachtlijsten en hulpverleners hebben vaak een grote *caseload*. Hoe eerder zij brieven naar de crediteuren versturen, des te sneller kan een schuldregeling tot stand komen. De schuldenaar beïnvloedt de tijd die het kost om een schuldregeling te treffen door bij de *intake* reeds alle benodigde papieren mee te nemen. De crediteuren beïnvloeden de doorlooptijd door de snelheid waarmee zij op verzoeken van de hulpverlener reageren. De tijd die de meest trage van de crediteuren neemt om op de saldo-opgave en het voorstel te reageren, is bepalend voor de duur van de hele procedure. Op het moment dat de Wsnp in werking trad, duurde het voor de schuldenaar vaak wel zes tot negen maanden eer duidelijk werd of er wel een schuldregeling kon worden getroffen waarvan het wachten op de reactie van de (laatste) crediteuren vaak wel vijf à zes maanden duurde (Deen 2002).

2 DE WETTELIJKE SCHULDHULPVERLENING

Op 1 december 1998 is de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) in werking getreden. Schuldenaren die niet geholpen kunnen worden met een minnelijke schuldregeling kunnen de rechter om een wettelijke schuldsanering verzoeken. Deze paragraaf bevat een beschrijving van de totstandkoming van de Wsnp, van haar doelstellingen, van de procedure van een wettelijke schuldsanering, van de hierbij betrokken instanties en van het aantal regelingen dat in de afgelopen jaren is uitgesproken.

2.1 De totstandkoming van de Wsnp

Van oudsher geldt in het burgerlijk recht het beginsel dat financieel onvermogen geen grond is waarop iemand zich kan beroepen als hij zijn financiële verplichtingen niet na kan komen. Noch in het geval waarin het onvermogen buiten de schuld van de schuldenaar is ontstaan, noch in het geval waarin het onvermogen te voorzien was (Hoffmann-Van Opstall 1976: 313). Als iemand eenmaal schulden heeft, dan volgt uit Art. 3:276 BW, dat crediteuren die mogen verhalen op de (toekomstige) goederen en het inkomen van een schuldenaar. De verhaalbaarheid verjaart sinds 1992 na 20 jaar (Art. 3:306 BW). Maar omdat de verjaring vrijwel onbeperkt gestuit kan worden, kon er voor

2 NVVK-leden werken sinds 1 januari 2004 op basis van het zogenaamde 120-dagen model. Dit model heeft als doel om het hele proces om een schuldregeling te treffen in maximaal 120 dagen af te ronden. In hoofdstuk 6 wordt dit model toegelicht.

schuldenaren in de praktijk een situatie van levenslange aansprakelijkheid ontstaan. Dat dit voor schuldenaren een problematische situatie is, spreekt voor zich. Gras (1991: 432) typeert deze positie als een situatie van 'levenslange horigheid'. Dat er omstandigheden zijn die de vraag rechtvaardigen of het redelijk is dat iemand aan zijn overeenkomsten gehouden blijft, werd al onderkend door de ontwerper van de faillissementswet Molengraaff (Stutterheim 1993). In de loop der jaren zijn dan ook diverse voorstellen gedaan om die levenslange aansprakelijkheid onder bepaalde omstandigheden op te heffen. Deze voorstellen hebben tot de Wsnp echter nooit tot wetgeving of wetswijzigingen geleid, omdat er geen of onvoldoende politiek draagvlak voor was. Alvorens nader wordt ingegaan op de (wets)geschiedenis van de Wsnp, volgt hieronder eerst een beknopte samenvatting van eerdere voorstellen om de aansprakelijkheid van natuurlijke personen op te heffen.

2.1.1 Eerdere voorstellen

Dalhuisen (1968) stelde voor om schulden kwijt te schelden als een natuurlijk persoon niet in staat is om binnen een redelijke termijn zijn verplichtingen na te komen. Vanwege het publieke belang moest die kwijtschelding de vorm krijgen van een rechterlijke uitspraak. Door tussenkomst van de rechter is een schuldenaar dan voor een schone lei niet meer afhankelijk van de bereidheid van crediteuren om mee te werken. Vijf jaar later stelde Vreeswijk (1973) een verruiming voor van de toepassingsmogelijkheden van het dwangakkoord waarin de faillissementswet voorziet. Dit kan worden toegepast in situaties waarin een enkele crediteur op onredelijke gronden weigert om mee te werken aan een minnelijk schuldregelingsvoorstel. De rechter kan de crediteur(en) dan opleggen om alsnog mee te werken. In de praktijk is een dwangakkoord een weinig toegepast instrument omdat vaak niet wordt voldaan aan de daaraan gestelde voorwaarden. Door die te verruimen, zou het vaker toegepast kunnen worden. In 1981 bepleit Huls de NVVK Gedragscode Schuldregeling een wettelijke status te geven. Als een schuldregelingsvoorstel voldoet aan de voorwaarden die daar in staan, dan zouden weigerende crediteuren – na tussenkomst van de rechter – gedwongen moeten worden mee te werken. Dommerholt (1982) komt met een ander alternatief. Hij stelt voor om schuldenaren na een faillissement kwijtschelding te verlenen voor het restant van de schulden bij de opheffing hiervan. In 1988 stelt Huls voor om een wetsontwerp te ontwerpen dat is gebaseerd op de Amerikaanse *Bankruptcy Reform Act* uit 1978. Na een schuldregeling van een aantal jaren of na liquidatie van al hun bezit, kunnen Amerikanen op grond van deze wet een schone lei krijgen. Huls stelt voor om een vergelijkbare regeling voor natuurlijke personen te introduceren. Het rapport waarin hij deze mogelijkheid bespreekt, zou een belangrijke rol spelen in de voorbereiding van de Wsnp.

2.1.2 De Wbleu, de aanleiding om de Wsnp voor te bereiden

Er ontstond onverwacht 'politieke ruimte' voor de voorstellen om voor natuurlijke personen een wettelijke voorziening te creëren voor een schone lei toen de Tweede Kamer in 1989 het wetsvoorstel Wbleu (Wet beslag loon, sociale uitkeringen en ander periodieke betalingen) behandelde (*Kamerstukken II*, 1982/83, 17 789). Het doel van dit wetsvoorstel was om de ongelijkheid tussen de vatbaarheid voor beslag van inkomen uit loon en inkomen uit een uitkering gelijk te trekken. Totdat de Wbleu in werking trad, kon er geen beslag gelegd worden op sociale zekerheidsuitkeringen. Dit had in de praktijk tot gevolg dat op het inkomen van een werknemer die € 900 per maand verdient, wél en op het inkomen van iemand met een uitkering van € 900 géén beslag kon worden gelegd. De Wbleu moest een einde maken aan deze ongelijkheid, maar stond haaks op de doelen van het ministerie van Economische Zaken (EZ) om te komen tot een schuldenbeleid (Huls 1992). Dit ministerie probeerde een oplossing te vinden voor de uitzichtloze situatie van schuldenaren, terwijl hun positie door de invoering van de Wbleu juist zou verslechteren, zonder dat zij in ruil daarvoor enig perspectief kregen om hun schuldsituatie op te lossen (Engbersen e.a. 1987). Kort voor de parlementaire behandeling van de Wbleu had de minister van Justitie de commissie-Mijnssen geïnstalleerd. Deze moest onderzoek doen naar mogelijkheden om de faillissementswet te wijzigen. Bij de installatie van deze commissie, stelde de minister dat de commissie ook over daaraan gerelateerde onderwerpen mocht adviseren, zoals bijvoorbeeld over 'Het probleem van het voortbestaan van onbetaald gebleven schulden of gedeelten van schulden, na beëindigde faillissementen van natuurlijke personen' (Stcrt 1986). De minister gaf de commissie deze opening, om toenmalig staatssecretaris Van Zeil (EZ) ruimte te geven om de ontwikkeling van het hierboven aangehaalde schuldenbeleid voort te zetten.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wbleu, kwamen vanuit de hoek van de schuldhulpverlening nauwelijks kritische geluiden over de te verwachten effecten voor uitkeringsgerechtigden met schulden. In de Tweede Kamer stelde de oppositie wel de nodige vragen en werd geopperd de Wbleu pas te behandelen als de commissie Mijnssen verslag had uitgebracht. In de beantwoording van de eerste termijn gaf de minister aan niet te willen wachten. Het was volgens hem aan de commissie Mijnssen om de door de oppositie aan de orde gestelde problematiek in breder verband te behandelen. Het CDA-kamerlid Biesheuvel nam daar geen genoegen mee en diende een motie in, waarin hij overweegt 'dat het wenselijk is dat de schuldenlast van privépersonen, niet ondernemer zijnde, na verloop van tijd beëindigd wordt' en de regering verzoekt 'de mogelijkheden daartoe te onderzoeken en de Kamer van de bevindingen op de hoogte te stellen' (*Kamerstukken II* 1988/89, 17 897,

nr. 25, p. 6040 en *Kamerstukken II 1989/90*, 17 897, nr. 12, p. 1161). De motie werd met algemene stemmen aangenomen.³

Hiermee was er een politieke uitspraak dat er naar een oplossing moest worden gezocht voor huishoudens in een problematische schuldsituatie. De commissie-Mijnssen presenteerde haar rapport niet lang na de behandeling van de Wbleu. De belangrijkste aanbeveling daarin is om bedreigde ondernemingen een adempauze te bieden en de banken in die periode te verplichten de kredietverlening door te laten gaan. De banken keerden zich fel tegen de voorstellen. Alleen hoofdstuk zeven van het rapport was geen onderwerp van kritiek. Dit hoofdstuk bevatte een schets van een mogelijke wettelijke schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen: 'uitgangspunt van die regeling dient niet te zijn de bevrediging van schuldeisers doch, (...) het bieden van een mogelijkheid aan schuldenaren weer met een schone lei te beginnen' (commissie-Mijnssen 1989: 236). Bij het formuleren van haar voorstellen heeft de commissie sterk geleund op het rapport van Huls (1986) over de toepasbaarheid van de Amerikaanse *Bankruptcy Reform Act* op het Nederlandse systeem. De politieke wens van de kamer werd hiermee gesteund door een juridisch advies van de commissie-Mijnssen. Op basis hiervan is het Ministerie van Justitie de Wsnp gaan voorbereiden. Dat de Sociaal Economische Raad (SER) in 1991 een positief oordeel gaf over het wetsvoorstel, bood een extra legitimatie van het voorname.

2.1.3 *Het wetsvoorstel Wsnp*

Het wetsvoorstel Wsnp wordt op 28 december 1992 door de toenmalige staatssecretaris van Justitie Kosto bij de Tweede Kamer ingediend (*Kamerstukken II 1992/93*, 22 969, nr. 3). Aangezien er een positief politiek (motie Biesheuvel), juridisch (commissie-Mijnssen) en maatschappelijk oordeel (SER) lag, leken er geen belemmeringen te zijn die een snelle inwerkingtreding van de Wsnp in de weg stonden. Toch duurde het uiteindelijk zeven jaar voordat de wet in werking trad, doordat de wetgevingsprocedure forse vertraging opliep bij de behandeling door de Eerste Kamer.

De behandeling door de Tweede Kamer verliep voorspoedig. Het wetsvoorstel werd slechts op een paar punten aangepast. De belangrijkste aanpassingen bestonden uit een verkorting van de standaard looptijd, de wijze waarop

3 Voor de motie stemden de partijen: CDA, VVD, PvdA, D66, SGP, GPV, RPF, GL, CD.

levensverzekeringen worden uitgewonnen en een wijziging van de voorgestelde verhouding tussen preferente en concurrente crediteuren.⁴

De vertraging in de Eerste Kamer ontstond naar aanleiding van een artikel van advocaat Van Hees (1996) in het Nederlands Juristenblad. Volgens hem was de Wsnp te ingewikkeld en te kostbaar en zou zij uiteindelijk een te grote werkdruk voor de rechtbanken opleveren. Zijn artikel zaaide twijfel bij een kamermeerderheid, waarna het wetsvoorstel vastliep. Om toch tot een oplossing te komen heeft de toenmalige voorzitter van Insolad, de specialistenvereniging van de insolventieadvocaten De Ranitz, het initiatief tot de commissie Schone Lei genomen, die onder meer bestond uit advocaten, rechters, de voorzitter van de NVVK en Huls. Om de kritiek van Van Hees en de Eerste Kamer weg te nemen, stelde de commissie onder andere voor om wettelijke schuldsaneringen, waarbij sprake is van een lege boedel, al na een jaar te beëindigen (art. 352 lid 2). Als er geen reden is om aan te nemen, dat een schuldenaar gedurende een regeling voldoende geld bijeen zal brengen om crediteuren (gedeeltelijk) te betalen, dan is de wettelijke schuldsanering alleen maar een belasting voor de rechterlijke macht. Voorbeelden van situaties waarbij dit aan de orde is zijn volledig arbeidsongeschikten met een uitkering op bijstandsniveau of ouderen met alleen AOW. Bij hen is er geen reden om aan te nemen dat hun inkomen nog zal stijgen (gedurende de schuldregeling). Door de schuldsaneringen in dergelijke situaties snel te beëindigen, wordt de belasting van de rechterlijke macht beperkt. Ook stelde de commissie voor 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 een minnelijke schuldregeling niet mogelijk is (art. 285 lid 1 *Fw*). Door deze verplichting wordt voor schuldenaren de

4 De wetgever stelde aanvankelijk voor wettelijke schuldsaneringen vijf jaar te laten duren. Deze termijn is door de Tweede Kamer terug gebracht naar drie jaar om aan te sluiten op deze in de minnelijke schuldhulpverlening gebruikelijke termijn. Als wettelijke schuldsaneringen twee jaar langer zouden duren dan minnelijke schuldregelingen zou dit zwaarder zijn voor de schuldenaren en (financieel) aantrekkelijker voor de crediteuren. In uitzonderingsgevallen kan een wettelijke schuldsanering overigens nog wel vijf jaar duren. De tweede wijziging van het wetsvoorstel betreft een aanscherping van de voorwaarden waaronder een levensverzekering ten bate van de crediteuren kan wordt uitgekocht. In het aanvankelijke voorstel waren de mogelijkheden hiervoor beperkter. De derde wijziging betreft de verhouding die wordt gehanteerd bij het uitbetalen van de crediteuren. Ten behoeve van de uitvoering van de beslagwetgeving en de faillissementswet zijn crediteuren ingedeeld in preferente en concurrente crediteuren. Een preferente crediteur heeft meer (wettelijk vastgelegde) rechten ten aanzien van een uitdelingsregime dan concurrente crediteuren. De belastingdienst is bijvoorbeeld een preferente crediteur. Aanvankelijk werd voorgesteld om bij de uitdeling van de boedel die een wettelijke schuldsanering oplevert een verhouding van 3:1 te hanteren. Dit houdt in dat preferente crediteuren drie keer zo veel uitgekeerd krijgen als concurrente crediteuren. Tijdens de kamerbehandeling is deze verhouding geharmoniseerd met het gebruik bij minnelijke schuldregelingen om een verhouding van 2:1 te hanteren.

drempel naar de rechter hoger, hetgeen ook een beperking van de belasting van de rechterlijke macht als gevolg moest hebben. Minnelijke schuldregelingen werden hierdoor een soort voorliggende voorziening. 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).

De novelle voorzag alleen in inhoudelijke wijzigingen om aan de kritiek van Van Hees tegemoet te komen. Zij voorzag echter niet in financiering van de uitvoering, terwijl in de Eerste Kamer ook dat punt problemen had opgeleverd bij de behandeling. Justitie had geen geld voor de uitvoering. De oplossing van dit probleem kwam met een structurele bijdrage van het ministerie van SZW van € 11,3 miljoen (25 miljoen gulden). Toenmalig Minister Melkert realiseerde zich dat de inwerkingtreding van de Wsnp van belang was voor de uitvoering van de minnelijke schuldhulpverlening, die onder zijn verantwoordelijkheid viel. De aandacht voor problematische schuldsituaties op armoedeconferenties, die in die periode jaarlijks gehouden werden, speelde hierbij ook een belangrijke rol. Bovendien werd voorzien in de wens van de Eerste Kamer om op dit punt met een oplossing te komen. In tegenstelling tot Justitie is SZW een *spending department*, dat jaarlijks grote bedragen voor de uitvoering van sociale zekerheidswetgeving uitgeeft. Mede daardoor had dit departement wel de financiële ruimte voor een structurele bijdrage. Al deze overwegingen tezamen boden de (financiële) oplossing, waardoor kon worden voorkomen dat de Wsnp definitief zou stranden en SZW de enige probleemeigenaar van de schuldenproblematiek bleef.

2.2 De doelstellingen van de Wsnp

De Wsnp is ondergebracht in een derde titel van de faillissementswet. In de Memorie van Toelichting worden drie doelstellingen genoemd: (1) schuldenaren door middel van een wettelijke schuldsanering een schuldenvrije toekomst te bieden, (2) grotere bereidheid van crediteuren om mee te werken aan minnelijke schuldregelingen en (3) bewerkstelling van een daling van het aantal faillissementen van natuurlijke personen (*Kamerstukken II*, 1992/93, 22 969, nr. 3).

De eerste doelstelling moet gehaald worden doordat van rechtswege de (eventueel) resterende vorderingen na afloop van een wettelijke schuldsanering worden omgezet in natuurlijke verbintenissen. De tweede doelstelling door wettelijke schuldsaneringen voor crediteuren dermate onaantrekkelijk te maken, dat zij ervoor kiezen om vaker mee te werken aan minnelijke schuldregelingen. De derde doelstelling tenslotte, door schuldenaren de mogelijkheid te bieden

een beroep te doen op de Wsnp, zodra crediteuren hun faillissement hebben aangevraagd.

De tweede doelstelling van de Wsnp heeft direct betrekking op de ontwikkeling van het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties. Als de bereidheid van crediteuren om mee te werken aan minnelijke regelingen groter wordt, dan stijgt het slagingspercentage. Zij is dan ook van belang voor deze studie. De eerste en derde doelstelling zijn van minder groot belang, omdat daarmee geen veranderingen in de resultaten van minnelijke schuldhulpverlening worden beoogd. Zij komen daarom slechts zijdelings aan de orde.

2.3 De procedure van een wettelijke schuldsanering

In deze paragraaf wordt de procedure van een wettelijke schuldsanering behandeld. Er wordt met name ingegaan op de zaken die in het kader van deze studie relevant zijn. Voor meer details over de inhoud en uitvoering van de Wsnp wordt verwezen naar Verschoof (1998), Polak-Wessels (1999) en Dethmers (2005).

In tegenstelling tot een faillissement kan een wettelijke schuldsanering alleen door een schuldenaar aangevraagd worden. Als deze om toepassing verzoekt, volgt de onderstaande procedure:

1 *Het indienen van een verzoek bij de rechtbank*

Om toegelaten te worden tot een wettelijke schuldsanering, moet een schuldenaar een verzoekschrift en een zogenaamde 285-verklaring bij de rechtbank indienen. Deze verplichting is vastgelegd in art. 285 Fw. Hierin moet in principe de hoogte van de aflossingscapaciteit worden vermeld en moet worden beargumenteerd waarom er geen minnelijke regeling mogelijk is.⁵ De schuldenaar wordt uitgenodigd voor een zitting, waar hij het verzoek mondeling kan toelichten. Op basis van de aangeleverde informatie toetst de rechtbank vervolgens of deze aan de toelatingseisen voldoet. Crediteuren zijn daar niet bij aanwezig. Zij kunnen vooraf dus geen bezwaar maken tegen toelating.⁶ Als er in het toelatingsverzoek gegevens ontbreken, kan de rechtbank de schuldsanering voorlopig van toepassing verklaren (art. 287 Fw). De schuldenaar

5 Er is een modelverklaring opgesteld waarin alle van belang zijnde gegevens zijn opgenomen. Bij de totstandkoming hiervan hebben de Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch, Recofa, de NVVK en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) nauw overlegd.

6 Gronden voor bezwaar kunnen bijvoorbeeld zijn dat de verzoeker op valse gronden kredietwaardigheid heeft voorgewend, schulden is aangegaan terwijl hij kon weten dat hij de daaruit voortvloeiende verplichtingen niet na kon komen of betalingsregelingen niet na kwam terwijl hij dat wel had gekund. (Dethmers 2005:29)

heeft dan een termijn van 21 dagen om de ontbrekende gegevens aan te vullen. De voorlopige toepassing is in de praktijk een noodvoorziening. Schuldenaren die snel een aanvraag hebben ingediend, omdat er bijvoorbeeld een huisuitzetting dreigt, krijgen zo de gelegenheid hun aanvraag in orde te maken.

Het verzoek wordt toegewezen, als de schuldenaar kan aantonen dat redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen (art. 284 lid 1 Fw). Bij de afwijzingsgronden maakt de wet een onderscheid tussen imperatieve en facultatieve gronden. De rechter wijst een verzoek af, als sprake is van een van de volgende gronden (art. 288 Fw):

- De schuldenaar wordt in staat geacht te kunnen voortgaan met betalen.
- Er bestaat gegronde vrees, dat de schuldenaar tijdens de regeling zal trachten zijn schuldeisers te benadelen of dat hij zijn uit de regeling voortvloeiende verplichtingen niet naar behoren zal nakomen.
- De schuldsanering is al op de schuldenaar van toepassing.

De rechtbank *kan* het verzoek afwijzen op grond van de volgende afwegingen:

- De schuldenaar heeft minder dan tien jaar voorafgaand aan het verzoek in staat van faillissement verkeerd of de schuldsaneringsregeling op hem van toepassing is geweest.
- Aannemelijk is dat de schuldenaar ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden, niet te goeder trouw is geweest.

De toelating wordt uitgesproken in een vonnis.

2 Toelating tot de wettelijke schuldsanering

Als een schuldenaar wordt toegelaten, wijst de rechtbank een rechter-commissaris en een bewindvoerder aan (art. 287 lid 3 Fw). Verder wordt standaard de naam van de schuldenaren gepubliceerd de staatscourant (art. 293 lid 1 Fw),⁷ alsmede in een openbaar register (art. 294 Fw) en in het Landelijke Register Schuldsaneringen dat onder meer via internet is te raadplegen (www.wsnr.rvr.org). Naar aanleiding van deze publicatie kunnen crediteuren die de schuldenaar niet had opgegeven, zich alsnog bij de bewindvoerder melden. Ten behoeve van de uitvoering van een wettelijke schuldsanering moet er in principe een saneringsplan worden opgesteld. Hierin worden de voorwaarden vastgelegd waaraan de schuldenaar is gehouden en de duur van de regeling (art. 343 lid 2 Fw). Vanaf het moment waarop de schuldenaar wordt toegelaten, treedt er een afkoelingsperiode in werking (art. 303 lid 2 en 3 Fw). Dit houdt in, dat beslagen en aangevangen executies (ten uitvoerlegging van

⁷ Tot 1 januari 2005 werd de naam van de schuldenaar ook gepubliceerd in een landelijk of regionaal dagblad.

vonnissen) van crediteuren worden geschorst. Tevens is de schuldenaar geen wettelijke of contractuele rente meer verschuldigd over de vorderingen die binnen de schuldsaneringsregeling vallen. Afsluiting van gas, water en licht is niet toegestaan voor oude schulden (art. 304 Fw), terwijl een huisbaas de huur slechts dan kan opzeggen, als de schuldenaar een verplichting tijdens de schuldsaneringsregeling niet nakomt (art. 305 Fw).

3 *Uitvoering van de wettelijke schuldsanering*

De bewindvoerder ziet er gedurende de wettelijke sanering onder meer op toe, dat de schuldenaar de hem opgelegde verplichtingen nakomt (art. 316 lid 1 Fw). Hij brengt hierover in principe elk half jaar verslag uit aan de rechter-commissaris (art. 318 Fw).

4 *Beëindiging wettelijke schuldsanering*

Een wettelijke schuldsanering kan op verschillende wijzen worden beëindigd. Als de schuldenaar zich aan zijn verplichtingen heeft gehouden, zal de regeling eindigen door het verstrijken van de saneringstermijn (art. 352 lid 1 Fw). Andere manieren waarop een schuldsanering beëindigd kan worden, zijn een faillissement (art. 312 Fw), een akkoord (art. 340 Fw), verkorting van de termijn (art. 352 lid 2 Fw) of een tussentijdse beëindiging met eventueel aansluitend een faillissement (art. 350 Fw). Het verstrijken van de saneringstermijn is de reguliere beëindiging. Op een zitting beoordeelt de rechtbank dan of de schuldenaar de zogenoemde *schone lei* kan krijgen. Tijdens die zitting licht de bewindvoerder toe of de schuldenaar zich heeft gehouden aan de opgelegde verplichtingen. Als dit het geval is, dan geeft de rechtbank een vonnis, waarin wordt bepaald dat de schuldenaar niet (toerekenbaar) is tekort geschoten (art. 354 lid 1 Fw). De schuldsanering eindigt dan van rechtswege ex art. 356 lid 2 Fw waardoor een vordering ten aanzien waarvan de schuldsaneringsregeling werkt, voorzover deze onvoldaan is gebleven, niet langer afdwingbaar is, onverschillig of de schuldeiser al dan niet in de schuldsaneringsregeling is opgekomen en onverschillig of de vordering al dan niet is geverifieerd (art. 358 Fw). Op papier bestaan de resterende schulden nog wel, maar doordat de crediteuren geen activiteiten meer mogen ondernemen om die in te vorderen, is de schuldenaar in de praktijk schuldenvrij.

2.4 Bij de schuldsanering betrokken instanties en personen

De belangrijkste instanties en personen die betrokken zijn bij de uitvoering van wettelijke schuldsaneringen zijn de rechtbank, de rechter-commissaris, Recofa (een samenwerkingsverband van rechters-commissarissen in faillissementen), de bewindvoerder en de Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch. In deze paragraaf worden hun taken nader toegelicht.

2.4.1 De rechtbank

De rechtbank is de centrale figuur in de uitvoering van de Wsnp. Zij beslist of een schuldenaar wordt toegelaten (art. 287 lid 1 Fw) en benoemt de bewindvoerder en rechter-commissaris (art. 287 lid 3 Fw). De rechtbank neemt tevens de fundamentele beslissingen ten aanzien van de schuldsanering. Zij stelt bijvoorbeeld het saneringsplan vast, waarin de verplichtingen van de schuldenaar gedurende de looptijd van de regeling zijn opgenomen. De rechtbank is vrij om hierin allerlei verplichtingen op te nemen, zolang deze maar redelijk en billijk zijn (art. 343 Fw). De discretionaire bevoegdheid van de rechter wordt slechts beperkt door de bepalingen in de Wsnp (Verschoof 1998: 145). De rechtbank stelt ook de hoogte van het salaris van de bewindvoerder vast (art. 320 Fw) en neemt het besluit om een schuldsanering voort te zetten (art. 338 lid 4 Fw en 354 lid 1 en 2 Fw) of te beëindigen (respectievelijk art. 338 lid 4, 350, 354 lid 3 Fw). Indien nodig hoort de rechtbank alle betrokkenen, inclusief de rechter-commissaris. De rechtbank is ook de hoger beroepsrechter voor beschikkingen van de rechter-commissaris (art. 315 Fw) of handelingen van bewindvoerders (art. 317 Fw).

Als een schuldenaar niet wordt toegelaten tot de Wsnp kan hij tegen die beslissing in hoger beroep gaan bij het Hof (art. 292 Fw). Voor de kosten van de advocaat kan de schuldenaar een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand.

2.4.2 De rechter-commissaris

Minder fundamentele beslissingen worden door de rechter-commissaris genomen. Zijn belangrijkste taken bestaan uit controle van de voortgang van de schuldsanering en die van de werkzaamheden van de bewindvoerder (art. 314 en 317 Fw). Er zijn ongeveer 60 rechters-commissarissen bij de rechtbanken met schuldsanering belast die tezamen ongeveer 40 fulltime formatieplaatsen bezetten. Gemiddeld behandelt een rechter-commissaris 750 schuldsaneringen en 500 faillissementen per jaar (Dethmers 2005: 67). Gezien dit grote aantal, is het ondoenlijk om op alle zaken zelf toezicht te houden. Daarom wordt dit veelal door ondersteunend personeel verricht.

Het is voorts een belangrijke taak van de rechter-commissaris om de bewindvoerder voor bepaalde handelingen te mandateren (art. 316 Fw). Bijvoorbeeld voor beëindiging van een huurcontract of een tussentijdse uitdeling aan crediteuren (art. 349 Fw). Om te kunnen beoordelen of de schuldenaar zich aan zijn verplichtingen houdt, kan de rechter-commissaris hem oproepen voor verhoor (art. 314 en 66 Fw). Dit zal doorgaans een gevolg zijn van een mededeling van een bewindvoerder dat de schuldenaar zijn verplichtingen niet nakomt. De rechter-commissaris kan voor wederhoor ook deskundigen benoe-

men of getuigen oproepen. Op grond van zijn toezichthoudende taak, kunnen schuldenaren en crediteuren bij hem terecht met eventuele klachten over de bewindvoerder (art. 317 Fw).

2.4.3 Recofa

Om de rechtbanken en haar rechters een handvat te bieden bij de uitvoering van hun nieuwe taak, heeft Recofa al voor de inwerkingtreding van de Wsnp de nota's 'Recofa-aanbevelingen tot toepassing van de Wsnp' (1998) en 'Recofa praktische wenken Wsnp' (1998)⁸ vastgesteld. De aanbevelingen vormen nadrukkelijk geen bindende regels. Rechters kunnen hiervan afhankelijk van de omstandigheden per individueel geval afwijken. Ze dienen om eenheid in de uitvoering van wettelijke schuldsaneringen te brengen. Een voorbeeld hiervan is de uitwerking van het goede trouw-criterium. Schulden die zijn ontstaan door een misdrijf, sociale zekerheids- en belastingfraudes, alsmede boetes en schadevergoedingen, kunnen volgens Recofa als niet te goeder trouw worden aangemerkt. Zij beveelt daarom in dergelijke gevallen aan om schuldenaren pas toe te laten tot een wettelijke schuldsanering, als de ontdekking van de handeling langer dan vijf jaar geleden plaatsvond.

2.4.4 De bewindvoerder

Zowel advocaten als niet-advocaten kunnen als bewindvoerder worden benoemd.⁹ In 2005 waren er ongeveer 250 niet-advocaten, die speciaal zijn opgeleid tot bewindvoerder. De gemiddelde *caseload* per *fulltime* bewindvoerder is 100 tot 200 zaken per jaar (Dethmers 2005: 74). In de Memorie van Toelichting staat, dat er voor advocaten met name een rol is weggelegd in zaken, waarin de schuldenaar in de vijf jaar voorafgaand aan de schuldsaneringsregeling een bedrijf heeft uitgeoefend of wanneer de complexiteit van de zaak daartoe aanleiding geeft.

De drie belangrijkste taken van de bewindvoerder zijn opgenomen in art. 316 Fw en worden hieronder nader toegelicht:

⁸ In 2005 heeft Recofa nieuwe richtlijnen vastgesteld. In hoofdstuk 6 worden die toegelicht.

⁹ Niet-advocaten moeten om benoemd te kunnen worden de OSR-opleiding 'Bewindvoerder Wsnp'. Bewindvoerders die geen advocaat zijn, werken meestal bij een gemeentelijke kredietbank, sociale dienst, maatschappelijk werk instelling of een bureau voor particuliere schuldhulpverlening (Raad voor Rechtsbijstand 1999). Advocaten kunnen zonder meer als bewindvoerder optreden en hoeven daarvoor geen extra opleiding te volgen.

1 *Het toezicht op de schuldenaar op de naleving van zijn verplichtingen door de schuldenaar*

De voornaamste controle instrumenten die de bewindvoerder tot zijn beschikking heeft zijn de *postblokkade* en het *huisbezoek*. De postblokkade houdt in, dat alle post die aan de schuldenaar is gericht, eerst naar de bewindvoerder wordt gestuurd (art. 287 lid 9 Fw). Hij mag die openen om informatie voor de zaak te verzamelen, te controleren of de schuldenaar zich aan zijn wettelijke verplichtingen houdt en te controleren of hij enig vermogen bezit in de vorm van geld of waardevolle goederen. Doorgaans stuurt de bewindvoerder één keer per week alle ontvangen post door naar de schuldenaar. Naast deze controle legt de bewindvoerder binnen veertien dagen na zijn benoeming een huisbezoek bij de schuldenaar af. Doel daarvan is om te inventariseren of de schuldenaar een bovenmatige boedel heeft, die na liquidatie geld oplevert dat ten goede kan komen aan de crediteuren. Goederen die nodig zijn om te wonen, te leven en om inkomen mee te verwerven, komen niet voor liquidatie in aanmerking (art. 295 lid 4 Fw).

2 *Het beheer over de boedel en de vereffening ervan*

De bewindvoerder opent een boedelrekening en maakt verslagen over de voortgang van de regeling. In principe wordt van de bewindvoerder verwacht, dat hij elk half jaar een verslag maakt en dat naar de rechter-commissaris stuurt. Het verslag wordt bij de griffie neergelegd, zodat geïnteresseerde crediteuren er kennis van kunnen nemen (art. 318 lid 1 Fw). Er wordt onder meer in gemeld of de (financiële) situatie van de schuldenaar is gewijzigd, de schuldenaar de boedelbijdragen heeft voldaan, hoe de stand van de boedelrekening is, of er nieuwe schulden zijn ontstaan en of de schuldenaar aan de overige verplichtingen heeft voldaan (Dethmers 2005: 84). Om de boedel te kunnen vereffenen, moet de bewindvoerder een deugdelijke crediteurenregistratie bijhouden. Hij stelt bekende crediteuren per brief op de hoogte van de uitgesproken schuldsanering en probeert onbekende crediteuren op de regeling te attenderen, door de naam van de schuldenaar te publiceren in de staatscourant en op internet. De crediteuren moeten hun vordering bij de bewindvoerder indienen. Deze toetst vervolgens of zij onder de werking van de schuldsanering vallen, stelt de hoogte van het bedrag vast dat in de registratie opgenomen moet worden en stelt vast welke rang een crediteur heeft (preferent of concurrent). Als het bedrag dat de schuldenaar maandelijks afbetaalt voldoende oplevert om na aftrek van de kosten (aan het einde van de regeling) de crediteuren een bedrag uit te keren, dan verzoekt de bewindvoerder de rechtbank om een verificatievergadering te plannen (art. 289 lid 2 Fw).

3 *De ten uitvoerlegging van het saneringsplan*

In het saneringsplan staan de verplichtingen van de schuldenaar (art. 343 Fw). Dit plan moest een belangrijk instrument worden in de uitvoering van de Wsnp, maar blijkt dat in de praktijk niet te zijn (Jungmann e.a. 2001). De

rechtbanken nemen er nauwelijks verplichtingen in op. Er is bijvoorbeeld zelden sprake van dat de schuldenaar goedkopere woonruimte moet zoeken, dat iemand die in deeltijd werkt meer uren moet gaan werken of een andere verplichting die bijdraagt aan een maximale inspanning van de schuldenaar. Daardoor speelt dit instrument ook geen rol van betekenis bij de uitvoering van wettelijke schuldsaneringen.

De bewindvoerder krijgt zijn inkomsten uit twee bronnen: uit salaris en uit een subsidie van de Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch. Het salaris wordt vastgesteld door de rechtbank (art. 320 lid 1 Fw). De bewindvoerder houdt het vastgestelde bedrag in op de boedel. Mocht het boedelsaldo daarvoor niet toereikend zijn, dan blijft het restant na afloop van de schuldsanering opeisbaar. Toen de Wsnp in werking trad kregen bewindvoerders een salaris van € 25 per maand per schuldsanering. Inmiddels wordt onderscheid gemaakt tussen zaken die een enkele schuldenaar of een (echt)paar betreffen. Voor een enkele zaak krijgt een bewindvoerder in 2005 een salaris van € 45 incl. BTW per maand en voor een zogenaamde dubbele zaak € 54. Op grond van het salarisbesluit is het mogelijk om hiervan af te wijken. Bijvoorbeeld bij erg bewerkelijke zaken of in het geval de bewindvoerder van beroep advocaat is. In het laatste geval krijgt de advocaat het laagste curatorensalaris (wat hoger is dan dat van de bewindvoerder). Van de Raad kregen bewindvoerders in 1998 een subsidie van € 567. In 2005 is dit bedrag verhoogd tot € 1083 per particulier.

2.4.5 De Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch

De Raad voor Rechtsbijstand in Den Bosch speelt een centrale rol bij de uitvoering van de Wsnp. Zij heeft zowel ten aanzien van de financiering als van de coördinatie verantwoordelijkheden. Zij regelt de selectie van bewindvoerders, het beheer van het register waarin zij staan en hun vergoedingen (subsidies); tevens draagt de Raad zorg voor hun opleiding. De Raad verzamelt ook informatie voor het beleid en beheer van de uitvoering (en is sinds 2005 betrokken bij de jaarlijkse uitvoering van de monitor Wsnp). Ook voorlichting aan burgers, crediteuren en bewindvoerders behoort tot haar taken. Ten slotte houdt de Raad zich ook bezig met de automatisering om de uitvoering van wettelijke schuldregelingen te ondersteunen. Zo beheert zij gespecialiseerde Wsnp-applicaties voor gemeenten, heeft zij een *helpdesk* waar rechters en bewindvoerders terecht kunnen met automatiseringsvragen en juridische kwesties en een website met veel informatie (www.wsnp.rvr.org).

2.5 Het aantal wettelijke schuldsaneringen

In de Memorie van Toelichting werd de verwachting uitgesproken, dat er jaarlijks ongeveer 12.000 schuldenaren om een wettelijke schuldsanering zouden verzoeken. In de eerste jaren na haar inwerkingtreding werd zelfs een stuk meer aan schuldenaren verwacht, die in de jaren voor de Wsnp in werking trad, geen minnelijke schuldregeling met hun crediteuren hadden kunnen sluiten. In de praktijk bleek er echter geen groep 'wachtende' schuldenaren te zijn en het jaarlijkse gebruik van de regeling bleef aanvankelijk ook sterk achter bij de verwachtingen. In de eerste dertien maanden dat de Wsnp van kracht was, werden er slechts 6848 vonnissen uitgesproken (Update februari 2000). Pas in 2004 werd het verwachte aantal verzoeken bereikt.

Tabel 2: Overzicht van het aantal uitgesproken wettelijke schuldsaneringen

jaar	aantal wettelijke schuldsaneringen	index
1999	6.528	100
2000	8.754	134
2001	8.791	135
2002	9.580	147
2003	10.750	165
2004	13.998	214
2005	14.780	226

Bron: Update maart 2003, nr. 29 en Update maart 2004, nr. 33 en CBS

3 DE POSITIEWIJZIGINGEN VAN BETROKKENEN DOOR DE WSNP

De inwerkingtreding van de Wsnp heeft de positie van schuldenaren, crediteuren en minnelijke schuldhulpverlenende organisaties ingrijpend veranderd. De positie van schuldenaren is versterkt, doordat zij voor een schuldevrije toekomst niet langer afhankelijk zijn van de opstelling van hun crediteuren. Voorheen hadden schuldenaren een kortgeding om medewerking te eisen of een faillissement als alternatief als één of meerdere crediteuren niet mee wilden werken aan een minnelijke schuldregeling. In de praktijk werd er zelden een kort geding aangespannen en ook een faillissement leverde vaak maar een tijdelijke verlichting van de problemen op. Als de schulden in verhouding tot het inkomen hoog genoeg waren, dan was een schuldevrije toekomst doorgaans een onbereikbaar doel.

Dankzij de Wsnp hebben schuldenaren een tweede mogelijkheid gekregen op een schuldevrije toekomst. Op een weigering van crediteuren mee te werken aan een minnelijke schuldregeling, kunnen schuldenaren tegenwoordig reageren met de mededeling 'see you in court'. Hun positie ten opzichte van

crediteuren is meer in balans gekomen. De faillissementswetgeving en beslagwetgeving zijn te typeren als voorbeelden van *creditors law*. In die wetten zijn de belangen en positie van de crediteuren leidend. De Wsnp is juist te typeren als een vorm van *debtor's law*. Het belang van schuldenaren die te goeder trouw hebben gehandeld, mag ten koste gaan van de belangen van de crediteuren. De inwerkingtreding van de Wsnp kan dan ook beschouwd worden als een *empowerment* van schuldenaren.

Voor crediteuren heeft de Wsnp ertoe geleid, dat zij hun autonomie hebben verloren. Zij zijn niet langer degenen die bepalen of een schuldenaar op afzienbare termijn van zijn problematische schuldsituatie wordt verlost. De rechter bepaalt tegenwoordig (op verzoek) of crediteuren moeten meewerken aan een wettelijke schuldsanering wat in de praktijk voor crediteuren betekent dat zij een (groot) deel van de vorderingen als oninbaar moeten afboeken.

De minnelijke schuldhulpverlenende organisaties hebben op een andere manier hun autonomie verloren. Voorheen waren zij de enige aanbieder van minnelijke schuldregelingen. Tegenwoordig voeren rechtbanken samen met bewindvoerders ook schuldregelingen uit. In markttermen uitgedrukt heeft de Wsnp ertoe geleid dat minnelijke schuldhulpverlenende organisaties niet langer een monopoliepositie hebben, maar er een concurrent bij hebben gekregen. Een belangrijk gevolg hiervan is dat de onderhandelingsruimte van de minnelijke schuldhulpverlenende organisaties beperkt is doordat crediteuren niet zullen meewerken aan een minnelijke schuldregeling die onaantrekkelijker is dan de wettelijke variant. Dit betekent, dat de uitvoerders van minnelijke schuldregelingen bij elk voorstel rekening moeten houden met de kenmerken van de wettelijke variant.

De rechtbanken hebben aan wettelijke schuldsaneringen een nieuwe taak gekregen. Zij zijn de spil geworden van de schuldhulpverlening. De normen die zij (binnen de wettelijke kaders) hanteren, zijn van invloed op de positie en de belangen van schuldenaren, crediteuren en schuldhulpverlenende organisaties.

4 HET AANTAL HUISHOUDENS IN EEN PROBLEMATISCHE SCHULDSITUATIE

Het aangaan van schulden is inmiddels een algemeen geaccepteerd fenomeen. Anno 2005 heeft ongeveer een op de drie huishoudens (naast een eventuele hypotheek) schulden met een gemiddelde hoogte van € 13.000 (Motivaction 2005: 5, SCP 2005: 73). Of een schuldsituatie als problematisch moet worden aangemerkt, hangt samen met objectieve en subjectieve componenten. Het is voor een belangrijk deel afhankelijk van de verhouding tussen het inkomen, de vaste lasten en de schuldenlast, maar ook van de wijze waarop iemand

een situatie ervaart en mogelijkheden ziet om deze te veranderen. De subjectieve componenten vormen een belemmering om vast te stellen, hoeveel huishoudens zich in een problematische schuldsituatie bevinden. Dit kan worden toegelicht aan de hand van het onderstaande voorbeeld.

Twee schuldenaren die een vergelijkbare verhouding hebben ten aanzien van hun inkomen, vaste lasten en schuldenlast kunnen verschillend oordelen over de vraag of zij zich in een problematische schuldsituatie bevinden. Het kan zijn dat de ene schuldenaar vindt, dat zijn schuldsituatie niet problematisch is, omdat hij naast zijn (fulltime) baan nog extra geld zou kunnen verdienen en/of goedkoper kan gaan wonen of mogelijkheden ziet om met financiers tot overeenstemming te komen over herfinanciering met een acceptabele rente en looptijd. Een andere schuldenaar die zich financieel in een vergelijkbare positie bevindt, zal oordelen dat zijn situatie wel problematisch is omdat de hiervoor genoemde mogelijkheden (naar zijn veronderstelling) niet binnen zijn bereik liggen.

Onderzoekstechnisch vormen de subjectieve componenten een belemmering om in te schatten, hoeveel huishoudens zich in een problematische schuldsituatie bevinden. Omdat zij niet in elk onderzoek worden betrokken, zijn de resultaten van verschillende onderzoeken moeilijk met elkaar te vergelijken. De meest recente onderzoeken naar aantallen zijn uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW en gepubliceerd in 2004 en 1999. Omdat er verschillende groepen zijn onderzocht en verschillende definities zijn gehanteerd voor een 'problematische schuldsituatie', worden bij de behandeling van elk onderzoek ook de definities in het kort beschreven. De belangrijkste conclusie van beide studies is overigens overeenkomstig: er is een substantiële groep huishoudens die zich in een problematische schuldsituatie bevindt.

In 1999 is voor het laatst onderzocht hoeveel huishoudens zich in een problematische schuldsituatie bevinden (Janssen e.a. 1999). Vanwege de subjectieve component aan problematische schuldsituaties wordt daar geen exacte definitie voor gehanteerd. Er is alleen een onderscheid gemaakt tussen huishoudens die zich in een risicovolle schuldsituatie bevinden en die een problematische betalingsachterstand hebben. Een risicovolle schuldsituatie is gedefinieerd als de situatie waarin het huishouden in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek een schuldregeling of inkomensbeslag had en/of er sprake was van een problematische betalingsachterstand. Zo'n achterstand kent minimaal één van de volgende kenmerken:

- Er zijn meer dan drie soorten betalingsachterstanden;
- de achterstand heeft minimaal twaalf maanden geduurd;
- de achterstand bedraagt meer dan € 907;

- de achterstand is niet opgelost en kan niet (zelfstandig) binnen twaalf maanden worden opgelost;
- de schuldenaar heeft hulp gevraagd aan een schuldhulpverlenende organisatie.

Op basis van deze kenmerken is geschat dat er ruim 500.000 huishoudens waren, die zich in een risicovolle schuldsituatie bevonden (Janssen 1999 e.a.: 27). Dit komt overeen met ongeveer 7,5% van alle Nederlandse huishoudens. Van deze groep zijn er ruim 230.000 huishoudens, die een problematische betalingsachterstand hebben; een kwart van hen zou bekend zijn bij een schuldhulpverlenende organisatie.

Het meest recente onderzoek is in 2004 uitgevoerd. Een belangrijk verschil met dat uit 1999 is, dat dit onderzoek alleen betrekking heeft op huishoudens met een inkomen tot 150% van het bijstandsniveau. Er is toen geschat dat ongeveer 40.000 tot 90.000 van deze huishoudens zich in een problematische schuldsituatie bevinden (Serail 2004: 20). Dit komt overeen met ongeveer twee tot vier procent van alle huishoudens. De door Serail gehanteerde definitie van een problematische schuldsituatie luidt als volgt: er is sprake van een situatie, waarin de maandelijkse betalingsverplichtingen (rente en aflossingen) voor lopende niet-hypothecaire leningen gelijk of hoger zijn dan de maandelijkse aflossingscapaciteit van het huishouden. Er bestaat tegelijkertijd een betaalachterstand van een half jaar of langer voor woonlasten (huur- of hypotheekbetalingen), lopende leningen en/of voor kosten van energie, water, ziekenfonds- of ziektekostenverzekering, gemeentelijke en andere belastingen, telefoonrekening en schoolgeld. Een nadeel van deze definitie is, dat huishoudens die korter dan zes maanden niet in staat zijn geweest hun vaste lasten te betalen en aflossingsverplichtingen na te komen, niet als problematisch worden aangemerkt. Een nadeel van het onderzoek is bovendien, dat men zich alleen gericht heeft op een groep met lage inkomens. Ook al heeft het merendeel van de huishoudens die bij een schuldhulpverlenende organisatie om hulp vragen een inkomen onder 150% van het bijstandsniveau (zie hoofdstuk vijf), er is ook een groep die een hoger inkomen heeft.¹⁰ Door de gekozen afbakening, is niet bekend hoeveel huishoudens zich in totaal in een problematische schuldsituatie bevinden, noch kan worden vergeleken of hun aantal sinds 1999 is gewijzigd.¹¹

10 Waarbij niet bekend is of huishoudens met een lager inkomen in verhouding wellicht vaker, even vaak of minder vaak een beroep doen op de minnelijke schuldhulpverlening.

11 Het ministerie van SZW heeft opdracht gegeven om opnieuw onderzoek uit te voeren naar het totaal aantal huishoudens dat zich in een problematische schuldsituatie bevindt. Naar verwachting is dit in de zomer van 2006 gereed.

5 HET ONTSTAAN VAN (PROBLEMATISCHE) SCHULDSITUATIES

In de literatuur worden verschillende factoren genoemd, die een rol spelen bij het ontstaan van een (problematISCHE) schuldsituatie. De vier belangrijkste factoren die genoemd worden, zijn: de gezinssamenstelling van een huishouden, de hoogte van het inkomen, persoonskenmerken zoals kennis en zelfredzaamheid en (de opname van meerdere kredieten onder invloed van) agressief kredietgeverschap. Deze factoren worden hieronder toegelicht:

1 *De gezinssamenstelling van een huishouden*

Eenoudergezinnen hebben de grootste kans om in een problematische schuldsituatie terecht te komen (Vermeulen e.a. 1992).¹² De kans wordt groter naarmate het aantal kinderen hoger is.

2 *De hoogte van het inkomen*

Uit onderzoeken van de Sociale Dienst van Rotterdam blijkt, dat een laag inkomen de kans vergroot dat een huishouden in een problematische schuldsituatie terecht komt. Dit geldt met name voor huishoudens met een inkomen op of onder het bijstandsniveau (Oude Engberink 1984, 1987). Deze conclusie is in latere onderzoeken nog meerdere malen bevestigd (Engbersen e.a. 1987, Brand 1989, Deben e.a. 1992 en Beekmans e.a. 1996). De algemene conclusie van deze onderzoeken luidt dat niet de hoogte van een schuld bepalend is voor de kans dat iemand in een problematische schuldsituatie terecht komt maar de verhouding tussen het bedrag dat een huishouden maandelijks voor aflossing beschikbaar heeft en de hoogte van de schuld. Bij een laag inkomen zijn ook lage schulden al snel problematisch.

3 *Persoonskenmerken*

Dessart e.a. (1982) constateren met betrekking tot kennis en zelfredzaamheid, dat de mate waarin iemand weloverwogen besluit om krediet op te nemen een factor is die de kans op het ontstaan van een problematische schuldsituatie beïnvloedt. Zij die over een grotere kennis beschikken over verschillende kredietvormen en gangbare rentepercentages, komen minder vaak in financiële problemen. Omgekeerd komen mensen die bij de opname van krediet vooral letten op de manier waarop krediet moet worden aangevraagd (telefonisch, schriftelijk), vaker in de problemen dan degenen die hoofdzakelijk letten op de kenmerken van het krediet, zoals het rentepercentage (Dessart e.a.: 106-108). Ook komen mensen, die meer het gevoel hebben hun leven en de dingen om hen heen te beheersen, minder vaak in een problematische schuldsituatie terecht. In de Sociale en Culturele verkenningen 1995 wordt geconstateerd

12 Naast de samenstelling van het huishouden, blijken in mindere mate ook de woonsituatie en de positie op de arbeidsmarkt factoren te zijn die de kans op een problematische schuldsituatie beïnvloeden.

dat slecht financieel management een belangrijke factor is voor het ontstaan van schulden (SCP 1995).

4 *Agressief kredietgeverschap*

Het verstrekken van een krediet aan een huishouden dat al één of meer kredieten heeft opgenomen blijkt het risico te vergroten dat een schuldsituatie problematisch wordt (Dessart e.a. 1982). Daarbij blijken het distributiekanaal van het krediet (direct van de bank of via een tussenpersoon) en de wijze van kredietbeoordeling een belangrijke rol te spelen. Ook de feitelijke verkrijgbaarheid van krediet (de snelheid waarmee men over het geld kan beschikken) is een factor die van invloed is op het ontstaan van problematische schuldsituaties. Degenen die gebruik maken van krediet dat zij snel ter beschikking hebben, belanden vaker in financiële problemen (Van Doorn 1982). De wijze waarop het kredietgeverschap de kans op een problematische schuldsituatie vergroot, wordt ook genoemd in buitenlands onderzoek (Insol 2001: 1, Griffiths 2000, Millar e.a. 1990).

De hier genoemde factoren zijn geen determinanten. Zij beïnvloeden slechts de kans dat een huishouden in een problematische schuldsituatie belandt. Schuldenaren voor wie dit dreigt, hanteren verschillende oplossingsstrategieën. De meest beproefde zijn bezuinigingen, verwerving van meer inkomen, het aangaan van (nieuwe) leningen, onderhandeling met crediteuren over (afzonderlijke) afbetalingsregelingen, de hulp vragen van vrienden en bekenden of van een professionele organisatie (Janssen e.a. 1999: 53-62).

6 HET TYPE SCHULDEN

Naast een opsomming van factoren die het *ontstaan* van een problematische schuldsituatie beïnvloeden, is er ook een indeling te maken naar het *type schulden* dat mensen maken. De Greef e.a. (1989) maken een indeling op twee dimensies, te weten de kredietbehoefte (onafwendbaar en afwendbaar) en het beschikbare huishoudbudget (tekort en overschot ten opzichte van financiële verplichtingen). Op basis van deze twee dimensies komen zij tot vier typen schulden. Elk van deze typen verwijst naar een bepaalde oorzaak van de problematische situatie. De typen die zij onderscheiden zijn: aanpassings-, overlevings-, overbestedings- en compensatieschulden. Deze kunnen als volgt in een tabel worden gezet (De Greef, 1992: 24).

Tabel 3: Typologie van De Greef (1992) van soorten schulden

huishoudbudget/kredietbehoefte	onafwendbaar	afwendbaar
tekort	overleving	compensatie
overschot	aanpassing	overbesteding

Aanpassingsschulden ontstaan als mensen er niet in slagen om hun uitgavenpatroon aan te passen aan een gedaald inkomen. Dit komt met name voor als die daling plotseling aan de orde is (ontslag, echtscheiding). Het vergt discipline en inzicht in de eigen situatie om daar direct op te anticiperen, wat niet iedereen in gelijke mate in zich heeft. Een deel van de huishoudens dat aanpassingsschulden maakt, weet heel goed dat de uitgaven beperkt moeten worden, maar doet dat niet omwille van de buitenwereld. Een ander deel van de huishoudens dat aanpassingsschulden maakt, schat de eigen situatie verkeerd in. Na bijvoorbeeld een ontslag gaat men er ten onrechte vanuit dat men snel weer aan het werk zal zijn, en dat dan de achterstanden weer snel ingelopen kunnen zijn. Op het moment dat deze huishoudens zich realiseren dat zij hun toekomst te zonnig hebben ingeschat, zijn de achterstanden al zo hoog, dat ze zich in een problematische schuldsituatie bevinden. Door te laat te anticiperen op de nieuwe situatie, is hun kredietbehoefte onafwendbaar geworden.

Bij *Overlevingsschulden* is het inkomen te laag om alle noodzakelijke uitgaven te financieren. Dit type schulden wordt vooral gemaakt door huishoudens die langdurig moeten rondkomen van een laag inkomen. In de eerste jaren dat zij een inkomen op of net boven het sociaal minimum hebben, is er nog geen probleem. Maar als er op enig moment duurzame gebruiksgoederen zoals de koelkast of een fiets vervangen moeten worden, dan is daar geen geld voor. Om dergelijke zaken toch aan te kunnen schaffen, wordt geld geleend en/of betalingen uitgesteld. Door de ene maand bijvoorbeeld de energie niet te betalen en de volgende maand de verzekeringspremie over te slaan, kunnen deze huishoudens het vaak nog wel een tijd redden. Maar als crediteuren eenmaal op betaling aandringen, door incassobureaus of deurwaarders in te schakelen, breekt een periode aan, waarin er geen enkele mogelijkheid meer is om achterstanden weg te werken. Een problematische schuldsituatie is dan een feit. Het maken van schulden is voor deze groep huishoudens een overlevingsstrategie en zonder hulp van derden zullen zij zelden in staat zijn hun schuldsituatie op te lossen.

Overbestedingsschulden worden gemaakt door huishoudens met een inkomen dat ruimschoots genoeg is voor hun vaste lasten en noodzakelijke huishoudelijke uitgaven, maar die desondanks te veel consumeren. Zij lenen bijvoorbeeld geld voor een nieuwe auto, terwijl de oude nog goed genoeg is. Door veel te hoge verplichtingen aan te gaan komt deze groep op enig moment in een problematische schuldsituatie terecht. Hun kredietbehoefte is op zich afwendbaar, maar om alle wensen te financieren nemen zij te hoge kredieten op. De grootste schulden die deze huishoudens maken, komen voort uit leningen en afbetalingsregelingen; er is sprake van overkreditering. Couwenberg (1977) definieert deze situatie als 'het op onverantwoorde wijze opeenstapelen van kredieten en leningen aan één persoon of gezin, waardoor het financieel en

huishoudelijk beheer volkomen wordt verstoord'. De Interdepartementale Coördinatie commissie voor Consumentenzaken (1978) definieert overkreditering als het 'oplopen van schulden tot boven de draagkracht'.

Ten slotte is er nog een groep die *compensatieschulden* maakt. Net als bij overlevingsschulden hebben huishoudens met dit type schulden doorgaans een laag inkomen. Gevoed door gevoelens die wel gedefinieerd worden als relatieve deprivatie (Engbersen e.a. 1987), kopen zij goederen die zij zich financieel niet kunnen permitteren. De schuldenaren maken zich geen grote zorgen over de gevolgen van deze *compensatory consumption* (Caplovitz 1967), omdat zij zich realiseren dat zij niets te verliezen hebben. Deze 'zorgeloosheid' is een belangrijke verklaring voor het hoge percentage dat recidiveert na een schuldregeling. In onderzoek worden percentages genoemd, die variëren van 20% tot 30% in de eerste jaren na afloop van een schuldregeling (Kersten e.a. 1997: 52-62, Beekmans 1996: 51).

7 CONCLUSIE

Het Nederlandse stelsel van schuldhulpverlening bestaat uit een minnelijk en een wettelijk traject. Schuldenaren moeten eerst proberen om door middel van een minnelijke schuldregeling hun problematische situatie op te lossen. Een kenmerk daarvan is dat de crediteuren op vrijwillige basis meewerken. Alleen als een minnelijke regeling niet mogelijk is doordat (één of meerdere) crediteuren weigeren, kan een schuldenaar een beroep doen op de rechter om toegelaten te worden tot een wettelijke schuldsanering. In dit laatste geval worden de crediteuren gedwongen om (een deel) van hun vordering na afloop af te boeken.

De belangrijkste aanbieders van schuldregelingen in het minnelijk traject zijn kredietbanken, sociale diensten en het maatschappelijk werk. Kredietbanken hebben op een structurele basis het product minnelijke schuldregelingen ontwikkeld. Een belangrijk moment in die ontwikkeling was de opstelling van een Gedragscode Schuldregeling in 1979 waarin de uitgangspunten van dit type hulpverlening zijn opgenomen. In de jaren tachtig ontstond bij sociale diensten en het maatschappelijk werk de behoefte om in aanvulling op hun kerntaken ook schuldhulpverlening aan te bieden. Sindsdien zijn deze drie organisaties de belangrijkste aanbieders van minnelijke schuldhulpverlening. De rijksoverheid heeft nooit regels gesteld waaraan de uitvoering moet voldoen. Deze uitvoeringspraktijk is het resultaat van zelfregulering en overleg met crediteuren. Dit heeft onder meer als gevolg dat er verschillen zijn in de werkwijze van schuldhulpverlenende organisaties.

In het wettelijk traject worden de schuldregelingen uitgevoerd door de rechtbanken. Zij doen dit sinds 1 december 1998, toen de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) in werking trad. De rechtbank stelt een bewindvoerder aan die onder meer als taken heeft om er op toe te zien dat de schuldenaar zijn verplichtingen nakomt en dat de boedel wordt beheerd. Naast het bieden van een schuldenvrije toekomst aan schuldenaren (de schone lei) beoogt de wetgever met de Wsnp ook de bereidheid van crediteuren om mee te werken aan minnelijke schuldregelingen te vergroten (waardoor het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties moet stijgen).

Door de inwerkingtreding van de Wsnp is de positie van schuldenaren, crediteuren en minnelijke schuldhulpverlenende organisaties ingrijpend veranderd. Schuldenaren hebben een alternatief gekregen, crediteuren kunnen gedwongen worden om vorderingen (gedeeltelijk) af te boeken en minnelijke schuldhulpverlenende organisatie zijn niet langer de enige aanbieder van schuldregelingen.

3 | De beleidstheorie van de Wsnp

1 DE BELEIDSTHEORIE VAN DE WSNP

Aan elke wet ligt een beleidstheorie ten grondslag. Dit is het geheel aan argumenten en kennis op basis waarvan de wetgever verwacht dat een (instrumentele) wet tot de beoogde doelen leidt (Nelen 2000). Van de Graaf e.a. (1992: 70) omschrijven een beleidstheorie als 'al datgene dat de beleidsvoerder bedenkt en beredeneert om tot zijn beleid te komen'. In een beleidstheorie kunnen drie soorten argumenten worden onderscheiden: normatieve, causale en finale (Hoogerwerf 1984, Van de Graaf 1988, Leeuw 1984). De *normatieve* argumenten vormen de ideologische basis van een wet. Het is de norm die de wetgever met een wet wil bereiken en daarmee vaak ook het doel. De causale en finale argumenten hebben betrekking op de wijze waarop de wetgever de beoogde norm (of het doel van een wet) wil bereiken. De *causale* argumenten zijn algemene veronderstellingen van de wetgever over de relatie tussen oorzaken en gevolgen op het beleidsterrein in kwestie. Doorgaans zijn het algemeen aanvaarde handelingstheorieën die ten grondslag liggen aan de instrumentkeuze van veel wetgeving die in eenzelfde periode wordt ontwikkeld. De *finale* argumenten betreffen de instrumentkeuze om de doelen van een wet te bereiken. Het scala aan instrumenten wordt bepaald door de algemene handelingstheorie oftewel de causale argumenten. Anders gezegd komen in de finale argumenten de inhoud van de normatieve en causale argumenten samen (Van der Graaf en Hoppe, 1992: 71-72). De drie onderscheiden argumenten hangen elk nauw samen met de tijdsgeest.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht of de daling van het slagingspercentage te verklaren is uit onjuistheden in de beleidstheorie. Met het oog hierop worden de *normatieve*, *causale* en *finale* argumenten die aan de Wsnp ten grondslag liggen beschreven. Ten aanzien van de gekozen instrumenten (de finale argumenten oftewel de ideeën op grond waarvan wordt verondersteld dat zij het beoogde effect zullen hebben) wordt per instrument beoordeeld, in hoeverre het logisch is om te veronderstellen dat zij het crediteurengedrag op de gewenste wijze zullen beïnvloeden. Om de doeltreffendheid van de Wsnp goed te kunnen beoordelen, wordt ook aandacht besteed aan de kenmerken van wettelijke schuldsaneringen, die door de wetgever niet expliciet als instrument zijn benoemd, maar die wel van invloed kunnen zijn op het crediteurengedrag. Omdat de wetgever geen expliciete toelichting geeft op de

normatieve en causale argumentaties, zijn deze aan de hand van de Memorie van Toelichting, speeches van bewindslieden en andere (officiële) documenten zo goed mogelijk gereconstrueerd. Het raadplegen van andere bronnen dan de Memorie van Toelichting, wordt in literatuur over beleidstheorieën aanbevolen als manier om de argumenten te reconstrueren (Fischer 1980: 207-210).

1.1 De normatieve argumenten

Normatieve argumenten verwijzen naar de normen die de wetgever hanteert om een bestaande situatie als (on)wenselijk te beschouwen.

1.1.1 Politieke of ideologische normen

De politieke of ideologische norm die aan de Wsnp ten grondslag ligt, is dat de wetgever het onwenselijk acht dat natuurlijke personen zich jarenlang in een problematische schuldsituatie bevinden, zonder perspectief op een schuldenvrije toekomst. De invoering van een wettelijke schuldsaneringsregeling zou hier een einde aan maken. Bij de behandeling van de Wbleu (zie hoofdstuk twee) bleek reeds, dat alle politieke partijen vinden dat eerlijke, maar ongelukkige debiteuren op enig moment schuldenvrij moeten worden (Huls 1992: 194). Op ideologische gronden hebben socialisten, liberalen en confessionelen elk een eigen argument om voor een wettelijke schuldsaneringsregeling te zijn. Voor socialisten is een wettelijke schuldregeling een uiting van solidariteit. Crediteuren leveren een deel van hun belang in ten gunste van de positie van schuldenaren. Het wetsvoorstel Wsnp is ingediend door toenmalige PvdA-staatssecretaris Kosto. Hij verwoordde de grondslag van de Wsnp als volgt (1993: 217):

‘Men kan het solidariteit maar ook rechtvaardigheid noemen om medemensen in onze samenleving die zwaar gebukt gaan onder een vaak niet afdoende op te lossen schuldenlast, de helpende hand te bieden. In die zin is de schuldsaneringsregeling dus allereerst van belang voor schuldenaren. Maar daartoe wil ik het niet beperken. Ik vind dat dat belang niet los gezien kan worden van een breder, maatschappelijk belang. Het doet ook de maatschappij op verschillende manieren schade als mensen als gevolg van een ernstig, niet door henzelf op te lossen schuldenprobleem niet meer goed in de samenleving kunnen functioneren of zich zelfs buitengesloten voelen.’

Het *fresh-start*-beginsel draagt ook bij aan waarden, die de liberalen belangrijk vinden zoals de eigen verantwoordelijkheid en de uitoefening van het ondernemerschap. Zolang mensen zich in een problematische schuldsituatie bevinden, hebben zij geen prikkels om actief deel te nemen aan het economisch leven. Eventuele extra inkomsten, komen direct ten goede aan de crediteuren, zonder dat er enig vooruitzicht is op eigen profijt van de eigen inspanningen.

Het vooruitzicht op een *fresh start* geeft debiteuren een prikkel om (weer) verantwoordelijkheid voor hun eigen leven te nemen. Een wettelijke schuldsanering is ook van belang voor een gunstig ondernemersklimaat. Een substantiële groep ondernemers blijft vaak achter met hoge schulden waarvoor zij persoonlijk aansprakelijk zijn. Doordat ook beginnende ondernemers een beroep kunnen doen op de Wsnp is ook het zogenaamde startersklimaat enigszins verbeterd.

Voor de confessionele partijen zijn er ook bijbelse gronden om vóór een wettelijke schuldsaneringsregeling te zijn. In het 'Onze Vader' staat dat schulden vergeven moeten worden. En in de bijbel wordt in Deuteronomium 15, opgeroepen om een streep door vorderingen op armen te halen (Van de Linden, 2005).

De optie van een wettelijke schuldsaneringsregeling was voor het Kabinet in de jaren tachtig een mogelijkheid om sociaal beleid te voeren zonder dat een beroep werd gedaan op de staatskas. Door de *fresh start* voor rekening te laten komen van de crediteuren, bleven de kosten voor de overheid beperkt, terwijl de Wsnp een zeer gewenste oplossing bracht voor een groep die geen enkel perspectief had.

1.1.2 Juridische normen

Een algemeen beginsel in het Nederlands recht is dat natuurlijke personen onder alle omstandigheden hun (financiële) verplichtingen moeten nakomen. Totdat de Wsnp in werking trad, hadden natuurlijke personen dan ook geen enkele juridische grond om zich te beroepen op betalingsonmacht. De privaatrechtelijke norm luidde, dat overeenkomsten altijd moeten worden nagekomen (*pacta sunt servanda*). De bepaling in de Wbleu dat ook uitkeringen vatbaar zijn voor inkomensbeslag was een bevestiging hiervan. Toch bleek er tijdens de kamerbehandeling ook een meerderheid te zijn om een nieuwe juridische norm te introduceren, te weten dat er in problematische situaties eindigheid van schulden mogelijk is. In juridische bewoordingen vroeg de Kamer of het Kabinet met behulp van het privaatrecht de negatieve sociale consequenties wilde repareren van de norm, dat overeenkomsten moeten worden nagekomen. Huls (1999) noemt de Wsnp daarom een voorbeeld van sociaal privaatrecht. Er is een nieuwe figuur in het burgerlijk recht geïntroduceerd: de *schone lei*. Huls typeert deze introductie als het in één keer uit de weg ruimen van de doctrinaire obstakels uit het burgerlijk recht om haar negatieve sociale effecten te compenseren (Huls 1999: 129). Schruer (Martens e.a. 2002: 129) vergelijkt het rechtsgevolg van de *schone lei* met de gratie in het strafrecht. Zij luidt het einde van verplichtingen in en wordt alleen in uitzonderingsgevallen toegepast. Dat de Wsnp alleen voor uitzonderingsgevallen is bedoeld en dat het niet nakomen van (financiële) verplichtingen geen nieuwe norm moet

worden, is bij de indiening van het wetsvoorstel destijds ook door staatssecretaris Kosto benadrukt. Tijdens een congres zegt hij in een mondelinge toelichting op het wetsvoorstel: 'dat de Wsnp alleen in schrijnende problematische gevallen een uitkomst moet bieden' (Kosto, 1993: 216). De volledige aansprakelijkheid voor de vorderingen moet volgens hem de norm blijven. Een crediteur moet er op kunnen rekenen, dat afspraken in principe worden nagekomen. Alleen als die norm in stand wordt gehouden en het verlenen van een schone lei bij uitzondering gebeurt, kan een kredietmaatschappij naar behoren functioneren. Want bij het verstrekken van krediet hoort een gerechtvaardigde veronderstelling dat dit ook terugbetaald wordt. Daarom is ook in de Wsnp opgenomen dat toepassing geweigerd wordt, als aannemelijk kan worden gemaakt, dat de schuldenaar ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van de schulden niet 'te goeder trouw' is geweest.

1.2 De causale argumenten

Causale argumenten zijn hypothesen over oorzaak-gevolg relaties. Deze zijn ontleend aan een algemene handelingstheorie en beschrijven hoe de werkelijkheid volgens de wetgever in elkaar steekt (Van de Graaf 1988). De handelingstheorie die aan de Wsnp ten grondslag ligt, is de *rationaliteitstheorie*. De kern hiervan is, dat individuen en organisaties rationeel handelen om door henzelf gestelde doelen te bereiken (Dietz 1998: 160, Robbins 1935: 93, Klant 1987: 21). Kenmerkend voor rationeel handelen is dat actoren *consistent* gedrag vertonen. Die consistentie is het gevolg van de besluitvormingsprocedure waarop hun gedrag is gebaseerd. Het idee is dat mensen en organisaties doorgaans besluiten nemen op basis van een globale kosten-batenanalyse. Een volkomen rationele afweging op basis van alle relevante gegevens is zelden mogelijk. Om die reden wordt wel gesproken van *bounded rationality* (Simon 1957). Het veronderstelde rationele handelen kenmerkt zich door de afweging van de bekende kosten en baten van alternatieven. Men kiest het alternatief waarmee de doel(en) het beste bereikt kunnen worden tegen de laagste kosten. Bij de afweging worden niet alleen financiële aspecten, maar ook immateriële zaken (zoals vertrouwen of kwaliteit van dienstverlening) betrokken. Doordat individuen en organisaties voortdurend alternatieven afwegen, kan de uitkomst veranderen als er zich tussentijds wijzigingen voordoen in de kosten en baten of als zich nieuwe alternatieven aanbieden (Dietz 1998). Een belangrijk aspect hierbij is dat actoren strategisch gedrag vertonen.

Veranderingen in bestaande wetgeving of nieuwe wetgeving, kunnen leiden tot een gedragsverandering omdat de afweging van alternatieven anders uitpakt. Hierdoor kunnen veranderingen in wetgeving ook leiden tot veranderingen in gedrag. Dit laatste is precies wat de wetgever met de Wsnp beoogt. Voorheen konden crediteuren kiezen om mee te werken aan een minnelijke

regeling of na een weigering alsnog proberen hun vordering(en) op een andere wijze te innen. Door de Wsnp is er een derde alternatief ontstaan

1.3 De finale argumenten

De finale argumenten zijn de aannames waarom een specifiek instrument zal leiden tot het beoogde doel van een wet. De normatieve en causale instrumenten vormen het kader voor de te kiezen instrumenten. In het geval van de Wsnp moet een wettelijke schuldsanering leiden tot eindigheid van schulden van natuurlijke personen (normatief argument). Dit wil de wetgever bereiken door instrumenten in te zetten die de afweging van crediteuren zó beïnvloedt, dat deze vaker meewerken aan een minnelijk schuldregelingsvoorstel (causaal argument). In het geval van de Wsnp is er gekozen voor instrumenten die een prikkel vormen om het gedrag van crediteuren te beïnvloeden.

Ten aanzien van het gedrag van schuldenaren bevat de Wsnp geen prikkel. De wetgever ging er van uit dat zij na een mislukte poging om een minnelijke regeling te treffen, altijd een beroep zouden doen op de rechter. Crediteuren worden niet gedwongen om mee te werken aan een minnelijke regeling, maar de wettelijke variant heeft dusdanige kenmerken dat hun afweging moet leiden tot een voorkeur voor minnelijke regelingen. In de Memorie van Toelichting noemt de wetgever de prikkels waarmee zij het crediteurengedrag denkt te beïnvloeden. Hieronder volgt de letterlijke tekst (*Kamerstukken II, 1992/93, 22 969, nr. 3, p. 6-7*):

‘In het wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen die voormelde, belangrijke dienstverlening ten behoeve van schuldenaren zouden kunnen vergemakkelijken en de kans op het bereiken van overeenstemming met schuldeisers of op het tot stand brengen van een minnelijk akkoord vergroten. Hierbij valt onder meer te wijzen op de regeling dat de rechter in de schuldsaneringsregeling een saneringsplan kan vaststellen zonder dat daartoe instemming van de schuldeisers nodig is. Voorts zijn de bevoorrechte schuldeisers ook aan een akkoord gebonden en zijn de voorwaarden voor het aannemen daarvan minder strak dan in het geval van faillissement en surséance van betaling. Tevens krijgt de rechter-commissaris de bevoegdheid een door de schuldeisers verworpen akkoord vast te stellen. Ook het gevolg dat aan het einde van de toepassing van de schuldsaneringsregeling daaraan verbonden wordt, te weten dat de overblijvende vorderingen niet langer afdwingbaar zijn en daardoor vanaf dat moment als natuurlijke verbintenissen zijn aan te merken, alsmede de mogelijk wat langere termijn gedurende welke schuldeisers onder die regeling hun rechten niet mogen uitoefenen, kunnen als prikkels worden beschouwd voor schuldeisers om met een minnelijk akkoord of een andere buitengerechtigde regeling in te stemmen. Voor wat betreft de schuldeisers van vorderingen waaraan een voorrecht is verbonden, kan tenslotte worden gewezen op de voorgestelde regeling dat, is de gerechtelijke schuldsaneringsregeling van toepassing verklaard, bij het doen van uitkeringen via een bepaalde verdeelsleutel ook op vorderingen van concurrente schuldeisers betaald moet worden, ook indien de

bevoorrechte vorderingen nog niet allemaal volledig zijn voldaan. Deze en andere regelingen en het feit dat de schuldeisers bij een minnelijke regeling op een vroeger tijdstip zouden kunnen worden bevredigd, kunnen ertoe bijdragen dat de schuldeisers, zowel van bevoorrechte als van concurrente vorderingen, het niet op het van toepassing verklaren van de gerechtelijke schuldsaneringsregelingen willen laten aankomen. De voorgestelde wettelijke schuldsaneringsregeling kan in zoverre wellicht ook worden aangemerkt als een regeling die fungeert als een stok achter de deur’.

Behalve deze prikkels noemt de wetgever in een later stadium van de parlementaire behandeling er nog een: de inhouding van kosten op de boedel, zoals bijvoorbeeld het bewindvoersalaris (*Kamerstukken I, 1995/96, 22 969 en 23 429, nr. 34b, p. 1-2*):

‘Aangenomen mag worden dat schuldeisers vanwege het bestaan van de wettelijke schuldsaneringsregeling en de daarin opgenomen bepalingen eerder bereid zullen zijn mee te werken aan het tot stand komen van een minnelijke regeling. Aan een minnelijke regeling zitten voor schuldeisers voordelen boven de toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling. Zo zullen zij in het eerste geval doorgaans eerder betaling ontvangen dan wanneer de wettelijke schuldsaneringsregeling van toepassing zou worden verklaard. Ik herinner er voorts aan dat in de schuldsaneringsregeling de boedelkosten, zoals het salaris van de bewindvoerder, eerst voldaan moeten worden voordat uitkeringen aan de schuldeisers kunnen worden gedaan. Het is dan ook goed mogelijk dat schuldeisers bij toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling uiteindelijk minder zullen ontvangen dan bij het tot stand komen van een minnelijke regeling.’

1.3.1 De prikkels nader beschouwd

In deze paragraaf wordt per prikkel de reden(en) besproken waarom de wetgever verwachtte dat zij het crediteurengedrag zal beïnvloeden. Tevens wordt per prikkel antwoord gegeven op de vraag of de wetgever had mogen verwachten dat de prikkels tot de beoogde gedragsveranderingen zouden leiden. Hierbij worden zowel juridische als praktische aspecten behandeld.

1 De rechter kan bij een wettelijke schuldsanering een saneringsplan opstellen, zonder dat instemming van de schuldeisers nodig is

Door bij een wettelijke schuldsanering, in tegenstelling tot de minnelijke variant, crediteuren geen zeggenschap te geven over de voorwaarden die in het saneringsplan worden opgenomen, wil de wetgever minnelijke regelingen aantrekkelijker maken. In de Wsnp stelt de rechter een saneringsplan vast, met daarin de verplichtingen van de schuldenaar, o.a. de looptijd en het bedrag dat de schuldenaar maandelijks overhoudt om van te leven (VTLB). Daarnaast kan de rechter de schuldenaar ook verdere verplichtingen opleggen om aan het einde van de regeling daadwerkelijk de ‘schone lei’ te krijgen. De crediteuren hebben wel een mogelijkheid om kenbaar te maken wat hun standpunt

is ten aanzien van de inhoud van het saneringsplan (art. 337 lid 2c Fw), maar zij moeten zich neerleggen bij hetgeen de rechter beslist. Dit is ongunstig voor de crediteuren en een groot verschil met minnelijke regelingen waarbij zij juridisch beschouwd wel alle onderhandelingsruimte hebben. Dit belangrijke juridische verschil heeft in de praktijk echter nauwelijks betekenis. Bij de meeste schuldhulpverlenende organisaties hebben crediteuren slechts beperkte of zelfs geen ruimte om te onderhandelen over de voorwaarden. Zij krijgen een schuldregelingsvoorstel dat zij slechts kunnen accepteren of afwijzen. Door de invoering van de nieuwe NVVK Gedragscode in 2000 is de voorheen reeds beperkte onderhandelingsruimte verder beperkt (zie hoofdstuk vier). Door de bestaande uitvoeringspraktijk van de minnelijke schuldhulpverlening, is de oplegging van een saneringsplan een instrument dat crediteuren nauwelijks prikkelt om vaker mee te werken aan minnelijke schuldregelingen.

- 2 *De bevoorrechte schuldeisers zijn bij een wettelijke schuldsanering ook aan een akkoord gebonden en de voorwaarden voor het aannemen daarvan zijn minder strak dan in het geval van faillissement en surséance van betaling*

De faillissementswet voorziet in de mogelijkheid crediteuren aan een regeling te binden door middel van een zogenaamd dwangakkoord. Dit is een regeling waar het merendeel van de crediteuren mee instemt en een minderheid tot medewerking wordt gedwongen. In de Wsnp is de instemmingsverhouding onder crediteuren versoepeld, om de kans op een akkoord te vergroten. Daarnaast is de positie van preferente crediteuren verzwakt. (In bijlage zes zijn de artikelen waar de exacte criteria in staan integraal opgenomen.) De wetgever ging er van uit dat het vooruitzicht om na een weigering van een minnelijke schuldregeling gebonden te zijn aan een wettelijke schuldsanering, een weigering voor crediteuren zinloos zou zijn en daarom een prikkel is om mee te werken aan het minnelijke voorstel.

Het weigeren van medewerking heeft alleen dán zin als (veel) anderen dat ook doen. Want dan is er geen kans van slagen als de schuldenaar een kort geding aanspant om medewerking aan een akkoord af te dwingen. Dit kenmerk van een wettelijke schuldsanering zal alleen een prikkel vormen als crediteuren bij een minnelijk schuldregelingsvoorstel op voorhand weten of de anderen wel willen meewerken. En dat is zelden het geval. Toen de Wsnp in werking trad, waren crediteuren hiervan soms op de hoogte, omdat schuldhulpverleners toen vaak nog de medewerking van alle crediteuren inventariseerden. Al vrij snel na de inwerkingtreding zijn veel schuldhulpverleners echter met deze inventarisatie gestopt. In plaats daarvan sturen zij schuldenaren tegenwoordig al na de eerste, tweede of derde weigering door naar de rechter. De mogelijkheid van een wettelijke schuldsanering heeft voor hen de noodzaak weggenomen om alles in het werk te stellen om een minnelijke regeling te treffen. Voorheen realiseerden schuldhulpverleners zich dat zij de enigen waren die schuldenaren konden helpen. Als zij geen minnelijke regeling

konden treffen, dan was er vaak geen alternatief. Om de schuldenaar toch perspectief te bieden, probeerden schuldhulpverleners in gevallen, waarin er maar één of enkele crediteuren weigerden mee te werken alsnog deze weigeraar(s) over de streep te trekken. In brieven of telefoongesprekken legden zij de crediteur dan uit dat hij de enige weigeraar was en waarom het voor de schuldenaar zo belangrijk was dat er een minnelijke schuldregeling werd getroffen. Deze inspanningen vergden veel tijd en leverden vaak niet het beoogde resultaat op. De reden dat men het toch deed, was dat schuldhulpverleners zeker wilden weten dat zij alles geprobeerd hadden om de schuldenaar te helpen.

De soepelere criteria om crediteuren te binden aan een dwangakkoord zijn in juridisch opzicht een prikkel om vaker mee te werken aan minnelijke regelingen, maar zijn dat in de praktijk niet. De belangrijkste reden daarvoor is het gebrek aan inzicht bij crediteuren hoe de anderen zich opstellen (mede als gevolg van de werkwijze van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties).

3 De rechter-commissaris kan een door de schuldeisers verworpen akkoord vaststellen
Door de rechter-commissaris de bevoegdheid te geven om een door de crediteuren verworpen akkoord alsnog vast te stellen (art. 332 lid 4 Fw), wil de wetgever hen een extra prikkel geven, dat het weigeren van een minnelijk schuldregelingsvoorstel niet voorkomt dat zij toch aan een schuldregeling moeten meewerken. De bevoegdheid om een verworpen akkoord alsnog vast te stellen, moet de zin van het verwerpen wegnemen. Als crediteuren een akkoord aanvankelijk weigeren maar de rechter het alsnog vaststelt, dan heeft de weigering hen alleen maar procedurele rompslomp opgeleverd. De kostenpost 'debiteurenbeheer' gaat daardoor omhoog, terwijl daar geen extra inkomsten tegenover staan. De bevoegdheid van de rechter-commissaris om alsnog een verworpen akkoord vast te stellen, vormt op zich een prikkel, omdat een weigering mee te werken aan een minnelijk schuldregelingsvoorstel op dit punt geen voordeel oplevert. In de praktijk is de kracht van de prikkel beperkt omdat de rechter niet vaak gevraagd wordt een verworpen akkoord vast te stellen

4 De vorderingen worden omgezet in natuurlijke verbintenissen en zijn daarom niet langer afdwingbaar

Door resterende vorderingen na afloop van een wettelijke schuldsanering om te zetten in natuurlijke verbintenissen, hebben crediteuren na afloop geen mogelijkheden meer om deze te innen. Hierdoor levert een wettelijke schuldsanering ten aanzien van de uitoefening van hun rechten geen voordeel op ten opzichte van een minnelijke regeling, en is dat voor crediteuren geen reden een minnelijk schuldregelingsvoorstel af te wijzen. Door vorderingen om te zetten in natuurlijke verbintenissen is een belangrijk juridisch beginsel, dat

overeenkomsten moeten worden nagekomen, opengebroken. Bij een minnelijke schuldregeling wordt met crediteuren afgesproken dat zij bij een afgeronde schuldregeling eventuele restanten kwijtschelden. De feitelijke consequentie van de twee typen regelingen is voor crediteuren dus gelijk: het restant van de vordering moet als oninbaar worden afgeboekt. Door bij een wettelijke schuldsanering de vorderingen na afloop om te zetten in natuurlijke verbintenissen, is het voordeel om niet mee te werken aan een minnelijke regeling teniet gedaan. Het is een morele keuze van de wetgever om de vorderingen om te zetten in natuurlijke verbintenissen in plaats van restanten kwijt te schelden. Omdat de overeenkomst blijft bestaan, kan de schuldenaar als die dat zou willen, ook na afloop van een minnelijke regeling zijn verplichtingen nog nakomen. De omzetting in een natuurlijke verbintenis is voor crediteuren een prikkel, omdat een weigering mee te werken aan een minnelijke regeling hen niet langer de bevoegdheid geeft om invorderingsmaatregelen voort te zetten .

5 Bij een wettelijke schuldsanering mogen de schuldeisers mogelijk wat langer hun rechten niet uitoefenen

Als een schuldenaar wordt toegelaten tot de Wsnp, treedt een afkoelingsperiode in werking. Concreet houdt dit in, dat door een (ambtshalve) beschikking van de rechtbank of vaststelling van het saneringsplan, crediteuren geen beslag meer mogen (laten) leggen, dat lopende executies worden geschorst (art. 301 lid 2 Fw) en dat gelegde beslagen vervallen (art. 301 lid 3 Fw). Voor crediteuren betekent dit dat hen de regie uit handen wordt genomen, ook als er tijdens de schuldsanering nieuwe schulden gemaakt worden. In dit geval kunnen zij zich alleen tot de rechter-commissaris of bewindvoerder richten. Bij een minnelijke schuldregeling committeren crediteuren zich alleen aan de vorderingen die onder de regeling vallen. Mocht een schuldenaar tijdens een minnelijke regeling een nieuwe rekening onbetaald laten, dan kunnen crediteuren direct rechtsmiddelen zoals een beslag aanwenden. Een minnelijke regeling heeft in deze uitleg als voordeel, dat als een schuldenaar zich niet houdt aan de afspraken, crediteuren sneller weer invorderingsmaatregelen kunnen nemen. Een andere uitleg kan zijn dat de wetgever doelt op de maximale termijn van een wettelijke schuldsanering. Standaard duurt een wettelijke schuldsanering drie jaar, maar afhankelijk van de omstandigheden kan zij maximaal vijf jaar duren. Een minnelijke regeling duurt doorgaans drie jaar. Bij een wettelijke regeling valt de schuldenaar dus mogelijk twee jaar langer onder de schuldsaneringsregeling. Het is in deze uitleg alleen niet duidelijk, op welke rechten crediteuren gedurende deze twee jaar geen beroep kunnen doen. En waarom dit een prikkel zou zijn. Tijdens de parlementaire behandeling is de standaard looptijd van wettelijke schuldsaneringen juist teruggebracht van vijf naar drie jaar, omdat in geval van vijf jaar naar crediteuren juist een prikkel uitgaat om aan te sturen op een wettelijke schuldsanering.

6 *Er moet bij een wettelijke schuldsanering ook op vorderingen van concurrente schuldeisers betaald worden*

Bij een faillissement worden preferente crediteuren bij voorrang betaald. Concurrente crediteuren krijgen alleen een uitbetaling als er daarna nog geld over is, wat in de praktijk meestal niet het geval is (Martens e.a. 2002: 200). Bij een wettelijke schuldsanering is dit anders geregeld. Als een schuldsanering voldoende opbrengt om uitbetalingen te verrichten, dan profiteren alle crediteuren daarvan. Wel krijgen preferente crediteuren twee keer zoveel als concurrente crediteuren (art. 349 lid 2 Fw). De wetgever heeft ten aanzien van wettelijke schuldsaneringen om twee redenen gekozen voor een andere verdeling dan bij faillissementen. De eerste is om bij crediteuren steun voor het wetsvoorstel te krijgen. De wetgever heeft immers diep ingegrepen in de crediteuren-autonomie door hen te dwingen mee te werken aan een schuldsanering en vorderingen aan het einde om te zetten in natuurlijke verbintenissen. De preferente crediteuren zijn vaak overheidsorganisaties (bijvoorbeeld sociale diensten of de belastingdienst). De concurrente crediteuren zijn juist vaak marktpartijen, zoals banken, postorder- en energiebedrijven. Door wettelijke schuldsaneringen voor concurrente crediteuren voordeliger uit te laten vallen dan faillissementen, hoopt de wetgever dat zij ook voordelen zien aan deze regeling. De tweede reden om de boedel onder preferente en concurrente crediteuren te verdelen volgens een 2:1-verhouding is, dat deze ook al in het minnelijk traject werd gehanteerd. Het 'stok-achter-de-deur-principe' is het meeste gebaat bij twee regelingen, die qua uitvoering veel op elkaar lijken. Als preferente crediteuren bij een minnelijk schuldregelingsvoorstel twee keer zoveel aangeboden krijgen als de concurrente, maar weten dat zij bij een wettelijke schuldsanering een hogere uitbetaling krijgen, dan is dat juist een reden om niet mee te werken aan een minnelijke regeling. In de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II, 1992/93, 22 969, nr. 3, p. 20*) staat hierover:

'Zou voor wat betreft het doen van uitkeringen geen verdeelsleutel worden opgenomen, zodat de uitkeringen uit de boedel derhalve primair en voor het geheel ten goede moeten komen aan de schuldeisers van bevoorrechte vorderingen totdat die volledig zijn voldaan, dan dreigt het reële gevaar dat schuldeisers van bevoorrechte vorderingen minder snel of zelfs in het geheel niet meer zullen instemmen met een buitengerechtigde schuldenregeling of aangeboden minnelijk akkoord'

Toen de Wsnp in werking trad, werd in het minnelijk traject nog rekening gehouden met de zogenaamde dwang- of feitelijk preferente crediteuren. Dit zijn concurrente crediteuren die naast juridische instrumenten ook andere instrumenten hebben om een betaling af te dwingen (Bruidegom e.a. 1989, Martens e.a. 2000: 43-44). Een voorbeeld hiervan is een huisuitzetting door woningbouwverenigingen. Formeel hebben dwangcrediteuren een concurrente positie, maar in de praktijk kregen zij vanwege hun machtsmiddelen op gelijke voet uitbetaald als de preferente crediteuren. De inwerkingtreding van de Wsnp is voor veel minnelijke schuldhelpverlenende organisaties aanleiding

geweest om dit gebruik af te schaffen. Voor dwangcrediteuren heeft dit als gevolg, dat er geen verschil (meer) is in de procentuele uitkering die zij krijgen uit een minnelijke of wettelijke schuldregeling.

Het uitdelingsregime van wettelijke schuldsaneringen is voor concurrente crediteuren aantrekkelijker dan het regime van faillissementen en voor preferente crediteuren juist onaantrekkelijker. Doordat er ten opzichte van minnelijke regelingen geen verschil (meer) is, vormt zij in de praktijk geen prikkel voor crediteuren om vaker aan deze regelingen mee te werken.

7 Schuldeisers kunnen bij een minnelijke regeling op een vroeger tijdstip worden voldaan

Toen de Wsnp in werking trad, werden veel minnelijke schuldsaneringen getroffen. De crediteuren krijgen dan direct bij aanvang van de regeling uitbetaald; de schuldenaar heeft alleen nog de kredietverstrekker als crediteur. Er werden ook minnelijke schuldbemiddelingen getroffen, maar dat waren er in verhouding veel minder. De systematiek van een schuldbemiddeling is gelijk aan die bij een wettelijke schuldsanering. De crediteuren worden aan het einde van de regeling uitbetaald. Voor crediteuren is betaling bij aanvang van de regeling financieel aantrekkelijker. Althans in de gevallen waarin het inkomen van de schuldenaar ongeveer gelijk blijft (of daalt). Als het inkomen gedurende de regeling (fors) stijgt, levert een schuldbemiddeling of wettelijke schuldsanering voor crediteuren juist meer op dan een minnelijke schuldsanering. (De term wettelijke schuldsanering is wat ongelukkig gekozen, want het uitbetalingsmoment is gelijk aan de minnelijke schuldbemiddeling en niet aan die van de minnelijke schuldsanering.)

Toen de Wsnp in werking trad, troffen kredietbanken hoofdzakelijk schuldsaneringen. Andere organisaties realiseerden vaker schuldbemiddelingen. Bij schuldregelingsvoorstellen van kredietbanken was het uitbetalingsmoment voor crediteuren dus wél een prikkel om voor een minnelijke regeling te kiezen. In de eerste jaren van de Wsnp, zijn kredietbanken veel minder schuldsaneringen en juist veel meer schuldbemiddelingen gaan treffen. Gevolg hiervan is, dat in 2000 het merendeel van de minnelijke regelingen een schuldbemiddeling was en het uitbetalingsmoment voor crediteuren dus geen reden (meer) is om te kiezen voor een minnelijke regeling.

8 Schuldeisers kunnen uit een wettelijke schuldsanering minder ontvangen

Bij een wettelijke schuldsanering krijgen crediteuren het bedrag uitbetaald dat resteert na aftrek van ingehouden kosten op de boedel zoals het salaris van de bewindvoerder en publicatiekosten. De wetgever veronderstelt dat deze boedelschulden voor crediteuren een financiële prikkel kan zijn om vaker mee te werken aan minnelijke schuldregelingen als dit soort kosten niet uit de boedel worden betaald (zie citaat aan het begin van deze paragraaf, *Kamerstuk-*

ken I, 1995/96, 22 969 en 23 429, nr. 34b, p. 1-2). Dat het de wetgever er niet expliciet om te doen is om een substantieel financieel verschil tussen minnelijke en wettelijke regelingen aan te brengen, kan worden afgeleid uit een eerdere opmerking uit de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II*, 1992/93, 22 969 nr. 3, p. 25):

‘De rechter die de schuldsaneringsregeling van toepassing verklaart moet vrij zijn in de keuze van de (rechts)persoon die hij tot bewindvoerder wil benoemen, in verband waarmee in het wetsvoorstel ter zake dan ook geen criteria zijn opgenomen. Wel zal als uitgangspunt moeten gelden, dat de kosten van de toepassing van de schuldsaneringsregeling zo gering mogelijk zijn. Dat zou mede richtinggevend moeten zijn voor de benoeming van de bewindvoerder. Zoveel als mogelijk moet worden voorkomen dat een groot gedeelte van de middelen die in wellicht een reeks van jaren in de boedel bijeen worden gebracht, moet worden besteed aan de kosten van de uitvoering van de schuldsaneringsregeling’.

Om na te gaan hoe groot het financiële verschil tussen minnelijke en wettelijke regelingen is, worden hieronder een aantal rekenvoorbeelden gegeven, waarin de hoogte van de schuld en de aflossingscapaciteit varieert, alsmede de vordering van een individuele crediteur varieert in het totale schuldenpakket. Hierbij worden bedragen gehanteerd zoals die waren in de eerste jaren na de inwerkingtreding van de Wsnp. Door ontwikkelingen sindsdien, vallen de resultaten van de rekenvoorbeelden inmiddels enigszins anders uit (zie hoofdstuk zes). De reden dat hier desondanks de bedragen worden gehanteerd zoals die waren in de eerste jaren na de inwerkingtreding, is dat zij illustreren dat de financiële prikkel al direct zeer beperkt was. In hoofdstuk zes staat in de paragraaf met actuele ontwikkelingen beschreven wat tegenwoordig het financiële verschil is. Daarbij wordt geconstateerd dat zij nog steeds klein is en dat de werking van de prikkel door de actuele ontwikkelingen dus niet fundamenteel is gewijzigd.

Er wordt eerst geanalyseerd hoe de aflossingscapaciteit de opbrengst beïnvloedt en vervolgens hoe de hoogte van een vordering van een individuele crediteur de opbrengst beïnvloedt.

Inloed aflossingscapaciteit op opbrengst schuldregeling

Bij zowel minnelijke als wettelijke schuldregelingen wordt niet het volledige bedrag dat de schuldenaar aflost doorgestort naar de crediteuren. Voordat in deze paragraaf wordt uitgelegd wat de invloed is van de aflossingscapaciteit op de opbrengst van een schuldregeling, worden de gehanteerde systemen toegelicht.

Minnelijke schuldregeling

Bij een minnelijke schuldregeling wordt doorgaans een percentage van de aflossingscapaciteit ingehouden. Bij veel organisaties was dit toen de Wsnp

in werking trad 9% en tegenwoordig 14%. Dit wordt door minnelijke schuldhulpverlenende organisaties gebruikt om de kosten van hun werkzaamheden deels te kunnen dekken. (Bij een saneringskrediet wordt het aangemerkt als de rente op de lening.)

Wettelijke schuldregeling

Bij een wettelijke schuldsanering wordt maandelijks een vast bedrag ingehouden als salaris voor de bewindvoerder. Daarnaast kan de rechter-commissaris de bewindvoerder toestemming geven om ook een bedrag in te houden voor bijkomende kosten zoals reiskosten of de uitvoering van de postblokkade. Dit is niet standaard en om aan deze diversiteit tegemoet te komen, wordt in de onderstaande rekenvoorbeelden een gemiddelde gebruikt. Deze is ontleend aan een dossierstudie uit 2000, uitgevoerd in het kader van de wetsevaluatie van de Wsnp (Jungmann e.a. 2001). De bewindvoerder kreeg destijds € 25 per maand.¹ Voor de publicatie van de schuldsanering in de staatscourant, en een (regionaal) dagblad, werd destijds gemiddeld € 800 ingehouden.² Naast deze bedragen kan de bewindvoerder van de rechter ook nog toestemming krijgen om geld in te houden voor bijvoorbeeld reis- of portokosten. Dit bedrag verschilt per zaak, maar voor het rekenvoorbeeld hier wordt een bedrag van € 100 opgenomen voor een schuldsanering met een looptijd van drie jaar. Wanneer wordt uitgegaan van bovenstaande bedragen, wordt er bij een schuldsanering die 36 maanden duurt € 1.800 ingehouden³ (wat gelijk is aan € 50 per maand).

In het eerste rekenvoorbeeld wordt aangenomen, dat een schuldenaar een aflossingscapaciteit heeft van € 100 per maand. De minnelijke regeling levert voor de crediteuren dan € 91 per maand op (9% onkosten/rente).

Minnelijke schuldregeling, maandelijks beschikbaar bedrag is € 100
 $\text{€ } 100 - 9 \% = \text{€ } 91$

Een wettelijke schuldsanering levert bij een aflossingscapaciteit van € 100 per maand slechts € 50 voor de crediteuren op.

-
- 1 In 2005 is het bewindvoederssalaris verhoogd tot ongeveer € 45 per maand. Een berekening met actuele gegevens is in hoofdstuk zes opgenomen. In deze berekening worden bedragen gehanteerd zoals die, bij benadering, waren toen de Wsnp in werking trad.
 - 2 Sinds 1 januari 2005 wordt een wettelijke schuldsanering alleen in de staatscourant gepubliceerd. Een berekening met actuele gegevens is in hoofdstuk zes opgenomen.
 - 3 $\text{€ } 25 \text{ bewindvoederssalaris} \times 36 \text{ maanden} = \text{€ } 900$; $\text{€ } 900 + \text{€ } 800 \text{ publicatiekosten} + \text{€ } 100 \text{ reis- en portokosten} = \text{€ } 1.800$; $1.800 / 36 \text{ maanden} = \text{€ } 50 \text{ per maand}$.

Wettelijke schuldsanering, maandelijks beschikbaar bedrag is € 100
 € 100 – € 50 = € 50

Bij een aflossingscapaciteit van € 100 levert een minnelijke regeling van 36 maanden € 3.276 voor de crediteuren op en een wettelijke regeling slechts € 1.800 (36 maanden x € 91 = € 3.276 en 36 maanden x € 50 = € 1800). Een minnelijke schuldregeling levert in dit rekenvoorbeeld dus € 1.476 (3.276 – 1800) meer op dan een wettelijke schuldsanering.

De bovenstaande rekensom levert echter een heel ander resultaat op als de schuldenaar een veel hogere aflossingscapaciteit heeft. Hieronder wordt dezelfde rekensom gemaakt voor een schuldenaar met een aflossingscapaciteit van € 700 per maand. Bij de minnelijke schuldregeling wordt wederom negen procent van de afdracht ingehouden. Voor crediteuren levert de minnelijke schuldregeling dan € 637 per maand op.

Minnelijke schuldregeling, maandelijks beschikbaar bedrag is € 700
 € 700 – 9 % = € 637

Bij de wettelijke schuldsanering wordt wederom € 50 per maand ingehouden op de aflossingscapaciteit. Voor crediteuren levert de wettelijke schuldsanering dan € 650 per maand op.

Wettelijke schuldsanering, maandelijks beschikbaar bedrag is € 700
 € 700 – € 50 = € 650

Als wederom wordt aangenomen dat de schuldregeling 36 maanden duurt, dan levert de minnelijke schuldregeling € 22.932 op (36 maanden x € 637). De wettelijke schuldsanering levert € 23.400 op (36 maanden x € 650). Bij een aflossingscapaciteit van € 700 levert een minnelijke schuldregeling dus € 468 (€ 22.932 – € 23.400) minder op.

Of een wettelijke schuldsanering voor crediteuren meer of minder oplevert dan een minnelijke schuldregeling, is dus afhankelijk van de hoogte van de aflossingscapaciteit van de schuldenaar. De bepalende rol van de aflossingscapaciteit wordt veroorzaakt door de verschillende systemen, die er voor minnelijke en wettelijke regelingen worden gehanteerd. Het *break-even point* tussen de twee regelingen lag in 2000 op ongeveer € 555; dit is het bedrag waarbij een wettelijke schuldsanering financieel evenveel oplevert als een minnelijke schuldregeling. De berekening van dit *break-even point* volgt hieronder.

Minnelijke schuldregeling, maandelijks beschikbaar bedrag is € 555
 $\text{€ } 555 - 9 \% = \text{€ } 505$

Wettelijke schuldsanering, maandelijks beschikbaar bedrag is € 555
 $\text{€ } 555 - \text{€ } 50 = \text{€ } 505$

Bij een aflossingscapaciteit van € 555 per maand, leveren zowel de minnelijke als de wettelijke schuldregeling € 19.980 op ($36 \times \text{€ } 555$) op.

Bij bovenstaande rekenvoorbeelden zijn eventuele extra opbrengsten van wettelijke schuldsaneringen door bijvoorbeeld strengere controle, zoals de postblokkade en het huisbezoek, buiten beschouwing gelaten. In de praktijk zal het *break-even point* hierdoor eerder bij een lagere aflossingscapaciteit liggen, dan bij een hogere.

In 2000 had de helft van de schuldenaren die in 2000 werd geholpen met een minnelijke regeling had een aflossingscapaciteit van € 60. Mede op basis van de wetsevaluatie (Jungmann e.a. 2001) kan worden aangenomen dat er destijds nauwelijks verschil was in de hoogte van de aflossingscapaciteit van degenen die met een minnelijke of wettelijke regeling werden geholpen.⁴ In het navolgende wordt de berekening van de opbrengst van minnelijke en wettelijke regelingen nogmaals uitgevoerd, maar dan voor een aflossingscapaciteit van € 60. Een minnelijke schuldregeling levert dan € 1.965,60 op en een wettelijke schuldsanering € 360. Het verschil is dan dus € 1.605,60.

Minnelijke schuldregeling, maandelijks beschikbaar bedrag is € 60
 $\text{€ } 60 - 9 \% = \text{€ } 54,60$
 $\text{€ } 54,60 \times 36 \text{ maanden} = \text{€ } 1.965,60$

Wettelijke schuldsanering, maandelijks beschikbaar bedrag is € 60
 $\text{€ } 60 - \text{€ } 50 = \text{€ } 10$
 $\text{€ } 10 \times 36 \text{ maanden} = \text{€ } 360$

In de uitgevoerde dossierstudie is geregistreerd hoe hoog in 2000 de aflossingscapaciteit was van alle schuldenaren die geholpen werden met een minnelijke schuldregeling. Als wederom wordt aangenomen dat die verdeling gelijk is

4 In hoofdstuk zes staat deze berekening nogmaals op basis van recentere gegevens. Daarbij wordt voor beide typen regelingen een hogere aflossingscapaciteit gehanteerd. Het verschil tussen de twee regelingen ten aanzien van de hoogte van de aflossingscapaciteit is nog steeds verwaarloosbaar (niet statistisch significant).

bij schuldenaren, die met een wettelijke regeling geholpen worden, dan kan inzichtelijk worden gemaakt hoe het financiële verschil tussen minnelijke en wettelijke schuldregelingen is verdeeld. Hierbij wordt voor dit rekenvoorbeeld overigens ook aangenomen dat wettelijke schuldsaneringen geen extra geld opleveren vanwege de strengere controle omdat er geen inschatting te maken is van de gemiddelde opbrengst en frequentie waarmee dat voorkomt. In tabel vier is de verdeling van de aflossingscapaciteit, zoals die in de dossierstudie werd gevonden, opgedeeld in tien gelijke groepen. Per groep is de maandelijks opbrengst van de twee typen regelingen en het financiële verschil weergegeven. Hieruit is op te maken dat door de lage aflossingscapaciteit van schuldenaren wettelijke schuldsaneringen nog niet in tien procent van de gevallen financieel meer zullen opleveren dan minnelijke schuldregelingen.

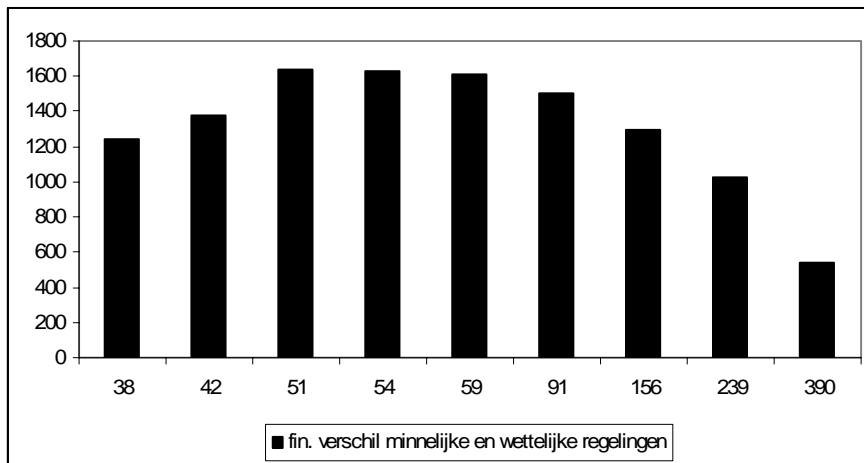
Tabel 4: Berekening van financiële verschil tussen minnelijke en wettelijke schuldregelingen bij indeling van de onderzochte dossiers in percentielen

percentielen ^b	aflossingscapaciteit per maand in euro's	opbrengst t.b.v. crediteuren per maand bij een minnelijke schuldregeling ^a	Opbrengst t.b.v. crediteuren per maand bij een wettelijke schuldsanering ^a	Financiële verschil tussen minnelijke en wettelijke schuldregeling bij een regeling met een looptijd van 36 maanden ^a
10	38	34,58	0	1.244,88
20	42	38,22	0	1.375,92
30	51	46,41	1	1.634,76
40	54	49,14	4	1.625,04
50	59	53,69	9	1.608,84
60	91	82,81	41	1.505,16
70	156	141,96	106	1.294,56
80	239	217,49	189	1.025,64
90	390	354,90	340	536,40

- Er is aangenomen dat er bij een minnelijke schuldregeling 9% wordt ingehouden op de aflossingscapaciteit. Bij wettelijke schuldsaneringen is aangenomen dat daar €50 per maand wordt ingehouden. De opbrengsten van de wettelijke schuldsanering zijn afgetrokken van de opbrengsten van de minnelijke schuldregelingen
- Indeling in groepen van 10%. Een aflossingscapaciteit van 38 bij het eerste percentiel houdt in dat 10% van de schuldenaren waarvoor een schuldregeling is getroffen een aflossingscapaciteit heeft die lager of gelijk is aan €38 per maand.

Wanneer de gegevens uit tabel vier in een figuur wordt gezet, levert dat het beeld in figuur twee op.

Figuur 2: Het financiële verschil tussen minnelijke en wettelijke schuldregelingen bij indeling van de onderzochte dossiers in percentielen



Involed aandeel individuele crediteur in totale schuldenpakket op opbrengst schuldregeling

Het financiële verschil tussen een minnelijke en een wettelijke schuldsanering is voor crediteuren ook afhankelijk van het aandeel dat hun vordering uitmaakt in het totale schuldenpakket en hun juridische positie (preferent of concurrent). In het algemeen is het nominale verschil groter naarmate een crediteur een hoger percentage krijgt uitbetaald. Omdat het verschil ook gerelateerd is aan de hoogte van de aflossingscapaciteit worden hieronder twee rekenvoorbeelden gegeven. In het eerste rekenvoorbeeld bedraagt de aflossingscapaciteit € 60 (dit is het mediane bedrag van de uit 2000 onderzochte dossiers) en in het tweede rekenvoorbeeld bedraagt de aflossingscapaciteit € 170 (dit is het gemiddelde bedrag van de uit 2000 onderzochte dossiers). Per aflossingscapaciteit wordt hieronder inzichtelijk gemaakt hoe groot het nominale financiële verschil tussen de twee typen schuldregelingen is voor een crediteur wiens vordering 10, 50 of 80% van de totale schuld uitmaakt. De resultaten hiervan staan in de tabellen 5 en 6.

Tabel 5: Opbrengst voor crediteuren bij een aflossingscapaciteit van €60 en een schuldregeling die 36 maanden duurt (de opbrengst voor de crediteuren van een minnelijke regeling is €1965,60 en de opbrengst van een wettelijke schuldsanering €360)

percentage dat crediteur uitbetaald krijgt	bedrag dat crediteur krijgt uitgekeerd op basis van zijn procentuele aandeel in een minnelijke regeling die €1.965,60 oplevert	bedrag dat crediteur krijgt uitgekeerd op basis van zijn procentuele aandeel in een wettelijke regeling die €360 oplevert	absoluut verschil in opbrengst als gevolg van procentuele aandeel in totale schuld
10%	196,56	36	160,56
50%	982,80	180	802,80
80%	1.572,48	288	1.284,48

Tabel 6: Opbrengst voor crediteuren bij een aflossingscapaciteit van €170 en een schuldregeling die 36 maanden duurt (de opbrengst voor de crediteuren van een minnelijke regeling is €5.569,20 en de opbrengst van een wettelijke schuldsanering €4.320)

Percentage dat crediteur uitbetaald krijgt	Bedrag dat crediteur krijgt uitgekeerd op basis van zijn procentuele aandeel in een minnelijke regeling die €5.569,20 oplevert	Bedrag dat crediteur krijgt uitgekeerd op basis van zijn procentuele aandeel in een wettelijke regeling die €4.320 oplevert	Absoluut verschil in opbrengst als gevolg van procentuele aandeel in totale schuld
10%	556,92	432	124,92
50%	2.784,60	2.160	624,60
80%	4.455,36	3.456	999,36

In alle gevallen is het absolute verschil in opbrengst van een minnelijke regeling voor een individuele crediteur hoger naarmate hij recht heeft op een hoger percentage van de totale opbrengst. Het absolute verschil wordt echter kleiner naarmate de aflossingscapaciteit hoger is. In tabel zes is bijvoorbeeld te zien dat een crediteur die recht heeft op 10% van de opbrengst bij een aflossingscapaciteit van € 170 per maand, € 124,92 meer krijgt bij een minnelijke dan bij een wettelijke schuldregeling. Dit terwijl een crediteur die eveneens recht heeft op 10% van de opbrengst, bij € 60 aflossingscapaciteit € 160,56 meer krijgt.

De werking van financiële prikkels

Uit onderzoek naar de mate waarin financiële prikkels het gedrag van individuen en organisaties beïnvloeden, blijkt dat het financiële verschil groter moet zijn dan een bepaalde kritische grens. Hoe hoog die grens is, hangt af van de overige elementen die een rol spelen in de kosten-baten analyse van de betrokkenen (Olieman e.a. 1995: 56). Als het financiële verschil te klein is om het gedrag van actoren te beïnvloeden, wordt de werking van een prikkel afhankelijk van de mate waarin betrokkenen de doelstelling van de wet onder-

schrijven en bereid zijn daaraan mee te werken (Van Geuns e.a. 1998: 55-56). In deze paragraaf wordt aan de hand van rekenvoorbeelden inzichtelijk gemaakt, dat het financiële verschil tussen een minnelijke en een wettelijke schuldregeling van twee factoren afhankelijk is.

De eerste is de hoogte van de aflossingscapaciteit. *Hoe hoger de aflossingscapaciteit, des te kleiner het financiële verschil tussen een minnelijke en wettelijke schuldregeling.* De tweede factor is het percentage dat de crediteur krijgt van de totale opbrengst van de schuldregeling. *Hoe lager het percentage dat de vordering uitmaakt van de totale schuld, des te kleiner het financiële verschil tussen een minnelijke en wettelijke schuldregeling.*

Uit onderzoek naar de werking van financiële prikkels, blijkt ook dat deze beter werken als degene wiens gedrag beïnvloed moet worden, weet wat de financiële consequentie van zijn gedrag is (Olieman e.a. 1995, Van Geuns e.a. 1998). Bij de beoordeling van een minnelijk schuldregelingsvoorstel weet een crediteur niet hoeveel (minder) een wettelijke schuldsanering gaat opleveren, omdat de omvang van het verschil afhangt van zowel de hoogte van de aflossingscapaciteit als het percentage dat zijn vordering uitmaakt van de totale schuld. Crediteuren kunnen op basis van de aflossingscapaciteit die voor het minnelijke schuldregelingsvoorstel is berekend, wél een globale inschatting maken, maar moeten dan in elk afzonderlijk dossier tijd steken. Dit brengt kosten met zich mee, die de financiële prikkel van de Wsnp negatief beïnvloeden.

Op basis van de berekeningen die in deze paragraaf zijn uitgevoerd, kan geconcludeerd worden, dat minnelijke schuldregelingen doorgaans meer opleveren dan wettelijke schuldsaneringen. In absolute bedragen zijn de verschillen per crediteur echter klein. De helft van de schuldenaren had in 2000 een afloscapaciteit die lager was dan € 60. Het verschil tussen de twee schuldregelingen bedraagt dan € 1.605,60. Als daarbij betrokken wordt, dat er in 2000 per schuldenpakket gemiddeld negen crediteuren waren, dan scheelde dit gemiddeld € 178,40 per crediteur op een gemiddelde schuld van € 15.004. Het gemiddelde financiële verschil per crediteur bedraagt dan net 10% van de gemiddelde totale schuld. Gezien de afgenomen bereidheid onder crediteuren, is dit verschil blijkbaar te klein. Dat zij bij de beoordeling van een minnelijk schuldregelingsvoorstel niet exact weten wat het financiële verschil zal zijn, beperkt de werking van deze prikkel mogelijk nog verder.

2 DE CONTRA-INDICATIES VAN DE BELEIDSTHEORIE

Aan de beleidstheorie van de Wsnp liggen de aannames ten grondslag dat (1) crediteuren wettelijke schuldsaneringen onaantrekkelijker vinden dan de

minnelijke variant en (2) dat voor schuldenaren een wettelijke schuldsanering een gewenst alternatief is als een minnelijke regeling niet mogelijk is. In de Memorie van Toelichting noemt de wetgever alleen expliciet de kenmerken van wettelijke schuldsaneringen die deze voor crediteuren onaantrekkelijker maken. Zij gaat daarmee voorbij aan contra-indicaties van wettelijke schuldsaneringen. Hiermee worden kenmerken bedoeld die wettelijke schuldsaneringen voor crediteuren juist aantrekkelijk en voor schuldenaren onaantrekkelijk maken. Omdat deze wel van invloed zijn op de afweging die crediteuren maken, worden zij in deze paragraaf behandeld. Eerst worden de contra-indicaties ten aanzien van crediteuren beschreven en vervolgens die ten aanzien van schuldenaren.

2.1 De contra-indicaties ten aanzien van crediteuren

Voor crediteuren zijn er vier groepen van contra-indicaties die het voor crediteuren juist aantrekkelijk of zelfs noodzakelijk maken om aan te sturen op een wettelijke schuldsanering. De eerste groep is gelegen in de voordelen die het wettelijk traject kent om de zogenaamde informatie-asymmetrie, tussen crediteuren en schuldenaren, te verkleinen. De tweede en derde groep betreft materiële en immateriële voordelen. De vierde groep behandelt wettelijke belemmeringen voor crediteuren om mee te werken aan minnelijke schuldregelingen. Omdat deze indicaties ingaan tegen de bedoelingen van de wetgever, worden ze behandeld onder de noemer "contra-indicaties"

2.1.1 De voordelen als gevolg van informatie-asymmetrie

Op het moment dat de schuldenaar zegt dat hij zijn crediteuren niet meer kan betalen bestaat er dikwijls een situatie die in de rechtseconomie bekend staat als informatie-asymmetrie (Posner 1992). De redenen die de debiteur aanvoert voor zijn wanbetaling, kunnen door de crediteur niet beoordeeld worden, omdat vrijwel alle relevante informatie bij de debiteur berust. Betrouwbare derden kunnen een rol spelen bij het opheffen of verkleinen van deze asymmetrie. In economische en juridische termen is de informatie-asymmetrie tussen de crediteuren en de schuldenaar bij minnelijke schuldregelingen veel groter dan bij wettelijke schuldsaneringen. Dit wordt veroorzaakt door de grotere controlemogelijkheden die de bewindvoerder heeft vergeleken met de schuldhulpverlener. Crediteuren hebben daardoor meer vertrouwen in het wettelijk dan in het minnelijk traject.

Postblokkade

Als een schuldenaar wordt toegelaten tot de Wsnp dan ontvangt de bewindvoerder alle post zodat hij kan controleren of schuldenaar zich aan zijn wettelijke verplichtingen houdt (art. 293 Fw). In het minnelijk traject hebben schuld-

hulpverleners deze controle-instrumenten niet. Zij kunnen een schuldenaar wel vragen of hij nog vermogen bezit, dat wellicht geliquideerd kan worden. Het antwoord hierop is echter niet te controleren. De schuldhulpverlener moet de debiteur 'gewoon' op zijn woord geloven. Dat past ook bij de vertrouwensrelatie die zij met de debiteur moeten opbouwen. Ook kunnen schuldhulpverleners niet waarnemen of er nieuwe schulden ontstaan.

Huisbezoek

Zowel bij minnelijke als bij wettelijke schuldregelingen is het uitgangspunt dat een bovenmatige boedel wordt geliquideerd. Bij een minnelijke schuldregeling wordt er alleen gevraagd of mensen goederen hebben die geliquideerd kunnen worden. Bij een wettelijke schuldsanering gaat een bewindvoerder meestal op huisbezoek om te kijken of er goederen zijn die verkocht kunnen worden. Ook dit is een extra controle instrument dat door crediteuren gunstig wordt beoordeeld.

Publicatie

Tot 1 januari 2005 was een vast onderdeel van een wettelijke schuldsanering dat de toelating van een schuldenaar wordt gepubliceerd in de staatscourant, een regionaal of landelijk dagblad en op internet, zodat nog onbekende crediteuren zich kunnen melden. Als crediteuren niet door de schuldenaar worden genoemd en zich ook niet zelf melden, krijgen zij geen uitbetaling. Als een crediteur zich pas na afloop van een verificatie meldt, heeft hij geen rechten meer om zijn vordering op te eisen. Bij een minnelijke schuldregeling vindt geen publicatie plaats. Als een schuldenaar een crediteur niet noemt dan wordt deze niet betrokken bij de regeling. Daar staat tegenover dat een onbekende crediteur na afloop nog alle juridische mogelijkheden heeft om zijn vordering alsnog te innen.

2.1.2 De materiële voordelen

Wettelijke schuldsaneringen *kunnen* materieel ook voordelen opleveren voor crediteuren. Deze hangen nauw samen met de aflossingscapaciteit, het vermogen, de gevolgen van recidive of uitval tijdens een wettelijke schuldsanering.

De aflossingscapaciteit en het vermogen

Wettelijke schuldsaneringen kunnen meer opleveren als een schuldenaar een hoge aflossingscapaciteit heeft of bijvoorbeeld over vermogen beschikt. Ten behoeve van minnelijke schuldregelingen vragen hulpverleners niet altijd naar vermogen, omdat zij een antwoord toch niet kunnen controleren. Bij een wettelijke schuldsanering kan verwacht worden dat bezit door de postblokkade aan het licht komt. Hierdoor kan een wettelijke schuldsanering meer opleveren, wat een materieel voordeel is.

Recidive

Er zijn geen exacte gegevens bekend over de mate waarin schuldenaren recidiveren. In onderzoeken worden percentages van 20% tot 30% genoemd in de eerste jaren na afloop van een minnelijke schuldregeling (Kersten e.a. 1997: 52-62, Beekmans e.a. 1996: 51). Als een crediteur akkoord gaat met een minnelijke regeling, kan een schuldenaar die recidiveert altijd opnieuw een minnelijke sanering aanvragen. Vooropgesteld dat de schuldenaar zich tijdens de looptijd van de schuldregeling aan zijn verplichtingen heeft gehouden, zal de schuldhulpverlening in het algemeen proberen een nieuwe regeling te treffen. Er zijn geen landelijke regels die voorschrijven hoeveel tijd er tussen twee minnelijke schuldregelingen moet zitten. Er zijn ook geen regels om te bepalen of een schuldenaar na een afgeronde minnelijke schuldregeling bij recidive in aanmerking komt voor een wettelijke schuldsanering. Een crediteur die akkoord gaat met een minnelijke regeling, loopt dus het risico om later opnieuw gevraagd te worden mee te werken aan een tweede minnelijke regeling. Als hij dat weigert, kan hij alsnog gedwongen worden mee te werken aan een wettelijke schuldsanering. Na afloop van een wettelijke schuldsanering ligt dit anders. Dan komt een schuldenaar daar, in principe, gedurende tien jaar niet nogmaals voor in aanmerking. Door niet mee te werken aan een minnelijke schuldregeling, weet de crediteur zeker dat hij niet twee keer kort na elkaar vorderingen moet afboeken als gevolg van een schuldregeling.

Uitval in het wettelijk traject

Voor schuldenaren is een wettelijke schuldsanering een zware beproeving. Als de schuldenaar zich niet aan de voorwaarden houdt, wordt de schuldsanering voortijdig beëindigd en blijven de resterende vorderingen bestaan. De regeling wordt ambtshalve omgezet in een faillissement en deze wordt doorgaans opgeheven bij gebrek aan baten (art. 350 Fw). De crediteuren mogen hun vorderingen dan weer innen. De uitval in het wettelijke traject is weliswaar laag (<15% Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch). Toch zijn er crediteuren die hierop anticiperen door medewerking aan een minnelijke schuldregeling te weigeren. Bij schuldenaren met een wat hoger inkomen, levert een (nieuw) beslag meer op dan de voorgestelde minnelijke schuldregeling.

Schaamte bij schuldenaar

Veel debiteuren schamen zich voor hun schulden. De postblokkade en (voorheen de) publicatie van een wettelijke schuldsanering wordt door veel mensen dan ook als zeer belastend ervaren (Jungmann 2001). Hierdoor weet de buitenwereld in wat voor problematische situatie zij zich bevinden. Er zijn schuldenaren die vanwege schaamte geen beroep doen op de Wsnp. In dat geval behouden de crediteuren alle juridische mogelijkheden om hun vorderingen te innen.

Aan deze directe materiële voordelen kan nog worden toegevoegd dat het wettelijk traject voor crediteuren minder tijdrovend is. Door 'nee' te zeggen

tegen een minnelijk voorstel kunnen zij besparen op de kosten van het eigen personeel dat belast is met de onderhandelingen met schuldhulpverleners en het controleren van de gemaakte afspraken. Door de Wsnp worden deze kosten voor een groot deel geëxternaliseerd, doordat bewindvoeders en rechters door de staat worden betaald.

2.1.3 *De immateriële voordelen*

Naast (mogelijke) materiële voordelen hebben wettelijke schuldsaneringen ook immateriële 'voordelen', zoals de sociale belasting voor de schuldenaar door het strengere toezicht. Ook het feit dat wettelijke schuldsaneringen worden uitgevoerd onder toezicht van de rechtbank, wordt wel als een immaterieel voordeel beschouwd.

Vertrouwen

De uitvoering van een wettelijke schuldsanering onder toezicht van de rechter wordt door een groep crediteuren als voordeel beschouwd. Zij hebben meer vertrouwen in de rechterlijke macht dan in schuldhulpverlenende organisaties, die zij toch eerder percipiëerden als een belangenbehartiger van de debiteur dan als een onafhankelijke derde. Omdat crediteuren dit vaak niet goed kunnen inschatten, heeft een deel van hen meer vertrouwen in de rechterlijke macht. Dit kan een aanleiding zijn om op een wettelijke schuldsanering aan te sturen.

Straf voor schuldenaar

Voor schuldenaren is een wettelijke schuldsanering een zwaardere procedure dan een minnelijke regeling. Zijn post wordt gecontroleerd waardoor de postbode (soms de bureu) weet dat op hen een wettelijke schuldsanering van toepassing is. Ook het toezicht van de bewindvoerder en de verplichting om hem voor bepaalde handelingen om toestemming te vragen wordt door schuldenaren als belastender ervaren dan de uitvoering van minnelijke regelingen. Ook de publicatie van de naam van de schuldenaar in de staatscourant wordt door schuldenaren wel als belastend ervaren. Er zijn crediteuren die medewerking aan een minnelijke regeling weigeren, om de schuldenaar zo te 'straffen' met een wettelijke schuldsanering.

2.1.4 *Wettelijke belemmeringen*

Er zijn ook crediteuren die vanwege wettelijke invorderingsregels niet mogen meewerken aan minnelijke schuldregelingen. Organisaties zoals sociale diensten, het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en de Sociale verzekeringsbank (Svb) zijn gehouden aan een wettelijk kader. De inhoud van dat kader kan een belemmering vormen om mee te werken aan een minnelijk schuldregelingsvoorstel. Het CJIB ging in 2000 bijvoorbeeld alleen akkoord met

minnelijke regelingen als de boete volledig werd terugbetaald (Research voor Beleid, 2000: 15).

2.2 De contra-indicaties ten aanzien van schuldenaren

Ten aanzien van schuldenaren luidt de impliciete aanname in de beleidstheorie dat degenen waarvoor geen minnelijke regeling getroffen kan worden, altijd een beroep doen op de rechter. In de praktijk blijkt dit echter niet het geval. In 2000 deed naar schatting slechts de helft van degenen die er voor in aanmerking kwamen een beroep op de Wsnp (Jungmann 2001: 14). Om inzicht te krijgen in de overwegingen van schuldenaren is in opdracht van het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening een explorerend onderzoek uitgevoerd (Jungmann 2002). Hieronder staan kort de meest in het oog springende resultaten.

2.2.1 *Wettelijke schuldsanering te zwaar*

Een wettelijke schuldsanering heeft een veel grotere impact op het dagelijks leven van een schuldenaar dan een minnelijke schuldregeling. Zoals beschreven in paragraaf 3.1.3 zijn er schuldenaren die bijvoorbeeld vanwege het strengere toezicht door de bewindvoerder of de postblokkade geen beroep op de rechter doen. Het was bij aanvang van het uitvalonderzoek al bekend dat er schuldenaren zijn die geen beroep doen op de Wsnp omdat zij een wettelijke schuldsanering te ingrijpend vinden (Jungmann e.a. 2001). Sommige crediteuren anticiperen hier zelfs op. Zij gaan bijvoorbeeld niet akkoord met een minnelijke schuldregeling omdat zij verwachten dat de schuldenaar niet om een wettelijke schuldsanering zal verzoeken. Als er dan geen minnelijke schuldregeling tot stand komt en de schuldenaar doet geen beroep op de Wsnp, kan de crediteur zijn invorderingsmaatregelen voortzetten. Dit is voor een crediteur met name interessant als er, voordat de minnelijke schuldhulpverlening begon, al beslag op het inkomen van de schuldenaar was gelegd. Dit beslag kan dan gewoon, zonder te zijn geschorst, doorlopen na het mislukken van de minnelijke regeling (Jungmann, 2000). Uit het onderzoek kwam overigens ook naar voren dat er een groep schuldenaren is (getypeerd als strategen) die om opportunistische redenen buiten het bereik van de rechtbank en de daarmee gepaard gaande openbaarheid wilden blijven

2.2.2 *Wsnp is afgeraden door schuldhulpverlener of advocaat*

Schuldhulpverleners of een advocaat raden schuldenaren ook wel af om een wettelijke schuldsanering aan te vragen, bijvoorbeeld omdat ze denken dat de schuldenaar toch niet wordt toegelaten tot de Wsnp. Al voor de inwerking-treding van Wsnp heeft Recofa een lijst met aanbevelingen opgesteld om

rechters een handvat te bieden bij de uitvoering van hun nieuwe taak. Rechters zijn niet gebonden aan de aanbevelingen. Zij geven de rechter slechts een handvat. Een van de aanbevelingen luidt dat schuldenaren met een fraudeschuld die minder dan vijf jaar, voordat er een wettelijke sanering wordt aangevraagd, is ontdekt, niet worden toegelaten. Of een schuldenaar in een dergelijke situatie in de praktijk niet wordt toegelaten hangt af van het oordeel van de rechter. Een groep schuldhulpverleners raadt schuldenaren soms af om een beroep te doen op de Wsnp als zij denken dat de schuldenaar toch niet wordt toegelaten. De rechter krijgt dan niet eens de mogelijkheid een oordeel uit te spreken omdat de schuldenaar helemaal geen wettelijke schuldsanering aanvraagt.

3 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is de beleidstheorie van de Wsnp gereconstrueerd en beoordeeld. De analyse laat zien, dat de crediteurenautonomie is aangetast, doordat een aantal belangrijke juridische beginselen zijn opengebroken. Betalingsonmacht is een grond geworden waarop schuldenaren zich kunnen beroepen om niet aan het juridische beginsel gehouden te worden dat overeenkomsten moeten worden nagekomen. Crediteuren kunnen door de rechter gedwongen worden om mee te werken aan een wettelijke schuldsanering en eventueel resterende vorderingen kunnen omgezet worden in natuurlijke verbintenissen. De juridische instrumenten die crediteuren hebben om vorderingen te innen, zijn onbruikbaar zodra een schuldenaar is toegelaten tot een wettelijke schuldsanering.

Deze juridisch ingrijpende wijzigingen vormen echter voor crediteuren onvoldoende prikkel om vaker mee te werken aan minnelijke schuldregelingen. De financiële verschillen tussen minnelijk en wettelijk traject zijn veel te klein gebleken. De prikkels die de wetgever in de Memorie van Toelichting noemt, vormen maar in beperkte mate aanleiding voor crediteuren om minnelijke regelingen te prefereren boven wettelijke.

Daarnaast hebben wettelijke schuldsaneringen ook nog een aantal kenmerken die als contra-indicaties beschouwd kunnen worden voor het beoogde effect op het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties. Zaken zoals de postblokkade, gevolgen van recidive of het vertrouwen in de uitvoerders van de twee typen schuldregelingen geven crediteuren aanleiding om wettelijke schuldsaneringen juist te prefereren.

De wetgever heeft vanachter zijn juridische tekentafel onvoldoende kennis genomen van de ontwikkelingen in het bestaande minnelijk traject en de belangen van sommige groepen debiteuren. Maar het grootste gemis in de

beleidstheorie van de Wsnp is dat er te weinig is nagedacht over het crediteurenperspectief. De prikkels die de wetgever noemt in de Memorie van Toelichting liggen vooral op het fundamenteel juridische vlak, namelijk de aantasting van de crediteurenautonomie. Bij de voorbereidingen is wel veel aandacht besteed aan de bestaande faillissementswet, maar nauwelijks aan de aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject en de belangen van crediteuren. Deze werkwijze heeft geleid tot een wet, waarin het doorbreken van juridische beginselen centraal staat, maar waarin de maatschappelijk krachtsverhoudingen binnen het veld van de schuldhulpverlening ten onrechte buiten beschouwing zijn gebleven.

De inwerkingtreding van de Wsnp was voor crediteuren aanleiding hun positie te heroverwegen. Hieruit bleek dat wettelijke schuldsaneringen in veel opzichten geen onaantrekkelijk alternatief waren. In de praktijk levert een wettelijke schuldsanering soms misschien in direct financiële zin iets minder op, maar daar staat een aantal belangrijke voordelen tegenover. Vanuit het in dit hoofdstuk gehanteerde bredere perspectief wordt duidelijk dat na de invoering van de Wsnp 'nee' zeggen tegen een minnelijke regeling voor crediteuren goedkoper is geworden. Zo werd het tegenovergestelde bereikt van hetgeen de wetgever voor ogen stond.

4 | De uitvoering van minnelijke schuldhulpverlening

1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de invloed van de uitvoering van minnelijke schuldhulpverlening op de ontwikkeling van het slagingspercentage behandeld. Ten behoeve daarvan wordt allereerst een typering gegeven van de drie uitvoeringsprincipes¹ die Van der Veen (1990) onderscheidt. Deze hebben betrekking op de mate waarin uitvoeringsambtenaren bij de toepassing van regels expliciete beleidsvrijheid hebben om rekening te houden met de omstandigheden van het geval. Vervolgens wordt beschreven hoe de uitvoeringspraktijk is veranderd bij de organisaties waar casestudies zijn uitgevoerd. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan de wijzigingen in de NVVK Gedragscode schuldregeling. Deze bevat de belangrijkste principes van het minnelijk traject, en wordt door de meeste schuldhulpverlenende organisaties gehanteerd. De Gedragscode is, mede vanwege de inwerkingtreding van de Wsnp, per 1 januari 2000 gewijzigd.

Het belangrijkste verschil tussen de oude en nieuwe Gedragscode is, dat in de nieuwe versie de zogeheten discretionaire ruimte van de schuldhulpverleners zo veel mogelijk is beperkt. Discretionaire ruimte is de vrijheid die uitvoerders van beleid hebben bij het toepassen van regels. De oude Gedragscode bood expliciet een zekere onderhandelingsruimte tussen crediteuren en schuldhulpverlenende organisaties over de kenmerken van schuldregelingen. In de nieuwe Gedragscode is deze zo veel mogelijk beperkt door termen zoals 'in principe' te schrappen. Dit draagt enerzijds bij aan rechtsgelijkheid, maar leidt er anderzijds toe, dat hulpverleners geen ruimte meer hebben om schuldregelingen af te stemmen op het specifieke geval. Aan het eind van dit hoofdstuk worden de geconstateerde veranderingen in de uitvoering gekoppeld aan de uitvoeringsprincipes van Van der Veen. Dit biedt de mogelijkheid om

1 Van der Veen hanteert de term uitvoeringsstrategieën. Er is hier voor gekozen om daarvoor in de plaats over uitvoeringsprincipes te spreken omdat een strategie een plan is volgens welke men te werk gaat (Van Dale). Bij de onderscheiden uitvoeringspraktijken gaat het om de vrijheid die de regels moeten bieden aan uitvoerders bij de uitoefening van hun taak. Omdat het niet gaat om de keuzes van de uitvoerders, maar om de vrijheid die de beleidsmakers of wetgever aan de uitvoerders wil geven, wordt hier de term uitvoeringsprincipe in plaats van uitvoeringsstrategie gebruikt.

een relatie te leggen tussen de uitvoeringspraktijk en de ontwikkeling van het slagingspercentage.

2 UITVOERINGSPRINCIPES

Bij de uitvoering van regels hebben uitvoeringsambtenaren altijd enige mate van discretionaire ruimte (Van Gunsteren 1976). Het is nagenoeg onmogelijk om beleid of wetgeving te formuleren, waarin geen begrippen staan die tot op zekere hoogte onbepaald zijn en in de uitvoeringspraktijk moeten worden ingevuld. Regels zijn niet dusdanig te verfijnen, dat zij ondubbelzinnig op alle situaties die een uitvoerder in de praktijk tegenkomt, toepasbaar zijn en tegelijkertijd de doelstellingen van het beleid of de wetgeving bereikt worden (Ringeling 1978, Lipsky 1980). Mede op basis van werk van Mashaw (1983) en Kagan (1978) onderscheidt Van der Veen (1990) drie uitvoeringsprincipes. Hij onderscheidt deze op basis van de expliciete (beleids)vrijheid die de regels bieden aan uitvoeringsambtenaren. De drie onderscheiden principes zijn, het discretionaire, professionele en het bureaucratische principe.

2.1 Het discretionaire uitvoeringsprincipe

Bij het discretionaire uitvoeringsprincipe is het beoogde doel van de regels belangrijker dan een uniforme uitvoering. De regels zijn zo geformuleerd, dat uitvoerders expliciet de ruimte hebben om per individueel geval te handelen (Ringeling 1978). De onvermijdelijke discretionaire ruimte wordt niet weggerationaliseerd door gedetailleerde regels bestaande uit een zo veel mogelijk afgebakende terminologie, maar wordt juist als instrument ingezet om de doelstellingen van het beleid of van wetgeving te bereiken. De geboden ruimte moet de doeltreffendheid van de uitvoering ten goede komen. Om de juiste afwegingen te maken, wordt van uitvoerders verwacht dat zij een inhoudelijke taakopvatting hebben die gebaseerd is op een bepaalde (ambtelijke) cultuur. Er wordt verwacht dat men een *inner sense of duty* heeft, dat leidend is bij het nemen van besluiten (Burke 1986). Van de uitvoerders wordt verwacht dat zij in de uitvoering van hun werkzaamheden gericht zijn op rechtvaardige effecten van hun handelingen en/of besluiten. Bij regels die volgens het discretionaire uitvoeringsprincipe zijn geformuleerd, probeert het management niet om uitvoerders zo veel mogelijk te controleren, maar om een bepaalde (ambtelijke) cultuur in stand te houden en nieuwkomers te socialiseren. Dat controle op de feitelijke uitvoering niet de hoogste prioriteit heeft, komt ook doordat de controlemogelijkheden beperkt zijn. Regels op basis van het discretionaire principe moedigen uitvoeringsambtenaren aan om besluiten te nemen, waarin de context in het uiteindelijke besluit een rol speelt. Dit heeft tot gevolg dat controle alleen mogelijk is door zaken heel gedetailleerd te behandelen

en de besluitvorming die heeft plaatsgevonden grondig te analyseren. Dit kan dus alleen steekproefsgewijs gebeuren. In de literatuur wordt de positie van uitvoerders van regels gebaseerd op het discretionaire principe, ook wel omschreven als een met een hoge mate van *operationele autonomie* (Protas 1979).

Bij een juiste inhoudelijke taakopvatting kunnen regels gebaseerd op het discretionaire principe heel doeltreffend zijn. Het risico bestaat echter, dat als die taakopvatting niet (meer) overeenkomt met de visie van de beleidsmakers c.q. regelgevers, de grote discretionaire ruimte contraproductief wordt. Het discretionaire principe biedt ook de mogelijkheid om allerlei eigen regels toe te passen of eigen cliënttypologieën te introduceren. Hiermee wordt bedoeld dat uitvoerders bijvoorbeeld cliënten met bepaalde kenmerken ongezien bepaalde eigenschappen toedichten. (Bijvoorbeeld dat het voor moeders met kleine kinderen onmogelijk is om passend werk te vinden en zij dus niet gestimuleerd hoeven te worden om zich op dit vlak maximaal in te spannen.) Hierdoor kunnen er aanzienlijke verschillen optreden tussen de beoogde en de feitelijke uitvoering, zonder dat deze (direct) worden gesignaleerd. Als eigen regels of cliënttypologieën frequent worden toegepast, bestendigen zij zichzelf en worden op enig moment 'eigen' beleid, dat ook in de socialisatie van nieuwe medewerkers weer wordt doorgegeven. De grote discretionaire ruimte waarover uitvoerders beschikken, maakt van hen dan eigenlijk mede-beleidsmakers (Lipsky 1980, Vinzant Denhardt 2000).

2.2 Het professionele uitvoeringsprincipe

Bij het professionele uitvoeringsprincipe is het beoogde doel van de regels eveneens belangrijker dan een uniforme uitvoering. Het gebruik van de discretionaire ruimte is ook hier het belangrijkste instrument in de uitvoering. Het verschil met het discretionaire uitvoeringsprincipe is echter, dat het gebruik van de discretionaire ruimte in de uitvoering wordt gelegitimeerd door toepassing van een door een professie gedeeld normen- en waardenstelsel waarin ook service en klanttevredenheid een belangrijke rol spelen (Van der Veen 1990: 75, Mosher 1968, Mashaw 1983). Het professionele uitvoeringsprincipe kan alleen als uitgangspunt van beleid of wetgeving worden genomen, als de uitvoerders *professionals* zijn. Een beroep kan als professie worden aangemerkt als er sprake is van onder meer de volgende kenmerken (Etzioni 1964, Wirtz 1994, Benschop 1990):

- gedeelde deskundigheid door bijvoorbeeld collegiale intervisie;
- de opleiding en socialisatie onder toezicht staan van de beroepsgroep zelf;
- de leden van de beroepsgroep grote autonomie hebben bij de uitoefening van hun vak;
- er een gedragscode of ethische code is, waarin handelingsvoorschriften staan;

- er een beroepsorganisatie is ;
- een altruïstische dienstverlening tot de kern van de werkzaamheden behoort (dit wil zeggen dat de *professionals* het belang van hun cliënten centraal hebben staan);
- een eigen vorm van tuchtrecht, op grond waarvan leden bij (herhaalde) overtreding van de beroepsregels uit het ambt gezet kunnen worden.

Professies verschillen in de mate waarin zij het gebruik discretionaire ruimte aanmoedigen. Het is sterk afhankelijk van de interpretatie van hun professionele rol (Van der Veen 1990: 145). Door beleidsmakers kan een proces van professionalisering worden ingezet als middel om discretionaire ruimte te legitimeren (Vinzant Denhardt 2000: 217).

2.3 Het bureaucratische uitvoeringsprincipe

Het derde principe op basis waarvan regels geformuleerd kunnen worden, is het bureaucratische uitvoeringsprincipe. In tegenstelling tot het discretionaire en het professionele principe waarin het *doel* centraal staat, draait het bij het bureaucratische uitvoeringsprincipe om de *uitvoering*. Beleidsvrijheid wordt in dit principe als een probleem beschouwd. Bij het formuleren van regels wordt dan ook geprobeerd om alle termen zo strikt en gedetailleerd mogelijk te definiëren teneinde de discretionaire ruimte zo beperkt mogelijk te laten zijn. Voor het management zijn toezicht en controle belangrijke aandachtspunten (Van der Veen 1990: 18). De controle is gericht op de vraag of de regels nauwkeurig worden toegepast. Hierbij is de mate waarin de uitvoering leidt tot de beoogde doelstellingen van ondergeschikt belang. Van de uitvoeringsambtenaren wordt verwacht dat zij hun werk neutraal doen en geen 'eigen' overwegingen gebaseerd op een *inner sense of duty* laten meespelen of een professionele norm hanteren. Er wordt een Weberiaans neutrale uitvoering van beleid beoogd, gekenmerkt door een puur instrumentele taakopvatting. Kenmerkend voor het bureaucratische uitvoeringsprincipe is dan ook, dat de controle intensief en sterk hiërarchisch georganiseerd is. Er is sprake van een geringe delegatie van bevoegdheden en van omvangrijke interne regels en instructies (Van der Veen 1990: 145). Doordat toepassing van de regels het centrale doel is, kan het werk van uitvoeringsambtenaren ook redelijk goed gecontroleerd worden.

2.4 Het meest doeltreffende uitvoeringsprincipe

Alle drie de uitvoeringsprincipes hebben voor- en nadelen. In het algemeen kan aangenomen worden dat de complexiteit van het te reguleren terrein bepalend is voor het meest doeltreffende principe. Het discretionaire en profes-

sionele principe zijn het meest doeltreffend op terreinen waar uitvoeringsambtenaren binnen een complexe werkelijkheid werken. Kenmerken hiervan zijn bijvoorbeeld een sterke differentiatie binnen de cliëntengroep (Van der Veen 1990: 156) en een grote verscheidenheid aan situaties waarvoor cliënten om hulp vragen. Situaties waarvan het vaak moeilijk tot onmogelijk is deze vooraf uitputtend in kaart te brengen en situaties waarin uitvoeringsambtenaren met meerdere organisaties en/of individuen te maken hebben. Ook de veelheid van regelgeving speelt een rol. Hoe meer regels moeten worden toegepast, des te moeilijker is een strikt formele rationele toepassing (Van der Veen 1990, Lipsky 1980, Handler 1979). Met name als de regels geen betrekking hebben op objectieve gegevens, zoals de hoogte van het inkomen, maar op sociale variabelen zoals bijvoorbeeld iemands inspanningen om werk te vinden (Van der Veen 1990: 151).

Een bureaucratisch principe is het meest doeltreffend op niet al te complexe terreinen, waar de regelgeving niet te uitgebreid is en met name betrekking heeft op materiële variabelen. Hoe groter de mogelijkheden om het werk van uitvoeringsambtenaren te controleren, des te minder mogelijkheden hebben ze om informele regels of cliënttypologieën te ontwikkelen (Van der Veen 1990: 149). Over de doeltreffendheid van een formeel-legalistische uitvoering van beleid waar een bureaucratisch principe aan ten grondslag ligt schrijft Van der Veen (1990: 158):

‘De mate waarin een formeel-legalistische uitvoering van beleid mogelijk is, wordt in de eerste plaats bepaald door de juridische en organisatorische vormgeving van het beleid en de uitvoering. De mate waarin in de uitvoering ook daadwerkelijk de doelstellingen van dat beleid verwezenlijkt kunnen worden is vooral afhankelijk van de sociale omstandigheden waarbinnen het beleid uitgevoerd moet worden. De ideaaltypische bureaucratische rationaliteit, waarin de formele en de instrumentele aspecten samenvallen, is dus in de eerste plaats afhankelijk van sociale factoren en minder van de juridische vormgeving van wet- en regelgeving of de organisatorische structuur van de uitvoering.’

Bij de keuze van een principe moet volgens hem vooral gekeken worden naar de complexiteit van de werkelijkheid, die met het beleid of wetgeving gereguleerd moet worden. Een bureaucratische principe waarbij de uitvoering neutraal is, kan beschouwd worden als het meest ideale principe. Maar als het door de complexiteit van de werkelijkheid voor uitvoeringsambtenaren nagenoeg onmogelijk is om de regels formeel-legalistisch uit te voeren, dan kan een discretionaire of professionele principe toch de voorkeur genieten.

3 ONTWIKKELINGEN IN DE UITVOERING

De wijze van uitvoering van minnelijke schuldregelingen is in de onderzochte periode ingrijpend gewijzigd. Een belangrijke impuls daarvoor is de invoering van een nieuwe NVVK Gedragscode in 2000. In deze paragraaf worden allereerst de effecten daarvan beschreven, waarna daarvan los staande ontwikkelingen worden behandeld.

3.1 De wijzigingen onder invloed van de NVVK Gedragscode Schuldregeling 2000

De meeste schuldhulpverlenende organisaties werken op basis van de NVVK Gedragscode. Deze is in 1979 door kredietbanken opgesteld, toen zij in de praktijk merkten dat er behoefte bestond aan een uniform kader (zie hoofdstuk twee). Sindsdien is zij wel op details gewijzigd, maar nooit zo ingrijpend als in 2000.² In deze paragraaf worden de belangrijkste wijzigingen behandeld. Deze zijn gericht op de realisatie van een werkelijk uniform voortraject dat goed aansluit op de Wsnp. Het kenmerkende verschil tussen de twee Gedragscodes is, dat de oude gebaseerd was op *uitgangspunten* en de nieuwe op *voorschriften*. Ingedeeld naar de uitvoeringsprincipes van Van der Veen, is de oude Gedragscode een voorbeeld regelgeving op basis van het discretionaire uitvoeringsprincipe en de nieuwe een voorbeeld van het bureaucratische uitvoeringsprincipe. Dat de NVVK voor een ander uitvoeringsprincipe heeft gekozen als basis van de voorschriften in de Gedragscode kan afgeleid worden uit het schrappen van onbepaalde termen zoals 'in principe' en 'globaal'. Hierdoor is de discretionaire ruimte van schuldhulpverleners zo veel mogelijk beperkt (NVVK-studiedag 14 december 1999; Schruer 2000a; Schruer e.a. 2000). Het primaire doel hiervan is om de uitvoering van schuldregelingen te uniformeren. De oude Gedragscode was niet bindend voor NVVK-leden. Onderaan de Gedragscode stond: 'De Gedragscode is noch juridisch bindend voor de bij de NVVK aangesloten volkskredietbanken, noch voor banken, financieringsondernemingen of anderen. Toch mag verwacht worden dat de Gedragscode een grote bijdrage levert tot efficiënt en verantwoord samenspel van schuldeisers, schuldenaars en bemiddelaars.'

Vanuit de wens om een uniforme uitvoering te realiseren, is de nieuwe Gedragscode wel bindend voor NVVK-leden. Om leden die afwijken van de Gedragscode aan te kunnen spreken, is er een geschillencommissie ingesteld waar crediteuren en schuldenaren kunnen klagen in het geval een NVVK-lid niet conform de Gedragscode handelt. Het *ultimum remedium* voor het afwijken

2 Voor volledige tekst van de oude en nieuwe Gedragscode Schuldregeling zie bijlage twee.

van de Gedragscode is, royerling door de geschillencommissie (art. 14.3 en 15).

3.1.1 *De belangrijkste wijzigingen in de Gedragscode*

Duur van minnelijke schuldregelingen

De oude Gedragscode bepaalde dat een schuldenaar in principe niet langer dan 36 maanden zijn volledige aflossingscapaciteit moest aanwenden om zijn schulden af te betalen. De term 'in principe' bood schuldhulpverleners de mogelijkheid om in bijzondere gevallen een schuldregeling te treffen die langer dan drie jaar duurde. Zij benutten deze opening bijvoorbeeld in gevallen waarin er recent nog nieuwe schulden waren aangegaan of waarin deze het gevolg waren van fraude. In de nieuwe Gedragscode is de term 'in principe' geschrapt. Schuldregelingen mogen niet langer duren dan 36 maanden. Door deze wijziging wordt het verschil op dit punt met wettelijke schuldregelingen overigens juist groter in plaats van kleiner. Wettelijke schuldsaneringen duren in principe drie jaar, maar in uitzonderlijke gevallen kan daarvan worden afgeweken tot een maximum van vijf jaar (art. 343 lid 2 Fw).

Het aanwenden van de hele aflossingscapaciteit

In 1997 waren er verschillende methoden in omloop om de aflossingscapaciteit te berekenen: de NVVK-methode, de globale en de zuivere budgetmethode (De Greef 1992, Van Dorp 1992). De NVVK-methode ging destijds uit van het netto inkomen van schuldenaren. Zij mochten maandelijks een bedrag houden, dat gelijk was aan 94% van de netto bijstandsnorm. Inkomen boven deze grens, kwam ten goede aan de crediteuren. Bij de globale budgetmethode worden geen vaste bedragen gehanteerd. De aflossingscapaciteit wordt per individueel geval berekend aan de hand van een aantal kernuitgaven zoals huur, energie en ziektekostenverzekering. Schuldenaren die een hoge huur hebben, mogen in deze methode een hoger bedrag houden om van te leven. Ook het aantal kinderen is bepalend voor de hoogte van de aflossingscapaciteit. In de NVVK-methode werd alleen rekening gehouden met het al dan niet aanwezig zijn van kinderen in een huishouden. De zuivere budgetmethode is een variant op de globale budgetmethode. Het verschil is, dat niet een aantal belangrijke inkomsten- en uitgavenposten worden meegenomen, maar dat alle posten in de berekening worden betrokken. De maximale aflossingscapaciteit wordt berekend door met behulp van referentiecijfers de uitgaven op een laag basisniveau te zetten. Het grootste nadeel van de zuivere budgetmethode is dat de berekening heel tijdrovend is. Daarom werden in 1997 met name de globale budgetmethode en de NVVK-methode door schuldhulpverlenende organisaties gehanteerd en soms een combinatie van deze twee methoden. Zij gebruikten dan standaard de NVVK-methode en weken daar alleen van af in gevallen, waarin de schuldenaar vaste lasten had die sterk afweken van het gemiddelde. Door dan wel de principes van de globale budgetmethode toe te passen, kon

het voorkomen dat iemand meer overhield dan de NVVK-methode voorschreef, maar het kon ook voorkomen, dat iemand minder overhield. Ook kwam het bij uitzondering voor dat een schuldenaar moest rondkomen van de beslagvrije voet. Dit gebeurde bijvoorbeeld in gevallen waarin een crediteur dit als voorwaarde stelde om mee te werken aan een schuldregelingsvoorstel. Door aan deze eis toe te geven, kon de schuldhulpverlening een schuldenaar dan toch in drie jaar uit de schulden helpen. Gaf men niet toe aan de eis, dan zou het doorgaans veel langer duren voordat iemand weer schuldevrij was (Beekmans e.a., 1996: x iii).

In de nieuwe Gedragscode heeft een hulpverlener geen vrijheid om rekening te houden met de omstandigheden van de schuldenaar bij de vaststelling van de aflossingscapaciteit. In alle gevallen moet deze volledig worden afgedragen (art. 8.1 nieuwe Gedragscode).

Controle van de aflossingscapaciteit

De nieuwe Gedragscode bepaalt dat minimaal eens per jaar wordt gecontroleerd of de berekende aflossingscapaciteit (of tegenwoordig VTLB) nog steeds correct is (art. 9.4 nieuwe Gedragscode). Ook is bepaald dat uitbetaling aan crediteuren bij schuldbemiddelingen niet meer maandelijks plaatsvindt, maar in principe aan *het einde* van de regeling (art. 9.2 nieuwe Gedragscode). Voorheen werd de aflossingscapaciteit vaak alleen *bij aanvang* van de schuldbemiddeling berekend. In theorie konden crediteuren profiteren van een eventuele stijging van de aflossingscapaciteit, maar bij gebrek aan hercontroles gebeurde dat zelden. Als de schuldenaar in inkomen achteruit ging, dan vroeg deze doorgaans wel een herberekening aan, op grond waarvan de aflossingscapaciteit dan werd bijgesteld. De nieuwe Gedragscode levert op dit punt voor crediteuren dus een voordeel op, omdat zij dankzij de controles ook profiteren van een eventuele inkomensstijging.

Gedeeltelijke oplossing van de schuldsituatie

In de nieuwe Gedragscode is opgenomen dat *alle* crediteuren mee moeten werken aan een schuldregeling (art. 7 nieuwe Gedragscode). In de oude stond dat er bij uitzondering schuldregelingen konden worden getroffen waar niet alle crediteuren aan meewerken. In het voormalige art. 17 stond hierover, 'dat in het geval waarin de schuld van één crediteur een onevenredig groot deel van het schuldenpakket vertegenwoordigde en er daardoor geen schuldregeling tot stand kon komen, die schuld buiten de schuldregeling kon worden gehouden'. In de praktijk betekende dit, dat bij een schuldenpakket waarin bijvoorbeeld een financieringsmaatschappij vanwege een persoonlijke lening of een sociale dienst vanwege een fraudeschuld weigerde mee te werken, deze werd verzocht zijn vordering voor drie jaar te bevroren. Er werd dan een schuldregeling voor de overige schulden getroffen. Na afloop van de schuldregeling

had de schuldenaar dan nog maar één crediteur over. Er was dan nog wel sprake van een schuldsituatie, maar niet meer van een *problematische*.

Gelijke berechting van de crediteuren

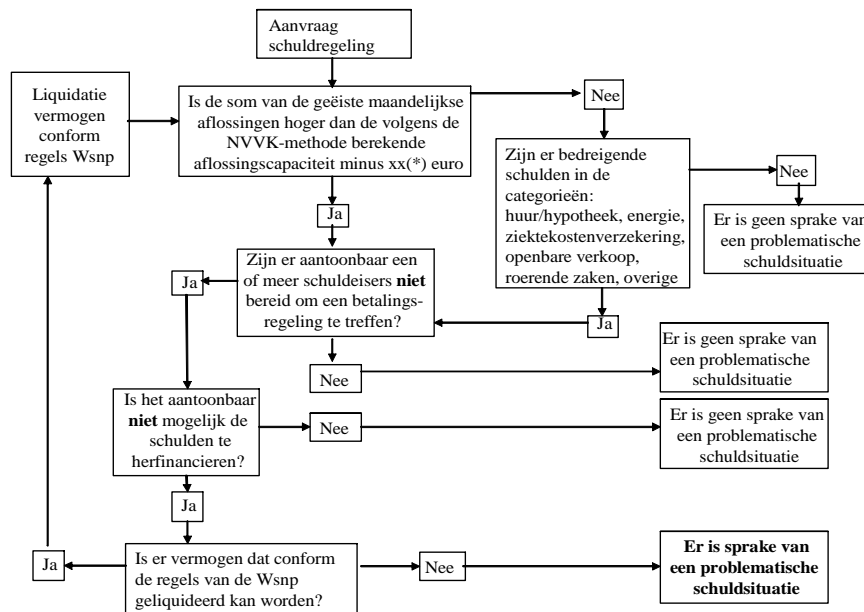
De oude Gedragscode bepaalde dat het *uitgangspunt* van minnelijke schuldregelingen is, dat crediteuren gelijk worden behandeld. Maar in de praktijk werd er ruim omgegaan met de toepassing van gelijkberechting. Crediteuren hebben juridisch niet allemaal dezelfde positie. Het maakt een groot verschil of een crediteur een preferente of concurrente positie heeft. In de nieuwe Gedragscode is in art. 10 het woordje 'uitgangspunt' weggehaald. Alleen crediteuren met een wettelijke preferentie krijgen een uitkering, die twee maal zo hoog is als de concurrente crediteuren. Het concept van 'feitelijk preferente crediteur' met de daarbij behorende voordelen is afgeschaft.

Honorering van de hulpvraag

Ten behoeve van de nieuwe Gedragscode is een rekensom ontwikkeld die bepalend is voor het predikaat 'problematische schuldsituatie'. Alleen als daarvan sprake is, komt een schuldenaar voor hulp in aanmerking. Voorheen werd er slechts een globale analyse gemaakt van het schuldenpakket en van de mogelijkheden om een schuldregeling te treffen. Ten behoeve hiervan werd er ook wel een zogenaamde moraliteitstoets uitgevoerd. Bij een enkele hulpverlenende organisatie hield die toets in, dat er geanalyseerd werd of de schuldenaar wel te goeder trouw had gehandeld. Bij veruit de meeste organisaties werd slechts een globale inschatting gemaakt of de schuldenaar echt gemotiveerd was om zich te laten helpen en of zijn succes afhankelijk was van externe hulp. Of een schuldenaar geholpen werd, hing dus sterk af van het oordeel van de hulpverlener die de *intake* deed

De rekensom die tegenwoordig wordt gemaakt om te bepalen of iemand zich in een problematische schuldsituatie bevindt, is ontwikkeld in samenspraak met onder andere de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN). Uitgangspunt voor deze som is de definitie van een problematische schuldsituatie (art. 4 nieuwe Gedragscode). Hier is sprake van als de maandelijkse aflossingen hoger zijn dan de volgens de NVVK-methode berekenende aflossingscapaciteit minus ongeveer € 100, er bedreigende schulden zijn en/of de schuld niet opnieuw gefinancierd kan worden en een of meer crediteuren niet mee willen werken. Discussies met crediteuren of een schuldsituatie al dan niet problematisch was, waren aanleiding om te voorzien in deze rekensom.

Figuur 3: Bijlage een van de NVVK Gedragscode: berekening of een schuldsituatie problematisch is



(*) Het bedrag in de berekening wordt van tijd tot tijd geïndexeerd en daarom is hier geen bedrag opgenomen.

Een problematische schuldsituatie alleen, is onvoldoende om in behandeling te worden genomen. Ook de nieuwe Gedragscode voorziet in de mogelijkheid een schuldenaar af te wijzen als de hulpverlening twijfelt aan de moraliteit van de schuldenaar (NVVK 2000). Het verschil met de oude situatie is dus, dat schuldenaren van wie de moraliteit buiten kijf staat, voorheen altijd geholpen werden, en nu alleen als zij een schuldsituatie hebben die voldoet aan alle kenmerken van boven aangehaalde definitie.

Inkomensverhogende inspanningen

Meestal is de schuldenaar niet in staat de totale schuld in 36 maanden af te betalen. Dit betekent, dat aan crediteuren wordt gevraagd een deel van de vordering kwijt te schelden. Het is rechtvaardig om in ruil voor die kwijtschelding van een schuldenaar te verlangen, dat hij zoveel mogelijk terugbetaalt tijdens de eigenlijke schuldregeling. Hier kan invulling aan worden gegeven door van de schuldenaar te verlangen dat hij probeert zijn inkomen tijdens de schuldregeling te verhogen. In de oude Gedragscode werd dit niet (expliciet) van schuldenaren gevraagd. Om dit hiaat weg te nemen, staat in het

huidige art. 9.3 dat een schuldenaar zich maximaal moet inspannen. Er wordt echter geen uitwerking gegeven van de eisen die in dit kader gesteld worden en eventuele consequenties voor schuldenaren die daar niet aan voldoen.

De afschaffing van geconditioneerde kwijting

Als een schuldenaar niet in staat is om in maximaal 36 maanden zijn totale schuld af te betalen, wordt van de crediteuren gevraagd het restant kwijt te schelden. Zij worden niet omgezet in natuurlijke verbintenissen waardoor er ook geen 'papieren' verplichting blijft bestaan om de vorderingen alsnog te betalen. Onder de oude Gedragscode werden veel schuldregelingen getroffen op basis van geconditioneerde kwijting. Dit houdt in, dat crediteuren restanten alleen kwijtschelden als de schuldenaar zijn verplichtingen gedurende de schuldbemiddeling naar behoren nakomt én bovendien zijn financiële positie niet verandert. Als een schuldenaar voorheen meer ging verdienen, dan konden crediteuren op grond van de geconditioneerde finale kwijtingsclausule besluiten af te zien van de kwijtschelding. Dit maakte het voor schuldenaren onaan-trekkelijk om gedurende de schuldregeling meer inkomsten te genereren; het kon voor crediteuren immers een grond zijn om af te zien van kwijtschelding. Onder de nieuwe Gedragscode is geconditioneerde kwijting niet meer mogelijk (art. 8.2 en 9.5). Ook als een schuldenaar meer gaat verdienen, moeten crediteuren het restant kwijtschelden. Bij aanvang wordt immers overeengekomen, dat de schuldenaar na maximaal 36 maanden schuldenvrij zal zijn. Als het inkomen stijgt, is dat een meevaller voor de crediteuren, maar gezien de gemaakte afspraak geen reden om de schuldregelingsovereenkomst te niet te doen en de schuldenaar geen schone lei te bieden.

3.1.2 Aan de Gedragscode gerelateerde wijzigingen

Bij de onderzochte organisaties zijn er ook beleidswijzigingen doorgevoerd die gerelateerd zijn aan de wijzigingen van de Gedragscode. Eind 1999 heeft de NVVK aanvullende voorschriften gegeven hoe moet worden omgegaan met respectievelijk vermogen en goederen van schuldenaren en het bieden van een keuze aan crediteuren ten aanzien van het type regeling (Studiedag NVVK 1999):

Vermogen

Als een schuldenaar over vermogen beschikt, moet dit ten goede komen aan de crediteuren. Vóór 2000 werd weinig aandacht besteed aan vermogen omdat algemeen werd aangenomen, dat mensen pas om hulp vragen als ze écht niets meer hebben. In het kader van de maximale inspanningsverplichting, is nu op het intakeformulier standaard de vraag naar vermogen opgenomen. Als er goederen zijn die als bovenmatige boedel beschouwd kunnen worden, dan moeten die verkocht worden en de opbrengst ten goede aan de crediteuren komen.

Voorkeur type regeling

Onder de oude Gedragscode bepaalde de schuldhulpverlener wat voor schuldregeling er werd aangeboden. Op grond van de nieuwe Gedragscode kunnen crediteuren hun voorkeur uitspreken voor een schuldsanering of schuldbemiddeling. Dit kan er toe leiden dat een deel van de vorderingen wordt opgelost door middel van een saneringskrediet en een deel door middel van een schuldbemiddeling. Vanwege de bewerkelijkheid van dergelijke gecombineerde regelingen, treffen veel organisaties deze tegenwoordig niet meer.

3.1.3 De veranderingen in de uitvoering door de nieuwe Gedragscode

Om na te gaan welke gevolgen de beleidswijzigingen in de Gedragscode hebben voor de wijze van uitvoering van schuldregelingen, zijn er dossiers bestudeerd. Er is onderzocht of de schuldregelingen die na de invoering van de nieuwe Gedragscode zijn getroffen, qua kenmerken verschillen van degenen die daarvoor tot stand zijn gekomen. Er is aldus een vergelijking gemaakt van schuldregelingen die zijn getroffen door tussenkomst van de acht onderzochte organisaties in 1997 en 2000. Vier van hen waren in de onderzochte periode lid van de NVVK. Omdat de inhoud van de nieuwe Gedragscode bindend is voor NVVK-leden, worden zij sinds 2000 gehouden aan de nieuwe voorschriften. Van de vier niet-leden, hebben drie zich wel gecommitteerd aan de nieuwe Gedragscode, omdat het management verwachtte dat dit zou bijdragen aan de doeltreffendheid van de schuldhulpverlening. Alleen GSD3 committeerde zich niet. Om na te gaan hoe groot de invloed van de nieuwe Gedragscode is, wordt in deze paragraaf aan de hand van de resultaten van de dossierstudie beschreven, hoe de kenmerken van de schuldregelingen veranderden.

De duur van minnelijke schuldregelingen

In 1997 troffen alle organisaties behalve GSD2 schuldregelingen die langer duurden dan 36 maanden. Er waren echter wel grote verschillen in de mate waarin de getroffen schuldregelingen de standaardtermijn overschreden. Ruim de helft van de schuldregelingen van GKB3 duurde langer dan 36 maanden, terwijl GKB4 slechts bij uitzondering de standaardtermijn overschreed. Desgevraagd vertelden de ondervraagde schuldhulpverleners dat zij nooit schuldregelingen troffen die langer dan 48 maanden duren. Gemiddeld duurden de regelingen waarin de standaardtermijn werd overschreden 42 maanden. De inwerkingtreding van de nieuwe Gedragscode heeft de duur van schuldregelingen teruggebracht. Alleen het AMW sloot in 2000 nog wel eens schuldregelingen af, die langer dan 36 maanden duurden.

Tabel 7: Percentage schuldregelingen dat langer duurde dan 36 maanden in 1997 en 2000

organisatie	1997			2000		
	aantal onderzochte schuldregelingen	aantal > 36 maanden	%	aantal onderzochte schuldregelingen	aantal > 36 maanden	%
GKB1	29	4	14	5	0	0
GKB2	103	6	6	27	0	0
GKB3	29	17	59	25	0	0
GKB4	60	2	3	16	0	0
GSD1	108	5	5	27	0	0
GSD2	13	0	0	15	0	0
GSD3	52	4	8	48	3	6
AMW	28	5	18	13	1	8

Berekening van de aflossingscapaciteit

Om de aflossingscapaciteit te berekenen, werd door de onderzochte organisaties in 1997 vaak een combinatie gehanteerd van de NVVK-methode en de globale budgetmethode. Om de uitvoering van minnelijke regelingen beter te laten aansluiten op de uitvoering van wettelijke schuldregelingen, zijn alle kredietbanken de aflossingscapaciteit volgens de NVVK-methode gaan berekenen. De andere organisaties bleven bovengenoemde combinatie uitvoeren (op GSD2 na, die alleen de globale budgetmethode hanteerde). Omdat de NVVK-voorschriften veel strakker zijn, kunnen de veranderingen getypeerd worden als een overgang naar grotere uniformiteit.

Tabel 8: Wijze waarop de onderzochte organisaties in 1997 en 2000 de aflossingscapaciteit berekenden

organisatie	1997	2000
GKB1	NVVK-methode	NVVK-methode
GKB2	NVVK-methode	NVVK-methode
GKB3	Combinatie NVVK-methode en globale budgetmethode	NVVK-methode
GKB4	Combinatie NVVK-methode en globale budgetmethode	NVVK-methode
GSD1	Combinatie NVVK-methode en globale budgetmethode	Combinatie NVVK-methode en globale budgetmethode
GSD2	Globale budgetmethode	Globale budgetmethode
GSD3	Globale budgetmethode	Combinatie NVVK-methode en globale budgetmethode
AMW	Combinatie NVVK-methode en globale budgetmethode	Combinatie NVVK-methode en globale budgetmethode

Gedeeltelijke schuldregelingen

In 1997 troffen veel schuldhulpverlenende organisaties ook regelingen, waarbij de vordering(en) van één of meer crediteuren buiten de regeling werden gelaten. De onderhavige crediteur werd dan verzocht zijn vordering 36 maanden te bevriezen, zodat de schuldregeling eerst kon worden uitgevoerd. Bevriezing van een schuld houdt in, dat de schuld weliswaar blijft bestaan, maar dat de crediteur geen invorderingsacties onderneemt en geen rente meer berekent. Na afloop moest de schuldenaar dan alleen nog die ene crediteur betalen. Het kwam ook voor, dat een crediteur wel een deel van zijn geld kreeg uit een schuldregeling, maar dat hij als enige geen kwijtschelding gaf na afloop. Ook in die gevallen had een schuldenaar na drie jaar alleen nog de schuld aan een enkele crediteur. In 1990 had 40 % van de schuldenaren een regeling waarbij één of meer crediteuren buiten de regeling gehouden werden (De Greef 1992: 116). Slechts 60% van de schuldenaren was dus na afloop van een schuldregeling helemaal schuldvrij. De schuldregeling had aldus tot gevolg gehad dat een schuldsituatie niet langer problematisch was. In 1997 troffen zeven van de acht onderzochte organisaties schuldregelingen, waarbij de vordering(en) van één of meer crediteuren niet werden betrokken. Alleen GKB1 trof geen regeling als niet alle crediteuren meewerkten. Dat bijna alle organisaties dit soort regelingen wél troffen, is een verklaring voor het hogere slagingspercentage destijds.

Tabel 9: Schuldregelingen waarin één of meer schulden buiten invordering zijn gesteld in 1997 en 2000

	aantal onderzochte schuldregelingen 1997	aantal met vorderingen buiten invordering	% waarin vorderingen buiten invordering zijn gesteld	aantal onderzochte schuldregelingen 2000	aantal met vorderingen buiten invordering	% waarin vorderingen buiten invordering zijn gesteld
GKB1	29	0	0	5	0	0
GKB2	103	9	9	27	1	3
GKB3	29	1	3	25	0	0
GKB4	60	7	12	16	0	0
GSD1	108	22	20	27	0	0
GSD2	13	2	15	15	1	7
GSD3	52	7	13	48	12	25
AMW	28	6	21	13	1	8

In 2000 troffen vier van de acht nog schuldregelingen waarbij één of meer vorderingen buiten de regeling werden gelaten. Alleen GSD3 hanteerde deze oplossing nog vaak (25%). Zij deed dat in verhouding zelfs nog vaker dan in 1997. De schuldhulpverleners die daar werken zeggen dat zij dat alleen doen als de schuldenaar dit preferereert boven een wettelijke schuldsanering. Zij bespreken alle opties met de schuldenaar nadat een of meer crediteuren

te kennen hebben gegeven niet akkoord te gaan met een minnelijke schuldregeling. Door de grootste vordering buiten invordering te stellen, kunnen de schuldhulpverleners in een aantal gevallen daarom toch nog een schuldregeling treffen. Zij zeggen dat zij met deze opstelling meer schuldenaren kunnen helpen. Omdat GSD3 geen lid is van de NVVK, is zij dus ook niet gehouden aan de Gedragscode.

De invoering van de nieuwe Gedragscode is een belangrijke reden voor de afname van het aantal gedeeltelijke schuldregelingen. Schuldhulpverleners die voorheen veel van dit soort regelingen troffen, voegen daaraan toe dat bevrozing van een schuld een *next-best* oplossing was.

Preferenties

In 1997 troffen alle organisaties regelingen, waarin de feitelijk preferente crediteuren uitbetaald kregen alsof zij juridisch preferent waren. In 2000 waren vijf organisaties hiermee gestopt vanwege de invoering van de nieuwe Gedragscode. Alleen GKB3, GSD3 en AMW deden dit nog wel. De ondervraagde schuldhulpverleners die nog wel feitelijke preferenties toekennen, zeggen dat zij dit alleen doen als daarmee een huisuitzetting of afsluiting kan worden voorkomen. Het gaat dan om gevallen waarin een gang naar de rechter voor een wettelijke schuldsanering, nog voordat de bereidheid tot medewerking van alle crediteuren is geïnventariseerd, ook geen optie meer is.

Tabel 10: Schuldregelingen waarbij in 1997 en 2000 één of meer feitelijk preferente crediteuren kregen uitbetaald alsof zij juridisch preferent waren

	aantal schuldregelingen in dossierstudie 1997	aantal dossiers waarin feitelijk preferente crediteuren werden betaald als juridisch preferent	% dossiers waarin feitelijk preferente crediteuren werden betaald als juridisch preferent	aantal schuldregelingen in dossierstudie 2000	aantal dossiers waarin feitelijk preferente crediteuren werden betaald als juridisch preferent	% dossiers waarin feitelijk preferente crediteuren werden betaald als juridisch preferent
GKB1	29	2	7	5	0	0
GKB2	103	4	4	27	0	0
GKB3	29	2	7	25	2	8
GKB4	60	7	12	16	0	0
GSD1	108	9	8	27	0	0
GSD2	13	2	15	15	0	0
GSD3	52	16	31	48	11	23
AMW	28	4	14	13	1	8

Honorering van een hulpvraag

In 1997 werden schuldenaren in behandeling genomen ongeacht de hoogte van hun schuld. Het feit dat iemand om hulp vraagt, werd beschouwd als een indicatie dat diegene er zonder hulp niet uitkomt. In 2000 namen alleen GSD2, GSD3 en AMW nog iedereen in behandeling. De andere organisaties berekenen tegenwoordig of iemand volgens het NVVK-stroomschema voor schuldhulpverlening in aanmerking komt.

Wel werd er in beide jaren aandacht besteed aan de moraliteit van de schuldenaar. Als de hulpverlening van mening was dat die niet voldoende was, dan werd een hulpverzoek afgewezen. In zowel 1997 als 2000 hadden de 27 ondervraagde hulpverleners verschillende ideeën over de inhoud van de moraliteitstoets. In de onderzochte periode zijn zij die niet anders gaan invullen. Voor ruim de helft van hen is de moraliteit voldoende, als de schuldenaar aangaf goed gemotiveerd te zijn om al het mogelijke te doen om uit de schulden te komen. Dit kon de hulpverlener bijvoorbeeld opmaken uit de bereidheid om een niet noodzakelijke auto weg te doen. De moraliteitstoets geldt dan als een inschatting van het gedrag van de schuldenaar in de toekomst. Voor vijf hulpverleners is de ontstaansgeschiedenis van de schuldsituatie de kern van de moraliteitstoets. Zij controleren hoe de schulden zijn ontstaan en wezen bijvoorbeeld mensen met een recente fraudeschuld (voorlopig) af. Zeven schuldhulpverleners hanteren de moraliteitstoets niet, omdat zij (denken) geen rechtvaardige inschatting te kunnen maken van de moraliteit van de schuldenaar. De verschillende benaderingen lopen ook dwars door de organisaties heen. Of een schuldenaar al dan niet aan een moraliteitstoets wordt onderworpen, is dus niet afhankelijk van de organisatie waar hij zich meldt, maar van de hulpverlener die de *intake* doet.

Toezicht op de uitvoering van de schuldregeling

Tijdens een schuldregeling kunnen de financiële omstandigheden van een schuldenaar wijzigen. In 1997 controleerden de ondervraagde hulpverleners deze alleen als de schuldenaar zelf aangaf dat daar aanleiding toe was. Bijvoorbeeld bij ontslag en een als gevolg daarvan gedaald inkomen. Op grond van de nieuwe Gedragscode moet er bij schuldbemiddelingen jaarlijks een controle van de bankafschriften plaatsvinden. In 2000 hebben alleen de medewerkers van de vier onderzochte kredietbanken geprobeerd om de hercontroles uit te voeren. Zij zijn daar niet in alle gevallen in geslaagd, omdat dit veel extra tijd kost en de werkdruk bij de onderzochte organisaties toch al hoog is.³ De schuldhulpverleners die bij de organisaties werken die geen lid van de NVVK zijn, zeggen geen hercontroles uit te voeren. Volgens hen wegen de resultaten

3 De verplichting om hercontroles uit te voeren is per 1 januari 2000 ingevoerd. Omdat de dossierstudie niet lang daarna is uitgevoerd, kunnen de genoemde problemen heel goed opstartproblemen zijn.

daarvan voor crediteuren niet voldoende op tegen het werk dat hercontroles kosten.

De mogelijkheid van een nieuwe schuldregeling na recidive

In 1997 konden schuldenaren die nieuwe schulden maakten bij alle onderzochte organisaties voor een nieuwe schuldregeling terecht. Zes organisaties (alleen GSD2 en GSD3 niet) stelden uiteenlopende voorwaarden aan een nieuwe behandeling. Bij GKB1, GKB2 en GKB4 moest er minimaal twee en bij GSD1 en AMW slechts 1 jaar verstreken zijn. Bij GKB3 was dat ook minimaal 1 jaar, maar moest er ook grond zijn om aan te nemen, dat de schuldenaar niet nog eens zou recidiveren. In 2000 hanteerden de onderzochte organisaties dezelfde voorwaarden als in 1997.

Het vermogen

In 1997 werd er bij de *intake* niet standaard gevraagd of de schuldenaar over vermogen beschikt. Alleen bij GKB1 en GKB4 kwam het eigen vermogen altijd ter sprake. Naar aanleiding van de nieuwe Gedragscode is de vraag naar vermogen in 2000 bij GKB2, GKB3, GSD2 en het AMW ook een standaardvraag geworden. Bij GSD3 wordt nog steeds niet naar vermogen gevraagd en bij GSD1 verschilt dat per medewerker. De schuldhulpverleners geven in de interviews aan het een gemis te vinden de antwoorden van de schuldenaar niet te kunnen controleren. Zij vinden het frustrerend dat leugens ten aanzien van dit onderwerp doorgaans niet als zodanig onderkend worden.

Slechts in 2% van de onderzochte schuldregelingen die in 1997 werden getroffen, hadden schuldenaren vermogen. Het ingebrachte bedrag varieerde van € 250 tot € 15.000. In 2000 was er in 3% van de schuldregelingen sprake van vermogen. De waarde varieerde toen van € 200 tot € 25.000. De grotere aandacht voor vermogen, heeft voor crediteuren dus nauwelijks extra geld opgeleverd, maar legitimeert de schuldregelingsvoorstellen wel meer. De schuldhulpverlener heeft als intermediair dan gedaan wat in zijn macht ligt.

Inhoudingen op de aflossingscapaciteit

Bij een minnelijke schuldregeling wordt 9% van de aflossingscapaciteit ingehouden. Bij een saneringskrediet is dit de rente op het saneringskrediet. Bij een schuldbemiddeling wordt een tegemoetkoming in de werkelijke kosten ingehouden, aangezien deze regelingen een stuk arbeidsintensiever zijn dan schuldsaneringen. In de periode 1997-2000 is het percentage dat wordt ingehouden niet veranderd.

3.2 De overige wijzigingen in de uitvoering

De werkwijze van de onderzochte organisaties zijn in de onderhavige periode ook veranderd op punten die niet door de Gedragscode of beleidsvoorschriften van de NVVK worden gereguleerd. Omdat deze veranderingen ook van invloed zijn op de ontwikkeling van het slagingspercentage, worden zij in deze paragraaf behandeld.

3.2.1 *Het vooraf wegwerken van 'lastige' crediteuren*

Schuldhulpverleners weten doorgaans van crediteuren waar zij frequent mee te maken hebben, of deze bereid zijn mee te werken aan schuldregelingen. Als zij tijdens een *intake* op de schuldenlijst een vordering tegenkomen van een crediteur die praktisch altijd weigert, dan adviseren ze de schuldenaar soms om die vordering af te betalen, voordat de schuldhulpverlening formeel van start gaat. Zodoende wordt voorkomen dat de schuldregeling mislukt door één enkele dwarsligger. Landelijk staat het CJIB bijvoorbeeld bij schuldhulpverleners bekend als een notoire weigeraar. Als schuldenaren enkele boetes hebben, wordt vaak geadviseerd die zo snel mogelijk te betalen. Dit advies wordt ook wel gegeven, als er andere crediteuren zijn, die consequent weigeren zolang zij niet de hele vordering terugbetaald krijgen. Welke crediteuren dit zijn, hangt af van de lokale situatie. Schuldhulpverleners noemen in dit kader vaak feitelijk preferente crediteuren zoals woningbouwverenigingen en energiebedrijven. Doorgaans werd het advies om een enkele crediteur vooraf volledig te betalen alleen gegeven ten behoeve van schulden die schuldenaren in een maand of drie konden afbetalen.

In 1997 was het algemeen gebruik om schuldenaren te adviseren enkele vorderingen af te betalen voordat de schuldhulpverlening werd opgestart. Alleen GKB1 en GKB3 gaven dit advies zelden of nooit. In 2000 wordt het advies nog steeds gegeven. Alleen bij GKB1 gebeurde het (zowel in 1997 als) in 2000 geen enkele maal. De nieuwe Gedragscode heeft geen effect gehad op dit gebruik.

Tabel 11: Schuldregelingen waarbij er een of meer vorderingen vooraf zijn afbetaald in 1997 en 2000

	aantal schuld- regelingen in dossierstudie in 1997	aantal dossiers waarin vorderingen vooraf zijn weggewerkt	% dossiers waarin vorderingen zijn weggewerkt	aantal schuld- regelingen in dossierstudie in 2000	aantal dossiers waarin vorderingen vooraf zijn weggewerkt	% dossiers waarin vorderingen zijn weggewerkt
GKB1	29	0	0	5	0	0
GKB2	103	9	9	27	2	7
GKB3	29	1	3	25	3	12
GKB4	60	7	12	16	4	25
GSD1	108	22	20	27	4	15
GSD2	13	2	15	15	0	0
GSD3	52	7	13	48	13	27
AMW	28	6	21	13	1	8

3.2.2 De inspanning per dossier

In 1997 schreven schuldhulpverleners vaak meerdere brieven naar crediteuren die aangaven niet mee te willen werken. Vaak belden zij er ook nog een aantal keer achteraan om de crediteur zijn weigering te laten heroverwegen. Met behulp van brieven en telefonades lichtten de hulpverleners de situatie van de schuldenaar en de noodzaak van een schuldregeling toe. Hoeveel er per crediteur werd geschreven en gebeld, verschilde per organisatie. Gemiddeld werden er drie brieven en twee telefoongesprekken gepleegd om een crediteur over te halen. Een belangrijke reden voor deze inspanningen was, dat de hulpverleners zich realiseerden dat als het niet tot een schuldregeling kwam, de schuldenaar doorgaans geen enkel toekomstperspectief had.

Vanwege de inwerkingtreding van de Wsnp, hebben vier van de acht onderzochte organisaties hun activiteiten om weigerende crediteuren over te halen beperkt. De medewerkers van GKB1, GKB2, GKB3 en het AMW sturen tegenwoordig alleen het schuldregelingsverzoek op. Als een crediteur in reactie daarop laat weten niet mee te willen werken, dan bellen zij nog een keer om te proberen hem daar toch toe over te halen. Als dat niet lukt, wordt het dossier gesloten. Door per dossier minder handelingen te verrichten, kunnen de hulpverleners meer zaken behandelen. Het argument dat voorheen werd gebruikt, om alles op alles te zetten om de crediteuren te overtuigen, geldt nu niet meer. Schuldenaren hebben ook na een mislukte minnelijke schuldregeling dankzij de Wsnp nog steeds perspectief.

De meeste hulpverleners die van hun leidinggevenden opdracht hebben gekregen minder brieven naar crediteuren te schrijven, hebben daar gemengde

gevoelens over . Zij zijn nu wellicht minder tijd aan een dossier kwijt, maar vragen zich tegelijkertijd af of zij nu dossiers sluiten, terwijl zij de crediteuren nog wel hadden kunnen overhalen.

3.2.3 Budgethulp

Budgethulp in de vorm van budgetbeheer is de laatste jaren door steeds meer schuldhulpverlenende organisaties als instrument ingezet, om de schuldenaar zijn aflossingsverplichtingen te laten nakomen of een situatie te stabiliseren. Naarmate het meer werd toegepast, realiseerden crediteuren zich steeds beter dat de afdracht door de schuldenaar was verzekerd. Als gevolg hiervan zijn sommige crediteuren (een vorm van) budgetbeheer als voorwaarde gaan stellen, om aan minnelijke regelingen mee te werken. Landelijk registreren kredietbanken het aantal budgetbeheerrekeningen pas sinds 1999. De toename is af te lezen uit tabel 12 (NVVK 2002: 8-9).

Tabel 12: Ontwikkeling aantal budgetbeheerrekeningen bij NVVK-leden in de periode 1999-2004

jaar	aantal budgetbeheerrekeningen	index
1999	9.737	100
2000	12.818	132
2001	15.208	156
2002	17.626	181
2003	20.745	213
2004	27.000	277

Bron: NVVK 2002, NVVK 2005

Uit de jaarverslagen van de onderzochte organisaties blijkt, dat de bovenstaande stijging zich ook bij de onderzochte kredietbanken heeft voorgedaan. Van de drie sociale diensten hadden er in 2000 twee de mogelijkheid om ingekocht budgetbeheer aan te bieden.⁴ In de dossierstudie is niet geturfd hoeveel cliënten er in de jaren 1997 en 2000 met budgetbeheer zaten. Uit navraag blijkt, dat de onderzochte sociale diensten en het maatschappelijk werk geen totaal overzicht hebben van het aantal schuldenaren dat geholpen is met budgetbeheer. Om die reden worden hier geen cijfers van de onderzochte organisaties gemeld. Wel wordt door de medewerkers van alle organisaties die budgetbeheer aanbieden gemeld, dat zij daar in de afgelopen jaren veel meer gebruik van zijn gaan maken. Het bovengeschetste beeld wordt hiermee dus bevestigd.

4 Niet elke schuldhulpverlenende organisatie kan haar cliënten budgetbeheer aanbieden. Zij kunnen dat alleen als zij gebruik kunnen maken van budgetbeheerrekeningen. De meeste sociale diensten hebben geen toegang tot een dergelijke bancaire dienst. De meeste sociale diensten die budgetbeheer aanbieden kopen dit in (bij een kredietbank in de buurt).

3.2.4 *De inzet van psychosociale hulpverlening*

In 1997 boden vier van de acht onderzochte organisaties een combinatie van financiële en psychosociale hulp aan. GKB3, GSD1 en GSD2 kochten dit in bij andere organisaties zoals bij maatschappelijk werk. Bij het AMW boden de hulpverleners zelf een combinatie van psychosociale en financiële hulp aan. Zij waren toen de enige organisatie waar psychosociale hulp een voorwaarde was om geholpen te worden. In 2000 boden ook GKB2 en GSD3 een combinatie van financiële en psychosociale hulp aan. Op GKB3 na, gold deze bij alle zes de organisaties als voorwaarde.

3.2.5 *De inzet van gemeentelijke instrumenten*

Veel gemeenten beschikken over instrumenten zoals een noodfonds, waaruit giften kunnen worden verstrekt om een schuldregeling te treffen. Vanwege de inwerkingtreding van de Wsnp is dit instrument in 2000 afgeschaft in de gemeenten waar GKB1, GKB4 en GSD1 opereren.

4 BUREAUCRATISERING VAN DE SCHULDHULPVERLENING

Uit de dossierstudies blijkt dat bij zeven van de acht onderzochte organisaties de schuldregelingen die in 1997 werden getroffen, qua kenmerken in hogere mate varieerden dan in 2000. Volgens de ondervraagde hulpverleners is de inwerkingtreding van de nieuwe Gedragscode hier de belangrijkste oorzaak van. Ook blijkt dat bij GSD3, die de nieuwe Gedragscode niet hanteert, de kenmerken van de getroffen schuldregelingen in 2000 in veel hogere mate variëren dan bij de andere onderzochte organisaties. Minder belangrijke factoren, die weliswaar los staan van de Gedragscode maar die wel eveneens leiden tot uniformering van de uitvoering, zijn de stijgende toepassing van budgetbeheer en de verplichting van psychosociale hulp.

Op grond van het schrappen van de open normen en onbepaalde termen in de Gedragscode en de geconstateerde uniformering van de wijze van uitvoering, kan de conclusie worden getrokken dat het karakter van de uitvoeringspraktijk is veranderd van discretionair naar bureaucratisch. De oude Gedragscode was gebaseerd op het discretionaire uitvoeringsprincipe. Door het gebruik van termen zoals 'in principe' hadden de schuldhelpverleners veel ruimte om regelingen te treffen die aansloten op omstandigheden van de schuldenaar. De regels in de nieuwe Gedragscode zijn gebaseerd op het bureaucratische principe. Een strikte regeltoepassing is belangrijker geworden dan het treffen van een schuldregeling. Dat het bureaucratisch principe aan de regels in de nieuwe Gedragscode ten grondslag ligt, kan worden opgemaakt uit het zoveel mogelijk schrappen van de onbepaalde termen. In dezelfde richting wijst het

rekenmodel dat wordt gehanteerd om te beoordelen of iemand voor hulpverlening in aanmerking komt. Voorheen was de persoonlijke inschatting op basis van ervaring en een bepaalde cultuur doorslaggevend. Door in de nieuwe Gedragscode op te nemen, dat een schuldenaar alleen in behandeling wordt genomen als hij problematisch is volgens het NVVK-stroomschema, is de discretionaire ruimte van de hulpverleners gereduceerd en zijn controlemogelijkheden op de uitvoering navenant vergroot. Door in de nieuwe Gedragscode op te nemen dat een schuldregeling maximaal 36 maanden duurt, kan de leidinggevende van de hulpverlener eenvoudig nagaan of die regel naar behoren wordt toegepast. Het is niet langer van belang, welke inschatting wordt gemaakt om een regeling langer dan drie jaar te laten duren. Door de artikelen op basis van het bureaucratische principe te formuleren is (de uitvoering van) het werk van hulpverleners niet alleen voor leidinggevend inzichtelijk en voorspelbaar geworden, maar ook voor schuldenaren en crediteuren.

Doordat de onderhandelingsruimte is beperkt, is de uitvoering transparanter geworden. Een nadeel hiervan is, dat de strikte toepassing van regels prevaleert boven het treffen van zoveel mogelijk schuldregelingen. De rekensom of iemand voor schuldhulpverlening in aanmerking komt, kan ertoe leiden dat een schuldenaar wordt afgewezen en pas mag terugkomen, als de schuldsituatie wel problematisch is geworden. Hier is niemand bij gebaat. Voor de schuldenaar duurt het langer voordat er een oplossing komt, voor crediteuren loopt het totaal bedrag alleen maar op en voor de schuldhulpverlening zijn omvangrijker schuldsituaties doorgaans moeilijker oplosbaar. Onder de oude Gedragscode kwam een schuldenaar bij wie het voorzienbaar was dat zijn situatie zonder hulp zou verslechteren, wel voor hulp in aanmerking. De kans dat er dan een schuldregeling getroffen kon worden was groter, want hoe hoger de schuld in relatie tot het inkomen, des te minder groot is de kans dat alle crediteuren meewerken (zie hoofdstuk vijf)

Als regels worden veranderd, betekent dit overigens niet dat de uitvoerders hun praktijk ook (onmiddellijk) aanpassen. De discretionaire ruimte in de oude Gedragscode had als gevolg, dat er in 1997 bij de meeste (van de onderzochte) organisaties een grote variatie was in de kenmerken van de getroffen schuldregelingen. Van de schuldhulpverleners werd verwacht, dat zij regelingen troffen die aansloten op de omstandigheden van het geval en dat zij daarbij een afweging maakten ten aanzien van zowel de belangen van schuldenaar als die van crediteuren. Onderhandelingen met crediteuren, vormden dan ook een belangrijk deel van hun werk. Om enige controle op de uitvoering te houden, werd er bij de meeste organisaties wel intercollegiaal overleg gevoerd. Hierin werden de overwegingen besproken om in een bepaald geval gebruik te maken van de expliciet toegekende discretionaire ruimte. Dit overleg was niet alleen een controlemogelijkheid, maar ook een middel om tot de noodzakelijke gedeelde (ambtelijke) cultuur te komen.

De koerswijziging in de nieuwe Gedragscode betekende voor schuldhulpverleners een ingrijpende omschakeling in hun werk. Voorheen was afwijking van de voorschriften een instrument om schuldregelingen op de werkvloer toch mogelijk te maken. Thans is deze afwijking niet meer toegestaan, ook niet als er daardoor een schuldregeling had kunnen worden getroffen.

5 HET AFWIJKEN VAN DE FORMELE REGELS

In de praktijk leidt een overgang van discretionaire naar bureaucratisch geformuleerde regels niet altijd tot de beoogde gedragswijziging. Als uitvoerders om welke reden dan ook de nieuwe regels niet willen uitvoeren, dan hebben zij daarvoor een aantal mechanismen tot hun beschikking. Het is daarom van groot belang om bij wijziging van regelgeving steeds te proberen draagvlak te creëren, door bijvoorbeeld aan uitvoerders uit te leggen waarom er wijzigingen moeten plaatsvinden. Van de acht onderzochte organisaties hebben er zeven formeel de wijzigingen in de Gedragscode in hun beleid overgenomen. Op basis van de resultaten van de dossierstudie kan geconcludeerd worden, dat de bureaucratisering heeft geleid tot een uniformere uitvoering. Uit de interviews met hulpverleners bleek, dat zij de doelstellingen van de nieuwe Gedragscode onderschreven, maar dat zij naast de voordelen ook een aantal nadelen voor hun dagelijks werk zagen.

Het belangrijkste voordeel voor hen is, dat ze tegen crediteuren duidelijker kunnen zijn en niet meer eindeloos hoeven te onderhandelen. De onderhandelingsruimte is dusdanig geëlimineerd, dat het voor crediteuren geen zin meer heeft om bij elk contact opnieuw te proberen gunstiger voorwaarden te bedingen.

Als belangrijkste nadeel noemen zij, dat er veel minder ruimte is om tegemoet te komen aan de omstandigheden van een individueel geval. Hierdoor kunnen zij nu een groep schuldenaren niet helpen, terwijl dat voorheen wel kon. De moeite die hulpverleners hebben met de nieuwe regels is overigens niet zó groot, dat men zich er helemaal niet aan houdt. Een aantal hulpverleners wijkt in bepaalde gevallen bewust af van de formele regels, omdat navolging van de nieuwe regels in hun ogen onrechtvaardige consequenties heeft voor de schuldenaar. Er zijn verschillende manieren waarop uitvoerders zich kunnen onttrekken aan de formele regels: door regels niet toe te passen *zoals* ze zijn voorgeschreven, niet *alle* regels toe te passen of niet *alleen* de voorgeschreven regels toe te passen (Geul 2002). Deze drie situaties worden hieronder nader omschreven.

5.1 Het niet toepassen van de voorgeschreven regels

In de dagelijkse praktijk blijkt nauwkeurige toepassing van regelgeving niet altijd het meest efficiënt. Met name in organisaties waar de werkdruk hoog is of waar zelfs wachtlijsten bestaan, ontwikkelen uitvoerders daarom vaak informele werkwijzen. Geul (2002) noemt formele regels de *proper rules* en informele regels *smart rules*.

Een *smart rule* die onder invloed van de nieuwe Gedragscode is ontwikkeld, is dat in bepaalde gevallen niet meer alle crediteuren worden aangeschreven. Als een schuldenaar zich meldt met in zijn schuldenpakket een crediteur die bekend staat als 'weigerachtig', dan schrijven sommige hulpverleners in eerste instantie alleen hem aan. Zodra die weigert, wordt het dossier gesloten, omdat niet alle crediteuren bereid zijn mee te werken. Als wordt bedacht dat schuldenaren in 2000 gemiddeld negen verschillende crediteuren hadden, is meteen duidelijk dat de *smart rule* om alleen een potentieel 'weigerachtige' crediteur aan te schrijven, veel werk bespaart ten opzichte van de *proper rule* om alle crediteuren aan te schrijven. De *smart rules* kunnen dan ook beschouwd worden als de procedurele smeerolie in de uitvoering (Geul 2002). Onder de oude Gedragscode loonde het nog de moeite om alle crediteuren aan te schrijven, omdat een enkele weigerende crediteur eventueel buiten de schuldregeling gehouden kon worden. De strikte voorwaarde in de nieuwe Gedragscode, dat alle crediteuren mee moeten werken, heeft tot dit nieuwe gedrag bij schuldhulpverleners geleid.

Een ander voorbeeld van een nieuwe *smart rule* is, de informele weigering van schuldenaren. In de oude Gedragscode stond, dat een schuldenaar wordt geholpen als de schuldhulpverlener na een globale analyse van de schuldsituatie een mogelijkheid ziet om tot een oplossing te komen. De hulpverlener had grote discretionaire ruimte om van geval tot geval te besluiten of hij al dan niet een poging zou wagen. Volgens de ondervraagde hulpverleners werd er in de praktijk eigenlijk nooit iemand weggestuurd. Dit is ook de reden waarom in de dossierstudie van 1997 aanmerkelijk meer regelingen dan in 2000 werden aangetroffen die tot 100% betaling van de schuld leidden. Schuldhulpverleners proberen tegenwoordig al bij een eerste (telefonisch of balie) contact in te schatten, of iemand volgens de rekensom problematisch zal zijn. Zo niet, dan wordt de schuldenaar ontmoedigd om formeel om een aanvraag in te dienen. De schuldhulpverleners hoeven dan geen *intake* te doen, hetgeen administratief werk bespaart ten behoeve van een schuldenaar die toch niet voor hulp in aanmerking komt. Deze *smart rule* leidt er alleen wel toe, dat niet exact bekend is hoeveel mensen graag hulp zouden ontvangen, maar er op grond van de regelgeving niet voor in aanmerking komen. Mogelijk speelt dit ook een rol bij de daling van het slagingspercentage. Voor schuldenaren met een kleine schuld in verhouding tot hun inkomen, kan vaker een schuld-

regeling getroffen worden dan voor degenen die een grote schuld in verhouding tot hun inkomen hebben.

5.2 Het niet toepassen van alle regels

De tweede strategie is dat het bij de uitvoering voorkomt, dat er op één situatie meerdere regels van toepassing zijn. Vaak zijn er geen prioriteitsverschillen aangegeven tussen de regels. Dit heeft tot gevolg dat uitvoerders ruimte hebben om te 'kiezen' welke regels ze toepassen. Dit geeft met name problemen in situaties waarin zij veel verschillende regels moeten toepassen. Als reactie daarop maken uitvoerders vaak een onderscheid tussen *core rules* en *lesser rules* (Protas, 1979: 91-101). De *core rules* zijn de regels die zij altijd toepassen en de *lesser rules* zijn de regels waar zij onder bepaalde omstandigheden van afwijken.

Onder de oude Gedragscode werd er van schuldhulpverleners niet verwacht dat zij standaard informeren naar vermogen. Onder de nieuwe Gedragscode moeten zij hier wel altijd naar vragen. Omdat er bij een minnelijke schuldregeling geen mogelijkheid is om te controleren of iemand de waarheid spreekt, doen de ondervraagde schuldhulpverleners dit niet altijd. Regels ten aanzien van bijvoorbeeld de termijn van een schuldregeling, worden door hen als een *core rule* beschouwd, terwijl een niet te controleren zaak zoals de vraag naar vermogen als een *lesser rule* wordt beschouwd.

5.3 Het niet alleen toepassen van de regels

Een derde strategie is dat uitvoerders in de praktijk ook eigen regels opstellen. De formele regels worden in de literatuur de *formal rules* genoemd en de eigen regels de *own rules* (Geul 2002).

Een voorbeeld van *own rules* is, dat hulpverleners aan schuldenaren de opdracht geven een BKR-uittreksel bij de bank te halen en naar de volgende afspraak mee te nemen. Als de schuldenaar dat niet doet, is dat een indicatie dat hij niet gemotiveerd is en een eigen grond om de hulpverlening verder te staken.

5.4 Redenen voor afwijking van de formele regels

De meest genoemde redenen voor uitvoeringsambtenaren om af te wijken van de formele regels zijn een (te) hoge werkdruk, de (te) grote hoeveelheid aan regels, een (te) geringe kwaliteit van de regels of een (te) hoog tempo van

wijzigingen van de regels (Geul 2002: 115). In het geval van de schuldhulpverlening is de werkdruk de voornaamste reden om onder bepaalde omstandigheden af te wijken van formele regels. Dan worden *smart of own rules* toegepast of wordt het werk gereduceerd door *lesser rules* niet consequent toe te passen. Voor uitvoeringsorganisaties is het niet per definitie een slechte zaak als uitvoeringsambtenaren gebruikmaken van hun discretionaire ruimte. Zeker bij een hoge werkdruk en onvoldoende middelen om die druk te verminderen, kan toepassing van bijvoorbeeld *smart of own rules* de doeltreffendheid van de dienstverlening vergroten. Het risico van (te) grote afwijkingen tussen de beoogde en feitelijke uitvoering is echter, dat er *policy-drifting* kan optreden (Maarse 1993: 151). Dit houdt in dat de formele doelstellingen die aan de regels ten grondslag liggen, niet meer de feitelijk nagestreefde doelstellingen zijn. Op basis van de uitgevoerde dossierstudie en de interviews zijn er geen indicaties dat hier in de uitvoering van schuldhulpverlening sprake van is.

6 DE EFFECTEN VAN BUREAUCRATISERING OP HET SLAGINGSPERCENTAGE

In het voorgaande is de relevante informatie gegeven om de vraag te beantwoorden of de invoering van de nieuwe Gedragscode een rol speelt in de daling van het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties. De conclusie die getrokken kan worden, luidt dat de wijzigingen in de Gedragscode van grote invloed zijn op de uitvoeringspraktijk en in het verlengde daarvan op de resultaten van de minnelijke schuldhulpverlening.

De NVVK heeft de regels bewust volgens een ander principe geherformuleerd. Niet langer wordt van hulpverleners verwacht, dat zij zoveel mogelijk regelingen treffen. Maar wel wordt verlangd dat zij de regels stipt uitvoeren om zo een maximale transparantie te bereiken. In de vorige paragraaf is die omslag getypeerd als een overgang van het discretionaire naar het bureaucratische uitvoeringsprincipe. Een belangrijk effect van bureaucrativering is, dat zij de uitvoering harmoniseert. De dossierstudie laat deze uniformering ook zien. De schuldregelingen die in 2000 door de onderzochte organisaties zijn getroffen, verschillen qua kenmerken veel minder van elkaar dan de regelingen uit 1997. De geïnterviewde hulpverleners bevestigen deze resultaten. In tabel 13 staan de belangrijkste zaken waarvan de uitvoering is geharmoniseerd. Er is in te zien dat er in 2000 meer organisaties waren die schuldregelingen troffen die altijd aan bepaalde kenmerken voldeden.

Tabel 13: Overzicht van de mate waarin de acht onderzochte organisaties in 1997 en 2000 schuldregelingen troffen die voldeden aan de in de NVVK Gedragscode opgenomen voorschriften

	<i>aantal organisaties waarbij de schuldregelingen altijd voldoen aan de genoemde kenmerken in 1997</i>	<i>aantal organisaties waarbij de schuldregelingen altijd voldoen aan de genoemde kenmerken in 2000</i>
maximale duur schuldregeling 36 maanden	1	7
berekening aflossingscapaciteit volgens NVVK-methode	2	5
alle vorderingen worden in een schuldregeling betrokken	1	5
feitelijk preferente crediteuren krijgen uitbetaald conform hun juridische concurrente status	0	6
er wordt tijdens de intake gevraagd naar de aanwezigheid van vermogen	2	7

Dat er in 2000 nog altijd organisaties waren die schuldregelingen troffen die niet voldoen aan de voorwaarden die in de Gedragscode staan, komt onder meer doordat zij alleen bindend is voor NVVK-leden.

6.1 De bureaucrativering en de bereidheid tot medewerking van crediteuren en schuldenaren

De bureaucrativering heeft zowel gevolgen voor de crediteuren als voor de schuldenaren. Voor beide groepen heeft zij als consequentie dat er nauwelijks tot geen ruimte meer is om te onderhandelen over de voorwaarden waar een minnelijk schuldregelingsvoorstel aan moet voldoen. Voor zowel crediteuren als schuldenaren is dat een reden om vaker medewerking te weigeren. Hieronder wordt beschreven hoe de ontwikkeling van de bereidheid tot medewerking van zowel schuldenaren als crediteuren zich heeft ontwikkeld bij de onderzochte organisaties. Zij wordt zoveel mogelijk in een bredere context geplaatst.

6.1.1 De schuldenaren

Tabel 14 bevat de ontwikkeling van het percentage hulpverzoeken dat bij de onderzochte organisaties niet tot een schuldregeling leidt omdat de schuldenaar niet of onvoldoende meewerkt.

Tabel 14: Percentage hulpverzoeken dat niet tot een schuldregeling leidt omdat de schuldenaar niet of onvoldoende meewerkt

	1997	2000	verschil 1997-2000
GKB1	35	49	14
GKB2	16	42	26
GKB3	23	42	19
GKB4	18	41	23
GSD1	35	43	8
GSD2	10	32	22
GSD3	23	28	5
AMW	44	39	-5

In het rapport 'Schuldregelingen 1997-2001' constateert de NVVK (2002), dat bij haar leden het percentage verzoeken dat niet tot een schuldregeling leidt vanwege een gebrek aan medewerking van de schuldenaar eveneens steeg. Dit duidt er op dat de ontwikkeling bij de onderzochte organisaties past binnen een algemene tendens.

Om inzicht te krijgen in de redenen waarom schuldenaren afhaken, is in opdracht van het voormalig Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening een explorerend onderzoek uitgevoerd (Jungmann 2002). De redenen die schuldenaren zelf het meeste noemen zijn dat zij niet willen of kunnen voldoen aan de voorwaarden die de schuldhulpverlenende organisaties stellen of dat men vindt dat de procedure te lang duurt. Deze redenen worden hieronder toegelicht.

De schuldenaar wil niet aan de gestelde voorwaarden voldoen

Tijdens een *intake* krijgt een schuldenaar te horen aan welke voorwaarden hij moet voldoen om geholpen te worden. Deze verschillen per organisatie. De meest gestelde voorwaarden zijn dat de schuldenaar onbetwist zijn, de schuldenaar geen nieuwe schulden maakt, stopt met aflossen gedurende de periode waarin geprobeerd wordt een schuldregeling te treffen en dat hij persoonlijke documenten zoals bankafschriften overlegt. Er wordt ook wel van schuldenaren geëist dat zij hun auto verkopen als die niet per se nodig is, dat zij een budgetcursus volgen, dat inwonende volwassen kinderen kostgeld betalen en/of dat zij stoppen met betalingen aan enkele crediteuren. Deze uitvallers zijn niet bereid hun levensstijl te veranderen, onder meer omdat men inschat per saldo beter af te zijn door niet aan de voorwaarden te voldoen.

De schuldenaar kan niet aan de voorwaarden voldoen

Er zijn ook schuldenaren die niet aan de voorwaarden kunnen voldoen. Er bestaat bijvoorbeeld onduidelijkheid over de exacte hoogte van de schuld. Dit

kan gebeuren als partners in gemeenschap van goederen zijn getrouwd en in scheiding liggen, maar er nog niet is bepaald hoe hoog de schuld van de individuele partners is. Pas als daar duidelijkheid over is, kan geprobeerd worden een schuldregeling te treffen. Ook een lopende rechtszaak waarin een vordering wordt betwist, vormt een belemmering.

De schuldenaar vindt dat de procedure te lang duurt

Bij veel organisaties duurt het maanden voordat duidelijk is of er een schuldregeling kan worden getroffen. Het komt regelmatig voor dat de schuldhulpverlener vijf à zes maanden wacht op een reactie van een crediteur (Deen 2002).⁵ Gedurende deze periode moeten zowel de schuldhulpverlener, de andere creditoren als de schuldenaar wachten. De laatste moet gedurende deze periode van onzekerheid rondkomen van het door de schuldhulpverlening vastgestelde bedrag en voldoen aan alle andere voorwaarden. Als de schuldenaar daarvoor ook nog maanden op een wachtlijst heeft gestaan, kan het wel meer dan een jaar kan duren, voordat hij weet of hij voor een schuldregeling in aanmerking komt. Er zijn schuldenaren die het contact met de schuldhulpverlening verbreken, omdat zij niet begrijpen dat het uitsluitel over de haalbaarheid van een schuldregeling maanden kan duren. Ook het actief optreden van met name deurwaarders en incassobureaus tijdens de wachtperiode is voor schuldenaren soms een reden om het contact met de hulpverlening te verbreken. Zodra de schuldenaar een *intake* heeft gehad, stelt de hulpverlener de creditoren op de hoogte dat er geprobeerd gaat worden om een minnelijke schuldregeling te treffen. Aan de creditoren wordt dan gevraagd gedurende die periode geen rente te rekenen en eventuele invorderingsacties te staken. Er zijn deurwaarders en incassobureaus die juist in deze periode veel druk op schuldenaren uitoefenen om toch te betalen. Voor sommige schuldenaren is die druk te hoog. Zij betalen toch, waarmee zij de voorwaarden van de hulpverlening overtreden met als gevolg dat de hulpverlening wordt beëindigd.

6.1.2 De creditoren

Ook ten aanzien van de creditoren is onderzocht hoe de ontwikkeling is van het percentage schuldregelingen dat vanwege een weigering om mee te werken door creditoren niet tot stand kwam. Deze ontwikkeling betreft overigens niet alleen de afgenomen bereidheid door ontwikkelingen in de uitvoering, maar ook de afgenomen bereidheid door andere groepen van factoren zoals de kenmerken van de Wsnp (hoofdstuk drie) en maatschappelijke ontwikkelingen (hoofdstuk vijf). Het is echter niet mogelijk de ontwikkeling van de bereid-

5 Op 1 januari 2004 hebben NVVK-leden het zogenaamde 120-dagen model geïmplementeerd. Het belangrijkste doel hiervan is om sneller duidelijkheid te hebben of een minnelijke schuldregeling mogelijk is. (Zie hoofdstuk 6 voor nadere uitleg.)

heid van crediteuren door de bureaucrativering van de uitvoeringspraktijk te isoleren van de overige factoren.

Tabel 15: Percentage van het aantal schuldregelingen dat in 1997 en 2000 bij de onderzochte organisaties niet tot stand kon komen omdat één of meer crediteuren weigerde mee te werken

	1997	2000	verschil 1997-2000
GKB1	15	22	7
GKB2	23	16	- 7
GKB3	7	14	7
GKB4	18	31	13
GSD1	16	25	9
GSD2	10	29	19
GSD3	10	19	9
AMW	4	37	33

In het rapport 'Schuldregelingen 1997-2001' constateert de NVVK (2002: 25), dat bij haar leden het percentage van het aantal verzoeken, dat niet tot een schuldregeling leidt vanwege weigerachtige crediteuren, eveneens steeg. Uit een steekproef bij elf kredietbanken bleek, dat er in 1997 in 7% van de aanvragen geen schuldregeling getroffen kon worden, omdat één of meer crediteuren weigerden mee te werken. In 2000 was dit percentage gestegen tot 25% .

6.2 De daling van het slagingspercentage door de bureaucrativering

De hoogte van het slagingspercentage is afhankelijk van zowel de bereidheid van schuldenaren als die van crediteuren om mee te werken. Schuldenaren geven expliciet aan af te haken vanwege de gestelde voorwaarden. Onder invloed van de bureaucrativering zijn deze aangescherpt, wat een verklaring is voor de afgenomen bereidheid tot medewerking bij debiteuren. Ook bij crediteuren is de bereidheid om mee te werken afgenomen. De beperking van de onderhandelingsruimte is daar ook een verklaring voor. Doordat er bij zowel schuldenaren als crediteuren meerdere redenen zijn om niet mee te werken, is het echter niet mogelijk om te becijferen hoe groot het effect van de bureaucrativering is. Zij is één van de oorzaken van de daling van het slagingspercentage.

Dat de enige onderzochte organisatie (GSD3) waarbij in de onderzochte periode het uitvoeringsprincipe dat aan de gehanteerde regels ten grondslag ligt niet is gewijzigd, veruit het hoogste slagingspercentage heeft, wordt als een bevestiging van deze conclusie beschouwd.

Tabel 16: Soort principe waarop de regels waren gebaseerd die de onderzochte organisaties hanteerden bij het uitvoeren van minnelijke schuldhulpverlening en het slagingspercentage in 1997 en 2000

organisatie	principe in 1997	principe in 2000	slagingspercentage in 1997	slagingspercentage in 2000
GKB1	discretionaire	bureaucratische	28	5
GKB2	discretionaire	bureaucratische	35	27
GKB3	discretionaire	bureaucratische	22	25
GKB4	discretionaire	bureaucratische	31	16
GSD1	discretionaire	bureaucratische	42	27
GSD2	discretionaire	bureaucratische	65	20
GSD3	discretionaire	discretionaire	56	48
AMW	discretionaire	bureaucratische	30	13

7 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is aan de hand van de door Van der Veen (1990) onderscheiden uitvoeringsprincipes beschreven hoe de uitvoering van minnelijke schuldregelingen bij veel organisaties is veranderd. De belangrijkste oorzaak van de geconstateerde veranderingen zijn wijzigingen in de NVVK Gedragscode Schuldregeling, die door de meeste schuldhulpverlenende organisaties wordt gehanteerd. De belangrijkste wijzigingen zijn het schrappen van open normen en onbepaalde termen waardoor schuldhulpverleners veel minder discretionaire ruimte hebben bij het opzetten van schuldregelingen. In de typologie van Van der Veen is de oude Gedragscode gebaseerd op het discretionaire uitvoeringsprincipe en de nieuwe op het bureaucratische uitvoeringsprincipe. Het belangrijkste gevolg van deze overgang is dat voor schuldhulpverleners een strikte regeltoepassing belangrijker is geworden dan het treffen van een schuldregeling.

De striktere regeltoepassing heeft consequenties voor zowel schuldenaren als crediteuren. Aan de debiteuren worden tegenwoordig meer eisen gesteld en er is nauwelijks ruimte om rekening te houden met de omstandigheden van het geval. Voor crediteuren betekenen de strikte voorschriften dat hun onderhandelingsruimte over de kenmerken van een schuldregeling fors zijn beperkt. Voor beide groepen is de uitvoering conform de nieuwe Gedragscode aanleiding om vaker medewerking te weigeren, waardoor het percentage hulpverzoeken dat uitmondt in een schuldregeling is gedaald. De conclusie van dit hoofdstuk luidt derhalve dat de daling van het slagingspercentage mede verklaard kan worden uit de bureaucrativering van de uitvoering als gevolg van de wijzigingen in de Gedragscode Schuldregeling.

5 | Maatschappelijke context

1 INLEIDING

Veranderingen in de maatschappelijke context van een wet kunnen haar doeltreffendheid beïnvloeden, maar ook tot onbedoelde en ongewenste effecten leiden (Nelen 2000, Mazmanian e.a. 1981). In dit hoofdstuk wordt onderzocht of ontwikkelingen in de maatschappelijke context van het minnelijk en wettelijk traject van invloed zijn op de ontwikkeling van het slagingspercentage. In paragraaf twee wordt onderzocht hoe de schuldenlast en inkomens van de schuldenaren die om hulp vragen zich hebben ontwikkeld. In paragraaf drie komen relevante politieke ontwikkelingen aan de orde en in paragraaf vier relevante wijzigingen in aanpalende wetgeving.

2 DE ONTWIKKELING VAN SCHULDEN EN INKOMENS

Voor de beschrijving van de ontwikkeling van de schuldenlast en het inkomen zijn een aantal termen relevant. Daarom worden hier eerst de definities gegeven van de termen totale schuld, het VTLB, de aflossingscapaciteit, het inkomen, het afkooppercentage en de lage-inkomensgrens.

Onder *totale schuld* wordt verstaan de optelsom van alle schulden die een huishouden heeft, doch exclusief eventuele hypotheekschulden.¹ In plaats van totale schuld wordt ook wel de term *schuldenlast* gebruikt. Het *Vrij te laten bedrag* (VTLB) is het bedrag dat de schuldenaar ter beschikking heeft voor de noodzakelijke kosten van levensonderhoud en vaste lasten. De *aflossingscapaciteit* is het bedrag dat schuldenaren na aftrek van het VTLB van het inkomen maandelijks beschikbaar hebben voor het aflossen van hun schulden (hiervan worden de crediteuren betaald en houdt een minnelijke schuldhulpverlenende organisatie of bewindvoerder ook een bedrag in). Bij de berekening van de aflossingscapaciteit wordt in het algemeen rekening gehouden met de hoogte

1 Eventuele hypotheekschulden vallen in deze studie niet onder de definitie 'totale schuld'. De reden hiervoor is dat verzoekers om schuldhulpverlening die substantiële overwaarde hebben op een huis, deze moeten opnemen voordat zij in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. In de praktijk komt het echter hoogst zelden voor dat een huishouden om schuldhulpverlening verzoekt, terwijl men substantiële overwaarde op een huis heeft.

van de bijstandsnorm. Dit is een netto-bedrag. Uit de dossiers die voor deze studie zijn onderzocht, zijn daarom netto-bedragen overgenomen. Onder *inkomen* wordt verstaan, het netto-bedrag dat iemand aan uitkering of uit salaris ontvangt, inclusief vakantietoeslag. Extra inkomsten uit bijvoorbeeld huursubsidie² of kinderbijslag worden door de meeste schuldhulpverlenende organisaties niet meegerekend als inkomen. Deze bedragen worden immers uitgekeerd voor de financiering van specifieke kosten en leiden niet tot een hoger vrij besteedbaar inkomen. Zij bieden derhalve geen financiële ruimte om crediteuren mee te betalen. Doordat de schuldhulpverlenende organisaties in de dossiers niet registreren hoeveel huishoudens aan dergelijke bedragen krijgen, is het overigens ook niet mogelijk hier een overzicht van te geven.

De hoogte van de aflossingscapaciteit is bepalend voor het bedrag dat een schuldregeling voor crediteuren oplevert. Bij een schuldregeling van 36 maanden krijgen zij 36 keer de aflossingscapaciteit. Welk percentage crediteuren van hun vordering terugkrijgen, hangt af van de verhouding van de aflossingscapaciteit tot de totale schuld en het aandeel dat de vordering van een individuele crediteur uitmaakt van het totaal. Voorheen hadden schuldregelingen vaak de vorm van een schuldsanering. Omdat crediteuren bij dat type regeling bij aanvang in een keer worden 'afgekocht' heet het percentage dat crediteuren van hun totale vordering terugkrijgen, nog steeds het *afkooppercentage*. Bij een schuldbemiddeling wordt met deze term het percentage aangeduid dat, – gelet op het inkomen bij aanvang van de regeling – de schuldregeling naar verwachting oplevert. In onderzoeken van bijvoorbeeld het SCP wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen huishoudens met een inkomen onder of boven de *lage-inkomensgrens*. Deze grens vertegenwoordigt voor alle huishoudens hetzelfde welvaartsniveau. De hoogte van de bijstandsuitkering voor een alleenstaande in 1979 is hierbij het vertrekpunt. In dat jaar was de koopkracht van de bijstand het hoogst. Voor andere typen huishoudens is de lage-inkomensgrens vastgesteld door een opslagfactor toe te passen, die is gebaseerd op de feitelijke extra kosten van huishoudens met bijvoorbeeld meerkinderen of een alleenstaande volwassenen in plaats van een paar. Voor de jaren na 1979 is de lage-inkomensgrens gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling, waardoor zij geschikt is voor vergelijking in de tijd.

In het navolgende wordt eerst de ontwikkeling van de totale schuld beschreven waarvoor men om hulp vraagt. Daar wordt ook ingegaan op de huishoudenkenmerken van de schuldenaren en het type crediteuren dat zij hebben. Om de geconstateerde veranderingen te kunnen duiden, wordt vervolgens een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de schuldsituatie van Nederlanders in het algemeen. Dan wordt de ontwikkeling van het inkomen van de schulde-

2 Tegenwoordig heet dit huurtoeslag.

naren beschreven en daarop aansluitend de ontwikkeling van het inkomen van de Nederlanders. Aan het slot van paragraaf twee wordt beargumenteerd, dat de ontwikkeling van de totale schuld van verzoekers in relatie tot de ontwikkeling van hun inkomen, ook mede oorzaak is van de daling van het slagingspercentage.

2.1 De ontwikkeling van de totale schuld

De totale schuld van huishoudens die om schuldhulpverlening verzoeken De uitgevoerde dossierstudie geeft inzicht in de hoogte van de totale schuld van degenen die in 1997 en 2000 om hulp vroegen. Omdat financiële gegevens beïnvloed worden door de inflatie, is op schulden uit 1997 een inflatiecorrectie toegepast (zie hoofdstuk één voor toelichting). Dit maakt het mogelijk deze te vergelijken de bedragen van 2000. (Zie voor een overzicht van de niet-gecorrigeerde bedragen bijlage vier)

2.1.1 De hoogte van de totale schuld

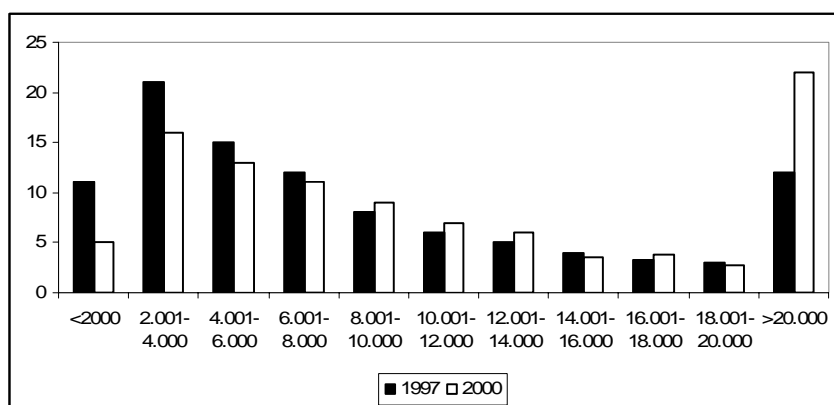
In de periode 1997-2000 is de gemiddelde totale schuld in de onderzochte dossiers flink gestegen. In 1997 hadden de schuldenaren een totale schuld van € 10.637 en in 2000 was dit opgelopen tot € 15.004.³ Dit verschil is bij toetsing significant (waarde t-toets 0,000). Ten aanzien van deze bedragen moet worden opgemerkt, dat zij in beide jaren sterk zijn beïnvloed door een aantal hele hoge schulden. In 1997 had de helft van de schuldenaren een totale schuld die lager was dan € 6.461 en in 2000 was dat € 8.837. In de onderzochte periode steeg de gemiddelde schuld dus met 51% en de mediane⁴ schuld met 46%. Deze stijging is overigens geen ontwikkeling die zich pas sinds het einde van de jaren negentig manifesteert. In eerder onderzoek, vond De Greef in 1992 nog een gemiddelde totale schuld van € 7.339 (exclusief inflatiecorrectie).

De mediaan nuanceert de invloed van uitschieters die het gemiddelde sterk beïnvloeden. Door ook een overzicht te maken van de spreiding van de schulden, wordt duidelijk dat de stijging van het mediane en gemiddelde bedrag een algemene tendens is. In figuur 4 zijn de schulden ingedeeld per € 2000. Hierin is te zien, dat het percentage aanvragers met een schuld lager dan € 8.000 is afgenomen en boven dat bedrag juist is toegenomen. Het percentage aanvragers met een schuld die hoger is dan € 20.000, is in de periode 1997-2000 bijna verdubbeld.

3 In 2003 rapporteert de Benchmark schuldhulpverlening een gemiddelde schuld van € 16.000 (2003).

4 De mediaan is het middelste getal van een naar grootte gerangschikte cijfermatige reeks.

Figuur 4: Gemiddelde totale schuld in euro's in de jaren 1997 en 2000 in procenten

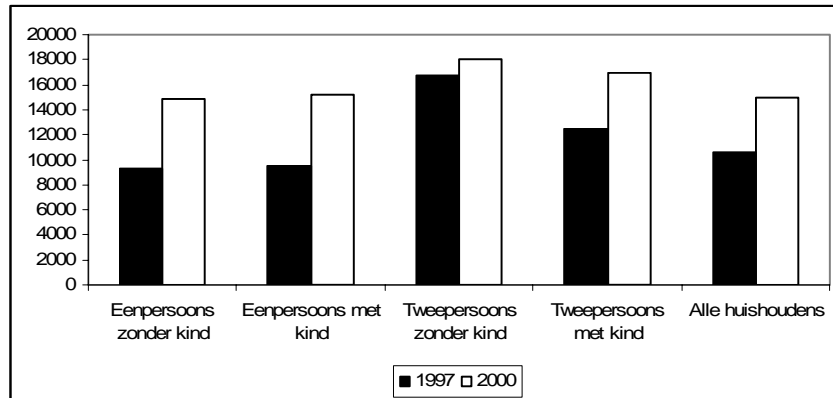


Tabel 17 geeft een overzicht van de totale schuld naar type huishouden. Hieruit blijkt dat de gemiddelde schuldenlast van alle typen is gestegen. Tweepersoonshuishoudens hebben gemiddeld een hogere totale schuld dan alleenstaanden.

Tabel 17: Gemiddelde totale schuld in euro's van de verschillende huishoudtypen in 1997 en 2000 bij de onderzochte organisaties

	1997	2000
eenpersoons zonder kind	9.256	14.835
eenpersoons met kind	9.535	15.210
tweepersoons zonder kind	16.754	18.001
tweepersoons met kind	12.499	16.944
alle huishoudens	10.637	15.004

Figuur 5: De ontwikkeling van de gemiddelde totale schuld in de periode 1997-2000 in euro's



2.1.2 De crediteuren

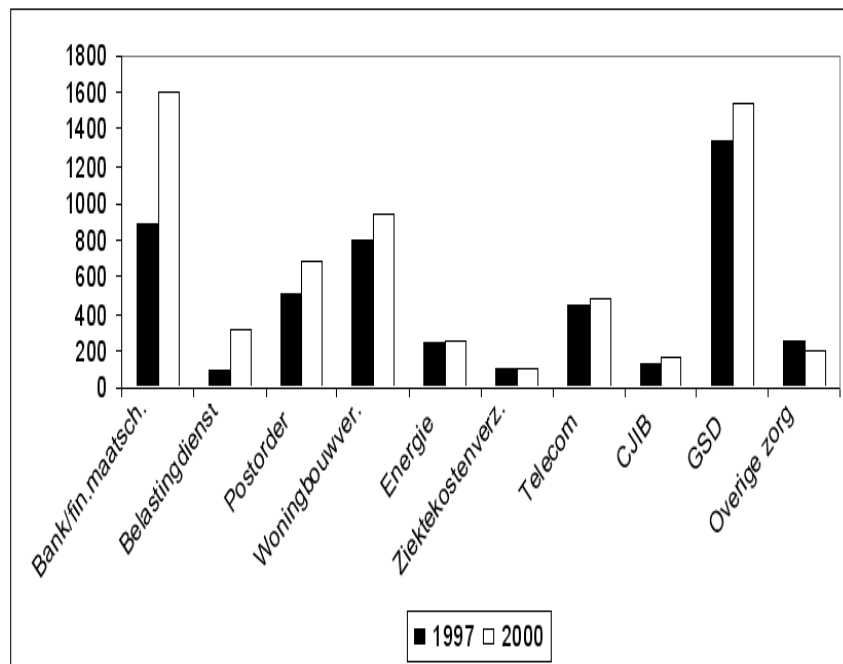
De stijging van de schuldenlast is gepaard gegaan met een stijging van het aantal crediteuren. In 1997 hadden de schuldenaren die om hulp vroegen gemiddeld zeven crediteuren; in 2000 was dit aantal tot negen gestegen. In 1992 concludeerde De Greef (p. 107) nog dat schuldenaren die hulp zochten gemiddeld zes crediteuren hadden. Naast het aantal crediteuren per schuldenpakket, is ook onderzocht wat voor type crediteuren de schuldenaren hebben (zie tabel 18). Onder *type* wordt verstaan het soort crediteur zoals een bank, woningbouwvereniging of postorderbedrijf. (Zie voor de indeling van de gehanteerde typologie bijlage een). Banken of financieringsmaatschappijen komen het meest frequent voor. In 1997 was 16% van alle crediteuren een bank of financieringsmaatschappij. In de onderzochte periode hebben de schuldenaren weliswaar meer crediteuren gekregen, maar de onderlinge verdeling tussen crediteuren is nauwelijks gewijzigd. In 2000 waren banken en financieringsmaatschappijen nog steeds de meest voorkomende crediteur (14%). De grootste wijziging deed zich voor bij de telecombedrijven. Hun aandeel steeg van 5% naar 8% wat te verklaren valt uit de opkomst van de mobiele telefonie.

Tabel 18: De tien meest frequent voorkomende crediteuren in percentages

		1997	2000	verschil 1997-2000
1	bank/financieringsmaatschappij	16	14	-2
2	belastingdienst	9	11	2
3	postorderbedrijf	8	7	-1
4	woningbouwcorporatie	7	7	0
5	energiebedrijf	6	7	1
6	ziektekostenverzekering	6	7	1
7	telecombedrijven	5	8	3
8	CJIB	4	3	-1
9	GSD	4	5	1
10	zorgsector	3	4	1
	overig	32	37	5
	totaal van alle crediteuren	100	100	

Er is ook onderzocht hoe hoog de gemiddelde vordering per type crediteur is en of dat bedrag in de jaren 1997 en 2000 verschilt. Uit deze vergelijking blijkt, dat de schuldenaren bij bijna alle typen crediteuren hogere schulden hebben gemaakt. De verzoekers om schuldhulpverlening hebben dus zowel *meer* als *hogere* schulden gemaakt. De gemiddelde schuld per crediteur is ook sterk beïnvloed door uitschieters. Daarom wordt in figuur zes niet de gemiddelde, maar de mediane ontwikkeling van de schuld per crediteur weergegeven. Hierin is te zien, dat de grootste stijging heeft plaatsgevonden bij banken en financieringsmaatschappijen. In 1997 had de helft van degenen die hulp zochten bij banken en financieringsmaatschappijen, een schuld die lager was dan € 1.000. In 2000 was dit bedrag gestegen tot ruim € 1.500. Deze ontwikkeling is de optelsom van alle vormen van consumentenkrediet. Bij de belastingdienst, postorderbedrijven, woningbouwverenigingen en sociale diensten is de mediane schuld met ongeveer € 200 gestegen.

Figuur 6: Ontwikkeling van de mediane schuld per crediteur in de jaren 1997 en 2000 in euro's

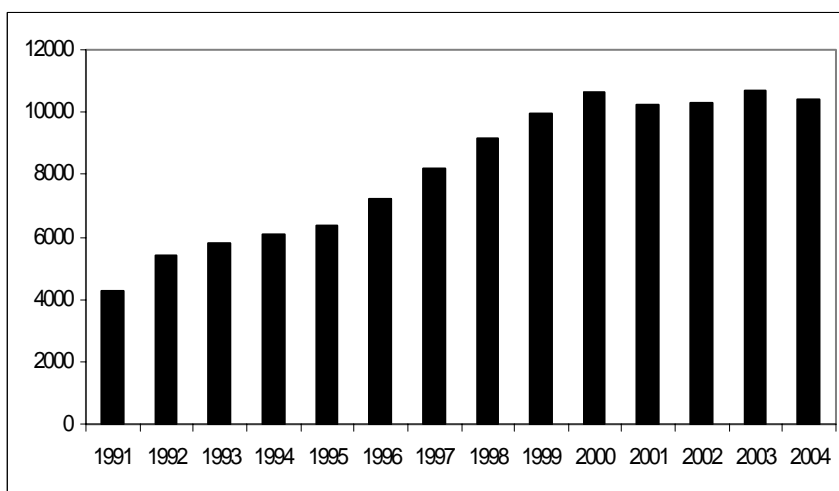


2.1.3 Totale schuld van de Nederlandse huishoudens

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de algemene ontwikkeling van de schuldsituatie van Nederlandse huishoudens. Alleen ten aanzien van het consumptief krediet worden jaarlijks cijfers gepubliceerd. Bij de meeste huishoudens maakt dit een substantieel deel uit van hun totale schuld. De ontwikkeling hiervan wordt in deze paragraaf behandeld. De opname van consumptief krediet is in de jaren negentig fors toegenomen (Smant 1999, AMF 2004). De lage rente maakt geld lenen relatief goedkoop en het gunstige economische tij aan het einde van de jaren negentig droeg bij aan de grote kooplust van consumenten (CBS 2000). In de Wet op het consumentenkrediet (WCK) wordt consumentenkrediet gedefinieerd als 'al het krediet met een looptijd van drie maanden of meer, waarbij het uitstaande bedrag kleiner of gelijk is aan € 22.689. Roodstanden op betaalrekeningen die langer dan drie maanden duren, worden ook als een vorm van consumentenkrediet beschouwd. In de vorige paragraaf zijn roodstanden die korter dan drie maanden duren ook meegerekend, omdat die wel in aanmerking komen voor vereffening door

middel van een schuldregeling en er in de dossiers geen onderscheid gemaakt wordt (zij waren dus niet te onderscheiden van roodstanden die langer dan drie maanden duren). In de onderzochte periode 1997-2000 is het verstrekte consumentenkrediet met 30% gestegen van ruim acht naar ruim tien miljard.

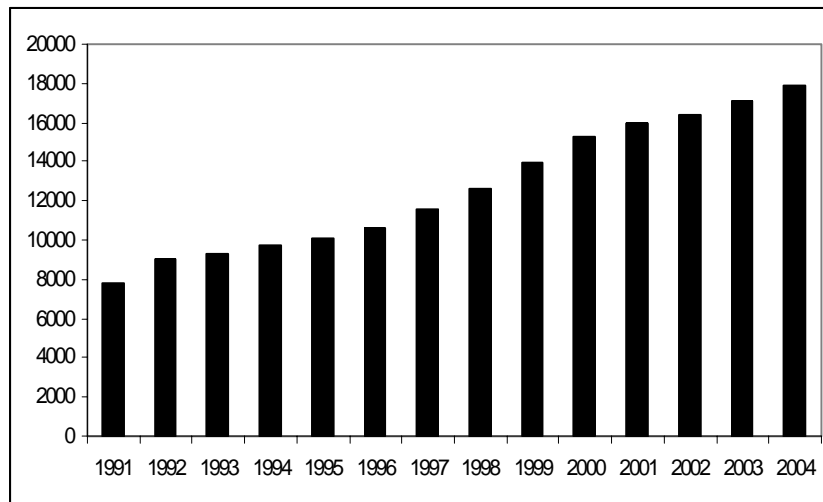
Figuur 7: Verstrekt consumentenkrediet in miljoenen euro's



Bron: CBS

Omdat huishoudens bij een doorlopend krediet niet verplicht zijn om af te lossen, kan de ontwikkeling van het jaarlijks verstrekte bedrag een vertekend beeld geven van de ontwikkeling van de kredietsituatie van Nederlandse huishoudens. De ontwikkeling van het uitstaande consumptieve krediet geeft een nauwkeuriger beeld, omdat dat betrekking heeft op het bedrag dat de Nederlandse huishoudens in het totaal hebben geleend. In de periode 1997-2000 is het uitstaande consumentenkrediet met 32% gestegen van € 11,5 naar € 15,2 miljard. Wanneer deze ontwikkeling wordt vergeleken met de groei van het verstrekte consumentenkrediet, blijkt de ontwikkeling nagenoeg gelijk. Wanneer de vergelijking betrekking heeft op een langere periode (1991-2004), lopen de cijfers van het verstrekte en uitstaande consumentenkrediet meer uit elkaar. Sinds 1991 steeg het bedrag dat jaarlijks verstrekt is met 143%, terwijl het bedrag dat uitstaat met 128% steeg.

Figuur 8: Uitstaand consumentenkrediet in miljoenen euro's



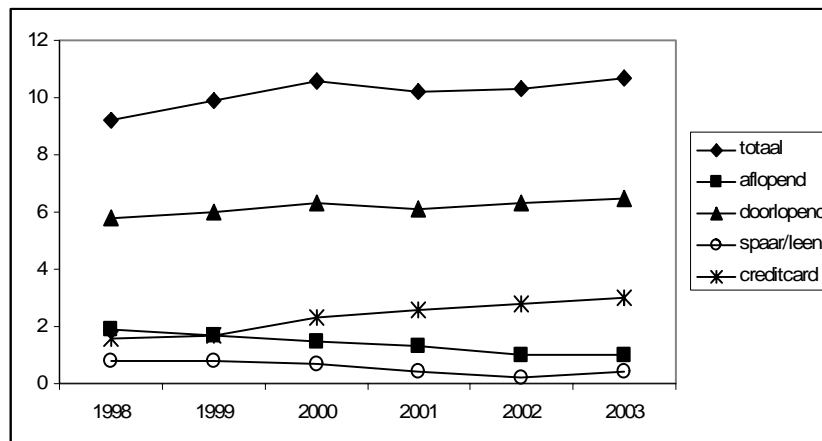
Bron: CBS

Consumentenkrediet kan op verschillende manieren worden opgenomen: aflopend krediet, doorlopend krediet, spaarkrediet en creditcardkrediet (Autoriteit Financiële Markten 2004). Aflopend krediet definieert het CBS (www.CBS.nl 2005) 'als een kredietvorm waarbij het totale bedrag van de lening in zijn geheel ter beschikking staat van de kredietnemer'. Dit bedrag, vermeerderd met de kredietvergoeding (rente en kosten), moet in een vast aantal termijnen worden afgelost, terwijl de afgeloste bedragen niet opnieuw kunnen worden opgenomen. Persoonlijke leningen, financieringskredieten, huurkoop en afbetaling vallen onder aflopend krediet. Een doorlopend krediet is een vorm waarbij de kredietnemer tot een bepaald grensbedrag naar behoefte geld kan opnemen of weer terugbetalen. Door de kredietnemer wordt periodiek een (vast) bedrag afgelost en de rente wordt periodiek in rekening gebracht. Afgeloste bedragen kunnen opnieuw worden opgenomen. Private *labelcards*, klantenkaarten en winkelpassen zijn vormen van doorlopend krediet (www.cbs.nl 2005). Een spaarkrediet is een speciale vorm van doorlopend krediet. Gedurende de looptijd lost de kredietnemer niet af, maar betaalt hij alleen rente. Om de lening op enig moment toch af te lossen, spaart de kredietnemer het geleende bedrag bijeen door middel van een spaarplan (in de vorm van een levensverzekering).

De stijging van het gemiddelde bedrag dat Nederlandse huishoudens aan consumptief krediet opnemen, gaat gepaard met een verschuiving in de manier waarop het uitstaat. Sinds 1997 is het gebruik van doorlopend- en creditcardkrediet gestegen, terwijl het gebruik van aflopend krediet juist afnam. Dit heeft

tot gevolg, dat de gemiddelde periode dat geld wordt geleend, steeds langer duurt en een schuldsituatie min of meer permanent wordt. Dit maakt huishoudens kwetsbaarder voor financiële tegenslagen. De geconstateerde stijging van de (gemiddelde en mediane) schuld bij banken en financieringsmaatschappijen van degenen die om schuldhulpverlening vragen, kan verklaard worden uit de stijging van het uitstaande consumentenkrediet.

Figuur 9: Nieuw verstrekt consumenten krediet naar kredietvorm in de jaren 1998-2003



Bron: AFM 2004, CBS 2004

In 1998 vormde creditcardkrediet bijna 15% van al het verstrekte consumentenkrediet. Vijf jaar later was het marktaandeel gestegen tot 25%. Volgens de Autoriteit Financiële Markten is dit een belangrijk gegeven aangezien met name huishoudens met een lager inkomen gebruik maken van de mogelijkheid om rood te staan op een creditcard (Autoriteit Financiële Markten 2004a: 16). Uit onderzoek van De Nederlandse Bank (DNB 2002) blijkt, dat deze huishoudens creditcards met name gebruiken om betalingen uit te kunnen stellen en dat huishoudens met een hoger inkomen een creditcard primair gebruiken voor betalingen in het buitenland.

Naast een toename van doorlopende kredieten en creditcardschulden zijn Nederlandse huishoudens ook vaker en tevens voor grotere bedragen rood gaan staan. Behalve dat op hun betaalrekeningen te doen, gebruiken zij klantenkaarten en winkelpassen, waarvoor een hoge rente wordt gerekend. In de periode 1993-2003 is de totale roodstand met 473% toegenomen (van 1.1 tot

6.3 miljard).⁵ Deze stijging wordt met name veroorzaakt omdat de roodstand per betaalrekening fors is gestegen (Autoriteit Financiële Markten 2004: 10). Figuur 10 bevat de ontwikkeling van het bedrag dat de Nederlander rood stond op zijn betaalrekening.

Figuur 10: Roodstand op betaalrekeningen



Bron: AFM 2004: 10, CBS

Niet alleen stijgt het bedrag dat huishoudens lenen, maar ook het aantal huishoudens met problematische schulden lijkt toe te nemen. (Bakker e.a. 2003: 4) De Autoriteit Financiële Markten (2004a: 17) schrijft hierover

‘dat het opvallend is dat het hier personen betreft uit verschillende groepen in de samenleving: mensen met lage inkomens, maar ook mensen met hogere inkomens die door een combinatie van verschillende soorten leningen risico op overkreditering lopen. Daarnaast vormen jongeren een kwetsbare groep. Oorzaken voor de (mogelijk) toenemende schuldenproblematiek kunnen worden gezocht in de economische neergang, maar ook in een gewijzigde ‘leencultuur’. Mensen en vooral jongeren lenen vaker en makkelijker en zijn zich minder bewust van de gevolgen.’

Uit onderzoek van het Nibud (2005) blijkt bijvoorbeeld dat bijna 40% van de jongeren onder de 25 jaar een schuld heeft van gemiddeld € 900 (exclusief eventuele studieschulden). Kredietverstrekkers spelen in op de veranderende

5 Dit bedrag valt onder het uitstaande consumenten krediet en niet onder het verstrekte consumenten krediet.

leencultuur, door met wervende campagnes reclame te maken voor hun producten.' De Autoriteit Financiële Markten maakt zich hier zorgen over, maar geeft aan dat zij op grond van de WCK niet voldoende bevoegdheden heeft om iets te ondernemen tegen de agressieve reclames en eventuele ongeoorloofde praktijken. In 2004 raakten huishoudens door de bank genomen niet in de problemen door het afsluiten van consumptieve leningen. Echter door een gebrek aan algemene voorlichting, houdt de Autoriteit Financiële Markten er sterk rekening mee dat er in de toekomst ernstige gevallen van overkreditering kunnen ontstaan (Autoriteit Financiële Markten 2004a: 16). Bijvoorbeeld als de rente, die nu relatief laag, is weer gaat stijgen. De inwerkingtreding van de wet financiële dienstverlening (Wfd) per 1 januari 2006 moet onder andere een kader gaan bieden voor de bevoegdheden van kredietverstrekkers om reclame te maken (zie voor nadere toelichting hoofdstuk zes).

2.1.4 *Het betaalgedrag van Nederlandse huishoudens*

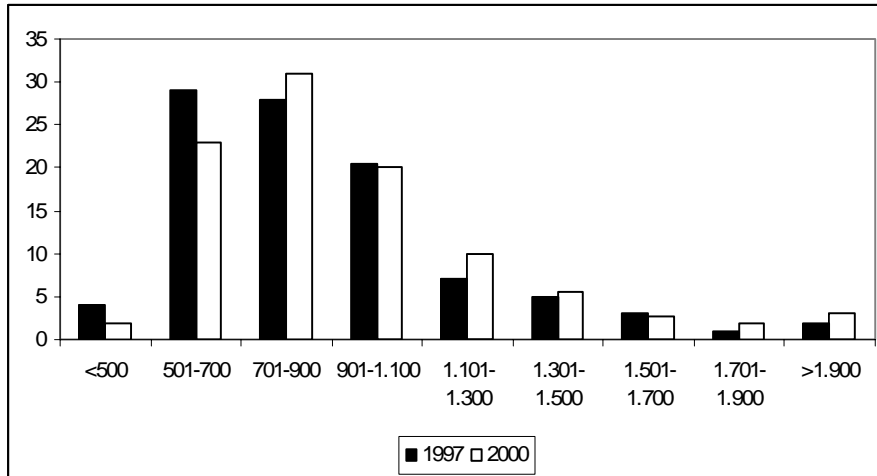
Naast het leengedrag is de ontwikkeling van het betaalgedrag van huishoudens ook een indicatie van de ontwikkeling van de schuldenproblematiek. In een door Intomart GfK uitgevoerde telefonische enquête onder 300 respondenten, zegt de helft daarvan dat zij zo laat mogelijk binnen de vervalttermijn betalen en bijna de andere helft dat zij onmiddellijk of binnen een paar dagen na ontvangst van een rekening betalen. Slechts 2% zegt te laat te betalen. De groep die te laat betaalt, bestaat voornamelijk uit mensen met een inkomen tot € 1.500. Binnen die groep zegt 8% te laat te betalen. Bij de hogere inkomens (> € 2.500) zegt ruim 80% nooit te laat te betalen. Van degenen die aangeven wel eens te laat te betalen, zegt bijna een derde dat dit vaker gebeurt dan in 2001 (De Gram 2003).

2.2 De ontwikkeling van het inkomen⁶

De schuldenaren die hulp zochten, hadden in 1997 gemiddeld een netto-huishoudinkomen van € 928 per maand inclusief vakantietoeslag. In 2000 was dit licht gestegen tot € 968 per maand. Er is dan ook geen significant verschil (waarde t-toets 0,67). In tegenstelling tot de gemiddelde schuld, wordt het gemiddelde inkomen niet sterk beïnvloed door hoge uitschieters. Wanneer de medianen worden vergeleken, zijn deze van € 840 in 1997 gestegen naar € 852 in 2000. Figuur 11 bevat een verdeling van de inkomens per € 200 waaruit ook blijkt dat de verdeling in de twee onderzochte jaren nauwelijks verschilt.

6 De ontwikkeling van de vaste lasten worden in dit kader niet behandeld omdat deze sinds het midden van de jaren negentig niet zijn gestegen. Mogelijk zijn ze sinds 2003 iets gedaald, maar daarvoor is nog te weinig informatie beschikbaar (SCP 2005: 43).

Figuur 11: Netto maandinkomen in 1997 en 2000 per € 200 in procenten



2.2.1 Het type inkomen

De belangrijkste inkomstenbron⁷ van degenen die in 1997 om schuldhulpverlening vroegen, waren uitkeringen (61%). In 2000 is dit percentage gedaald tot 49%. Deze daling is significant (waarde Chi-square test is 0,046). Een voor de hand liggende verklaring voor de daling is, dat het aantal uitkeringsgerechtigden in heel Nederland in de onderzochte periode sterk is gedaald. Dit is mede te danken aan de toename van werkgelegenheid aan het einde van de jaren negentig.

2.2.2 Het inkomen van Nederlandse huishoudens

De schuldenaren die om hulp vragen hebben bijna allemaal een laag inkomen. Uit cijfers van het SCP (2003) blijkt, dat de ontwikkeling van de lage inkomens in de jaren negentig sterk afweek van de ontwikkeling van alle Nederlandse huishoudens. In de periode 1990-2001 steeg het inkomen van lage inkomens met 5% en van alle huishoudens met 15%. Gezien dit grote verschil is het dus van belang om de ontwikkeling van de inkomens van verzoekers om schuldhulp te vergelijken met de ontwikkeling van de lage- en niet met alle inkomens. Er zijn echter geen exacte cijfers over de ontwikkeling van de lage inkomens in de periode 1997-2000. Wel kan op basis van het lage percentage waarmee deze inkomens in de periode 1990-2001 zijn gestegen, vermoed

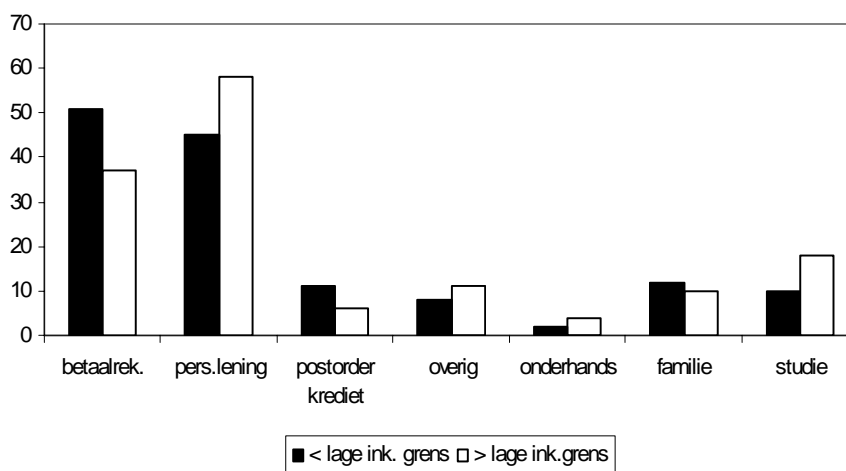
⁷ Bij schuldenaren die inkomen uit een combinatie van werk en uitkering kregen, is de grootste inkomstenbron als type inkomen geregistreerd.

worden dat de stijging in de periode 1997-2000 navenant zal zijn geweest. Dat de inkomens van verzoekers in de periode 1997-2000 nauwelijks zijn gestegen, lijkt dus in lijn met de ontwikkeling bij alle Nederlandse huishoudens.

2.3 De relatie tussen een laag inkomen en de omvang van de totale schuld

Uit onderzoek van het SCP (2003) blijkt dat huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens, een ander schuldengedrag vertonen dan huishoudens met een inkomen boven die grens. De eersten staan vaker rood en kopen vaker goederen bij postorderbedrijven. Huishoudens met een inkomen boven de lage-inkomensgrens hebben vaker een persoonlijke lening of een studieschuld. Dat huishoudens met een inkomen onder de lage inkomensgrens ander leengedrag vertonen, verklaart het SCP onder andere uit de mate waarin er bij de verschillende typen leningen een (grondige) inkomensstoets wordt uitgevoerd. Deze is doorgaans een stuk grondiger bij persoonlijke leningen dan bij mogelijkheden om rood te staan of bij een postorderbedrijf goederen te bestellen. (Op grond van de WCK hoefde er tot 2005 voor kredieten onder de € 1.000 geen inkomensstoets te worden uitgevoerd. Sinds het najaar 2005 moet er voor kredieten vanaf € 250 een inkomensstoets worden uitgevoerd). De veronderstelling is dat huishoudens die vanwege een grondige inkomensstoets niet voor een lening in aanmerking komen, andere manieren zoeken om aan geld te komen.

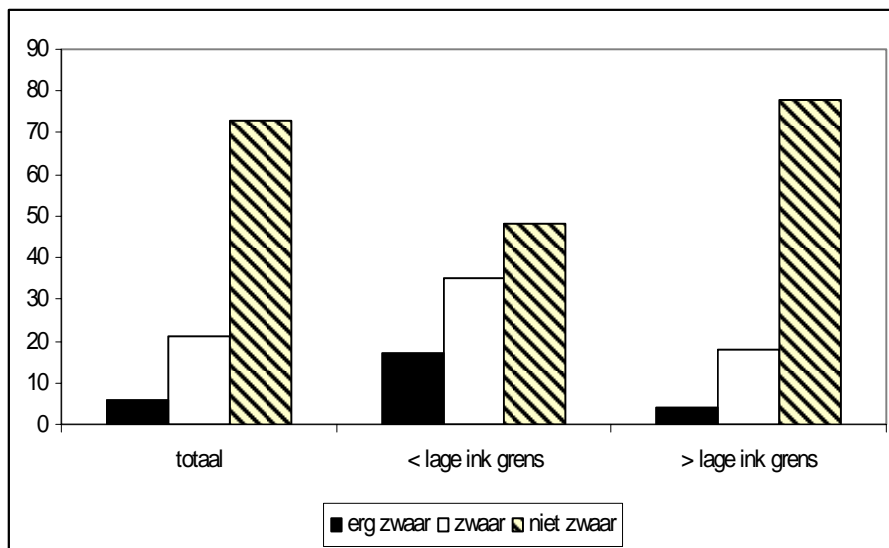
Figuur 12: Huishoudens met niet-hypothecaire schulden (excl. huishoudens van zelfstandigen) naar inkomenspositie en soort schuld in 2001 in procenten



Bron: CBS 2003 uit Armoedemonitor 2003, SCP

Een verklaring voor de stijging van het aantal hulpzoekende schuldenaren is dat huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens het in de jaren negentig moeilijker kregen om hun financiële verplichtingen na te komen. In de eerste helft van de jaren negentig zei 5 à 6% van deze groep dat het noodzakelijk was om schulden te maken. Ondanks de positieve ontwikkeling van de koopkracht en de economische groei, gaf in de tweede helft van de jaren negentig 6 à 7% aan schulden te moeten maken. Van de huishoudens met een hoger inkomen gaf slechts 1% aan dat zij schulden moeten maken om de eindjes aan elkaar te knopen. Uit onderzoek van het SCP (2003) blijkt verder dat ruim 50% van de huishoudens onder de lage-inkomensgrens, het (erg) zwaar vindt om hun betalingsverplichtingen na te komen. Van de huishoudens boven die grens zegt ongeveer 20% dit. Als het de lagere inkomens in het algemeen al zwaarder valt om de aangegane verplichtingen na te komen, dan is het logisch dat een grotere groep er niet in slaagt haar afspraken na te komen (SCP 2003). De oververtegenwoordiging van deze groep onder de schuldenaren die schuldhulpverlening zoeken, staat hier ongetwijfeld mee in verband. Dit zeker gezien de constatering van hiervoor, dat een schuldsituatie niet problematisch is vanwege de hoogte van de schuld, maar vanwege de verhouding tussen de schuld c.q. de aflossingsverplichtingen en het inkomen.

Figuur 13: Oordeel over de zwaarte van de terugbetaling van schulden bij huishoudens die in de afgelopen twaalf maanden een lening hebben afgesloten (excl. huishoudens van zelfstandigen) naar inkomenspositie in 2001 in procenten



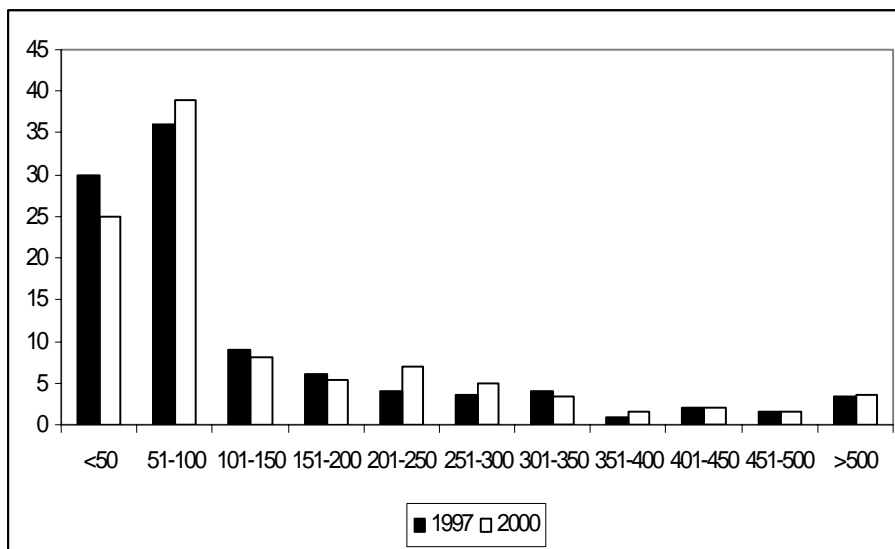
Bron: CBS, Armoedemonitor 2003

2.4 De verhouding tussen inkomen en schuld

Als de schuldenlast sterker stijgt dan het inkomen, dan daalt daardoor de opbrengst van een schuldregeling. De ontwikkeling van de verhouding van het inkomen tot de totale schuld wordt hier weergegeven door het netto-maandinkomen te delen door de totale schuld. In 1997 hadden de schuldenaren een gemiddelde totale schuld die twaalf keer zo hoog was als hun gemiddelde netto-maandinkomen. In 2000 was de totale schuld vijftien keer zo hoog. Dat de verhouding tussen het inkomen en de totale schuld van degenen die om hulp vragen is veranderd, valt ook op te maken uit de ontwikkeling van het afkooppercentage. Voordat hier wordt beschreven hoe de ontwikkeling daarvan is, wordt eerst ingegaan op de ontwikkeling van de aflossingscapaciteit bij degenen waarvoor een regeling getroffen kon worden.

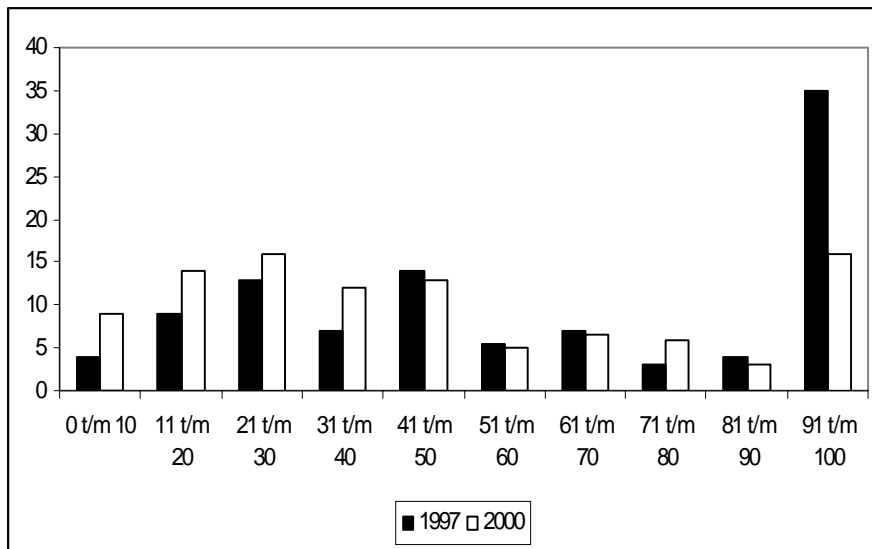
In 1997 hadden de schuldenaren gemiddeld een aflossingscapaciteit van € 132. In 2000 was dit bedrag gestegen tot € 171. Hierbij is ook gekeken naar de mediaan. In 1997 had de helft van de schuldenaren een aflossingscapaciteit die lager was dan € 58 en in 2000 lager dan € 60. De stijging van de gemiddelde aflossingscapaciteit bij de getroffen schuldregelingen is significant (waarde t-test 0,000). Figuur 14 bevat de verdeling van de aflossingscapaciteit per € 50. Hierin is te zien dat met name de omvang van de groep met een aflossingscapaciteit lager dan € 50 is gedaald.

Figuur 14: Aflossingscapaciteit in 1997 en 2000 bij de onderzochte organisaties in procenten per € 50



Degenen die in 1997 werden geholpen, konden gemiddeld 56% van hun totale schuld terugbetalen. In 2000 is dit percentage gedaald tot 46%. Wanneer de medianen met elkaar worden vergeleken, blijkt er een vergelijkbaar beeld te zijn. De helft van de schuldregelingen bracht in 1997 minder dan 49% op en in 2000 37%. Figuur 15 bevat een overzicht van het afkooppercentage ingedeeld in groepen van 10%. Hierin is te zien dat met name het percentage schuldregelingen die meer dan 90% opleveren, is gedaald. Het percentage schuldregelingen dat minder dan 30% oplevert is juist flink gestegen.

Figuur 15: Afkooppercentage per 10% in 1997 en 2000 van de getroffen schuldregelingen



2.5 Conclusie ontwikkeling van schulden en inkomens

In deze paragraaf staan harde gegevens, die aantonen dat het product schuldregeling in de onderzochte periode economisch onaantrekkelijker is geworden. Hier zijn twee oorzaken voor aan te wijzen. De eerste is de toename van het aantal crediteuren per schuldenaar. De tweede is de gestegen totale schuld bij een min of meer gelijk gebleven inkomen. De ongeveer gelijk gebleven netto-opbrengst van schuldregelingen moet hierdoor onder meer crediteuren verdeeld worden, terwijl die netto-opbrengst een lager percentage is van de totale schuld. Deze ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de netto-opbrengst van een schuldregeling in relatie tot de totale schuld per crediteur is afgenomen. Dat crediteuren in reactie daarop vaker weigeren mee te werken aan schuldregelingsvoorstellen, is dan ook logisch. De stijging van de totale schuld

en de stabilisatie van het inkomen van degenen die om schuldhulpverlening vragen, komen overeen met de landelijke ontwikkelingen dat Nederlandse huishoudens meer krediet hebben opgenomen en de lage inkomens, die met name om schuldhulpverlening verzoeken, nauwelijks zijn gestegen.

3 POLITIEKE ONTWIKKELINGEN

In de jaren negentig nam de politieke aandacht voor schuldhulpverlening zowel landelijk als lokaal toe. Daarbij speelde de toename van het aantal huishoudens dat om schuldhulpverlening verzocht een rol, maar belangrijker was de toegenomen politieke aandacht voor armoedebestrijding. Zowel door gemeenten (van der Pennen e.a. 1999) als door het Rijk (Nota armoedebestrijding, *Kamerstukken II*, 24 515, 1995/96, nr. 2, website www.armoedebeleid.nl) wordt schuldhulpverlening beschouwd als onderdeel van het armoedebeleid. Een belangrijk argument hiervoor is dat de huishoudens die zich in een problematische schuldsituatie bevinden, relatief vaak een inkomen onder de armoedegrens hebben.⁸ In deze paragraaf wordt beschreven hoe de politieke aandacht voor armoedebestrijding zich ontwikkelde vanaf de jaren tachtig en welke invloed dit had op de politieke aandacht voor schuldhulpverlening.

3.1 De landelijke agendering van armoedebestrijding

3.1.1 Politieke aandacht voor armoede in de jaren tachtig

Tot het begin van de jaren zeventig werd in Nederland een verzorgingsstaat opgebouwd om burgers een zo groot mogelijke bestaanszekerheid te garanderen. In navolging van adviezen in bijvoorbeeld het Beveridge rapport (1942), werden voorzieningen gecreëerd om burgers te beschermen tegen werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid en verder om medische zorg en onderwijs te bieden. Maar in de jaren zeventig stagneerde de verzorgingsstaat, mede onder invloed van de economische recessie (Van Doorn e.a. 1978). Er kwamen voorstellen om in de bestaande voorzieningen in te grijpen. Aanvankelijk vonden pleidooien voor forse ingrepen in de WW en WAO weinig gehoor. Maar dit veranderde aan het begin van de jaren tachtig. Onder het eerste kabinet Lubbers werd met succes een terugtrekkende overheid, deregulering en marktwerking op de politieke agenda gezet. Dat hier juist aan het begin van de jaren tachtig (politieke) ruimte voor ontstond, kan mede verklaard worden uit de internationale recessie in de jaren zeventig. In Groot-Brittannië en Amerika

8 Het SCP hanteert als definitie van de armoedegrens een inkomen van een alleenverdiener van meer dan 130% van het minimumloon. Door gemeenten wordt ook wel een grens van 110% van het bijstandsniveau gehanteerd (Beekmans e.a. 1996, Deben e.a. 1992).

leidde dit er eerder dan in Nederland toe, dat de hierboven genoemde thema's op de politieke agenda kwamen. Om de economische groei te stimuleren, ontwikkelden Ronald Reagan in Amerika en Margaret Thatcher in Engeland beleid, gebaseerd op het idee van *trickle down economics* (Spagnoli e.a. 2004). Belastingverlaging om een fiscaal gunstig klimaat voor ondernemers te creëren vormt de basis van dit beleid. De lagere belastingopbrengst wordt gecompenseerd door bezuiniging op de sociale voorzieningen. Het gunstigere fiscale klimaat zorgt voor economische groei door de oprichting van nieuwe en uitbreiding van bestaande bedrijven. Dit levert ter compensatie juist weer hogere belastinginkomsten op en geeft daardoor een terugverdieneffect. Verder levert die economische groei ook banen op, waardoor minder mensen op een uitkering zijn aangewezen. Vanuit bovenstaande gedachtegang wordt dus aangenomen dat de economische welvaart toeneemt, als de overheid minder voorzieningen voor de burgers treft en minder regels stelt (Spagnoli e.a. 2004: 22). In deze gedachtegang sijpelt (*trickle down*) de toegenomen welvaart ook door naar de (financieel) zwakkere groepen en gaat uiteindelijk iedereen erop vooruit. In deze benadering wordt de overheid niet beschouwd als de oplossing voor sociaal-economische problemen, maar als een obstakel daarvoor. De ingrepen in de sociale voorzieningen zouden mede de problemen oplossen die de overheid zelf in het leven had geroepen.

Een gevolg van de ingrepen in de sociale voorzieningen in de jaren tachtig was, dat in Nederland het aantal huishoudens met een minimuminkomen snel toenam. In 1981 waren dat 313.000 huishoudens en in 1986 was dit aantal bijna verdubbeld tot 620.000 huishoudens (Engbersen e.a. 1987: 163). De sociale gevolgen van de politieke hervormingen waren enorm en leidden aan het begin van de jaren tachtig tot de eerste waarschuwingen dat armoede in Nederland een serieus probleem werd (Wiebrens 1984 15). Wetenschappelijk onderzoek gaf een gedocumenteerd beeld van het karakter van armoede in een Westers land als Nederland (Oude Engberink 1984). Engbersen en Van der Veen (1987) omschreven haar met de term 'moderne armoede'. Hiermee wordt niet bedoeld dat mensen te weinig te eten of geen dak boven hun hoofd hebben. Maar wel dat zij onvoldoende geld hebben om gezond te eten, niet kunnen deelnemen aan het normale sociale leven en zich als gevolg daarvan vaak relatief gedeprimeerd voelen.

De wetenschappelijke literatuur en aandacht in de media hadden weliswaar geleid tot bewustwording van het bestaan van moderne armoede, maar maakte niet dat het door de politiek als een groot maatschappelijk probleem werd beschouwd. Een enkele gemeente, zoals bijvoorbeeld Rotterdam, ontwikkelde in de jaren tachtig wel een vorm van armoedebeleid, maar landelijk werd er geen serieuze beleidsmatige aandacht aan besteed.

3.1.2 Politieke aandacht voor armoede in de jaren negentig

Toen in 1994, na een groot verlies voor het CDA, het eerste Paarse kabinet aantrad was zijn motto 'werk, werk, en nog eens werk'. Paars wist mede dankzij de economische voorspoed de werkloosheid in de jaren negentig flink terug te dringen. Als *spin-off* hiervan nam de koopkracht flink toe. Maar al snel bleek echter dat de minima hier nauwelijks van mee profiteerden. Het inkomensgebouw denivelleerde en processen van verrijking en verarming bleken hand in hand met elkaar te gaan (Engbersen e.a. 1996 6). De economische voorspoed bood de Paarse kabinetten wel (meer) financiële ruimte om nieuw beleid te ontwikkelen. Dit bleek het moment om het toegenomen bewustzijn over het bestaan van moderne armoede op de politieke agenda te plaatsen. De eerste officiële aanzet hiertoe werd verwoord in de troonrede van 1995. Burgers, bedrijven en overheidsinstanties werden opgeroepen om 'gezamenlijk de sociale uitsluiting en stille armoede in onze samenleving eensgezind en met kracht aan te pakken'. Deze politieke aandacht werd ondersteund door publieke figuren zoals bisschop Muskens van Breda die in het VPRO-programma Veldpost zijn zorgen uitsprak over de situatie, waarin sommige Nederlandse huishoudens zich bevonden. Hij stelde hier dat sommige gevallen dermate schrijnend zijn, dat hij begrip toonde voor mensen die zwart werken naast een bijstandsuitkering en zelfs ook als zij een brood zouden stelen. Om armoedebestrijding op te zetten stuurde het kabinet in 1996 de nota 'De andere kant van Nederland' (*Kamerstukken II*, 1995/96, 24 515, nr. 2) naar de Tweede Kamer.⁹ Armoedebeleid werd hierin gepositioneerd als een lokale aangelegenheid. Het Rijk gaf slechts suggesties die op lokaal niveau opgepakt konden worden, waaronder het opzetten of uitbreiden van schuldhulpverlening.

Om de gemeenten financieel te ondersteunen, is het Ministerie van SZW structureel extra geld in het Gemeentefonds gaan storten. Dit is een fonds waaruit gemeenten jaarlijks een uitkering krijgen om hun taken uit te kunnen voeren. De hoogte van het bedrag dat een gemeente krijgt, is afhankelijk van een verdeelsleutel die gebaseerd is op diverse sociaal-economische, demografische en geografische factoren. Aangezien het geld niet geormerkt is, zijn gemeenten vrij om de gestorte bedragen naar eigen inzicht aan te wenden. Zij kunnen het ook aan andere zaken besteden. De aandacht voor armoedebestrijding en de structurele gelden hiervoor in het Gemeentefonds, hebben er bij de meeste gemeenten overigens wel toe geleid dat zij in de tweede helft van de jaren '90 armoedebeleid ontwikkelden. In dat kader werd er vaak ook aandacht besteed aan schuldhulpverlening (Research voor Beleid 2000: 24-26). In de Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid wordt geschat, dat de uitgaven aan

⁹ De titel van deze nota verwijst naar een invloedrijke studie van Michael Harrington (1968), *The other America*, die begin jaren zestig verscheen (Engbersen e.a. 1995).

schuldhulpverlening in het kader van het armoedebeleid in de periode 1995-1997 met ongeveer tien miljoen euro is gestegen stegen (Keuker e.a.1999). Volgens Research voor Beleid speelde de politieke aandacht voor armoedebestrijding en de schuldenproblematiek hierbij een belangrijke rol.

Naast een uitbreiding van de capaciteit om schuldenaren te helpen, hebben veel gemeenten lokale instrumenten geïntroduceerd om de doeltreffendheid van de minnelijke schuldhulpverlening te vergroten (noodfondsen, borgfondsen of openstelling van de bijzondere bijstand om acute situaties op te lossen). Het doel van deze instrumenten is om zoveel mogelijk crediteuren te bewegen om mee te werken aan minnelijke schuldregelingen. Toen de Wsnp eind 1998 in werking trad, hadden veel gemeenten net dergelijke lokale instrumenten ingevoerd. Toch heeft een aantal gemeenten in de eerste jaren volgend op de inwerkingtreding van de Wsnp de lokale instrumenten weer afgeschaft. De aanleiding daarvoor was tweeledig. Ten eerste viel door de inwerkingtreding van de Wsnp de voornaamste reden voor invoering van de lokale instrumenten weg. Een mislukte poging om een minnelijke schuldregeling te treffen leidt dankzij de Wsnp niet meer tot een uitzichtloze positie. De aanleiding om de instrumenten in te stellen was weg en een afschaffing levert een besparing op. Voor crediteuren heeft de afschaffing echter wel als consequentie, dat minnelijke schuldregelingen financieel onaantrekkelijker zijn geworden. Als bijvoorbeeld voorheen de huurachterstand bij een woningbouwvereniging volledig door de gemeente werd betaald, dan betekende dit voor de overige crediteuren, dat die vordering geen rol meer speelde bij de verdeling van de gelden. Door de afschaffing, moeten woningbouwverenigingen nu weer een deel van de bijeen gespaarde boedel krijgen. Het gevolg hiervan is dat er per crediteur minder overblijft. De tweede aanleiding om de lokale instrumenten af te schaffen was dat de politieke aandacht voor armoedebestrijding aan het eind van de jaren negentig af nam. Vanaf 1997 is het percentage huishoudens met een minimuminkomen gaan dalen. In 1997 had 10,2% een minimuminkomen. In de daaropvolgende jaren daalde dit percentage jaarlijks tot 8,8% in 2001 (SCP 2005: 20).

3.1.3 *Politieke aandacht voor armoede na 2000*

Rond de eeuwwisseling was de politieke aandacht voor armoede(bestrijding) veel kleiner dan in het midden van de jaren negentig. Toen het Kabinet Balkenende I aantrad in 2002 waren de economische vooruitzichten niet rooskleurig en de belangrijkste aandachtspunten waren veiligheid, gezondheidszorg, onderwijs en integratie. Armoedebestrijding stond niet meer hoog op de politieke agenda. De aandacht ging uit naar de groep met een inkomen (net) boven de armoedegrens, die hinder ondervindt van de zogenaamde armoede-

val¹⁰ (hiermee wordt de situatie bedoeld waarin het inkomen van een huishouden stijgt, maar zij netto minder overhoudt doordat zij geen aanspraak meer kan maken op financiële ondersteunende regelingen zoals kwijtschelding of bijzondere bijstand) (Regeerakkoord Balkenende I 2002). Bij het aantreden van het Kabinet Balkenende II in 2003 verkeerde Nederland in een economische recessie. Volgens (voorlopige) berekeningen van het SCP had 10,1% van de Nederlandse huishoudens in dat jaar een minimuminkomen (SCP 2005: 20). Voor het Kabinet was dit echter geen aanleiding weer in armoedebestrijding te gaan investeren. Zijn motto luidt 'Meedoen, meer werk, minder regels' en de belangrijkste aandachtspunten die zij in haar regeerakkoord expliciet noemt zijn 'de noodzaak de kwaliteit van onze democratie, de publieke dienstverlening, de veiligheid, het onderwijs en de zorg te verbeteren' (Regeerakkoord Balkenende II 2003). Toch ontstaat rond het aantreden van het Kabinet (weer) publieke aandacht voor armoede. De stijging van het aantal en het aantal klanten van voedselbanken speelt hierbij een belangrijke rol. Mede door de frequente aandacht hiervoor in de media ontstaat er (weer) een politieke discussie over de noodzaak van (aanvullende investeringen in) armoedebestrijding. Linkse oppositiepartijen nemen het standpunt in dat extra ondersteuning van de minima noodzakelijk is. Maar de minister van Financiën Zalm zegt in december 2005 in het Algemeen Dagblad dat in Nederland iemand te snel arm wordt genoemd. Zoals wij armoede definiëren, is het een onoplosbaar probleem. Alleen met nul mensen in de bijstand zal de armoede weg zijn. Dat zal dus niet gebeuren. (Algemeen Dagblad 29 december 2005). Wel laat staatssecretaris Van Hoof van SZW in reactie op kamervragen van het CDA (*Kamerstukken II 2005/06* aanhangsel Handelingen, nr. 399) onderzoeken wat de kenmerken zijn van de klanten van de voedselbanken. Hieruit blijkt onder meer dat 83% schulden heeft (Regioplan 2006: 21) en slechts 36% gebruik maakt van schuldhulpverlening (Regioplan 2006: 28). Net als in de jaren negentig leidt de (nieuwe) aandacht voor armoede ook tot nadere aandacht voor schulden en het belang van schuldhulpverlening (Van Hoof 2006).

4 JURIDISCHE ONTWIKKELINGEN

Juridische ontwikkelingen, zoals nieuwe of gewijzigde wetgeving op beleidsterreinen die dicht tegen de schuldhulpverlening aan liggen, kunnen ook van invloed zijn op de houding van crediteuren ten opzichte van minnelijke

10 Ten aanzien van de aanpak van de armoedeval staat in het regeerakkoord van Balkenende I: 'Werk moet lonen om mensen vanuit een uitkeringspositie aan het werk te krijgen. De armoedevalproblematiek – de keerzijde van het beleid gericht op bestrijding van armoede en achterstanden – dient met kracht te worden aangepakt, zonder evenwel de positie van degenen die op ondersteunende (inkomensafhankelijke) regelingen zijn aangewezen uit het oog te verliezen.' (www.kabinet.nl)

schuldberegelingen. De wetten die de grootste invloed hebben op de schuldhulpverlening zijn, die van het beslag, die op het consumentenkrediet en de faillissementswet. In deze paragraaf wordt per wet kort beschreven hoe die beïnvloeding in zijn werk gaat. Daarnaast wordt hier gekeken of er in de onderzochte periode wijzigingen zijn geweest die van invloed waren op de ontwikkeling van het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties.

4.1 De beslagwetgeving

Als een schuldenaar niet reageert op betalingsherinneringen, kan een crediteur de vordering uit handen geven aan een incassobureau, een deurwaarder of een advocaat. In eerste instantie zal de incasseerder proberen om de vordering zonder tussenkomst van de rechter te innen. Gemiddeld betaalt de helft van de schuldenaren dan alsnog en treft eenderde van hen een betalingsregeling met de incasseerder (GGN 2003). Hieruit kan worden afgeleid, dat er dus voor ongeveer 20% van de vorderingen die worden uitbesteed, een gerechtelijke incassoprocedure moet worden opgestart. Dit percentage lijkt in de hier onderzochte periode stabiel te zijn, aangezien in 1994 in ongeveer tien tot 30% van de zaken die deurwaarders in behandeling namen, er een gerechtelijke incassoprocedure werd gestart (Beekmans e.a. 1996). Er zijn geen recente gegevens beschikbaar over het aantal beslagen dat jaarlijks wordt gelegd. Het beschikbare cijfermateriaal komt uit het hiervoor aangehaalde onderzoek van Beekmans e.a. (1996). Daarin wordt geschat dat er in 1994 ongeveer 160.000 tot 200.000 beslagen zijn gelegd. Geschat wordt dat de hiervoor genoemde aantallen betrekking hebben op 90.000 tot 110.000 personen. De belastingdienst (22%), banken en financierings- en verzekeringsmaatschappijen (beide 11%) legden volgens dat onderzoek het meest frequent beslag.

Op basis van beschikbare incassocijfers en de bovengenoemde relatie tussen incasso-opdrachten en beslagen is het overigens aannemelijk dat het aantal beslagen in de afgelopen jaren is gestegen. Er zijn geen gegevens over alle incasso-opdrachten, maar wel van de ontwikkeling van het aantal opdrachten bij het grootste incassobureau van Nederland, Intrum Justitia. Dit aantal steeg in de periode 2002-2005 met een factor 2,5 van 800.000 naar ongeveer 2.000.000. Volgens opgave van Intrum Justitia is deze stijging niet te verklaren uit een groei van haar marktaandeel. Wel kan een verscherpt debiteurenbeleid bij haar opdrachtgevers een rol spelen in deze stijging (Intrum Justitia 2004: 3). In de Armoedemonitor 2005 wordt, gezien de sterkte van de stijging, aangenomen dat zij ook wordt veroorzaakt door een toename van het aantal wanbetalers (SCP 2005: 66).

In 1997 hadden crediteuren die beslag lieten leggen, geen enkele financiële prikkel om akkoord te gaan met een minnelijke schuldberegeling. Een eenmaal

gelegd beslag duurt tot de vordering is betaald. Bij een minnelijke schuldregeling wordt van crediteuren gevraagd een deel van de vordering kwijt te schelden. Het voortijdig beëindigen van een beslag levert dan minder geld op. Verder is het bedrag dat een schuldenaar aan leefgeld mag houden bij een minnelijke schuldregeling hoger dan bij een beslag op het inkomen. In 1997 hielden schuldenaren bij een minnelijke schuldregeling 94% over, terwijl zij bij een beslag op het inkomen 90% van het bijstandsniveau over.¹¹ Deze verschillen vormden voor een groep crediteuren goede redenen om vóór de Wsnp in werking trad, geen medewerking te verlenen aan minnelijk schuldregelingsvoorstellen (Beekmans e.a.1996). In de periode 1997-2000 zijn er aan de beslagwetgeving geen zaken veranderd die de uitvoering van schuldhulpverlening beïnvloeden. Wel beïnvloedt de Wsnp de aantrekkelijkheid van beslag. Als er een wettelijke schuldsanering van toepassing wordt verklaard, vervallen reeds gelegde beslagen. Voor crediteuren betekent dit dat zij kosten riskeren om een beslag te laten leggen, dat voortijdig wordt beëindigd vanwege de schuldenaars toelating tot de Wsnp. Er zijn overigens geen aanwijzingen dat crediteuren hun beleid om beslag te laten leggen hebben gewijzigd onder invloed van de inwerkingtreding van de Wsnp. Het gegeven dat een substantiële groep schuldenaren helemaal geen wettelijke schuldsanering wil, speelt hier mogelijk een belangrijke rol bij (zie hoofdstuk drie).

4.2 De Wet op het consumentenkrediet

De Wet op het consumentenkrediet (WCK) biedt consumenten bescherming door hen een aantal rechten inzake krediet te geven. Verstrekkers moeten consumenten bijvoorbeeld de mogelijkheid bieden om vervroegd af te lossen en ook stelt de WCK beperkingen aan de zekerheden die een kredietgever mag bedingen. Verder is de kredietgever verplicht om in een contract in ieder geval op te nemen: de hoofdsom, het termijnbedrag, de effectieve rente op jaarbasis, het aantal termijnen, de duur van de termijnen, de looptijd van het contract en de totaal te betalen kredietvergoeding. Ook was tot het najaar van 2005 vastgelegd dat de rente die een kredietverstrekker vraagt maximaal 17% hoger mocht zijn dan de wettelijke rente. (In het najaar van 2005 heeft de minister van financiën die grens verlaagd naar 12%.)

In het kader van deze studie is relevant, dat schuldbemiddeling in de WCK wordt verboden (art. 47 en 48). Onder schuldbemiddeling wordt verstaan (art. 47 lid 2 WCK) het in de uitoefening van een bedrijf of beroep, anders dan door het aangaan van een krediettransactie, verrichten van diensten, gericht op de totstandkoming van een regeling met betrekking tot de bestaande schuldenlast

11 Dit is geregeld in art. 475d Rv.

van een natuurlijk persoon, geheel of gedeeltelijk voortvloeiend uit een of meer krediettransacties. Dit verbod geldt echter niet als de bemiddeling om niet geschiedt, wordt verricht door een gemeentelijke instantie, advocaat, procureur, deurwaarder, registeraccountant of een ander die door de minister van EZ bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen. Op 24 juli 1998 trad er op dit verbod een tijdelijk vrijstellingsbesluit in werking op grond waarvan anderen dan de hierboven genoemde aanbieders, wel tegen vergoeding schuldhulpverlening mochten uitvoeren.¹² Aanbieders die hiervan gebruik wilden maken, moesten zich bij het ministerie van EZ laten registreren en voor de schuldenaar geen andere diensten tegen betaling verrichten op het terrein van de schuldhulpverlening. Verder moest men zich houden aan de voorschriften in de NVVK Gedragscode Schuldregeling en de berekeningsmethode van de aflossingscapaciteit van de NVVK in acht nemen. De vergoeding die men verzoekers mocht vragen, was aan een maximum gebonden. Het vrijstellingsbesluit verviel twee jaar later (24 juli 2000). In de periode dat het vrijstellingsbesluit van kracht was, is er niet op substantiële schaal gebruik van gemaakt. Ten opzichte van de hele markt is slechts een beperkt aantal mensen geholpen door organisaties die gebruik maakten van het vrijstellingsbesluit. Er is daarom geen reden om aan te nemen dat dit van invloed is geweest op het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties in het algemeen.

In 2000 heeft het Kabinet wel aangekondigd de WCK te zullen wijzigen (*Kamerstukken II*, 1999/00, 27 231, nr. 1). Haar inhoud wordt verdeeld onder de ministeries van Financiën, Justitie en SZW. Delen van de WCK zijn geïntegreerd in de nieuwe Wet financiële dienstverlening, die op 1 januari 2006 in werking is getreden. De overige artikelen worden ondergebracht in het Burgerlijk Wetboek en andere wettelijke contexten. (Zie verder hoofdstuk zes).

4.3 De eerste titel van de Faillissementswet

De Wsnp is als derde titel toegevoegd aan de faillissementswet (Fw). De inwerkingtreding betekent voor natuurlijke personen niet, dat zij geen gebruik meer mogen of kunnen maken van de reguliere faillissementsprocedure zoals die is opgenomen in de eerste titel van de Fw. Wel biedt de derde titel schuldenaren een meer aantrekkelijke procedure dan een regulier faillissement. Aantrekkelijker omdat een wettelijke schuldsanering in principe eindigt in een schone lei en een faillissement doorgaans wordt opgeheven bij gebrek aan baten en de resterende schulden blijven bestaan. Een van de doelstellingen van de Wsnp is om het aantal faillissementen van natuurlijke personen terug te dringen. De mogelijkheid voor schuldenaren om een beroep op de Wsnp

¹² Besluit van 3 juli 1998, Staatsblad 1998, 454, gebaseerd op artikel 48 lid 1 onder d en lid 2 van de Wet op het Consumentenkrediet. Zie ook *Kamerstukken II* 1997/98, 25 672, nr. 7,

te doen zodra crediteuren een faillissement aanvragen, moet daaraan bijdragen (art. 3 Fw).

In de jaren negentig is het aantal faillissementen van natuurlijke personen, met schommelingen, opgelopen van 676 in 1992 tot 1.016 in 1998. In het eerste volledige jaar dat de Wsnp van kracht was (1999) daalde het aantal faillissementen vervolgens naar 602, om in de jaren daarna weer te stijgen. In de periode 1992-1998 was minimaal 48% van alle faillissementen dat van een natuurlijk persoon of eenmanszaak. In 1999 maakten de faillissementen van natuurlijke personen en eenmanszaken 40% van alle faillissementen uit. Dit is 11% lager dan het jaar daarvoor. Dat het absolute aantal faillissementen van natuurlijke personen en eenmanszaken na 1999 weer is toegenomen, hangt waarschijnlijk samen met de algemene economische ontwikkeling aangezien sindsdien het percentage, dat de faillissementen van natuurlijke personen en eenmanszaken van het totaal uitmaakt, net boven de 40% lijkt te stabiliseren.

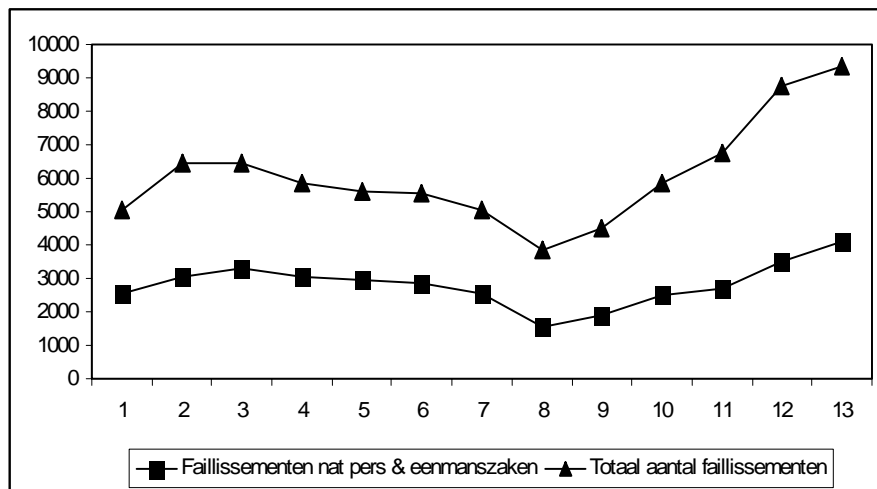
Tabel 19: Ontwikkeling aantal faillissementen* natuurlijke personen en totaal aantal faillissementen in de periode 1992-2004

jaar	aantal faillissementen natuurlijke personen	aantal faillissementen eenmanszaken	totaal aantal faillissementen	percentage dat faillissementen natuurlijke personen en eenmanszaken uitmaken van het totaal aantal faillissementen
1992	676	1.868	5.045	50%
1993	916	2.148	6.428	48%
1994	1.131	2.173	6.464	51%
1995	1.064	2.011	5.847	52%
1996	1.043	1.899	5.577	53%
1997	1.138	1.728	5.547	52%
1998	1.016	1.545	5.031	51%
1999	602	925	3.840	40%
2000	919	958	4.498	42%
2001	1.504	997	5.834	43%
2002	1.808	878	6.771	40%
2003	2.362	1.151	8.748	40%
2004	2.701	1.381	9.349	44%

* Inclusief de faillissementen die later vernietigd zijn ten gevolge van verzet, hoger beroep of cassatie.
Bron: CBS

De beschreven daling van het percentage, dat faillissementen van natuurlijke personen en eenmanszaken uitmaakt van het totaal aantal uitgesproken faillissementen, valt ook op te maken uit figuur zestien. Vanaf de inwerkingtreding van de Wsnp gaan de twee lijnen uit elkaar lopen.

Figuur 16: Ontwikkeling totaal aantal faillissementen en faillissementen natuurlijke personen en eenmanszaken



4.4 Conclusie juridische ontwikkelingen

Op het terrein van de beslagwetgeving, de WCK of de faillissementswet (voor zover zij betrekking heeft op de eerste twee titels) zijn er in de periode 1997-2000 geen wetwijzigingen doorgevoerd die van invloed zijn op de ontwikkeling van het slagingspercentage minnelijke schuldhulpverlenende organisaties. Wel zijn beslagen en faillissementen voor crediteuren (financieel) minder aantrekkelijk geworden, omdat zij door een wettelijke schuldsanering doorgekruist kunnen worden.

5 CONCLUSIE

Ten aanzien van de behandelde maatschappelijke ontwikkelingen luidt de conclusie dat de ontwikkeling van het slagingspercentage ook is beïnvloed door de ontwikkeling van de schulden en inkomens en de afgenomen politieke aandacht voor armoedebestrijding.

Op basis van de dossierstudie is geconstateerd dat de schuldenlast waarvoor men in de onderzochte periode om hulp verzocht, sterk is toegenomen terwijl nauwelijks sprake van een inkomensstijging was. Daarbij is er ook een stijging van het aantal crediteuren per schuldenpakket. Deze combinatie van ontwikke-

lingen heeft tot gevolg dat minnelijke schuldregelingen voor crediteuren financieel onaantrekkelijker zijn geworden. Schuldenaren brengen gedurende een schuldregeling een lager percentage van hun totale schuld bijeen en daarnaast zijn er meer crediteuren die moeten instemmen om een schuldregeling tot stand te brengen. Deze twee ontwikkelingen dragen dan ook bij aan een daling van het slagingspercentage. Voorzover mogelijk zijn de ontwikkelingen van de schuldenlast en het inkomen gerelateerd aan landelijke cijfers. Op basis daarvan kan worden geconcludeerd, dat de toegenomen schuldenlast van schuldenaren die om hulp verzoeken, past binnen het patroon van toenemende schulden van Nederlandse huishoudens.

Een belangrijke politieke ontwikkeling is, dat de aandacht voor armoedebestrijding sinds het einde van de jaren negentig is afgenomen. Toen in het midden van de jaren negentig gemeenten onder aansporing door het Rijk lokaal armoedebeleid ontwikkelden, hebben velen in dat kader ook instrumenten in het leven geroepen ter ondersteuning van de schuldhelpverlening. Deze keuze is ingegeven door het feit dat zowel het Rijk als veel gemeenten schuldhelpverlening als onderdeel van armoedebestrijding beschouwen. Toen aan het einde van de jaren negentig de politieke aandacht voor armoedebestrijding afnam en de Wsnp voor gemeenten een goedkoop alternatief voor minnelijke schuldhelpverlening bleek, schaften sommige gemeenten de lokale instrumenten ook weer af. Deze ingreep leverde geld voor andere zaken op, terwijl de schuldenaren niet in de kou kwamen te staan; als zij niet geholpen kunnen worden met een minnelijke schuldregeling, dan kunnen zij immers altijd een beroep doen op de Wsnp. Voor crediteuren heeft afschaffing als gevolg, dat minnelijke regelingen financieel onaantrekkelijker zijn geworden. Dit is een reden om vaker een minnelijk schuldregelingsvoorstel te weigeren, met een daling van het slagingspercentage als gevolg.

Er zijn geen juridische ontwikkelingen, die het slagingspercentage hebben beïnvloed. Ten aanzien van de wetgeving die het functioneren van de minnelijke schuldhelpverlening kan beïnvloeden (WCK, beslagwetgeving of de eerste titel van de faillissementswet), hebben, in dit kader, geen relevante wijzigingen plaatsgevonden.

6 | Actuele ontwikkelingen, conclusies en aanbevelingen

Voordat conclusies worden getrokken en aanbevelingen gedaan, bevat dit hoofdstuk een *update* van de relevante ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden sinds 2000, het laatste jaar waar de dossierstudie betrekking op heeft. Het volledige onderzoek is afgesloten in maart 2006. In dit hoofdstuk wordt ook aandacht besteed aan ontwikkelingen die zich (naar verwachting) in de nabije toekomst zullen voordoen. Aldus wordt beoogd de relevantie van conclusies en aanbevelingen te vergroten. In paragraaf twee wordt antwoord gegeven op de vraag hoe de daling van het slagingspercentage sinds 1997 is te verklaren en welke rol de Wsnp daarbij speelt. De laatste paragraaf bevat enige aanbevelingen om in de toekomst de schuldhulpverlening te verbeteren.

1 ACTUELE ONTWIKKELINGEN

De actuele ontwikkelingen hebben betrekking op respectievelijk de relevante wetgeving en het minnelijk en wettelijk traject. Deze worden hieronder achtereenvolgens behandeld. Aan het eind wordt ingegaan op de relatie met het slagingspercentage.

1.1 De wetgeving die de uitvoering van schuldhulpverlening beïnvloedt

De uitvoering van minnelijke en/of wettelijke schuldhulpverlening wordt beïnvloed door drie wetten die in de periode 2001-2006 in werking zijn getreden; de Wet financiering decentrale overheden (Fido), de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de Wet financiële dienstverlening (Wfd) en door een wijziging in de derde titel van de faillissementswet (de Wsnp). Hieronder worden deze wetten en hun invloed op het slagingspercentage besproken.

1.1.1 De Wet financiering decentrale overheden (Fido)

Op 1 juli 2001 is de wet Fido in werking getreden. Deze wet heeft tot doel om te voorkomen dat decentrale overheden financiële risico's lopen, door bijvoorbeeld geld uit te lenen. Volgens haar voorloper, de wet Filo (financiering lagere overheden) die in 1987 van kracht werd, mochten decentrale overheden wel geld uitlenen of beleggen om daarmee een zo hoog mogelijk rendement

uit hun vermogen te behalen. Maar toen de provincie Zuid-Holland veel geld verloor bij de zogenaamde Ceteco-affaire, is door middel van de wet Fido de toestemming om bancaire activiteiten te ontplooiën ingetrokken (*Kamerstukken II*, 1999/00, 26 906 nr. 3, p. 13).

Voor kredietbanken heeft deze wet grote consequenties. De meeste kredietbanken verdienden geld met het verstrekken van onder meer persoonlijke leningen en hypotheekleningen. Met de opbrengst daarvan konden zij (een deel van) de uitvoering van hun schuldhulpverlening bekostigen. Door de inwerkingtreding van de wet Fido is deze inkomstenbron weg gevallen. Aanvankelijk mochten kredietbanken helemaal geen kredieten meer verstrekken.¹ Er bestond aanvankelijk geen politieke bereidheid om voor de gemeentelijke kredietbanken een uitzondering te maken. Dit is onder meer te verklaren uit het financiële debacle van de gemeentelijke kredietbank in Groningen. In 1992 verloor deze € 27 miljoen euro door een onverantwoorde verstrekking van bedrijfskredieten (Herwijer 1992). Om de kredietbanken toch enigszins tegemoet te komen, heeft de Tweede Kamer bij motie gevraagd om hen een beperkte uitzonderingspositie te geven (*Kamerstukken II*, 1999/00, 26 906, nr. 10). Dit heeft geresulteerd in een lijst van omstandigheden waarin kredietbanken wél krediet mogen verstrekken. Het is toegestaan in de volgende gevallen: als iemand een inkomen heeft dat maximaal 130% van het bruto minimumloon bedraagt; als iemand bij een reguliere bank geen lening kan krijgen vanwege een achterstandsmelding bij het BKR; als het een saneringskrediet betreft om een problematische schuldsituatie op te lossen; als de kredietvrager zonder extra zekerheden (zoals een borgstelling) door de overheid of een overheidsinstantie geen krediet kan krijgen; als een kredietvrager op grond van zijn leeftijd geen krediet kan krijgen of als deze een tijdelijke verblijfsvergunning heeft (*Kamerstukken II*, 1999/00, 26 906, nr. 14, p. 1). Met deze uitzonderingen wordt volgens het Kabinet recht gedaan aan het uitgangspunt van de wet Fido, dat er alleen krediet verstrekt mag worden als dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de publieke taak.

Om de financiële consequenties van de wet Fido enigszins op te kunnen vangen, kwam er een compensatieregeling die in drie jaar is afgebouwd. Deze financiële overbrugging moest de kredietbanken in de gelegenheid stellen de schuldhulpverlening op een andere manier te financieren. Voor veel gemeenten is de uitvoering van schuldhulpverlening door de wet Fido duurder geworden. Er zijn geen aanwijzingen dat gemeenten in reactie hierop zijn gaan bezuinigen op de uitvoering van schuldhulpverlening. Het is daarom niet aannemelijk

1 Alleen als zij zich laten inschrijven bij de Nederlandse Bank en onder haar toezicht komen, mogen kredietbanken vrij krediet verstrekken. Van alle kredietbanken hebben alleen de kredietbank Crediam uit Amsterdam en de Zwolse kredietbank dit gedaan. Deze heeft een sterke commerciële tak ontwikkeld en is sinds 1998 geen lid meer van de NVVK.

dat het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties is beïnvloed door de invoering van de wet Fido.

1.1.2 De Wet Werk en Bijstand

Op 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (wwb) in werking getreden. Zij vervangt de Algemene Bijstandswet (Abw), de Wet inschakeling werkzoekenden (wiw) en het Besluit I/D banen (de zogenaamde Melkert-banen om uitkeringsgerechtigden werkervaring te bieden). Als opvolger van de Abw, vormt ook de wwb het vangnet onder het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel: alleen als iemand op geen enkele regeling aanspraak kan maken, komt hij in aanmerking voor een wwb-uitkering. Met de inwerkingtreding van de wwb is ook de financieringssystematiek gewijzigd. Abw-uitkeringen werden voor het grootste deel door het Rijk en maar voor een beperkt deel door gemeenten betaald. Een toe- of afname van het aantal bijstandsccliënten had daardoor nauwelijks financiële consequenties voor de gemeentelijke begroting. Met de invoering van de wwb is deze verhouding omgedraaid: gemeenten betalen tegenwoordig het leeuwendeel, waardoor een toe- of afname van het aantal bijstandsccliënten grote financiële gevolgen kan hebben. Een van de doelen van deze gewijzigde financieringssystematiek is om gemeenten te prikkelen zich meer in te spannen om cliënten aan het werk te helpen (Martens 2004). Om daar ook resultaat mee te kunnen boeken, is tegelijkertijd hun discretionaire ruimte voor arbeidstoeleiding vergroot. In dit kader hebben gemeenten tegenwoordig bijvoorbeeld de bevoegdheid om bijstandsccliënten te verplichten een stage of opleiding te volgen.

De invoering van de wwb heeft voor uitkeringsgerechtigden als gevolg dat zij actiever naar werk moeten zoeken. De hoogte van hun uitkering wordt bijvoorbeeld gekoppeld aan de intensiteit waarmee zij dat doen. Degenen die daar niet zelfstandig toe in staat zijn, worden door de gemeente geholpen. Omdat schulden vaak een belemmering vormen in de zoektocht naar werk, kan schuldhulpverlening ook deel uitmaken van het reïntegratie-traject dat de gemeente uitzet. Net als de Abw, voorziet ook de wwb in zowel algemene als bijzondere bijstand. De laatste vorm van bijstand kan in uitzonderlijke gevallen ook worden toegekend voor de oplossing van een problematische schuldsituatie (art. 57 wwb). Er moet dan sprake zijn van een acute noodsituatie van een aanvrager, die zonder bijzondere bijstand geen enkele andere uitweg heeft (Martens 2004). Als gevreesd wordt dat iemand niet in staat is de uitkering op een verantwoorde wijze te besteden, kan de gemeente budgetbeheer verplicht stellen of de uitkering zelfs in natura uitkeren. De gemeente verstrekt dan bijvoorbeeld levensmiddelen, kleding of regelt een slaappleats. Een problematische schuldsituatie kan deel uitmaken van de overwegingen om hiertoe te besluiten.

De invoering van de WWB vormt voor gemeenten een (eerste en enige) financiële prikkel om te voorzien in schuldhulpverlening. Veel problematische schuldenaren zijn afhankelijk van een bijstandsuitkering en vaak vormen hun schulden een belemmering om (weer) aan het werk te gaan. Door de schulden op te lossen, wordt de weg vrijgemaakt om weer aan het werk te gaan, en als dat lukt, levert dat de gemeente geld op.

In de praktijk zijn de uitvoeringskosten van de WWB voor veel gemeenten aanmerkelijk hoger dan de kosten die zij voorheen hadden aan de Abw. Om dit (enigszins) te compenseren nemen sommige gemeenten maatregelen die voor hen geld opleveren, maar negatief uitpakken voor schuldenaren. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten die de toegang tot schuldhulpverlening hebben beperkt, door deze uitsluitend beschikbaar te stellen voor personen met een inkomen op (of net boven) het bijstandsniveau.² Schuldenaren met een hoger inkomen krijgen geen daadwerkelijke hulp, maar bijvoorbeeld alleen een zelfhulpfolder. Als zij er niet in slagen om zelfstandig een minnelijke schuldregeling te treffen, worden zij direct doorverwezen naar de Wsnp. Een dergelijke beperking van de toegang levert gemeenten geld op zonder dat het negatieve consequenties heeft voor schuldhulpverlening in het kader van arbeidstoeleidingstrajecten. Voor een groep schuldenaren betekent het een verslechtering van hun positie omdat zij volledig zijn aangewezen op hun eigen zelfredzaamheid.

Vooralsnog is er geen zicht op eventuele consequenties van de WWB op het slagingspercentage. De beperking van de toegang hoeft geen negatieve uitwerking te hebben op het slagingspercentage, maar is wel een verslechtering van de positie van schuldenaren.

1.1.3 De Wet financiële dienstverlening (Wfd)

Op 1 januari 2006 is de Wet financiële dienstverlening (Wfd) in werking getreden. Zij moet leiden tot een evenwichtiger verhouding tussen financiële dienstverleners en consumenten. Voorheen lag de verantwoordelijkheid voor de aanschaf van financiële producten volledig bij de consument, ondanks het feit dat de aanbieder vaak beter kan inschatten welke financiële risico's een consument loopt. Om deze ongelijkheid enigszins te compenseren zijn in de Wfd een aantal verantwoordelijkheden en verplichtingen van financiële dienstverleners vastgelegd. Zij moeten deskundig en betrouwbaar zijn en moeten er voor zorgen dat er een adequate informatieverstrekking plaatsvindt met

2 Zie onder andere de kamervragen over de gemeente Zoetermeer die alleen mensen met een inkomen onder 120% bijstandsniveau voor schuldhulpverlening in behandeling neemt. (*Kamerstukken II 205/06* aanhangsel 1203-1204.)

zorgvuldige advisering van de consument (*Kamerstukken II*, 2003/04, 29 507, nr 3, p. 1).

De Wfd is ook een herziening van delen van de Wet op het consumentenkrediet (WCK). In de WCK werden bijvoorbeeld geen inhoudelijke eisen gesteld aan de deskundigheid en betrouwbaarheid van kredietbemiddelaars en ook het toezichtinstrumentarium was beperkter dan in de Wfd (*Kamerstukken II*, 2003/04, 29 507, nr 3: 18). De Wfd voorziet niet in regels ten aanzien van het in de WCK geregelde verbod op private schuldbemiddeling. Het Kabinet schrijft in de nota 'Het rijk rond schulden' (2005: 10) dat het in een andere wettelijke context wordt geregeld, omdat consumenten niet alleen door consumentenkrediet in een problematische schuldsituatie terecht komen (*Kamerstukken II*, 2003/04, 29 507, nr. 3).

Er is geen aanleiding om te veronderstellen, dat de Wfd de ontwikkeling van het slagingspercentage drastisch zal beïnvloeden. Mogelijk zullen de scherpere regels omtrent de zorgplicht bij de verstrekking van financiële producten tot meer terughoudendheid leiden bij de verstrekking van kredieten. Wellicht leidt dit dan tot een wat lagere gemiddelde schuld van natuurlijke personen, wat de bereidheid van crediteuren om mee te werken aan minnelijke schuldregelingen positief kan beïnvloeden. Een lager schuldbedrag leidt immers tot een hoger percentage dat zij van een vordering terugkrijgen. Maar omdat deze relatie zo indirect is, mogen er vooralsnog geen hoge verwachtingen worden gekoesterd ten aanzien van mogelijke positieve effecten van de Wfd op de ontwikkeling van het slagingspercentage.

Aanvullende maatregelen

In aanvulling op de Wfd heeft minister Zalm in november 2005 drie extra maatregelen aangekondigd om overkreditering tegen te gaan. Een verlaging van de maximale kredietvergoeding, het verlagen van de grens waarop kredieten bij het BKR worden getoetst en het steunen van bestaande marktinitiatieven om te komen tot een uitgebreidere schuldenregistratie.

In het Besluit kredietvergoeding (dat deel uitmaakt van de WCK) is vastgelegd dat een kredietverstrekker een kredietvergoeding mag vragen tot maximaal de wettelijke rente vermeerderd met 17%. Dit percentage wordt verlaagd met 5% zodat kredietgevers, meer in het bijzonder *credit card* en *private label* organisaties, alsmede postorderbedrijven straks geen 21% maar maximaal 16% in rekening mogen brengen. Voor kredietaanbieders betekent dit dat zij minder ruimte hebben voor een risico-opslag om te compenseren voor wanbetalers; zij moeten dus een betere selectie gaan toepassen bij de verstrekking van krediet (*Kamerstukken II* 2005/06, 29 507, nr. 31, p. 3). Een van de instrumenten hiervoor is toetsing van de cliëntgegevens bij het BKR. Op grond van art. 51 Wfd moeten kredietverstrekkers *altijd* beoordelen of het aangaan van krediet

verantwoord is in het kader van het voorkomen van overkreditering gezien de financiële positie van de consument. In het concept Besluit financiële dienstverlening was voorgesteld toetsing bij het BKR verplicht te stellen bij kredieten boven de € 1.000. Dit bedrag is door de minister verlaagd tot € 250.³

1.1.4 De Faillissementswet

Per 1 januari 2005 is de verplichte publicatie van de toelating van een schuldenaar tot de Wsnp in een landelijk of regionaal dagblad afgeschaft (Stb 2004, 615 en 2005, 10). Hierdoor zijn de kosten die in rekening worden gebracht op de boedel van een wettelijke schuldsanering gedaald. Een schuldsanering wordt alleen nog in de staatscourant (art. 293 lid 1 Fw), een openbaar register op de rechtbank (art. 294 lid 1 Fw) en in een landelijk register dat via internet is te raadplegen.

1.2 De ontwikkelingen in de minnelijke schuldhulpverlening

In de uitvoering van de minnelijke schuldhulpverlening hebben zich twee belangrijke ontwikkelingen voorgedaan: de introductie van een nieuwe werkwijze, het zogenaamde 120-dagen model en de verplichting voor schuldenaren in financieel beheer (zie hoofdstuk twee, paragraaf 1.3.2) te gaan (NVVK 2004a). De leden van de NVVK hebben deze nieuwe werkwijze ingevoerd. Dit betekent dat ruim de helft van de schuldhulpverlenende organisaties de werkwijze heeft aangepast.

1.2.1 De nieuwe werkwijze NVVK (2004) en de verplichting tot financieel beheer

In een poging het dalende slagingspercentage enigszins te keren, heeft de NVVK per 1 januari 2004 een nieuwe werkwijze geïntroduceerd. Het belangrijkste doel is de inkorting van de periode die nodig is om te inventariseren of een schuldregeling mogelijk is, om zo de bereidheid van crediteuren om mee te werken te vergroten. De Gedragscode schuldregeling zoals die op 1 januari 2000 van kracht werd, is niet gewijzigd maar in de nieuwe werkwijze geïntegreerd. Om de doorlooptijd voor crediteuren te verkorten, worden zij in de nieuwe werkwijze pas in een later stadium op de hoogte gesteld van het contact tussen de schuldenaar en de hulpverlener. In de terminologie van de NVVK is het werkproces in drie fasen opgedeeld. In de eerste fase is er alleen contact tussen de schuldenaar en de schuldhulpverlenende organisatie. Pas in de tweede fase worden de crediteuren op de hoogte gesteld van het feit dat de schuldenaar om hulp heeft gevraagd. De derde fase betreft de periode,

3 Het BKR hanteert zelf een verplichte toetsingsgrens van € 452.

waarin een schuldregeling wordt uitgevoerd. Hieronder volgt een beschrijving van de werkzaamheden die in de eerste en tweede fase worden verricht. De werkzaamheden in fase 3 worden buiten beschouwing gelaten, omdat deze geen betrekking hebben op het tot stand komen van minnelijke regelingen en dus ook niet van invloed zijn op het slagingspercentage.

Fase 1

In de eerste fase krijgt de schuldenaar een *intake* en wordt nagegaan of er sprake is van een problematische schuldsituatie. Als dit het geval is, wordt er tussen schuldenaar en hulpverlener een schuldregelingsovereenkomst gesloten. Hierin staan de voorwaarden waaraan de schuldenaar zich moet houden. Deze fase dient ook om de schuldenaar 'schuldregelingsklaar' te maken. Dit wil zeggen dat er aan de kant van de schuldenaar geen financieel-technische of psychosociale barrières meer bestaan om uit de schulden te raken. Een financieel-technische barrière kan bijvoorbeeld een vordering bij het CJIB zijn. Deze instantie werkt bijna nooit mee aan minnelijke regelingen. Van een psychosociale barrière is bijvoorbeeld sprake als een schuldenaar zijn gok- of alcohol verslaving niet onder controle heeft en schulden blijft maken.

Door de Gedragscode Schuldregeling niet van toepassing te verklaren op de eerste fase hebben de schuldhulpverleners enige discretionaire ruimte voor zichzelf geschapen om de nodige maatregelen te nemen om een schuldenaar schuldregelingsklaar te maken. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een schuldenaar het advies krijgt een CJIB-boete te betalen, zodat een regeling van alle schulden niet strandt op een (kleine) boete. Deze discretionaire ruimte heeft als voordeel dat er rekening gehouden kan worden met de individuele omstandigheden van een schuldenaar. Het nadeel is dat crediteuren niet op de hoogte zijn van dit contact en geen inzicht hebben in hetgeen er gebeurt. Dit gegeven staat op gespannen voet met de positie van intermediair, die de schuldhulpverlener in de tweede fase inneemt. Door crediteuren als het CJIB volledig te betalen wordt weigerachtig gedrag beloond. Dit strookt niet met de gelijke behandeling van crediteuren en evenmin met een onafhankelijke intermediaire positie van de hulpverlener. Om fase 1 toch enigszins te reguleren is de NVVK van plan om voor deze fase regels op te stellen, gebaseerd op het discretionaire uitvoeringsprincipe (voor een behandeling van de drie verschillende uitvoeringsprincipes, zie hoofdstuk vier). Voor de uitvoeringspraktijk zou dit betekenen, dat de regels in fase 1 op een andere grondslag zijn geformuleerd dan die in fase 2. Want in die fase is de Gedragscode van kracht die is gebaseerd op het bureaucratisch uitvoeringsprincipe. Kenmerkend daarvoor is juist dat de discretionaire ruimte van uitvoerders zoveel mogelijk is beperkt. Gezien de sfeer van wantrouwen die er momenteel tussen de NVVK en enkele marktpartijen bestaat, zal het niet meevallen en wellicht helemaal niet mogelijk zijn om tot dergelijke afspraken te komen (Wetzels 2004).

Fase 2

In fase 2 wordt in maximaal 120 dagen geprobeerd om een overeenkomst te sluiten met de crediteuren.⁴ De schuldenaar gaat in deze periode 'in financieel beheer', wat inhoudt dat het inkomen direct naar de schuldhulpverlenende organisatie gaat en hijzelf alleen het VTLB krijgt. Voor de uitvoering van het financieel beheer wordt € 6 ingehouden op het bedrag dat de crediteuren krijgen. Voor schuldenaren is de instelling van verplicht financieel beheer een grote verandering. Voorheen golden de beperkingen van budgetbeheer slechts voor een beperkte groep schuldenaren. Door de introductie van financieel beheer moeten ook degenen die zelf goed in staat zijn om hun financiën te regelen, hun inkomen over laten maken naar de schuldhulpverlenende organisatie. Voor schuldenaren in loondienst betekent dit onder meer dat de werkgever op de hoogte raakt van hun financiële problemen. Dit vormt een drempel voor schuldenaren om aan fase 2 te beginnen. Met name omdat zij op voorhand niet weten of er daadwerkelijk een schuldregeling getroffen kan worden.

In deze tweede fase vormt loonbeslag een groot probleem. Financieel beheer levert dan niets op, omdat er geen geld boven het VTLB overblijft. De NVVK beschouwt loonbeslag in deze fase als een probleem van alle crediteuren. De crediteuren die beslag hebben gelegd, zorgen ervoor dat de crediteuren die dat niet hebben gedaan, geen betalingen kunnen ontvangen. Nader overleg met de belangrijkste van hen moet tot een oplossing van dit probleem leiden. Een vrijwillige afkoelingsperiode zou hier een uitkomst kunnen bieden. In het kader van de wetsevaluatie van de Wsnp is aanbevolen om het minnelijk traject te voorzien van een afkoelingsperiode (ook vanwege huisuitzettingen en afsluitingen) (Jungmann e.a. 2001), maar dat is toen door het Kabinet afgewezen vanwege implementatieproblemen.

Het sterke punt van de nieuwe werkwijze is dat de minnelijke schuldhulpverlening een oplossing zoekt voor de lange doorlooptijden. Hiermee komt de NVVK tegemoet aan de kritiek van zowel schuldenaren als crediteuren. Daarentegen is een zwak punt van de nieuwe werkwijze dat medewerking door individuele crediteuren niet kan worden afgedwongen, terwijl deze wel onontbeerlijk is voor het terugbrengen van de doorlooptijden. Een tweede zwak punt is, dat zij alleen een aanleiding is voor een gedragsverandering voor crediteuren die voorheen weigerden mee te werken vanwege de lange door-

4 Voorheen was er geen maximale termijn waarin werd geprobeerd een schuldregelings-overeenkomst met de crediteuren te sluiten. Het treffen van een schuldregeling duurde vaak wel zes tot negen maanden. Voor crediteuren betekende dit dat aan hen gevraagd wordt om maandenlang hun invorderingsacties te staken zonder dat zij enige garantie kregen dat de inspanningen van de minnelijke schuldhulpverlening daadwerkelijk tot een schuldregeling zouden leiden. Een belangrijke reden waardoor het treffen van een minnelijke schuldregeling zo lang duurde, was dat er altijd wel een crediteur was die lang wachtte met een reactie op vragen van de schuldhulpverlening.

looptijden. De nieuwe werkwijze biedt welwillende crediteuren geen inhoudelijke redenen om vaker mee te werken. Dit is waarschijnlijk ook de reden waarom zij geen substantieel positief effect heeft op het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlening. In 2004 konden de NVVK-leden gemiddeld slechts 9% van de verzoekers met een minnelijke schuldregeling helpen. Er is geen reden om aan te nemen, dat dit percentage zal stijgen naarmate de nieuwe werkwijze langer in gebruik is. Crediteuren hadden bezwaar tegen de lange doorlooptijden, maar het was beslist niet hun enige reden om te weigeren (zie hoofdstuk drie).

1.2.2 *Voorstel vernieuwing schuldhulpverlening 2006*

Ruim een jaar na de inwerkingtreding van het twee fasenmodel kondigt de NVVK aan dat zij de uitvoering van schuldhulpverlening wil veranderen (NVVK 2006, zie bijlage twee voor de uitgangspunten). De aanleiding hiervoor is het lage slagingspercentage van haar leden. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de huidige werkwijze lijkt de keuze voor het bieden van maatwerk. In hoofdstuk vier is beschreven dat de oude Gedragscode Schuldregeling ruimte bood om aan te sluiten op de omstandigheden van het geval en dat met de inwerkingtreding van de nieuwe Gedragscode in 2000 de bestaande discretionaire ruimte van de uitvoerders zoveel mogelijk is geëlimineerd. De keuze om in de toekomst het probleem en de oplossing leidend te maken in plaats van het hulpaanbod, kan geïnterpreteerd worden als een (hernieuwde) keuze voor uitvoering op basis van het discretionaire in plaats van het bureaucratisch principe.

1.3 De ontwikkelingen in de wettelijke schuldhulpverlening

In 2004 heeft de minister van Justitie een voorstel ingediend om de Wsnp te wijzigen (*Kamerstukken II, 2004/05, 29 942, nr. 3*). De drie belangrijkste aanleidingen hiervoor zijn klachten van bewindvoerders en rechters over de uitvoering en de resultaten van de wetsevaluatie (Jungmann e.a. 2001). In deze paragraaf worden eerst de achtergronden van de wetswijziging behandeld, waarna een beschouwing volgt van de onderdelen die mogelijk effect zullen hebben op de ontwikkeling van het slagingspercentage. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan een arrest van de Hoge Raad uit augustus 2005.

1.3.1 *De aanleidingen voor de voorgenomen wetswijzigingen*

De bewindvoerders

De bewindvoerders gaven al snel na de inwerkingtreding aan dat zij problemen tegenkwamen. Hun klachten betroffen met name de werkdruk en betaling. In reactie daarop is in 2003 het bevoorschottingsysteem veranderd en is het

takenpakket verlicht door de duur van de postblokkade te beperken. In 2004 heeft Recofa het uit de boedel te financieren maandelijks bewindvoerderssalaris substantieel verhoogd naar ongeveer € 45 per maand voor een enkelvoudige zaak. Bovendien krijgen bewindvoerders voor zaken, waar binnen een jaar na toepassing van een wettelijke schuldsanering een akkoord wordt bereikt, een hoger salaris. De financiële maatregelen zijn bedoeld om de uitvoering van de Wsnp kostendekkend te maken, maar moeten er ook toe bijdragen dat zij beter als een 'stok achter de deur' zal werken (Subsidie en salarisbesluit, Stb. 2004, nrs 200 en 391).

De rechters

De rechters hebben de Wsnp aanvankelijk positief ontvangen. Dit uitte zich onder andere in de actieve rol die zij hebben gespeeld bij de voorbereidingen van de eerste wettelijke schuldsaneringen en hun inspanningen om bewindvoerders een degelijke start te bieden (zie hoofdstuk twee, Huls e.a. 2001). Hun enthousiasme bekoelde echter toen bleek dat de zaken juridisch vaak niet interessant zijn, de uitvoering erg bewerkelijk bleek en schuldenaren vaak allerlei psychosociale problemen hadden die een duurzame schuldenvrije toekomst in de weg staan. Het discretionaire karakter van veel afwijzingsgronden belastte de rechters met een uitgebreide motiveringsplicht (art. 288 lid 2 Fw). Maar door het grote (en stijgende) aantal aanvragen ontbreekt het vaak aan tijd om een voldoende gemotiveerde afwijzing op te stellen en worden schuldenaren zodoende toegelaten waarvan men eigenlijk vindt dat zij niet in de Wsnp thuishoren. De groei van het aantal verzoeken en de bovengenoemde problemen hebben ertoe geleid, dat de rechters in het voorjaar van 2003 bij de Minister om herziening van de Wsnp hebben verzocht.

De wetsevaluatie⁵

In de wetsevaluatie wordt geconcludeerd, dat de Wsnp niet werkt als een 'stok achter de deur', omdat crediteuren wettelijke schuldsaneringen best een aantrekkelijk alternatief vinden. In de kabinetsreactie schrijven de Ministers van SZW en Justitie dat dit hen zorgen baart en dat zij door aanpassingen in zowel het minnelijk als wettelijk traject nog steeds een situatie beogen, waarin crediteuren een minnelijke boven een wettelijke schuldregeling prefereren (*Kamerstukken II, 2001/02, 28 258, nr. 1, p. 2*). In het overleg met de Tweede Kamer heeft de toenmalige minister van SZW hierbij overigens wel de kanttekening geplaatst, dat hij niet wil ingrijpen in de autonomie van gemeenten. Deze moeten volgens hem de beleidsvrijheid behouden om schuldhulpverlening zo in te richten, dat wordt aangesloten op het lokale sociale beleid. Dit is ook de reden waarom het Kabinet in reactie op de wetsevaluatie niet direct concrete voorstellen heeft gedaan om de minnelijke schuldhulpverlening doeltreffender

5 In deze paragraaf wordt alleen ingegaan op conclusies die relevant zijn voor de ontwikkeling van het slagingspercentage.

te maken. Ten aanzien van de uitvoering van wettelijke schuldsaneringen kondigde het Kabinet één maatregel aan die een positief effect moet hebben op het slagingspercentage van de minnelijke schuldhulpverlenende organisaties: het verruimen van de mogelijkheid om een dwangakkoord te treffen (*Kamerstukken II*, 2001/02, 28 258, nr. 1, p. 4-5). In de voorgestelde wetwijzigingen is dit vorm gegeven.

1.3.2 De voorgenomen wetwijzigingen

In mei 2003 heeft de minister de commissie insolventierecht (commissie-Kortmann) om advies gevraagd over mogelijke wijzigingen van de Wsnp. Deze heeft dit verzoek overgedragen aan de subcommissie 'Schone Lei II'.⁶ Haar opdracht was om te adviseren over twee zaken: een substantiële beperking van de toepassing van wettelijke schuldsaneringen en een vereenvoudiging van de procedure (*Kamerstukken II*, 2002/03, 28 258, nr. 6). Dit zijn uiteindelijk ook de twee centrale doelstellingen van het wetsvoorstel geworden (*Kamerstukken II*, 2004/05, 29 942, nr. 3). Een stijging van het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties is weliswaar geen centrale doelstelling, maar wordt wel expliciet benoemd in de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II*, 2004/05, 29 942, nr. 3, p. 12):

'Het stok-achter-de-deur-effect dat met de Wsnp werd beoogd, is onvoldoende gerealiseerd. Daardoor zijn teveel schuldenaren in de schuldsaneringsregeling terecht gekomen, die in het minnelijke traject een oplossing voor hun financiële problemen hadden moeten vinden. Dit wetsvoorstel is erop gericht, met de Wsnp alsnog het beoogde effect te bereiken.'

In deze paragraaf worden de voorgestelde wijzigingen van de Wsnp besproken, voorzover verwacht kan worden dat zij effect zullen hebben op de ontwikkeling van het slagingspercentage. Voor een algemene bespreking van de inhoud en de te verwachten effecten van het wetsvoorstel, wordt verwezen naar Verschoof 2004, Dethmers 2005 en Engberts 2005.

1 Invoering van een gedwongen schuldregeling

In de huidige situatie kunnen rechters-commissarissen door toepassing van een dwangakkoord crediteuren dwingen om mee te werken aan een buitengerechtigd akkoord (art. 332 lid 4 Fw). In de praktijk wordt hier niet veel gebruik van gemaakt. Dit komt onder meer doordat doorgaans niet aan de

6 De commissie Schone Lei II is de opvolger van de commissie Schone Lei I die destijds heeft geadviseerd over wijzigingen in het wetsvoorstel om te voorkomen dat de Wsnp in de Eerste Kamer zou stranden. In de commissie Schone lei II zaten mensen die werkzaam zijn in de wetenschap, advocatuur, rechterlijke macht, de Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch en de bewindvoering. Twee leden maken ook deel uit van de commissie Kortmann. De voorzitter was Prof. Mr. N.J.H. Huls die ook lid was van de commissie Schone Lei I.

strikte voorwaarden wordt voldaan (zie hoofdstuk vier). Ook een kort geding om een enkele weigerende crediteur op straffe van een dwangsom te dwingen om mee te werken, leidt zelden tot oplegging daarvan. Het argument van de rechter om een dergelijk verzoek af te wijzen, is meestal dat de crediteur recht heeft op betaling van de hele vordering en de vrijheid heeft om niet mee te werken aan een minnelijk schuldregelingsvoorstel (Dethmers 2005: 192).

Om rechters meer mogelijkheden te geven een individuele crediteur te dwingen tot medewerking, stelt de minister een apart soort dwangakkoord voor dat in het wetsvoorstel een gedwongen schuldregeling wordt genoemd (wetsvoorstel art. 287a). Het belangrijkste verschil met het al bestaande dwangakkoord is dat de crediteuren niet volgens bepaalde verhoudingen moeten instemmen, maar dat de rechter een gedwongen schuldregeling kan opleggen als crediteuren op onredelijke gronden weigeren mee te werken aan een minnelijke schuldregeling (*Kamerstukken II*, 2004/05, 29 942, nr. 3, p. 17). In de Memorie van Toelichting geeft de wetgever een lijst met omstandigheden, die (mede) aanleiding kunnen zijn om een crediteur tot medewerking te dwingen aan een gedwongen schuldregeling.⁷

Van alle voorgestelde wetswijzigingen moet deze het grootste effect hebben op de ontwikkeling van het slagingspercentage. Aan de invoering van de gedwongen schuldregeling ligt de veronderstelling ten grondslag dat crediteuren op substantiële schaal op onredelijke gronden weigeren mee te werken aan een minnelijke schuldregeling en dat de invoering van dit artikel daaraan een halt toeroept (*Kamerstukken II*, 2004/05, 29 942, nr. 3, p. 18). Er zijn echter verschillende redenen om te betwijfelen of de gedwongen schuldregeling op substantiële schaal toepasbaar is en dus daadwerkelijk tot een verandering in het crediteurengedrag zal leiden.

7 O.a. afgeleid van Rb. Almelo 4 februari 1998, JOR 1998, 66 en Pres. Rb. Zwolle 2 februari 2001, KG 2001, 136, Schuldsanering 2001 113: (1) is het schikkingsvoorstel door een onafhankelijke en deskundige partij getoetst (bijvoorbeeld een gemeentelijke kredietbank); (2) is het schikkingsvoorstel goed en betrouwbaar gedocumenteerd; (3) is voldoende duidelijk gemaakt dat het aanbod het uiterste is waartoe de schuldenaar financieel in staat moet worden geacht; (4) biedt het alternatief van faillissement of schuldsanering enig uitzicht voor de schuldenaar; (5) biedt het alternatief van faillissement of schuldsanering enig uitzicht voor de schuldeiser: hoe groot is de kans dat de weigerende schuldeiser dan evenveel of meer zal ontvangen; (6) is aannemelijk dat gedwongen medewerking aan een schuldregeling voor de schuldeiser concurrentieverstorend werkt; (7) bestaat er een precedentwerking voor vergelijkbare gevallen; (8) wat is de zwaarte van het financiële belang dat de schuldeiser heeft bij volledige nakoming; (9) hoe groot is het aandeel van de weigerende schuldeiser in de totale schuldenlast; (10) staat de weigerende schuldeiser alleen naast de overige meer de schuldregeling instemmende schuldeisers; (11) is eerder een minnelijke of een gedwongen schuldregeling geweest die niet naar behoren is nagekomen.

Frequentie van onredelijke weigeringen

De eerste reden van twijfel is dat er helemaal geen cijfers beschikbaar zijn over de frequentie waarmee crediteuren op onredelijke gronden medewerking aan een minnelijke schuldregeling weigeren. Als dit minder vaak voorkomt dan de wetgever veronderstelt, zullen de gevolgen van de wetswijziging zeer beperkt blijven.

Een combinatie van redelijke en onredelijke gronden

Een tweede reden voor twijfel is, dat crediteuren die aan een schuldhulpverlener een onredelijke weigeringsgrond opgeven (bijvoorbeeld straf voor de schuldenaar), daarnaast ook zakelijke gronden (kunnen) hebben. Reeds bij de inwerkingtreding van de Wsnp bleek, dat crediteuren strategisch gedrag vertonen. Hier worden drie zakelijke argumenten behandeld, die crediteuren kunnen aanvoeren.

Een eerste argument is het zwakkere toezicht op de uitvoering van minnelijke regelingen. Ondanks de voorstellen tot vereenvoudiging blijft het toezicht op de uitvoering van wettelijke schuldsaneringen doeltreffender georganiseerd dan in de minnelijke variant. Dit biedt crediteuren meer zekerheden dat een schuldenaar zich tot het uiterste inspant en geen informatie, vermogen of goederen achterhoudt.

Het tweede zakelijk argument is, dat crediteuren niet kunnen inschatten of een wettelijke schuldsanering financieel gezien echt minder zal opleveren dan een minnelijke regeling. Er zijn twee redenen waardoor het voor crediteuren niet of nauwelijks in te schatten is, welke regeling in een concreet geval het meeste oplevert. De eerste reden is het verschil in inhoudingssystematiek op het bedrag dat de schuldenaar aflost (zie hoofdstuk drie). De tweede reden is het ontbreken van bindende voorschriften ten aanzien van minnelijke regelingen, waardoor de schuldenaar (en schuldhulpverlenende organisatie) regelingen met allerlei kenmerken kunnen voorstellen.

Het derde zakelijk argument dat crediteuren kunnen aanwenden is dat de schuldenlijst waarop een minnelijk schuldregelingsverzoek is gebaseerd, zelden compleet is (Engberts 2005: 8). Crediteuren die niet op de lijst voorkomen, kunnen daar financieel voordeel van hebben. Na afloop van een minnelijke schuldregeling zijn de daarbij betrokken vorderingen weggefallen. Als er dan nog vorderingen open staan van crediteuren die niet bij de regeling zijn betrokken, is de schuldsituatie doorgaans niet meer problematisch, en is er voor de schuldenaar geen reden meer om aan de resterende crediteur(en) een gedeeltelijke betaling voor te stellen. Vanuit het oogpunt van gelijkberechtiging eisen crediteuren die op een schuldenlijst voorkomen, terecht de garantie dat de regeling betrekking heeft op alle vorderingen van een schuldenaar.

Onvolkomenheden in het wetsvoorstel

Een derde reden om te twijfelen aan de brede toepasbaarheid van de gedwongen schuldregeling wordt gevormd door een drietal onvolkomenheden in het wetsvoorstel.

De eerste betreft het gebrek aan eenduidige criteria, waaraan een gedwongen schuldregeling moet voldoen. De wetgever merkt in het wetsvoorstel slechts op dat de kenmerken gelijk moeten zijn aan die van de regeling die in het minnelijk traject tot stand zou zijn gekomen (*Kamerstukken II*, 2004/05, 29 942, nr. 3, p. 19). Hierbij wordt voorbij gegaan aan de diversiteit in de uitvoering van minnelijke regelingen (Zie hoofdstuk twee). Het kan ontbreken van heldere criteria voor een minnelijke regeling kunnen een belemmering vormen voor de toepassing van een gedwongen schuldregeling.⁸ Het is de vraag of rechters een gedwongen schuldregeling zullen opleggen als een crediteur verwijst naar andere minnelijke regelingen waarbij zij betrokken zijn en die qua opbrengst en/of toezicht veel aantrekkelijker zijn.

Een tweede tekortkoming is het ontbreken van een afkoelingsperiode in het minnelijk traject. Dit biedt crediteuren een mogelijkheid om door middel van executoriaal beslag de oplegging van een gedwongen schuldregeling te frustreren (Engberts 2005: 8). Engberts wijst erop dat de inventarisatie van alle betrokken crediteuren doorgaans drie à vier maanden kost. Als een crediteur in die periode executoriaal beslag laat leggen, wordt het onmogelijk om nog een minnelijk voorstel uit te brengen. Het is niet duidelijk wat voor gedwongen schuldregeling er dan wél kan worden opgelegd. Een derde onduidelijkheid die Engberts (2005: 8) noemt, is of er een gedwongen schuldregeling kan worden opgelegd als er vorderingen zijn, die door een van de partijen betwist worden.

De invoering van de gedwongen schuldregeling is het belangrijkste instrument van de wetgever om (indirect) het slagingspercentage van minnelijke schuldhelpverlenende organisaties te laten stijgen en de toegang tot de Wsnp te beperken. Zoals hierboven beschreven, kleven er nogal wat (potentiële) problemen aan de uitvoerbaarheid ervan.

De zaken worden nog verder gecompliceerd door een recente uitspraak van de Hoge Raad. Deze heeft weliswaar betrekking op een zaak die zich afspeelde

8 De commissie Schone Lei II heeft in haar advies die vrijheid van schuldhelpverlenende organisaties ook als een belemmering voor een goed functionerend wettelijk traject bestempeld. In reactie op vragen uit de Tweede Kamer hierover laat de minister van Justitie weten dat verdergaande regulering van het minnelijk traject door wetgeving leidt tot een contradictio in terminis: het zou leiden tot een tweede wettelijke schuldregeling (*Kamerstukken II*, 2005/06, 29 942, nr. 7: 54).

in bedrijfsmatige verhoudingen, maar aangezien het wel een natuurlijk persoon betreft wordt zij hier toch behandeld. Het hoogste rechtscollege erkent in haar uitspraak dat het gebrek aan waarborgen omtrent het toezicht op de vermogenspositie van de schuldenaar, voor crediteuren een legitiem argument is om medewerking aan een minnelijke schuldregeling te weigeren (arrest HR LJN:AT7799, C04/144HR). Dit arrest betreft een zaak, waarin een schuldenaar een kort geding had aangespannen om een concurrente crediteur te dwingen mee te werken aan een minnelijke schuldregeling.⁹ Volgens de Hoge Raad kunnen crediteuren slechts onder zeer bijzondere omstandigheden hiertoe gedwongen worden.

De wetgever ziet zich met dit arrest geplaagd voor een grote complicatie ten aanzien van de uitvoerbaarheid van het voorgenomen art. 287a. De verwachting is dat dit aspect tijdens de parlementaire beraadslagingen nog in de beschouwingen wordt betrokken, want anders zou art. 287a wel eens (zeer) beperkte werking kunnen hebben (en het slagingspercentage in het minnelijk traject niet stijgen).

2 Hogere eisen aan het toelatingsverzoek van de schuldenaar

De gedwongen schuldregeling betekent een verdere inperking van de autonomie van crediteuren. Strengere toelatingseisen aan schuldenaren moeten hier een tegenwicht voor vormen (*Kamerstukken II*, 2004/05, 29 942 nr. 3, p. 3). Het idee is dat crediteuren weliswaar vaker tot medewerking gedwongen zullen worden, maar dat daar tegenover staat dat alleen die schuldenaren worden toegelaten, die een reële kans hebben op een duurzame schuldenvrije toekomst. De huidige regeling is volgens de minister van Justitie te ruimhartig ten aanzien van een groep schuldenaren die er niet in thuis hoort (*Kamerstukken II*, 2005/06, 29 942, nr. 7: 49). Een wettelijke schuldsanering moet niet langer een voorziening zijn die onder bepaalde omstandigheden kan worden geweigerd, maar één die voor een schuldenaar pas binnen bereik komt, als hij aan bepaalde voorwaarden voldoet (*Kamerstukken II*, 2004/05, 29 942, nr. 3, p. 21). In de Nota naar aanleiding van het verslag van maart 2006 formuleert de minister van Justitie de beoogde doelgroep van de Wsnp als volgt (*Kamerstukken II*, 2005/06, 29 942, nr. 7: 32):

‘De Wsnp is bedoeld voor de schuldenaar die buiten zijn schuld in een problematische schuldsituatie terecht is gekomen en voor wie de schuldsaneringsregeling een oplossing voor zijn financiële problemen kan betekenen. Zijn schulden zijn

⁹ Het betrof een schuldenaar met een totale schuld van € 464.736,81 die probeerde om een concurrente crediteur met een vordering van € 971,04 te dwingen om mee te werken. De schuldenaar had in totaal 66 crediteuren van wie er vier een preferente positie hadden. Van hen waren er 51, waaronder de preferente, akkoord gegaan met een minnelijke schuldregeling met een afkooppercentage van 6,99% voor de concurrente crediteuren.

te goeder trouw ontstaan of onbetaald gelaten. Hij heeft oprecht maar tevergeefs geprobeerd met zijn schuldeisers tot een vergelijk te komen. Hij is een schuldenaar van wie verwacht kan worden dat hij zal voldoen aan de verplichtingen die uit de schuldsaneringsregeling voortvloeien. Wanneer hij problemen heeft die van psychosociale aard zijn, kan hij worden toegelaten mits deze problemen geen barrière dreigen te vormen voor een succesvolle afronding van de schuldsaneringsregeling of er in de tussentijd afdoende begeleiding voor deze problemen zal zijn.'

Om te bereiken dat alleen deze groep wordt toegelaten stelt de wetgever onder meer voor om schuldenaren te verplichten bij hun toelatingsverzoek een motivatieverklaring te overleggen. Hierin moeten zij beargumenteren waarom zij hun financiële verplichtingen niet langer kunnen nakomen en aannemelijk maken dat ze te goeder trouw hebben gehandeld. Ook moeten de schuldenaren beargumenteren waarom zij denken dat zij de uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen naar behoren na zullen komen en zich zullen inspannen om zoveel mogelijk baten voor de boedel te vergaren. Van de schuldenaar wordt verlangd dat deze de motivatieverklaring zelf opstelt en niet geholpen wordt door bijvoorbeeld een schuldhulpverlener (*Kamerstukken II*, 2005/06, 29 942, nr. 7: 81-82). De minister van Justitie verwacht dat een beperking van de instroom, door strenger te selecteren aan de poort, zal leiden tot een verbeterde werking van de Wsnp als stok-achter-de-deur (*Kamerstukken II*, 2005/06, 29 942, nr. 7: 56). Maar ligt niet juist het omgekeerde voor de hand? Voor crediteuren kan het juist aantrekkelijk zijn om niet mee te werken in gevallen waarin zij voorzien dat de schuldenaar niet zal worden toegelaten. Want in dat geval komt er helemaal geen schuldregeling tot stand en kan de crediteur invorderingsmaatregelen blijven voortzetten totdat hij zijn totale vordering heeft geïnd.

Verder verwacht de minister van Justitie dat een beperking van de toegang ertoe zal leiden dat schuldenaren door de strengere toelatingseisen vaker mee zullen werken aan een minnelijk schuldregelingsvoorstel. Hij merkt hierover op dat (*Kamerstukken II*, 2005/06, 29 942, nr. 7: 42):

'de motivatie van schuldenaren om mee te werken aan een minnelijk traject zal toenemen in het besef dat niet altijd en zonder meer de rechter en de bewindvoerder klaarstaan om de zaak over te nemen.'

Aan deze veronderstelling ligt de (impliciete) aanname ten grondslag dat schuldenaren in de huidige situatie wel aansturen op een wettelijke schuldsanering door medewerking aan een minnelijke regeling te weigeren. Voor crediteuren zijn er diverse argumenten om aan te sturen op een wettelijke in plaats van een minnelijke regeling (zie onder meer de hoofdstukken drie, vier en vijf), maar voor schuldenaren zijn hier geen voor de hand liggende argumenten voor. Een stijging van het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties door een grotere bereidheid van schuldenaren om mee

te werken als gevolg van de strengere toelatingseisen tot de Wsnp lijkt niet voor de hand te liggen.

3 *Frequenter gebruik van de vereenvoudigde procedure*

Als niet te verwachten is dat de schuldenaar over voldoende activa beschikt om crediteuren terug te betalen, voorziet de Wsnp in een vereenvoudigde procedure die korter duurt en minder belastend is. Door de verhoging van het bewindvoerderssalaris zal het vaker voorkomen dat er geen of nauwelijks activa zijn. Hierdoor kunnen er meer wettelijke schuldsaneringen volgens de vereenvoudigde procedure worden afgehandeld, hetgeen naar verwachting de werklust van de rechters zal verminderen. Of het ook een positief effect zal hebben op de ontwikkeling van het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties valt te betwijfelen.

De verhoging van het bewindvoerderssalaris leidt tot een hogere inhouding op de bijeengebrachte boedel. Dit beïnvloedt de financiële prikkel van de Wsnp want minnelijke schuldregelingen worden hierdoor financieel (relatief) aantrekkelijker. Er zijn echter geen indicaties dat crediteuren sinds de verhoging substantieel vaker mee werken aan minnelijke schuldregelingsvoorstellen. Mogelijk komt dit doordat de verhoging van het bewindvoerderssalaris niet de enige ontwikkeling is die het financiële verschil tussen de twee regelingen beïnvloedt. Naast de verhoging van het bewindvoerderssalaris zijn er in dit kader nog drie relevante ontwikkelingen geweest. De eerste is de afschaffing van de publicatie van de schuldsanering in een ander dagblad dan de staatscourant. Dit levert een besparing van ongeveer € 700 op. De tweede is de verhoging van de rente/onkosten door veel minnelijke schuldhulpverlenende organisaties van negen naar veertien procent. De derde is dat NVVK leden tegenwoordig € 6 per maand inhouden op de aflossingscapaciteit ten behoeve van financieel beheer.

Om een actueel beeld te hebben van de hoogte van het *break-even-point* van minnelijke en wettelijke schuldregelingen, wordt deze hieronder berekend met actuele gegevens op de wijze waarop dit punt in hoofdstuk drie is berekend met gegevens uit 2000. Toen de Wsnp in werking trad lag het *break-evenpoint* op een aflossingscapaciteit van ongeveer € 555 per maand (zie hoofdstuk drie). De verhoging van het bewindvoerderssalaris leidt tot een verschuiving van het *break-even-point* naar boven, de afschaffing van de verplichte publicatie in een ander (landelijk) dagblad dan de Staatscourant een verschuiving naar beneden. Ten aanzien van de minnelijke regelingen leidt de verhoging van het percentage dat men voor rente/onkosten inhoudt tot een verschuiving naar beneden, net als de € 6 voor financieel beheer. Als met als deze ontwikkelingen rekening wordt gehouden, ligt het *break-even-point*

tegenwoordig op € 324 per maand.¹⁰ De verhoging van het bewindvoerders-salaris is mogelijk een goed middel om de vereenvoudigde procedure frequenter toe te passen maar door de overige wijzigingen die de inhoudingen in zowel het minnelijke als wettelijke traject beïnvloeden, valt te betwijfelen of zij bijdraagt aan een stijging van het slagingspercentage. Wettelijke schuldsaneringen zijn door de overige wijzigingen juist financieel aantrekkelijker geworden bij een lagere aflossingscapaciteit, wat – als het al effect heeft – het slagingspercentage eerder zal drukken.

4 De opschorting van ontruimingsvonnissen

In de huidige situatie kan een woningbouwvereniging alleen een ontruimingsvonnis dat voor toepassing van de Wsnp is uitgesproken, ook nadien nog effectueren. Als de schuldenaar eenmaal is toegelaten tot een wettelijke schuldsanering, treedt er een afkoelingsperiode in werking en kan de verhuurder niet meer ontruimen. Om te voorkomen dat een verhuurder een ontruimingsvonnis vordert zodra hij weet dat de schuldenaar contact met de schuldhulpverlening heeft, worden schuldenaren met een huurachterstand waardoor huisuitzetting dreigt, vaak direct naar de rechtbank doorgestuurd.

Om aan deze praktijk een einde te maken, stelt de wetgever voor om de tenuitvoerlegging van voor de Wsnp uitgesproken ontruimingsvonnissen na toelating tot de wettelijke schuldsanering op te schorten. Zolang de schuldenaar alle lopende verplichtingen nakomt, mag hij dan ondanks een voor aanvang van de Wsnp verkregen ontruimingsvonnis in zijn huis blijven wonen. Ook na afloop blijft dit van kracht zodat de verhuurder de schuldenaar ook niet na afloop van een wettelijke schuldsanering uit huis kan zetten. Met dit wijzigingsvoorstel sluit de wetgever aan op art. 304 Fw, waarin een vergelijkbare regeling voor de leveranciers van nutsvoorzieningen is opgenomen. De voorgestelde aanpassing van art. 305 Fw kan een positief effect hebben op het slagingspercentage. Als deze wordt ingevoerd, zal het voortaan weer zin

10 Als dezelfde berekening, met dezelfde aannames als in hoofdstuk drie t.a.v. inhouding voor reiskosten, wordt uitgevoerd voor het hogere bewindvoerderssalaris van € 45 en er wordt aangenomen dat de publicatiekosten zijn gedaald naar € 100 en er daarnaast rekening wordt gehouden met de verhoging van het kredietpercentage van 9% naar 14% en de € 6 euro die de minnelijke schuldhulpverlening tegenwoordig inhoudt voor financieel beheer, dan is het *break-even-point* opgeschoven naar een aflossingscapaciteit van € 324. (Minnelijke schuldregeling: aflossingscapaciteit € 324. Levert $36 \times € 324 = € 11.664$ op. Daar wordt vanaf getrokken € 6 financieel beheer ($36 \times € 6 = € 216$). $€ 11.664 - € 216 = € 11.448$. Hier wordt 14% onkosten/rente van afgetrokken is $€ 11.448 - 14\% (= € 1.603) = € 9.845$ voor de crediteuren. Wettelijke schuldsanering: aflossingscapaciteit € 324. Levert $36 \times € 324 = € 11.664$ op. Daar wordt vanaf getrokken $36 \times € 45$ bewindvoerderssalaris = € 1.620 en € 100 publicatiekosten staatscourant en € 100 reis- en portokosten. Totaal is dit $€ 1.620 + € 100 + € 100 = € 1.820$. $€ 11.664 - € 1.820 = € 9.844$ voor de crediteuren.

hebben om ook bij schuldenaren met een forse huurachterstand een minnelijke schuldregeling te beproeven.

Effecten van de voorgestelde wetswijzigingen op het slagingspercentage

In deze paragraaf zijn vier voorgestelde wetswijzigingen behandeld die een positief effect moeten hebben op het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties. Van de opschorting van ontruimingsvonnissen kan zonder meer een positief effect worden verwacht. Daar staat tegenover dat van de beperking van de toegang eerder een drukkend effect op het slagingspercentage verwacht kan worden. De verhoging van het bewindvoerderssalaris zal mogelijk tot meer verkorte procedures leiden, maar doordat er daarnaast ook nog andere wijzigingen op de inhoudingen bij zowel minnelijke als wettelijke regelingen hebben plaatsgevonden, lijkt hier ook geen positief effect vanuit te gaan op het slagingspercentage. De gedwongen schuldregeling is het belangrijkste instrument om het slagingspercentage positief te beïnvloeden. In deze paragraaf zijn vraagtekens geplaatst bij de toepasbaarheid van de nieuwe figuur die de wetgever voorstelt en daarmee bij haar effect op het slagingspercentage.

2 CONCLUSIES

In de afgelopen jaren is het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties fors gedaald. In deze studie is onderzocht hoe dat te verklaren is en welke rol de inwerkingtreding van de Wsnp daarbij heeft gespeeld. Om een zinvol antwoord op de vraag te kunnen geven, wordt eerst de Wsnp nader geanalyseerd en getypeerd. Vervolgens worden veranderingen in de positie van betrokken actoren als gevolg van de introductie van de wettelijke schuldsanering behandeld. Daarna is het mogelijk om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden.

2.1 De Wsnp; een juridisch baanbrekende, sociaal onverschillige en economisch naïeve wet

De Wsnp kan getypeerd worden als een wet die juridisch baanbrekend, sociaal onverschillig en economisch naïef is. De wet is juridisch baanbrekend, omdat een belangrijk beginsel van het burgerlijk recht is opengebrouwen. De wetgever heeft een streep gezet door het principe dat financieel onvermogen altijd voor rekening komt van de debiteur. De autonomie van de crediteur is altijd een centrale pijler van het civielrechtelijke juridische systeem geweest. De crediteur had het hele repertoire aan wettelijke instrumenten in handen om zijn vorderingen alsnog betaald te krijgen (faillissement, beslag, uitsluiting van toekomstige levering). De Wsnp is een juridische overwinning voor de schuldenaar. Tijdens

de parlementaire behandeling werd de verandering omschreven als een kanteling in het recht (Huls 1999). De juridische troeven zijn opnieuw verdeeld tussen crediteuren en schuldenaren, waarbij de positie van de schuldenaar versterkt is ten koste van die van crediteuren. De beslagwetgeving en de faillissementswet zijn voorbeelden van *creditors law*. De positie en belangen van de crediteur staan centraal. De Wsnp is een voorbeeld van *debtor's law*. Als de schuldenaar te goeder trouw heeft gehandeld, dan prevaleert de oplossing van zijn probleem boven de positie en belangen van de crediteuren. De omzetting van resterende vorderingen in natuurlijke verbintenissen is een fundamentele ingreep in het privaatrecht. De ingreep wordt gerechtvaardigd door te wijzen op de onevenredig zwakke positie van de debiteur ten opzichte van zijn crediteur(en). De introductie van dergelijke regels om de zwakkere partij te beschermen, wordt in de literatuur wel de vermaatschappelijking van het privaatrecht genoemd (Valkhoff 1938) en ook wel de concretisering van de nieuwe gerechtigheidsgedachte (Gras 1991). Onder vermaatschappelijking verstaat Valkhoff, dat er privaatrechtelijke regels worden ontworpen waarbij het belang van de samenleving boven het belang van het individu gaat. De nieuwe gerechtigheidsgedachte houdt in, dat ook in het privaatrecht regels ter bescherming van de zwakkeren worden opgenomen. Door van rechtswege vorderingen om te zetten in natuurlijke verbintenissen en daardoor in te grijpen in privaatrechterlijke overeenkomsten, kan de Wsnp ook beschouwd worden als een wet waarin de vermaatschappelijking van het privaatrecht gestalte heeft gekregen. Huls (1999: 20) typeert de wet daarom als een vorm van sociaal privaatrecht.

Door Wessels wordt de inwerkingtreding van de Wsnp beschouwd als een volgende stap in de bescherming van de positie van natuurlijke personen (Polak-Wessels 1999 IX, par 9008). Volgens hem is het

‘een verdere juridische ontwikkeling van een uit sociaal-maatschappelijk oogpunt juridisch beschermwaardig belang. In de twintigste eeuw is de positie van een natuurlijk persoon gaandeweg wettelijk versterkt op die onderdelen van het leven die voor een algemeen niveau van leven en welzijn wezenlijk zijn: inkomstenderving (arbeid), woongenot (huur), inkomstenbesteding (algemene voorwaarden, consumentenkoop, reisovereenkomst), productkwaliteit en –veiligheid (productaansprakelijkheid, Warenwet). De schuldsaneringsregeling biedt thans een beschermend instrumentarium voor hen die, in beginsel om welke reden dan ook, ten onder gaan aan de verworvenheden, respectievelijk verleidingen van het relatief op gemakkelijke wijze kunnen verkrijgen van krediet.’

De oplossing die de Wsnp biedt, is bedacht en uitgewerkt door juristen. Het beginsel van de crediteurenautonomie is fundamenteel opengebroken, maar de sociaal-organisatorische infrastructuur is ongemoeid gelaten, omdat daar weinig aandacht voor bestond op het ministerie van Justitie. Het stelsel van informele hulp op basis van de Gedragscode werd door de civilisten niet als

relevant en zeker niet als geldend recht beschouwd. Men wilde de tekortkomingen van de zelfregulering repareren, maar had weinig oog voor de sociale infrastructuur die aan de Gedragscode ten grondslag lag. Door de inwerkingtreding van de Wsnp werd het bestaande informele stelsel geïncorporeerd in een groter geheel, de Wsnp, terwijl de regie werd toebedeeld aan de rechterlijke macht, die deze nieuwe taak enthousiast ter hand nam (Huls e.a. 2001). Het minnelijk traject zelf moest functioneren 'in de schaduw van de wet' en richtte zich op de normen van het wettelijk traject. Door geen aandacht te besteden aan het maatschappelijke krachtenveld dat de wetgever beoogde te reguleren, is de Wsnp als sociaal onverschillig te typeren. Onder verwijzing naar het idee van de 'stok achter de deur', is de wet ten onrechte als een beperkte institutionele ingreep gepresenteerd.

Ten slotte kan de Wsnp ook getypeerd worden als een economisch naïeve wet. Zij moet voor crediteuren een 'stok achter de deur' vormen, maar het financiële verschil tussen minnelijke en wettelijke schuldregelingen is niet groot genoeg om hun gedrag te beïnvloeden. Bij de voorbereidingen is alle aandacht gericht geweest op het openbreken van juridische principes. Er is geen rechtseconomische analyse uitgevoerd om de benodigde financiële prikkel te berekenen die tot gedragsverandering leidt. Ten onrechte is aangenomen, dat de inhouding van het bewindvoerderssalaris een voldoende verschil zou zijn. Elementen als de informatie-asymmetrie tussen schuldenaar en crediteuren en het grotere vertrouwen van crediteuren in de rechterlijke macht, zijn volledig buiten beschouwing gelaten. Het ontbreken van een economische analyse van de Wsnp is een belangrijke verklaring voor het falen van deze wet. In de beleidstheorie was sprake van een eenzijdige focus op het openbreken van juridische principes. Dit is niet voldoende om in de praktijk een gedragsverandering bij zelfstandige actoren te bewerkstelligen.

2.2 Het veranderde speelveld

Door de inwerkingtreding van de Wsnp hebben de actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van minnelijke schuldhulpverlening (crediteuren, schuldenaren en minnelijke schuldhulpverlenende organisaties), een nieuwe positie gekregen. Hieronder wordt beschreven hoe ieders positie is veranderd en tot welke (strategische) reacties dat heeft geleid.

2.2.1 *De minnelijke schuldhulpverlenende organisaties*

De verandering in positie

Na de inwerkingtreding van de Wsnp, waren minnelijke schuldhulpverlenende organisaties niet langer de enige aanbieder van schuldhulpverlening. Voor de Wsnp waren zij het enige en laatste toevluchtsoord voor schuldenaren met

problemen. Het gegeven dat minnelijke schuldhulpverlenende organisaties de enigen waren die hulp konden bieden, versterkte hun positie tegenover crediteuren. Om hen over te halen mee te werken aan een schuldregelingsvoorstel, beriepen schuldhulpverleners zich op het argument dat een schuldenaar nog jaren in een uitzichtloze situatie zou verkeren als crediteuren niet meewerkten aan een minnelijke regeling. Omdat rechtbanken tegenwoordig ook schuldregelingen uitvoeren, zijn de schuldhulpverleners dit argument kwijtgeraakt. In markttermen heeft de minnelijke schuldhulpverlening haar monopoliepositie verloren en heeft zij in de rechterlijke macht een concurrent gekregen.

De reactie

Veel schuldhulpverlenende organisaties hebben (onder invloed van de nieuwe NVVK Gedragscode schuldregeling) hun uitvoeringspraktijk gebureaucratiseerd. Schuldhulpverleners hebben minder tot geen ruimte meer om regelingen te treffen die zijn toegesneden op de omstandigheden van het geval. Een neven-effect hiervan is dat zij niet meer onderhandelen, maar weigerachtige crediteuren wijzen op het risico dat zij gedwongen moeten meewerken aan een wettelijke schuldsanering. De schuldhulpverlenende organisaties verwachtten dat de dreiging van een wettelijke schuldsanering voldoende zou zijn, om crediteuren over de streep te trekken om mee te werken aan een minnelijk voorstel. De Wsnp heeft er ook toe geleid dat colleges van B&W gemeentelijke instrumenten zoals noodfondsen hebben afgeschaft. Zij hebben de Wsnp geïnterpreteerd als een alternatief voor hun eindverantwoordelijkheid voor schuldenaren in een problematische schuldsituatie.

2.2.2 *De crediteuren*

De verandering in positie

Voor crediteuren is de belangrijkste verandering dat zij hun juridische autonomie hebben verloren. Vrijwilligheid is niet langer de enige basis van een schuldregeling. De rechter kan hen dwingen mee te werken zodat (een deel) van de vorderingen wordt omgezet in een natuurlijke verbintenis.

De reactie

Veel crediteuren zijn in reactie op de Wsnp vaker medewerking aan een minnelijke regeling gaan weigeren. Een deel van hen beschouwt een wettelijke schuldsanering als een aantrekkelijk alternatief incassotraject: de vordering wordt geïnd door een bewindvoerder, terwijl een rechter-commissaris toezicht op de uitvoering houdt. Er zijn daarentegen ook crediteuren die juist vaker zijn gaan meewerken aan minnelijke regelingen of hun opstelling niet hebben gewijzigd. Omdat een enkele weigerende crediteur ertoe leidt dat er geen minnelijke schuldregeling wordt getroffen, is het netto-resultaat minder minnelijke schuldregelingen vanwege weigerende crediteuren.

2.2.3 De schuldenaren

De verandering in positie

De positie van schuldenaren is door de inwerkingtreding van de Wsnp zowel versterkt als verzwakt. Zij is in juridisch opzicht versterkt doordat een weigering van een crediteur om mee te werken aan een minnelijk voorstel niet meer leidt tot een uitzichtloze situatie. De mogelijkheid om via de rechter een schone lei te krijgen is voor hen *empowerment*. Zij kunnen hun eigen toekomst regisseren met de reactie *see you in court*, als een crediteur weigert. Hiervoor betalen schuldenaren echter ook een prijs. Hun positie is verzwakt doordat minnelijke schuldhulpverlenende organisaties in reactie op de Wsnp de onderhandelingsruimte hebben beperkt. De voorwaarden waar zij aan moeten voldoen om geholpen te worden met een minnelijke regeling zijn daarbij uitgebreid en aangescherpt.

De reactie

Schuldenaren hebben net als crediteuren verschillend gereageerd op hun nieuwe positie. Sommigen willen er alles aan doen om de problematische situatie op te lossen. Zij voldoen aan alle (nieuwe) voorwaarden die de minnelijke schuldhulpverlening aan hen stelt en als er desondanks geen minnelijke regeling tot stand komt, wordt een beroep op de rechter gedaan. Er is echter ook een (groeierende) groep die niet aan de voorwaarden wil voldoen. Ook blijkt dat lang niet alle schuldenaren voor wie geen minnelijke regeling getroffen kan worden, een beroep doen op de rechter. In de praktijk doet slechts de helft dit (Jungmann 2001) en de andere helft accepteert de afwijzing van het voorstel door de crediteuren en doet geen beroep op de rechter voor een wettelijke schuldsanering. Een wettelijke schuldregeling vinden zij te zwaar.

2.2.4 De uitbreiding van de alternatieven

Door de inwerkingtreding van de Wsnp hebben de schuldhulpverlening, crediteuren en schuldenaren een (extra) alternatief gekregen. De schuldenaren hebben een alternatief gekregen voor de situaties waarin een minnelijke schuldregeling niet mogelijk blijkt. Maar in de tweede plaats hebben ook de crediteuren (door weigering van een minnelijk schuldregelingsvoorstel en zo aan te sturen op wettelijke schuldsanering) en schuldhulpverlenende organisaties (schuldenaren doorsturen naar 'concurrent') een (extra) alternatief gekregen.

Figuur 17: Opties die schuldenaren, schuldhulpverlenende organisaties en crediteuren hebben bij problematische schuldsituaties voor en na invoering van de Wsnp

	Schuldenaar	Schuldhulpverlenende organisatie	Crediteuren
Opties	<ul style="list-style-type: none"> • Geen actie • Minnelijke schuldregeling • Faillissement 	<ul style="list-style-type: none"> • Minnelijke schuldregeling treffen 	<ul style="list-style-type: none"> • Beslag • Faillissement • Vordering afboeken • Minnelijke schuldregeling
Nieuwe optie door Wsnp	<ul style="list-style-type: none"> • Beroep op Wsnp 	<ul style="list-style-type: none"> • Doorsturen naar rechtbank 	<ul style="list-style-type: none"> • Door weigering minnelijke schuldregeling aansturen op Wsnp

Dat schuldenaren een beroep doen op de rechter, is een beoogd effect van de Wsnp evenals de verwijzing van schuldhulpverlenende organisaties. Dat crediteuren de Wsnp ook als een uitbreiding van hun alternatieven beschouwen, is zonder meer een onbedoeld effect.

2.3 De daling van het slagingspercentage en de invloed van de Wsnp daarop

Het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties daalt al sinds het begin van de jaren '90. Voor die daling zijn twee oorzaken aan te wijzen: de groei van de schuldenlast ten opzichte van de inkomens en de toename van het aantal crediteuren per schuldenpakket. Doordat de gemiddelde schuld van huishoudens die om hulp vragen al jaren lang sterker stijgt dan hun inkomens, zijn schuldregelingen voor crediteuren financieel steeds onaantrekkelijker geworden. Voor veel crediteuren is een minnelijke schuldregeling

een incasso-instrument. Zij willen best meewerken aan een minnelijke regeling als zij daardoor een substantieel deel van hun vordering kunnen incasseren en geen incassokosten hoeven te maken. Naarmate het bedrag dat een schuldregeling oplevert daalt, weigeren crediteuren vaker medewerking. Dit is een autonome verklaring voor de daling van het slagingspercentage. Hetzelfde geldt voor de stijging van het gemiddeld aantal crediteuren. Hoe meer crediteuren er zijn, des te dunner wordt de spoeling en des te groter de kans dat er minstens één weigert. In de periode voor de inwerkingtreding van de Wsnp was van beide ontwikkelingen sprake, met als gevolg een dalend slagingspercentage.

2.3.1 *Samenhangende en elkaar versterkende factoren*

De Wsnp had als doelstelling de reeds gaande daling van het slagingspercentage te keren. Dat dit doel niet is gerealiseerd, wordt verklaard door de volgende vijf – onderling samenhangende en elkaar versterkende – factoren.

De eerste betreft verdere groei van zowel de gemiddelde schuld als van het gemiddeld aantal crediteuren per schuldenpakket. De tweede is de ondeugdelijkheid van het instrument wettelijke schuldsanering. De derde is de bureaucratisering van de uitvoering van minnelijke schuldregelingen. De vierde factor is de afschaffing van lokale financiële instrumenten. En de vijfde factor tenslotte, is de afgenomen bereidheid onder schuldenaren om mee te werken aan schuldregelingen. Hieronder worden deze factoren eerst afzonderlijk en dan in hun onderlinge samenhang behandeld.

De groei van de schuldenlast en het aantal crediteuren

De groei van de gemiddelde schuldenlast en de toename van het aantal crediteuren staat los van de inwerkingtreding van de Wsnp, maar had wel in ogenschouw genomen moeten worden bij de voorbereidingen van het wetsvoorstel. Zij maken deel uit van een economische ontwikkeling die zich al sinds de jaren zeventig manifesteert. Minnelijke schuldregelingen zijn voor crediteuren financieel minder interessant geworden, waardoor de bereidheid om mee te werken afnam. Opmerkelijk is overigens dat uit de stijging van de gemiddelde schuldenlast sinds de inwerkingtreding kan worden opgemaakt dat de invoering van de Wsnp voor banken en andere crediteuren blijkbaar geen aanleiding is om voorzichtiger te zijn met de kredietverlening.

Ondeugdelijkheid van het instrument wettelijke schuldsanering

Het slagingspercentage is ook gedaald, omdat het instrument wettelijke schuldsanering ondeugdelijk is. Het is voor een deel van de crediteuren een reden om vaker hun medewerking te weigeren. De wetgever heeft wettelijke schuldsaneringen zeven kenmerken gegeven die crediteuren moeten prikkelen om hun gedrag zó te veranderen, dat zij vaker meewerken aan minnelijke regelin-

gen (zie hoofdstuk vier). Wanneer de door de wetgever genoemde prikkels nader worden beschouwd, blijkt dat slechts één echt als stimulans beschouwd kan worden om vaker mee te werken aan minnelijk voorstel. In theorie zou één krachtige prikkel genoeg kunnen zijn om crediteuren tot ander gedrag aan te zetten. Echter, wettelijke schuldsaneringen hebben enkele kenmerken die voor crediteuren aantrekkelijk zijn en waarmee de wetgever niet expliciet rekening heeft gehouden. Ten onrechte lag de focus alleen op de kenmerken die als prikkels worden genoemd in de Memorie van Toelichting. De wetgever had bij het ontwerpen van de Wsnp onvoldoende kennis van de belangen en overwegingen van crediteuren om in te kunnen schatten hoe hun gedrag beïnvloed kon worden. Het instrument wettelijke schuldsanering is ondeugdelijk, omdat dit crediteuren niet prikkelt vaker mee te werken aan minnelijke regelingen, maar juist *incentives* biedt om vaker 'nee' te zeggen tegen minnelijke voorstellen.

Behalve de hiervoor genoemde voor- en nadelen van wettelijke schuldsaneringen voor crediteuren, speelt informatie-asymmetrie tussen crediteuren enerzijds en de schuldenaar (en schuldhulpverlenende organisatie) anderzijds ook een frustrerende rol bij het tot stand komen van minnelijke schuldregelingen. Een schuldregelingsvoorstel is voor crediteuren geen transparant product. Een crediteur weet bijvoorbeeld niet wie de andere crediteuren zijn en krijgt doorgaans geen bewijsstukken omtrent het inkomen en de daaraan gekoppelde berekening van de aflossingscapaciteit toegestuurd. De crediteur moet erop vertrouwen dat de schuldenaar alle relevante informatie heeft verstrekt en dat het schuldregelingsvoorstel is opgesteld op basis van de uitgangspunten die de minnelijke schuldhulpverlening zegt te gebruiken. In de gevallen waarin de crediteur vermoedt dat de schuldenaar niet eerlijk is of de schuldhulpverlener niet als onpartijdige intermediair optreedt, leidt informatie-assymmetrie tot weigering. Deze informatie-asymmetrie vormt een (extra) reden om hun medewerking aan een minnelijke regeling te weigeren en heeft aldus een daling van het slagingspercentage tot gevolg.

De bureaucrativering van de minnelijke schuldhulpverlening

Minnelijke schuldhulpverlenende organisaties hebben zelf ook bijgedragen aan de daling van het slagingspercentage. Zij hebben ten onrechte gedacht dat zij de Wsnp konden aangrijpen om de *efficiency* van hun uitvoeringsproces te verhogen. De NVVK heeft als professionele vertegenwoordiging van de minnelijke schuldhulpverlening de Gedragscode Schuldregeling aangescherpt waardoor onder meer alle onderhandelingsruimte is geëlimineerd. De prijs voor deze efficiëncyslag is, dat het product voor crediteuren en schuldenaren onaantrekkelijker is geworden en zij vaker weigeren.

De NVVK heeft een inschattingfout gemaakt door de inwerkingtreding van de Wsnp aan te grijpen om de Gedragscode aan te scherpen. Net als het

Ministerie van Justitie heeft zij er geen rekening mee gehouden dat wettelijke schuldsaneringen ook grote voordelen voor crediteuren hebben. Dat Justitie die inschattingsfout maakte is pijnlijk, maar dat de NVVK dat niet heeft ingezien is nóg pijnlijker. Van de deskundige organisatie bij uitstek had verwacht mogen worden dat zij de belangen en overwegingen kent van degenen waarmee zaken worden gedaan. Blijkbaar was het cliëntenperspectief van de NVVK niet overeenkomstig de realiteit. Te lang heeft men de burger met schulden als de enige doelgroep gezien. Door de Wsnp kwam echter voor een andere belangrijke klantengroep, de crediteuren, een eind aan de gedwongen winkelnering. Er kwam een alternatief in de vorm van het wettelijk traject. Te laat heeft de NVVK zich gerealiseerd, dat zij om succes te boeken ook de opties van crediteuren moet meewegen. In plaats van te zoeken naar meerwaarde van het minnelijk traject om deze groep 'klanten' beter te bedienen, heeft de NVVK de Wsnp aangegrepen om haar 'product' te versoberen en voortaan een standaardregeling aan te bieden met de boodschap *take it or leave it*. Het gevolg dat een groep crediteuren de optie *leave it* kiest, draagt indirect bij aan de daling van het slagingspercentage.

Schuldenaren weigeren sinds de aanscherping van de Gedragscode Schuldregeling ook vaker om mee te werken aan minnelijke regelingen, omdat zij niet willen voldoen aan de strengere en uitgebreidere voorwaarden. De frequentere weigering draagt eveneens bij aan de daling van het slagingspercentage en is dus eveneens een indirect effect van de Wsnp.

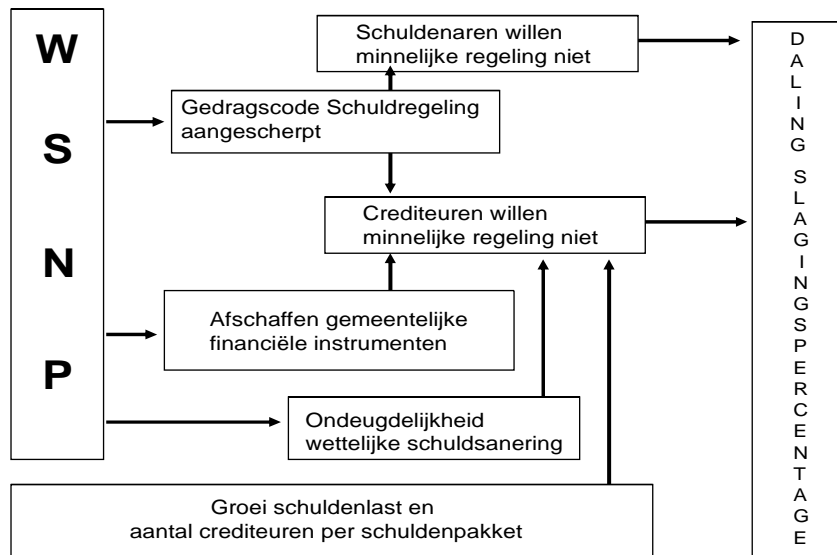
De afschaffing van de gemeentelijke financiële instrumenten

Een aantal Colleges van B&W heeft op de inwerkingtreding van de Wsnp gereageerd door afschaffing van gemeentelijke financiële instrumenten. Hierdoor zijn minnelijke regelingen voor crediteuren financieel onaantrekkelijker geworden, wat een extra reden is om medewerking aan een minnelijk voorstel te weigeren. Het Ministerie van Justitie heeft geen mogelijkheden om gemeenten te dwingen tot instandhouding van een behoorlijk minnelijk traject. De daling van het slagingspercentage als gevolg van de terugtrekkende lokale overheden is een onbedoeld effect van de Wsnp.

De samenhang tussen de factoren

De vier hierboven behandelde factoren vormen *samen* de verklaring voor de daling van het slagingspercentage. Gezien de aanpak van dit onderzoek is niet mogelijk om uitspraken te doen over het precieze aandeel dat de afzonderlijke factoren hebben in de daling. Het is wel mogelijk om de samenhang tussen de factoren te beschrijven. In figuur 18 is dit grafisch weergegeven.

Figuur 18: Samenhang tussen de factoren die de daling van het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties veroorzaken



In figuur 18 is te zien dat er één groep onafhankelijke factoren is, één groep directe en twee groepen indirecte. De groei van de gemiddelde schuldenlast en het aantal crediteuren leiden tot een daling, maar zijn niet gerelateerd aan de inwerkingtreding van de Wsnp. Het gegeven dat crediteuren medewerking aan minnelijke schuldregelingsvoorstellen weigeren omdat zij de wettelijke variant als een aantrekkelijker alternatief beschouwen, is wel direct aan de Wsnp gerelateerd. Het in de Wsnp vervatte instrumentarium is ondeugdelijk om crediteurengedrag op de beoogde wijze ('stok achter de deur') te beïnvloeden. De volgende twee factoren zijn indirect aan de Wsnp gerelateerd: de minnelijke schuldhulpverlenende organisaties hebben de effecten van de Wsnp op het gedrag van crediteuren niet voorzien en ten onrechte gedacht dat zij zonder negatieve consequenties hun uitvoering konden bureaucratiseren. Het departement van Justitie tenslotte heeft een inschattingfout gemaakt door geen rekening te houden met gemeenten die hun ondersteunende financiële instrumenten terugdraaiden.

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag in deze studie luidt dus: De daling van het slagingspercentage is mede veroorzaakt door de invoering van de Wsnp. Zij is een gecombineerd gevolg van een groeiende schuldenlast, een toename van het aantal crediteuren, de introductie van een ondeugdelijk

wettelijk instrument en contraproductieve reacties daarop van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties en gemeenten.

3 AANBEVELINGEN

In de huidige situatie is de uitvoering van schuldhulpverlening problematisch. Het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties was niet eerder zo laag (9% bij NVVK-leden in 2004) en de druk op de rechterlijke macht is (te) groot. Deze situatie roept de vraag op of er mogelijkheden zijn om het bestaande stelsel zó aan te passen dat er meer minnelijke regelingen worden getroffen en daardoor de rechtbanken ontlast worden. Tevens rijst de vraag of een (drastische) wijziging van het bestaande stelsel de enige mogelijkheid is om de problemen op te lossen. Zowel voor aanpassing als voor de invoering van een alternatief stelsel is geld nodig.

Onverwacht is dit geld in december 2005 beschikbaar gekomen. Bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van SZW heeft de Tweede Kamer een amendement (*Kamerstukken II*, 2005/06, 30 300 XV, nr. 39) van het PvdA-lid Noorman-Den Uyl aangenomen om (structureel)¹¹ € 25 miljoen beschikbaar te stellen voor de uitvoering van minnelijke schuldhulpverlening.¹² Net als de extra gelden van minister Melkert ten tijde van de behandeling van de Wsnp door de Eerste Kamer, was de herontdekking van armoede (in casu voedselbanken) de directe aanleiding (Huls 1999: 13). Het Kabinet heeft toegezegd om in het kader van de voorjaarsnota 2006 te onderzoeken of dit geld beschikbaar kan worden gesteld door (geormerkte) toevoeging aan het gemeentefonds (*Kamerstukken II*, 2005/06, 30 300 XV, nr. 78, p. 6). Hoe en met welke voorwaarden omkleed het geld besteed gaat worden is op het moment waarop deze studie werd afgerond, nog niet bekend. De inzet van het PvdA-kamerlid Noorman-Den Uyl is om het bestaande stelsel van minnelijke schuldhulpverlening te versterken. Op basis van dit onderzoek is het mogelijk om aanbevelingen te doen omtrent een verstandige besteding van het ter beschik-

11 Het is nog niet duidelijk of dit bedrag structureel beschikbaar zal zijn. De dekking wordt gevonden in het lagere aantal uitkeringen en de daar aan gekoppelde uitkering die gemeenten krijgen in het kader van de Wet Werk en Bijstand (het inkomensdeel art. 30). Noorman-Den Uyl refereert aan de verwachting dat het aantal uitkeringen niet zal stijgen, wat impliciet duidt op een structurele financiering. In het Algemeen Overleg van 14 maart heeft haar collega kamerlid Bussemaker expliciet uitgesproken dat de financiering structureel is bedoeld (*Kamerstukken II* 2005/06, 30 300, XV, nr. 93:2). Hiervoor lijkt steun te zijn in de Tweede Kamer (onder meer uitgesproken door het CDA), maar in de beantwoording zei de staatssecretaris dat als de Kamer structurele financiering wil er, er een andere dekking moet worden gevonden (*Kamerstukken II* 2005/06, 30 300, XV, nr. 93:6). Vanwege de wensen die de Tweede Kamer heeft geuit, wordt hier vooralsnog uitgegaan van structurele dekking.

12 Naar aanleiding van departementaal overleg is dit bedrag verhoogd tot € 35.

king staande budget. Alvorens daartoe over te gaan wordt eerst de huidige situatie getypeerd.

3.1 Typering van de huidige situatie

In tabel 20 zijn ten aanzien van de twee schuldhulpverleningstrajecten de doelen, belangrijkste problemen en oorzaken daarvan onder elkaar gezet.

Tabel 20: Doelen, problemen en oorzaken problemen in het minnelijk en wettelijk traject

<i>Doel minnelijk traject</i>	<i>Doel wettelijk traject</i>
Problematische schuldsituaties oplossen van schuldenaren die daarom verzoeken.	De problematische schuldsituatie oplossen van schuldenaren die niet geholpen kunnen worden met een minnelijke schuldregeling doordat crediteuren niet mee willen werken. Een 'stok-achter-de-deur' zijn voor crediteuren om vaker mee te werken aan minnelijke schuldregelingen.
<i>Belangrijkste probleem minnelijk traject</i>	<i>Belangrijkste probleem wettelijk traject</i>
Percentage verzoekers dat geholpen wordt is te laag doordat crediteuren (en in mindere mate) schuldenaren niet willen meewerken aan minnelijke schuldregelingen.	Het aantal verzoekers om een wettelijke schuldsanering is te groot.
<i>Oorzaken probleem</i>	<i>Oorzaak probleem</i>
De controle op de schuldenaar is beperkt.	Een wettelijke schuldsanering is voor crediteuren een aantrekkelijk alternatief waardoor zij weigeren mee te werken aan een minnelijk schuldregelingsvoorstel.
Het is niet duidelijk wat een minnelijke schuldregeling financieel oplevert vergeleken met een wettelijke schuldsanering	
Door de diversiteit in de geboden hulp is moeilijk te beoordelen hoe een individuele organisatie werkt.	
Crediteuren hebben vaak onvoldoende zicht in neutraliteit schuldhulpverleners.	
Het hulpaanbod sluit niet aan op wensen en verwachtingen van de schuldenaren.	

Het probleem dat de twee trajecten aan elkaar bindt, is de (relatieve) aantrekkelijkheid van wettelijke schuldsaneringen voor crediteuren. De oplossing lijkt eenvoudig: het wettelijk traject moet voor crediteuren onaantrekkelijker en/of het minnelijk traject moet aantrekkelijker worden gemaakt. Zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk beschreven, zijn in de afgelopen jaren hiertoe in beide trajecten pogingen ondernomen, maar voorsnog zonder het beoogde resultaat. De minnelijke schuldhulpverlening heeft een kans om te professiona-

liseren toen de Wsnp in werking trad, voorbij laten gaan. De vraag rijst nu of de problemen nog opgelost kunnen worden door aanpassing van het bestaande stelsel of dat een totaal anders ingericht stelsel de enige optie is.

3.2 Het huidige stelsel aanpassen of afschaffen?

3.2.1 *Professionalisering van de minnelijke schuldhulpverlening*

Toen de Wsnp in werking trad, bevond de minnelijke schuldhulpverlening zich in een goede positie om een professionaliseringsproces op gang te brengen. Als men tijdig had ingezien dat de bakens verzet moesten worden, had men zijn positie kunnen verstevigen. Dit had mogelijk tot groter vertrouwen onder crediteuren geleid, terwijl geen afstand gedaan had hoeven worden van discretionaire ruimte als instrument om het doel van schuldhulpverlening (schuldregelingen treffen) te bereiken. De NVVK had destijds met een professionaliseringsslag het voortouw moeten nemen. In het navolgende wordt beargumenteerd dat er destijds in potentie al aan veel voorwaarden werd voldaan om te professionaliseren.

Een eerste kenmerk van een professie is dat er sprake is van een (koepel)organisatie, geformeerd door leden uit de beroepsgroep. De NVVK is een organisatie met een bestuur, waarvan de leden werkzaam zijn bij schuldhulpverlenende organisaties. Een tweede kenmerk van een professie is, dat haar leden een landelijk dekkend netwerk hebben, waarin zij hun diensten aanbieden. Door in 2000 het lidmaatschap ook open te stellen voor andere organisaties, is landelijke dekking binnen bereik gekomen. Een derde kenmerk is dat er een gedeeld normen- en waardenstelsel is, waarvan de kern is vastgelegd in een bindende gedragscode. De Gedragscode Schuldregeling had hierin kunnen voorzien. Een vierde kenmerk is dat er een opleiding is die door de beroepsgroep zelf wordt verzorgd en een gedeelde deskundigheid waarborgt. Als koepelorganisatie heeft de NVVK de kennis en contacten in huis om een eigen opleidingsprogramma voor schuldhulpverleners op te stellen en uit te voeren. De congressen die jaarlijks over schuldhulpverlening worden georganiseerd door bijvoorbeeld het Landelijk Project Integrale Schuldhulpverlening, de NVVK en commerciële partijen zoals Kerckebosch of Elsevier, kunnen een rol spelen in permanente educatie zoals ook de advocatuur deze kent. Een vijfde kenmerk van een professie is dat er een vorm van tuchtrecht is om disciplinaire maatregelen te nemen tegen leden die niet handelen conform (wettelijke) voorschriften. Toen de nieuwe Gedragscode in werking trad, heeft de NVVK een geschillencommissie opgericht. Zowel schuldenaren als crediteuren kunnen daar een klacht indienen als een lid van de NVVK niet handelt conform de Gedragscode. De instelling van deze commissie had ook goed in een professionaliseringsproces gepast.

Schuldhelpverlening heeft zich nog niet ontwikkeld tot een professie. De vraag rijst derhalve of het budget voor een deel moet worden ingezet om deze professionaliseringsslag alsnog te maken. Gelet op de huidige positie van de minnelijke hulpverlening is professionalisering nog wel een optie, maar de tijd om het minnelijk traject te redden is kort. Het feit dat de rijksoverheid ten aanzien van de uitvoering van minnelijke schuldhelpverlening bij herhaling heeft aangegeven niet te willen reguleren, vormt bovendien een contra-indicatie. Toch zijn er ook ontwikkelingen waarneembaar die het wellicht de moeite waard maken om te investeren in de professionalisering van het minnelijk traject. Te denken valt aan het ontwikkelen van eigen opleidingstrajecten op MBO- en HBO-niveau. De bachelor master structuur in het hoger onderwijs leidt tot allerlei innovaties, waarvan de schuldhelpverlening kan profiteren. De opleiding zou een goede mix moeten zijn van zachte hulpverleningskanten en meer zakelijke dienstverleningsaspecten.

Gegeven de gestaag groeiende verschuldiging van de bevolking is het waarschijnlijk dat de behoefte aan professionele en effectieve schuldhelpverlening alleen maar zal toenemen. De onvrede met de juridisering die de Wsnp heeft gebracht, kan ook een prikkel vormen om te proberen het minnelijk traject te reanimeren door professionalisering. Zowel de (lokale) overheid als het financiële bedrijfsleven hebben er alle belang bij dat de sociale kosten van problematische schuldsituaties en overcreditering beperkt blijven. Er liggen dus zeker kansen.

3.2.2 Harmonisatie van de uitvoering in de twee trajecten

Een tweede optie voor reanimatie van het minnelijk traject is een betere afstemming tussen de twee trajecten. In december 2004 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen, waarin de betrokken ministeries (SZW, Justitie, EZ en Financiën) wordt verzocht het beleid inzake de schuldenproblematiek op elkaar af te stemmen (*Kamerstukken II*, 2004/05, 24 515, nr. 63). Het antwoord van de regering in november 2005 in de nota 'Het rijk rond schulden' (*Kamerstukken II*, 2005/06, 24 515, nr. 71) geeft echter weinig aanleiding tot optimisme over de wil tot samenwerking tussen de departementen. De ministeries komen tot een opsomming van allerhande activiteiten, maar een echte gemeenschappelijke visie op de toekomst ontbreekt. Het lukt de regering maar niet om de sociaal-politieke aspecten van het schuldenbeleid op een goede manier te koppelen aan de juridische infrastructuur en de belangen van crediteuren. Tegelijkertijd neemt het draagvlak voor de bestaande vormen van zelfregulering af (de Gedragscode van de NVVK en de Erecode van de VFN) (NVB 2005) en is het Kabinet – ondanks een aangenomen motie – niet bereid tot landelijke regulering van de sector (*Kamerstukken II*, 2004/05, 24 515, nr. 64, p. 19-20). De urgentie van een integrale benadering waarbij het minnelijk en wettelijk

traject als één stelsel wordt beschouwd, is daarom nog steeds even groot als ten tijde van de commissies-Boorsma (1994) en -Mijnssen (1989).

Voor een integrale uitvoering is vereist dat alle betrokkenen gemeenschappelijk optreden. De koepelorganisaties NVVK, MOgroep en Divosa hebben weliswaar een nieuw samenwerkingsverband opgericht, Overleg Integrale Schuldhulpverlening. Maar dit is een te smalle basis om tot oplossing van de problemen te komen. Daarvoor is ook samenwerking met de VNG, private kredietverstrekkers en andere professionele crediteuren en de rechtbanken nodig die resulteert in, voor de uitvoerders van minnelijke schuldhulpverlening, bindende afspraken ten aanzien van de uitvoering van minnelijke schuldhulpverlening. Alleen dan is aanpassing van het bestaande stelsel een reële optie.

De gezamenlijke inspanning moet gericht zijn op drie zaken. Ten eerste moet de ongelijkheid in de uitvoering worden opgeheven. Ten tweede moet er voor crediteuren een dusdanig groot financieel verschil tussen de twee regelingen bestaan, dat het minnelijk traject substantieel voordeliger is. Ten derde moet het minnelijk traject veel transparanter gaan opereren, zodat het vertrouwen van crediteuren kan worden herwonnen.

Tabel 21 bevat zeven voorstellen om de uitvoering van minnelijke en wettelijke schuldregelingen zodanig te wijzigen, dat de twee trajecten worden geharmoniseerd. Onder de tabel wordt toegelicht hoe deze kunnen worden ingevuld.

Tabel 21: Wijzigingsvoorstellen om uitvoering minnelijk en wettelijk traject te harmoniseren

Wijzigingen in uitvoering minnelijke schuldregelingen	Wijzigingen in uitvoering wettelijke schuldsaneringen
1. Invoeren controle-instrumenten postblokkade en huisbezoek.	1. Introduceren rekensom wanneer een schuldsituatie problematisch is.
2. Afschaffen schuldsanering als type regeling (zodat er alleen schuldbemiddelingen plaatsvinden).	
3. Aanpassen systematiek van inhouding op aflossingscapaciteit aan systematiek bij wettelijke schuldsaneringen.	
4. Variabele duur van schuldregelingen introduceren	
5. Invoeren dat niet binnen tien jaar een nieuwe minnelijke regeling getroffen kan worden met behulp van centrale registratie	
6. Uniformering uitvoering door bindende certificering op basis van zelfregulering of opgelegde regelgeving door het Rijk.	

Het eerste voorstel luidt om in het minnelijk traject controle-instrumenten in te voeren. De uitwerking daarvan moet vergelijkbaar zijn met de postblokkade en het huisbezoek in het wettelijk traject. Schuldhelpverleners gaan op huisbezoek en eisen om alle post door te laten sturen. Een tweede wijzigingsvoorstel is om in het minnelijk traject de schuldsanering als type regeling af te schaffen en alleen nog schuldbemiddelingen uit te voeren. Het uitbetalingsmoment is dan altijd gelijk aan het moment van wettelijke schuldsaneringen. Een derde wijziging is, om de gehanteerde inhoudingssystematieken te harmoniseren, door bij minnelijke regelingen ook een vast bedrag in te houden op het bedrag dat de schuldenaar maandelijks aflost. Doordat er nu bij minnelijke regelingen een percentage wordt ingehouden, zijn de financiële consequenties voor crediteuren niet goed in te schatten. Een vierde wijziging is de herintroductie van een variabele duur van de schuldregelingen. Een minnelijke regeling kan volgens de huidige NVVK-Gedragscode maximaal 36 maanden duren, terwijl een wettelijke een maximale looptijd van 60 maanden heeft. Voorheen kon een minnelijke schuldregeling wel langer dan 36 maanden duren (zie hoofdstuk vier). Door de mogelijke duur van het minnelijk traject weer op te rekken, wordt het verschil met het wettelijk traject opgeheven. Onder verwijzing naar de vereenvoudigde wettelijke schuldsaneringen kunnen in dit kader ook minnelijke regelingen geïntroduceerd worden die slechts een jaar duren. De criteria hiervoor zijn dezelfde als bij wettelijke regelingen: er is geen reden aan te nemen dat een langere termijn meer oplevert voor crediteuren. Begin 2006 heeft de NVVK aangekondigd een variabele duur te willen introduceren (NVVK 2006, zie bijlage 2). Volgens de uitgangspunten die zij formuleert voor een vorm van nieuwe dienstverlening zou de duur gerelateerd moeten zijn aan de leeftijd.¹³ De bereidheid van de NVVK om de duur van schuldregelingen ter discussie te stellen, moet positief gewaardeerd worden. Maar in het licht van een betere afstemming met het wettelijk traject levert een aan leeftijd gerelateerde duur van een schuldregeling echter geen voordeel op. Een vijfde wijzigingsvoorstel is om ook bij recidive na afloop van een minnelijke regeling schuldenaren in de tien daarop volgende jaren (in principe) geen mogelijkheid tot een nieuwe schuldregeling te bieden. Hiervoor is het noodzakelijk dat er een centrale (openbare) registratie van minnelijke regelingen wordt opgezet. Hiervoor kan mogelijk worden aangesloten op de reeds bestaande praktijk om saneringskredieten bij het BKR te registreren of op het schuldsaneringsregister dat de Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch beheert. Het zesde en belangrijkste wijzigingsvoorstel is dat er voor crediteuren een waarborg komt dat minnelijke schuldregelingen op uniforme wijze worden uitgevoerd. Hiervoor zijn landelijke regels nodig of bindende afspraken (certifi-

13 In de lijst met uitgangspunten (NVVK 2006) staat hierover: Termijn minnelijke schuldregeling is niet meer leidend (bijvoorbeeld tot 29 jaar: 6 jaar; – van 30 t/m/ 39 jaar: 5 jaar; – van 40 t/m 49 jaar: 4 jaar; – 50 jaar en ouder : 3 jaar)

cering) tussen *alle* actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van minnelijke schuldhulpverlening.

Met bovenstaande wijzigingen wordt de uitvoering in belangrijke mate geharmoniseerd en tegemoet gekomen aan klachten van crediteuren over de huidige situatie. Om tot een zo groot mogelijke harmonisatie te komen is er ook in de uitvoering van wettelijke schuldsaneringen winst te behalen. In het minnelijk traject hanteren veel organisaties tegenwoordig de NVVK-berekening om te bepalen of een schuld problematisch is. Om toegelaten te worden tot een wettelijke schuldsanering, worden wel criteria ten aanzien van de goede trouw, maar niet ten aanzien van de omvang van de schuld gehanteerd. Het komt in de praktijk niet of nauwelijks voor dat iemand een beroep op de rechter doet na te zijn afgewezen voor een minnelijke regeling vanwege de (geringe) omvang van de schuld. Het is echter opmerkelijk dat het minnelijk traject wel een berekeningsmethode kent en het wettelijk traject niet. Als het stelsel van schuldhulpverlening zo gewijzigd wordt dat de verschillen tussen de twee typen regelingen (nagenoeg) verdwijnen, dan past een uniforme berekening van een minimaal schuldbedrag om toegelaten te worden daar ook bij.

Voldoende financieel verschil

Om het crediteurengedrag te beïnvloeden moet het financiële verschil tussen beide trajecten ook substantieel zijn. Er is nooit onderzoek gedaan naar de prijsgevoeligheid van crediteurengedrag. Het is dus (nog) niet mogelijk om een voorstel te doen over het minimale financiële verschil dat nodig is. Wel zal het gebruik van dezelfde inhoudingssystematiek in zowel het minnelijk als in het wettelijk traject, bijdragen aan de inzichtelijkheid van de financiële consequenties van een wettelijke schuldsanering.

Transparantere werkwijze

Met de invoering van de fase 1 in het kader van het NVVK 120-dagenmodel is de transparantie van het minnelijk traject (weer) afgenomen. Crediteuren hebben geen zicht op de activiteiten in die fase, waaronder het afkopen van (kleine) weigerachtige crediteuren. Grotere transparantie is noodzakelijk om het vertrouwen van crediteuren (terug) te winnen. Daarvoor is inzicht in het hele traject noodzakelijk, waarbij ook zaken zoals de berekening van de aflossingscapaciteit en van de schuldenaar gevraagde inspanningen gemeld moeten worden.

Aan het begin van deze paragraaf is opgemerkt dat aanpassing van het bestaande stelsel alleen dan een kans maakt, als alle betrokkenen intensief gaan samenwerken. Hun opstelling in de afgelopen jaren en de nota 'Het rijk rond schulden' geeft echter weinig vertrouwen dat een doeltreffende aanpassing van het bestaande stelsel een reële optie is.

3.2.3 Een alternatief stelsel

Het slot van deze studie is de juiste plaats om enkele aanbevelingen in overweging te geven die wat verder gaan dan aanpassing van het huidige systeem. Het is immers goed denkbaar dat de keuze van de wetgever voor een duaal stelsel, bestaande uit een minnelijk en wettelijk traject, niet de juiste is geweest. Omdat naar verwachting ook de commissie-Kortmann met voorstellen komt over vergaande nieuwe oplossingen, bestaat er ruimte om een alternatief stelsel in ogenschouw te nemen.

De norm dat afspraken moeten worden nagekomen, moet sterk verankerd blijven in ons sociale en juridische systeem. Dit betekent dat een schuldregeling met kwijtschelding, niet lichtzinnig moet worden opgesteld en ook dat toetsing van de noodzaak een vereiste is. Gezien de financiële consequenties voor crediteuren, mag van schuldenaren een serieuze inspanning worden gevraagd om zelf substantieel bij te dragen aan het slagen van een regeling. Verder is het noodzakelijk dat een alternatief stelsel zó wordt ingericht dat een substantiële groep schuldenaren geholpen kan worden. De (verdergaande) ontwikkeling van de Nederlandse samenleving naar een consumptie- en kredietmaatschappij heeft tot gevolg dat de verschuldiging toeneemt en dat grote aantallen schuldenaren om hulp zullen blijven vragen. De sociale kosten hiervan zullen op een evenwichtige manier verdeeld moeten worden over debiteuren, crediteuren en de overheid.

Gezien de problematische afstemming tussen het minnelijk en het wettelijk traject, dringt het inzicht zich op dat het misschien wel beter is om in de toekomst één procedure te ontwikkelen, waarin het perspectief van de sociale hulp is geïntegreerd in het incassoperspectief. Nadenkend over de noodzaak van een zakelijke hulpverlening enerzijds en de uitoefening van een publieke taak anderzijds, duikt de figuur van de deurwaarder op als een mogelijkheid om de juridische, de sociale en de zakelijke invalshoeken met elkaar te verbinden.

De werkzaamheden van deurwaarders vallen onder de Gerechtsdeurwaarderswet. Voor de uitoefening van hun beroep zijn zij verplicht zich blijvend te scholen en de beroepsgroep kent een eigen tuchtrecht. Door hun dagelijkse contact met zowel crediteuren als schuldenaren zijn zij vertrouwd met problematische schuldsituaties. Het belangrijkste verschil met schuldhulpverleners is echter dat deurwaarders in opdracht van individuele crediteuren werken. Zij zullen in eerste instantie proberen een snelle betaling af te dwingen. Als dat niet mogelijk is, dan zullen zij alles in het werk stellen om met de schuldenaar een betalingsregeling te treffen voor de schuld van de opdrachtgever. Als ook dat niet mogelijk blijkt, leggen zij na tussenkomst van de rechter beslag op het inkomen en/of eventuele goederen van de schuldenaar. Schuldhulpver-

leners positioneren zichzelf doorgaans als intermediair, maar handelen alleen na een verzoek van een schuldenaar. Een tweede belangrijk verschil met schuldhulpverleners is dat deurwaarders alleen *individuele* schuldregelingen uitvoeren. Hiermee worden regelingen tussen een enkele crediteur en schuldenaar bedoeld. In de uitvoering van *collectieve* schuldregelingen waarbij alle c.q. meerdere creditoren betrokken zijn, spelen deurwaarders momenteel geen rol. Zodra er een minnelijke of wettelijke schuldregeling wordt getroffen, worden betalingsregelingen of beslagen opgeschort danwel beëindigd.

Er zijn goede mogelijkheden voor een alternatief stelsel van schuldhulpverlening, waarin deurwaarders *de centrale* uitvoerders zijn van zowel (individuele als collectieve) minnelijke en wettelijke schuldregelingen. De koepelorganisaties van de banken en financieringsondernemingen (NVB en VFN) hebben reeds aangegeven daar toekomst in te zien (NVB 2005). Net als in de huidige situatie ligt het initiatief tot een collectieve schuldregeling bij de schuldenaar. De *intake* kan plaatsvinden bij de recentelijk opgerichte eerstelijns rechtshulp organisatie Het Juridisch Loket (HJL). Deze landelijke organisatie geeft mensen met een juridisch probleem advies en hen doorverwijst naar een deurwaarder indien er sprake is van een problematische schuldsituatie. Tijdens het gratis spreekuur kan de medewerker van HJL beoordelen, of iemands schuldsituatie problematisch is, hem voorlichten over de inhoud van een schuldregeling en zonodig doorverwijzen naar een deurwaarder. Daarvoor zou een verwijzarrangement afgesloten kunnen worden met deurwaarderskantoren die voor deze nieuwe taak belangstelling hebben.

Als de schuldenaar zich bij de deurwaarder meldt, moet hij een (complete) lijst overleggen met daarop de namen van alle creditoren. Op basis hiervan zal de deurwaarder inventariseren hoe hoog de actuele schuldsituatie is en een schuldregelingsvoorstel maken. Deze bestaat uit een berekening van het VTLB en een schatting van het bedrag dat een drie jaar durende regeling oplevert. Het maken van deze berekeningen sluit nauw aan op de huidige praktijk.

Als de deurwaarder concludeert dat de debiteur te goeder trouw is, meldt hij diens zaak aan bij de rechtbank en verzoekt om een afkoelingsperiode. Als de deurwaarder de zaak niet in behandeling neemt, kan de schuldenaar beroep aantekenen bij de rechtbank.

Als de rechtbank instemt, treedt een afkoelingsperiode in en kunnen de creditoren niet meer incasseren. Vervolgens stuurt de deurwaarder het voorstel naar alle creditoren die binnen een vastgestelde termijn moeten reageren. Alleen als zij niet willen meewerken, moeten zij dat aangeven. In het geval alle creditoren bereid zijn om mee te werken, voert de deurwaarder het voorstel uit. Net als bij wettelijke schuldsaneringen zal de deurwaarder een

collectieve schuldregeling altijd publiceren, zowel in de Staatscourant als op internet. Crediteuren die niet op de schuldenlijst voorkomen, krijgen hierdoor alsnog de mogelijkheid zich te melden. Minnelijke schuldregelingen betreffen in deze vorm ook altijd de volledige schuldsituatie. Crediteuren die niet mee willen werken, kunnen zich tot de rechtbank wenden met een gemotiveerd verzoekschrift. Tijdens een openbare zitting kunnen zij worden gehoord, waarna de rechtbank beslist.

Vanaf het moment dat een schuldregeling bindend is geworden, moeten de inkomsten van de schuldenaar binnenkomen bij de deurwaarder, die alleen het VTLB naar de schuldenaar overmaakt. Indien budgetbeheer nodig is, wordt dat door een andere organisatie, zoals bijvoorbeeld de sociale dienst, gedaan. Door de uitvoering bij de deurwaarder onder te brengen, kunnen crediteuren erop vertrouwen dat de afhandeling op neutrale basis plaatsvindt en dat recht wordt gedaan aan gelijkberechtiging.

De schuldregelingen kunnen in één centraal register worden geregistreerd. Mocht de schuldenaar nieuwe schulden maken, dan ziet een andere incasseerder direct welke deurwaarder bij de uitvoering van de minnelijke of wettelijke schuldregeling betrokken is. In het huidige stelsel worden minnelijke schuldsaneringen bij het BKR geregistreerd en wettelijke schuldsaneringen bij de Raad voor Rechtsbijstand. Voor een schuldenaar betekent een succesvol doorlopen schuldregeling dat een deel van de vorderingen wordt kwijtgescholden. Daarom is het billijk dat een schuldregeling voortijdig wordt afgebroken als hij toch weer nieuwe schulden maakt.

Aangezien deurwaarders een wettelijk gereguleerde beroepsgroep vormen, behoort een verbreding van hun werkzaamheden om ook collectieve schuldregelingen te treffen tot de mogelijkheden. De essentie van hun werk blijft de berekening van de aflossingscapaciteit van schuldenaren en de incasso van geld om aan crediteuren uit te kunnen keren. Voor deurwaarders is het dagelijkse kost om een procedure op te starten om de schuldenaar tot betaling te dwingen (uitmondend in een vonnis dat geëxecuteerd kan worden). Een verzoek om een wettelijke schuldregeling uit te voeren, kan hieraan worden toegevoegd. Door de uitvoering van schuldregelingen onder te brengen bij één groep uitvoerders in plaats van bij twee, zoals dat nu het geval is, kan een efficiëncyslag worden gemaakt. Er wordt zo voorkomen dat een hulpverlener veel tijd steekt in een schuldregeling, zonder het gewenste resultaat en dat vervolgens een andere hulpverlener daar weer nieuwe energie insteekt (omdat de schuldsituatie in de verstreken tijd bijvoorbeeld is veranderd). Daarnaast kan de bemoeienis van de rechtbank worden teruggebracht tot oplegging van een wettelijke schuldregeling. Als er tijdens de uitvoering onregelmatigheden plaatsvinden, moeten crediteuren en schuldenaren wel een mogelijkheid hebben om daar bij de rechter over te klagen. Het grote aantal

zittingen kan fors teruggebracht worden. De schone lei kan volgen uit het eerste vonnis van de rechtbank, en alleen als crediteuren menen dat dit ten onrechte is verleend, zullen zij een beroep op de rechter doen. Voor deurwaarders zal uitbreiding van hun takenpakket door uitvoering van collectieve schuldregelingen met name een toename van het aantal dossiers betekenen.

Om mogelijke capaciteitsproblemen te voorkomen kan overwogen worden om bewindvoerders en schuldhulpverleners de mogelijkheid te bieden zich om te scholen. Dit zal een juridische opleiding zijn, die hen op een gelijkwaardig niveau met de deurwaarders brengt. Om deurwaarders voor de uitvoering van minnelijke en wettelijke schuldregelingen te kunnen financieren kan een systeem worden opgezet, dat gelijk is aan het huidige bewindvoerdersysteem. Hierbij kan geprofiteerd worden van de expertise van de Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch.

Een bijkomstig, maar groot voordeel van het bovenstaande plan is, dat hiermee de schuldhulpverlening volledig onder het Ministerie van Justitie zal vallen. Hierdoor speelt de departementale verkokering die het huidige stelsel in een *Catch 22* situatie heeft gebracht, geen rol meer.

Summary

The Dutch Consumer Bankruptcy Act ('Wet schuldsanering natuurlijke personen' or Wsnp): the wanted and unwanted effects on the voluntary debt settlement procedure

In 1998, the Dutch Consumer Bankruptcy Act (Wet schuldsanering natuurlijke personen or Wsnp) came into force. This Act is embodied in Chapter 3 of the Dutch Insolvency Act. The main goals of the Wsnp are to give debtors a fresh start and, to that end, create an incentive for creditors to agree more readily to voluntary debt settlements. If the creditors would behave accordingly, the rate of success of the organizations that assist debtors in reaching voluntary debt settlements would increase. However, contrary to the expectations of the drafters of the Act, soon after its entry into force, it turned out that, rather than increasing, the rate of success decreased. In 1997 the rate of success of the local debt counseling organizations was 38%, in 2000 it had dropped to 25% and in 2004 to 9%. This was certainly an unforeseen development. The question arose what caused this trend and whether or not it was directly influenced by the new Act, since the decrease was already a trend in the years before. In 1992 the local debt settlement organizations were able to help over 50% of the debtors. The explanation of the decrease and the role of the Wsnp is the main issue addressed in this thesis.

The Dutch system

In 1979, the Dutch municipal loan banks agreed on a code of conduct on voluntary debt settlements. The regulations, which were not binding, created a framework within which debt counselors could negotiate with creditors on the terms of a voluntary debt settlement. Important elements of most voluntary debt settlements are: on the average, they take 3 years to accomplish, they cover the debts of all creditors, the debtor has to place his income, in so far as it exceeds the official poverty level, at the disposal of his creditors and, at the end of the process, the creditors remit the remaining debts.

In the 1980's, in view of an alarming increase of the number of over-indebted people, municipal social services and other local welfare and counseling organizations also began to help debtors in reaching voluntary debt settlements (all these organizations, including the municipal loan banks, are hereafter

referred to as 'local debt counseling organizations' or 'local organizations'). Although the above code of conduct was not binding on any of the parties concerned, the local organizations were in fact quite successful. As mentioned, they reached voluntary debt settlements for more than 50% of the debtors who approached them for that purpose. In most cases the provisions of the code of conduct were applied.

By virtue of the *Wsnp*, debtors may ask the court for a judicial debt settlement only if a voluntary one can not be reached because one or more of the creditors refuse to cooperate. The draftmen of the Act assumed that creditors base their decisions on (bounded) rational, business-driven considerations, and aimed to influence their behavior accordingly by making judicial debt settlements legally and financially less attractive for the creditors than the voluntary ones. Thus, the creditors would more readily and more often agree to voluntary debt settlement proposals, as a result of which the rate of success of the local debt counseling organizations would increase.

The causes of the decrease

To analyze what caused this unforeseen development and understand the role of the *Wsnp*, three groups of factors, which influence the extent to which legislative goals are achieved, are analyzed. The first group of factors concerns the assumptions on which the Act and the chosen instruments are based. Whenever the legislator errs in those areas, it may affect the intended effects of an Act. The second group relates to the implementation. The way organizations and individuals implement an Act or policy related to the Act may affect the intended effects of the Act as well. The third group of factors concerns socio-economic developments in a society. This thesis analyzes the above three groups of factors and tries to answer the question whether and if so to what extent they have affected the rate of success of the local debt counseling organizations. The conclusion is that all three groups have contributed to the downward trend.

First, the legislator used incorrect assumptions and chose powerless instruments. The legislator incorrectly assumed that judicial debt settlements would be less attractive to creditors than voluntary debt settlements. The legislator focused too much on uncovering the legal autonomy of creditors and failed to pay sufficient attention to the actual differences between the two types of settlement. There are certain legal differences between judicial and voluntary debt settlements, but they are not enough reason for creditors to change their behavior. Also, the financial incentive the legislator wanted to create proved to be too insignificant for a number of creditors to change their behavior. Furthermore, the legislator mainly focused on elements that would make judicial debt settlements less attractive for creditors, ignoring aspects that make

a positive difference for creditors, such as the extent to which judges inspire more confidence than local debt counseling organizations. It appears that the legislator had precious little knowledge of the main factors that influence the arguments on which the creditors base their decisions.

Second, the local debt counseling organizations changed the implementation of voluntary debt settlements in such a way that these settlements became less attractive to creditors. In the view of the local debt counseling organizations, the Wsnp system would be so unattractive to creditors that the latter would hasten to agree to voluntary debt settlements. On this assumption, the organizations implemented a new policy that forbade the debt counselors in their service to negotiate with the creditors on the settlement proposals they had made. In other words, creditors get a proposal which they can only accept or reject. The idea was that creditors, faced with a debt counselor's 'take it or leave it', and in the latter case 'see you in court', would readily cooperate. But since judicial debt settlements have not become less attractive than their voluntary alternative, a threat to go to court is hardly an effective means of putting pressure on the creditors. And the fact that debt counselors have lost their authority to negotiate about the conditions of a settlement is, for a number of creditors, a good reason to reject the respective proposals altogether.

Third, in the past decades Dutch society has transformed more and more into a credit and consumer society. Consumers make substantially more use of credit facilities, as a result of which the average amount of debt per inhabitant has increased. Since over the same period of time income has not increased in parallel, the average percentage of the debt offered to creditors in a voluntary debt settlement has decreased. This makes these settlements less attractive to creditors, and leads more often to a decision on their part to reject a proposal. Furthermore, the number of creditors per debtor increased as well. Voluntary debt settlements can only be reached if all creditors agree. As the number of creditors increased, the chance that one or more creditors reject the proposal increased as well, affecting the rate of success of the local debt counseling organizations.

The overall conclusion of this thesis is that the Wsnp is indeed one of the factors which contributed to the decrease of the rate of success of the local debt counseling organizations.

There are plans to amend the Consumer Bankruptcy Act in such a way that it will become more difficult for debtors to get a judicial debt settlement. One of the reasons for this idea is that judges are complaining about the related workload. In view of the findings of this thesis, there is no reason to assume that limiting access to judicial debt settlements will be the solution for the decreasing rate of success of the local debt settlement organizations.

Literatuur

- Aarts, L., Ph. de Jong, R. van der Veen & H. Wagenaar (1995), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat. Naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*. Boom, Meppel
- Ackermann, H., N.J.H. Huls & P. van der Weel (1993), 'Naar een offensieve aanpak van de schuldenproblematiek'. *Socialisme en Democratie*, p. 391-398
- Algemeen Dagblad (2005) Zalm: Armoede betrekkelijk, 29 december 2005
- Asser-Hartkamp (1984), Deel I, De verbintenis in het algemeen volgens het Nieuwe burgerlijk wetboek. Tjeenk Willink, Zwolle
- D'Anjou, L.J.M. (1986), Actoren en factoren in het wetgevingsproces, een empirische theorie over de totstandkoming van wetgeving. Tjeenk Willink, Deventer
- Ariëns, T.A. (1993), 'De rol van de rechter in de wettelijke procedure', *Tijdschrift voor Consumentenrecht*, nr. 4, p. 247-255
- Autoriteit Financiële Markten (2004), Rapport Consumptieve kredietverlening. www.afm.nl
- Autoriteit Financiële Markten (2004a), 'Consumptieve kredietverlening', *Schuldsanering*, nr. 4, p. 16-18
- Baaijens, J. & R. Verstegen (1986), *De haalbaarheid van onderzoek naar schuldposities*, Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid, Den Haag
- Babbie, E (2004), *The practice of social research*. Thomson Wadsworth, Belmont, 10th edition
- Bakker, A.F.P. & J.I. Kakes (2003), 'Tegenwind voor de Nederlandse economie: minder kredietgroei, meer schuldproblemen.' *Schuldsanering*, nr. 2, p. 1-4
- Beckhoven, A.P.M. & E.T. Visser (1998), *Praktijkervaringen in de schuldhulpverlening. Evaluatie van acht door SZW gesubsidieerde experimenten*. Vuga, Den Haag
- Beekmans, M.L.J.M., N.E.T. Nieboer & C. van der Werf (1996), *Beslaglegging op loon of uitkering. Evaluatie van de beslagvrije voet*. Research voor Beleid, Leiden
- Benchmark Schuldhulpverlening (2003), nieuwsbrief december (www.shvbenchmark.nl)
- Benschop, A. (1990), *Sociale ongelijkheid en klassen*. University press Amsterdam, Amsterdam
- Beveridge (1942), *Report on social insurance and allied services*
- BKR (2003), *Jaarverslag 2002*, Tiel
- Bommelje, Y.B. (2000), *Landelijk Referentiemodel Integrale Schuldhulpverlening, werkmodel*. Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening, Utrecht
- Boorsma, P.G., F. Kaiser, C. Petersen, H. de Ruig & L.B.M. Dieben (1988), *Door de bank geregeld. Factoren van invloed op het oplossen van problematische schuldsituaties door gemeentelijke kredietbanken*. Universiteit Twente, Enschede
- Boudewijn, J.L.L. (2004), 'Het advies van de commissie Schone lei II; heeft de Wsnp zijn langste tijd alweer gehad?' *Praktisch procederen*, nr 3, p. 61-66

- Brand, A. (1989) *Minima en schulden in de Maasstad*. Gemeentelijke Sociale Dienst Rotterdam, Rotterdam
- Bruidegom, P.R. & G. Tammeling (1989), *Op de code beschouwd*. NVVK, Amsterdam
- Broome, J. (2001), *Cost-benefit analysis and population*. In: *Cost-benefit analysis. Legal, economic and philosophical perspectives*, M.D. Adler, E.A. Posner (2001), University of Chicago Press, Chicago.
- Bureau onderzoek Sozawe Groningen (1999), *In de min, over schuldhulpverlening, klanten en oorzaken*. Groningen
- Burke, J.P. (1986) *Bureaucratic responsibility*. Johns Hopkins University Press, Baltimore
- Caplovitz, D (1963) *The poor pay more, consumer practices of low-income families*. The free press, New York
- CBS (2000), *Schuld op consumptieve leningen neemt fors toe*, persbericht CBS
- CBS (2002), *Statistisch jaarboek 2002*, CBS, Voorburg
- Commissie-Boorsma (1994), *Schulden naar: Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek*, VUGA, Den Haag
- Commissie-Mijnssen (1989), *Rapport van de Commissie ter advisering omtrent eventuele herziening van de Faillissementswet Den Haag*, Ministerie van Justitie, Den Haag
- Commissie Monitoring Bewindvoerderssubsidie (2000), *Advies Commissie Monitoring Bewindvoerderssubsidie Den Bosch*, Raad voor Rechtsbijstand
- Couwenberg, W.H. (1977), 'Het verschijnsel van de overkreditering, een groeiend kwaad.' *Sociaal Bestek*, nrs. 8 en 9
- Croon, B.H. (1993), 'Een bancaire visie: Wat betekent het wetsvoorstel voor commerciële crediteuren?' *Tijdschrift voor Consumentenrecht*, nr. 4, p. 232-235
- Dahl, R.A. (1963) *Modern political analysis*, Englewood Cliffs, New York
- Dalhuisen, J.H. (1968), *Compositions in bankruptcy. A comparative study of the laws of the EEC countries, England and the USA*, diss. UVA
- Deben, L., J. Godschalk & C. Huijsman (1992), *Dak- en thuislozen in Amsterdam en elders in de randstad*. Bureau stedelijke netwerken (Programmacommissie stedelijke netwerken 41) Utrecht
- Deen, W. (2002) *Geef de minnelijke schuldhulpverlening nu eindelijk eens een kans!* *Schuldsanering* nr. 4, p 1-3
- De Gram, P. (2003), 'Betaalgedrag en economische vooruitzichten.' *Schuldsanering* nr. 4 p. 4-5
- De Greef, M.H.G., L.J. Middel & W. Van Rossum (1985), *Kenmerken van problematische schuldsituaties*, Vooronderzoek. Vakgroep Welzijnsbelevingsvraagstukken, Groningen.
- De Greef, M.H.G., J.H. Kempenaar, L.J. Middel, M.F. Ringers, W. van Rossum & H.G.W. Welling (1989), *De schuldhulpverlening aan particuliere huishoudens in Nederland*, Vakgroep Welzijnsbelevingsvraagstukken, Groningen
- De Greef, M.H.G. (1992), *Het oplossen van problematische schulden; een analyse van de invloed van hulpverlening, interorganisationele samenwerking en huishoudenkenmerken op de effectiviteit van schuldregelingen* Groningen. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
- Denhardt, J.V. (2000) , 'Contact ambtenaren en bestuurlijk vermogen.' *Bestuurswetenschappen*, nr. 3, p. 209-226
- Derksen, W. (1996), *Lokaal Bestuur*, Vuga, Den Haag

- Dessart, W.C.A.M, A.A.A. Kuylen & T. de Vries (1982), Ja, nee, geen lening. Oorzaken, omvang en achtergronden van problematische schuldsituaties. SWOKA onderzoeksrapport nr. 17, Den Haag
- De Roy van Zuidewijn, B.W.M.J. & Van Daal, G.C. (1996), 'Schuldsanering revisited: beter ten halve gedwaald dan ten hele gekeerd' *Advocatenblad*, nr. 76 p.803-807
- Dethmers, H.H. (2005) Van schuldsanering tot schone lei: een praktische beschrijving van het wettelijk traject. Ars Aequi Libri, Nijmegen
- Dietz, F. (1998), Rationaliteit in economie en beleid. In: Hazeu, C. & F. Dietz (1998), *Economie en beleid*. Boom: Amsterdam
- DNB (2002), DNB/Kwartaalbericht juni 2002. Vermogensbeheer Nederlandse gezinnen onder de loep. p.34 www.dnb.nl
- Dojes, M.R. (1987), Schuldregelingen bij gemeentelijke kredietbanken, Swoka, Den Haag
- Dommerholt (1982), *NRC Handelsblad*, 6 dec
- Dommerholt (1983), Informatiebulletin NVVK 14 mei
- Donner, J.P.H. (2003), 'Rechtspleging en rechtsbedrijf', *Trema* p. 390 e.v.
- Dotinga, D.S. (1983), Consumenten krediet in Nederland, Kluwer, Deventer
- Edgell, S., S. Walklate & G. Williams (1995), *Debating the Public Sphere*. Aldershot, Avebury
- Engbersen, G. & R. Van der Veen (1987), *Moderne armoede: overleven op het sociaal minimum : een onderzoek onder 120 Rotterdamse huishoudens*. Stenfert Kroese, Leiden
- Engbersen, G. & R. Van der Veen (1992), 'De onbedoelde effecten van sociaal beleid.' *Beleid & Maatschappij*. nr. 5, p. 214-226
- Engbersen, G., J.C. Vrooman & E. Snel (1996), *Arm Nederland; het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. VUGA, Den Haag
- Engbersen, G. J.C. Vrooman & E. Snel (1999), *Arm Nederland, armoede en verzorgingsstaat; vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Amsterdam University Press, Amsterdam
- Engberts, B.J. (2005) Hoofdlijnen van het wetsvoorstel wijziging Wsnp, *Schuldsanering* nr. 4, p.1-3 en nr. 5, p. 1-5
- Etzioni, A. (1964), *Modern organizations*. Prentice Hall, Englewood Cliffs
- Frenk, N. (1995), 'Regels voor uitwinning van levensverzekeringen in faillissement', *Tvl*, nr. 5, p. 105-109
- Financieele dagblad, het (2005), *Rechtens willen verbod op leningen aan laagste inkomens*. 21-10-2005 p. 5
- Fischer, F. (1980), *Politics, values, and public policy. The problem of methodology*. Westview Press, Boulder
- Gras, F. A.J. (1991), 'Privaatrecht en problematische schulden; de nieuwe gerechtigheids-gedachte in het burgerlijk vermogensrecht.' *Themis*, nr 9, p. 427-442
- Geul, A. (red.) (2002), *Beleid in uitvoering. Problemen en remedies*, Lemma, Utrecht
- GGN (2003), *Betaalgedrag en economische vooruitzichten van de Nederlandse consument*. www.ggn.nl
- Griffiths, J. (1996), *De sociale werking van recht, een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie*, derde druk. Ars Aequi Libri, Nijmegen

- Griffiths, M. (2000), 'The sustainability of consumer credit growth in late twentieth century Australia.' *Journal of consumer studies & home economics*, nr. 24, p. 23-33
- Groeneveld, K. (2001), 'Goede samenwerking en communicatie zijn van groot belang.' *Nieuwsbrief Schuldhelpverlening*, nr. 1, p. 9
- Hajer, M. (2000), *Politiek als vormgeving*. Vossiuspers AUP, Amsterdam
- Handler, J.F. (1979) *Protecting the social service client: legal and structural controls on official discretion*. Academic press, New York
- Harrington, M (1968) *The other America: poverty in the United States*. Penguin, Baltimore
- Havinga, T. & J.B. Terpstra (1988), 'Street-level bureaucratie, beleidsuitvoering en relatief machteloze groeperingen. Het werk van Michael Lipsky.' Korsten, A.F.A., T.A.J. Toonen (red.) *Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's*, p. 271-288, Stenfert Kroese, Leiden, Antwerpen
- Herwijer, M. (1992), 'Effecten van zelfbeheer: het debacle van de Groninger kredietbank.' *Beleidswetenschap*, jr 6, nr 3, p. 228-248
- Hodges, D. & R. Durant (1989), 'The professional state revisited.' *Public administration review*, nr. 5, p. 474-484
- Hofmann L.C. & S.N. van Opstall (1976), *Het Nederlandsch verbintenissenrecht*. Tjeenk willink, Groningen
- Hoogerwerf, A. (1984), 'Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met toelichting.' *Bestuurswetenschappen*, nr. 38 p. 4-23
- Hoogerwerf, A. (1989), 'De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans.' *Beleidswetenschap*, nr. 3 p. 320-341.
- Huizink, J.B. (1995), 'Wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen.' *WPNR* (6200) p. 733-740
- Huizink, J.B. (1997), 'Nogmaals schuldsanering natuurlijke personen. Beschouwingen naar aanleiding van de onlangs ingediende novelle.' *WPNR* (6294) p. 827-830
- Huls, N.J.H. (1981), *Consumentenkrediet: sociaal-juridische beschouwingen*, in het bijzonder met betrekking tot huurkoop van roerend goed. Kluwer, Deventer
- Huls, N.J.H. (1988), *Van liquidatie tot rehabilitatie: een beleidsgerichte verkenning naar de toepassingsmogelijkheden van het Amerikaanse faillissementsrecht voor particulieren*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag
- Huls, N.J.H. (1992), *De ambtenaar als bespeler van de politieke opinie*. W.J. Witteveen, H.D. Stout & M.J. Trappenburg (1992), *Het bereik van de wet*. p.181-200 Tjeenk Willink, Zwolle
- Huls, N.J.H. & L.M. de Willigen (1993), 'De wet schuldsanering: een schone lei voor de consument?' *Tijdschrift voor Consumentenrecht*, nr. 4, p. 211-213
- Huls, N.J.H. (1996), 'Wetsvoorstel Schuldsaneringsregeling natuurlijke personen door Tweede Kamer aanvaard.' *TvI*, nr. 3, p. 69-71
- Huls, N.J.H. (1996), 'Een tardief pleidooi tot verwerping' *NJB*, nr. 16 p. 590
- Huls, N.J.H. (1999), *Make my day; een rechtssociologische herwaardering van faillissementswaarden*. Oratie Leiden, Kluwer, Deventer
- Huls, N.J.H. (2000), 'CJIB, OM en Wsnp: Het zwaard van Justitie en het schild voor de Zwakke' *Schuldsanering*, nr. 4, p. 14-15
- Huls, N.J.H., V. Schellekens (2001), 'Je ziet de gaten in hun handen'; de eerste Ervaringen van rechtbanken en gerechtshoven met toepassing van de Wsnp Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam

- Huls, N.J.H. (2002), *Samenleven in een rechtsstaat. Reader inleiding rechtssociologie. Deel 1*. Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam
- Huls (2003), 'Grenzen van rechterlijke domeinuitbreiding', Huls, N.J.H. & M.A Loth (red.), *Het domein van de rechter*, SI-EUR reeks deel 35, p. 81 –92, Kluwer, Deventer
- Huver, P. (1996), 'Wet schuldsanering natuurlijke personen? Een monstroom!' *NJB*, nr. 30, p. 1213-1214
- Hulshof, M.E. (1993), *De integrale aanpak van problematische schulden*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Vuga, Den Haag
- ICC-rapporten, Jaarrapporten Overheidsbeleid Consumentenaangelegenheden, Samengesteld door de Interdepartementale Coördinatie commissie voor Consumentenzaken (ICC) vanaf 1973/1974 tot en met 1979/1980
- Insol International (2001), *Consumer debt report, report of findings and recommendations*, London
- Intrum Justitia (2004), *Onderzoek naar (wan)betalgedrag in Nederland 2004*. Intrum Justitia afdeling Research & Development, www.intrum.nl
- Jaarboek schuldsanering 2003 (2003), Kluwer, Alphen aan den Rijn
- Janssen, J., A. Kersten & H.J.J.M. Vermeulen (1999), *Problematische schulden; zicht op het onzichtbare*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
- Jungmann, N. (2000), 'Waarom weigeren schuldeisers medewerking in het minnelijk traject?' *Schuldsanering*, nr. 4, p. 15-18
- Jungmann, N.E. Niemeijer & M. ter Voert (2001), *Van schuld naar schone lei. Evaluatie wet schuldsanering natuurlijke personen*, nr.190 Wodc, Den Haag
- Jungmann, N. (2002), 'Geen monopolie bij minnelijke schuldsanering', *NJB*, nr. 13, p. 662-663
- Jungmann, N. (2002), *Niet alle uitvallers zijn afvallers! Een onderzoek naar uitval in de integrale schuldhulpverlening*. Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening, Utrecht
- Jungmann, N. (2004) 'Japan: het land van de rijzende schuldsituaties'. *Schuldsanering*, nr. 2
- Kagan, R. (1978), *Regulatory justice: implementing a wage-price freeze*. New York *Kamerstukken II*, 1982/83, 17 789, nr. 3 (Memorie van toelichting Wetsvoorstel Wbleu)
- Kamerstukken II* 1989/90, nr. 12, p. 1161 (Motie Biesheuvel)
- Kamerstukken II*, 1991/92, 22 538, nr. 4 (nota 'Inkomen en rondkomen op en rond het sociaal minimum')
- Kamerstukken II*, 1992/93, 22 969, nr. 3 (Memorie van toelichting Wsnp)
- Kamerstukken II*, 1995/96, 24 515, nr. 2 (Nota De andere kant van Nederland)
- Kamerstukken I*, 1995/96, 22 969 en 23 429, nr 34b (Wetsvoorstel Wsnp)
- Kamerstukken II*, 1997/98, 29 942, nr. 3 (Novelle Wsnp)
- Kamerstukken II* 1997/98, 25 672, nr. 7 (Vrijstellingsbesluit WCK)
- Kamerstukken II*, 1999/00, 26 906, nr. 3 (MvT wet Fido)
- Kamerstukken II*, 1999/00, 26 906, nr. 10 (Motie om uitzondering voor kredietbanken in kader wet Fido te vragen)
- Kamerstukken II*, 1999/00, 26 906, nr. 14 (Uitzonderingspositie kredietbanken in kader wet Fido)
- Kamerstukken II*, 1999/00, 27 231, nr. 1 (Aankondiging wijziging WCK)

- Kamerstukken II*, 2001/02, 28 258, nr. 1 (Kabinetsreactie op wetsevaluatie Wsnp)
- Kamerstukken II*, 2002/03, 28 258, nr. 6 (Brief instelling commissie Schone Lei II)
- Kamerstukken II*, 2002/03, 28 258, nr. 7 (Brief over minnelijke schuldhulpverlening)
- Kamerstukken II*, 2003/04, 29 507, nr. 3 (Memorie van Toelichting Wfd)
- Kamerstukken II*, 2004/05, 29 942, nr. 3 (Wetsvoorstel wijzigingen Wsnp)
- Kamerstukken II*, 2004/05, 24 515, nr. 63 (Motie over samenwerking departementen op terrein schuldhulpverlening)
- Kamerstukken II*, 2004/05, 24 515, nr. 64 (Motie over certificering minnelijke schuldhulpverlening)
- Kamerstukken II*, 2005/06, 24 515, nr. 71 (nota 'Het rijk rond schulden')
- Kamerstukken II*, 2005/06, 29 942, nr. 7 (Nota naar aanleiding van het verslag)
- Kamerstukken II*, 2005/06, 29 507, nr. 31 (Brief minister over regels voor de financiële dienstverlening, waaronder verlaging van de maximale kredietvergoeding)
- Kamerstukken II*, 2005/06, 30 300 XV, nr. 39 (Amendement € 25 miljoen structureel voor schuldhulpverlening in kader WWB)
- Kamerstukken II*, 2005/06, 30 300 XV, nr. 78 (Brief minister en staatsecretaris over moties en amendementen bij SZW begroting 2006)
- Kamerstukken II* 2005/06 aanhangsel Handelingen, nr. 399 (Vragen over voedselbanken door CDA-fractie)
- Kamerstukken II* 2005/06, 30 300, XV, nr. 93 (Verslag algemeen overleg van de Tweede Kamer met de staatsecretaris van SZW op 14 maart 2006)
- Kamerstukken II* 2005/06 aanhangsel 1203-1204 (vragen over de beperking van de toegang tot schuldsanering)
- Kearney, R. & C. Sinha (1988), 'Professionalism and bureaucratic responsiveness: conflict or compatibility' *Public administration review*, nr. 1 p. 571-579
- Keesom, J. (1996), 'Een schone lei voor schuldenaren' *Tijdschrift voor de sociale sector*, nr. 50, p.4-9
- Keuker, H.H., P.C.M. Huigsloot, L.A. van Dantzig & G.P. de Kruijk (1999), Monitor gemeentelijk armoedebeleid 1995-1997. Deloitte & Touche/ Cebeon b.v., Nieuwegein
- Kersten, A., G. Jehoel-Gijsbers & A. van Heertum (1997), Schuldregeling en beslag; een onderzoek naar de gevolgen van schuldregeling en beslag voor recidive en voor arbeidsparticipatie. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
- Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, alternatives and public policies*, Little Brown, Boston
- Klant, J.J. (1987), *Filosofie van de economische wetenschappen*. Martinus Nijhoff, Leiden
- Kosto, A. (1993), 'Doelstellingen en achtergronden van het wetsvoorstel' *Tijdschrift voor Consumentenrecht*, nr. 4, p. 214-218
- Kroft, H., G. Engbersen, K. Schuyt & F. van Waarden (1989), *Een tijd zonder werk. Een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen*. Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.
- Lagendaal, H. (2000), 'De nieuwe gedragscode schuldregeling. Een papieren tijger?' *Schuldsanering*, nr. 3, p. 4-7
- Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening (1996), *Handreiking lokale integrale schuldhulpverlening*, Almere
- Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening (1998), *Werken aan schulden, Lokale integrale schuldhulpverlening voor uitvoerders*, Almere

- Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening (2000), *Integrale schuldhulpverlening; visie, uitgangspunten, werkwijze*, Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening, Utrecht
- Lankhorst, G.H. (1997), 'Novelle schuldsanering ingediend bij de Tweede Kamer' *NTBR* nr. 9, p. 304-308
- Lankhorst G.H. (2000), 'Postblokkade: achtergrond, omvang en opheffing' *Schuldsanering*, nr. 2 p. 11-12
- Leeuw, F.L. (1984), *Overheid en bevolkingsgroei; een evaluatie van beleidstheorieën*, Den Haag
- Li, S.K. (1996), 'De wet schuldsanering natuurlijke personen, een persoonlijke mening' *Advocatenblad*, nr. 18, p. 883-885.
- Ligtenberg, P. & A. Helderma (1999), *Rapport pilot Wsnp, Raad voor Rechtsbijstand*, Den Bosch
- Lipsky, M. (1980), *Street-Level bureaucrats, dilemma's of the individual in public services*, Russel Sage foundation, New York
- Maarse, J.A.M. (1989), *De uitvoering van overheidsbeleid*, A. Hoogerwerf (red.) *Overheidsbeleid. Een inleiding tot de beleidswetenschap*. p. 148-163, Alphen aan den Rijn
- Martens, F.L., H.D.L.M. Schruer & J.L.J.L. Tijdink (2000), *Schuld of geen schuld; over schuldhulpverlening inclusief de Wsnp*, Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag
- Martens, F.L. & H.D.L.M. Schruer (2002), *Schuld of geen schuld; over schuldhulpverlening inclusief de Wsnp*, Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag
- Martens, F.L. (2004) *Wet werk en bijstand Schuldsanering nr.2*, p. 19-27
- Mashaw, J.L. (1983), *Bureaucratic Justice*, New Haven
- Mazmanian, D.A. & P.A. Sabatier (1981), *Effective policy implementation*. Lexington, Massachusets
- Medicus, D. (1988), 'Geld muss man haben. Unvermogen und Schuldnerverzug bei geldmangel'. *Archiv f. die zivilistische praxis (AcP)* p. 489 e.v.
- Melief, W.B.A.M. & A.J. Plomp (1988), *Helpen rond te komen. Verkennend onderzoek naar de manieren waarop maatschappelijk werkers, cultureelwerkers en opbouwwerkers omgaan met financiële problemen van cliënten*. Rapport nr. 62, SWOKA, Den Haag
- Menger, A. & G. Meijerink (1999), *Schuldhulpverlening, de bijdrage van het maatschappelijk werk*. Elsevier, Den Haag
- Millar, C. & A. Moran (1990), 'Credit: the consumer perspective' *Journal of consumer studies and home economics*, nr. 14, p. 296-275
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000), *Gemeentelijke schuldhulpverlening 1999*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
- MOgroep (2004), *Quick scan schuldhulpverlening*, Utrecht, www.mogroep.nl
- Molkenboer, G.J.A.M. (1998), 'De nadering van de Wsnp', *Tvl* nr. 6, p. 133-341
- Mosher, F. (1968), *Democracy and the public service*, New York
- Motivaction (2005), *Maatschappelijke barometer. De begroting van het volk*. (Enquête gehouden ten behoeve van netwerk uitzending 28 september 2005), Amsterdam
- Nelen, J.M. (2000), *Gelet op de wet, de evaluatie van strafwetgeving onder de loep*. Amsterdam: VU
- Nibud (1988), *Handleiding Budgetadviesprogramma, versie 1989 1*, Den Haag

- Nibud (1998), Syllabus Berekening aflossingscapaciteit voor het schuldregelen volgens de NVVK-methode. Nibud, Utrecht
- Nibud (2005), Financieel gedrag van werkende jongeren. Nibud, Utrecht
- Niemeijer, E. & N. Jungmann (2000), 'Problematische schuldsituaties; van faillissement naar schuldsanering van natuurlijke personen' *Justitiële verkenningen*, jrg. 26, nr. 2, p. 31-43
- NVB & VFN (2005), NVB en VFN nemen aanvullende maatregelen om overkreditering te voorkomen (Persbericht) www.nvb.nl
- NVVK (1999), Studiedag 'Nieuwe gedragscode schuldregeling', 14 december 1999
- NVVK (1997), Schuldregelingen 1992-1996, NVVK, Almere
- NVVK (1998), Jaarverslag 1997, NVVK, Almere
- NVVK (1999), Jaarverslag 1998, NVVK, Almere
- NVVK (2000), Jaarverslag 1999, NVVK, Almere
- NVVK (2001), Jaarverslag 2000, NVVK, Almere
- NVVK (2002), Schuldregelingen 1997-2001, NVVK, Almere
- NVVK (2004), 'Aan de schuldeisers' *Schuldsanering*, nr. 1, p. 19-20
- NVVK (2005), Schuldregelingen 1999-2003, NVVK, Den Haag
- NVVK (2005), Jaarverslag 2004, NVVK, Den Haag
- NVVK (2006) Notitie vernieuwing schuldhelpverlening NVVK, Den Haag
- NVVK, Nibud, Fleuren en Westerbeek (2000), Verslag van de werkgroep actualisering NVVK-methode. NVVK, Nibud, Almere
- Oerlemans, R.W.C., F.G.W. Boonstra & K.J.L. Eijkemans (1999), Bewindvoerderssubsidie Wsnp is voor de beginperiode onvoldoende, PriceWaterhouseCoopers, Utrecht
- Olieman R., J. de Koning, E.F. van Bokhoven & M.A. Spierings (1995), 'Mooi meegenomen', Evaluatie Bijdrageregeling Incentive Algemene Bijstand, Ministerie van SZW, Den Haag
- O+S (2001), Schuldhelpverlening Amsterdam. Rapportage uitvoeringsmonitor, O+S, Amsterdam
- Oude Engberink, G.L.M. (1984), Minima zonder marge. Balans van de sociale minima in tien gemeenten. GSD Rotterdam, Rotterdam
- Oude Engberink, G.L.M. (1987), Minima zonder marge, de balans drie jaar later. GSD Rotterdam, Rotterdam
- Pais, A. (1968), *Op de pof*, Amsterdam
- Pais, A. (1973), On the incidence of consumer credit in The Netherlands in the nineteenth-sixties. Ac. Pr. Amsterdam
- Parsons, W. (1995), *Public Policy, an introduction to the theory and practice of policy analysis*. University press, Cambridge
- Pawson R. & C. Klein Haarhuis (2005), 'Evaluatie van complexe programma's, Een theorie gestuurde aanpak.' *Justitiële verkenningen*, jrg 31 nr 8 p. 42-53
- Pollak, M. & B. Wessels (1999) *Insolventierecht*, Kluwer, Deventer
- Posner, R. (1992), *Economic Analysis of Law*, 4th Edition, Little, Brown, and Company, Boston
- Poulter, C. la & T. Ypma (2000), 'De Wsnp: niet voor iedereen een schone lei?' *Sociaal Bestek*, nr. 4, p. 23-25

- Pressman, J. L. & A. Wildavsky, (1984), *Implementation: how Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Derde editie, University of California Press, Berkely
- Project integrale schuldhulpverlening (2004), Quick-scan. Utrecht
- Prottas, J.M. (1979), *people-processing. The street-level bureaucrat in Public Service Bureaucracies*. Lexington/Toronto
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2005), *Autonoom of automatisch? Advies over gemeentelijke autonomie*. Den Haag
- Recofa (1998) *Nota Aanbevelingen tot toepassing van de Wsnp*
- Recofa (1998) *Praktische wenken Wsnp*
- Regeerakkoord Balkenende I (2002) www.kabinet.nl
- Regeerakkoord Balkenende II (2003) www.kabinet.nl
- Regioplan (2006) *Klantenanalyse Voedselbanken, eindrapport*, Amsterdam
- Research voor Beleid (2000), *De Wet schuldsanering natuurlijke personen; effecten op de minnelijke schuldregelingen en het instrumentarium van gemeenten*, Research voor Beleid, Leiden
- Ringeling, A.B. (1978), *Beleidsvrijheid van ambtenaren. Het spijtoptanten probleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid* (diss. KUN), Samson H.D. Tjeenk willink, Alphen aan de Rijn
- Ritzer, G. (1995), *Expressing America. A critique of the global creditcard society*. Pine Forge Press, Londen
- Robbins, L. (1935), *An essay on the nature and significance of economic science*. Macmillan, Londen
- Rodrigues, P.R., G.J. Schep (1990), *Incasso in kaart*. SWOKA, instituut voor consumentenonderzoek, Den Haag
- Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart & M.J.W. van Twist (1996), *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Samsom HD Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Rozemond, K (1989), *Surseance van betaling voor consumenten in een problematische schuldensituatie*. SWOKA, Den Haag
- SCP (1995) *Sociale en culturele verkenningen 1995*, Den Haag
- SCP (1998) *Armoede monitor 1997*, Den Haag
- SCP (2003) *Armoedemonitor 2003*, Den Haag
- SCP (2004) *Armoedemonitor 2004*, Den Haag
- SCP (2005) *Armoedemonitor 2005*, Den Haag
- Schruer, H.D.L.M., F.L. Martens, E.W.J.J.M. Theunen, W.P.M. van den Bichelaer & W.M. Pietersen, (2000), *Handboek Schuldhulpverlening*. Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag
- Schruer, H.D.L.M. (2000a), 'Gooi de stok achter de deur niet te vroeg in het hoenderhok; over het belang van het minnelijke traject bij de schuldsaneringen' *TvI*, nr. 3, p. 96-99
- Schruer, H.D.L.M. (2000b), 'Geen enkele reden voor Wsnpessimisme: boeven blijven buiten' *Praktisch Procederen*, p. 19-21

- Schruer, H.D.L.M. (2000c), 'Werk aan de winkel voor het minnelijk traject. Over integrale schuldhulpverlening en de Wsnp' *Sociaal Bestek*, nr. 6, p. 14-17
- Schuyt, C.J.M. (1995), *Tegendraadse werkingen, sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*. Amsterdam University Press, Amsterdam
- Segaar, J.W. (1982), *50 jaren gemeentelijk volkskrediet*. NVVK, Almere
- Serail, T. (2004), *Schulden een (on)dragelijke last? Problematische schulden bij huishoudens tot 150% van het netto-sociaalminimum in 2003*. Ministerie van SZW, Den Haag
- Sevenbeck, M.A.A. (1997), 'Ideeën over een nieuwe Faillissementswet. Van een liquidatie naar een saneringswet of iets daar tussen in? Een voorbeeld van inconsistente wetgeving' *WPNR* (6284) p. 636-641
- Sen, A.K. (2001), *The discipline of cost-benefit analysis*. M.D. Adler, E.A. Posner (2001), *Cost-benefit analysis. Legal, economic and philosophical perspectives*. University of Chicago Press, Chicago
- SER (1992), *Advies regeling schuldsanering natuurlijke personen*. publicatie nr. 90-24
- Simon, H.A. (1957), *Models of man: social and rational: mathematical essays on rational human behaviour in a social setting*. Wiley & Son, New York
- Slotboom, R. (2000), 'De Wsnp ruim een jaar na dato' *Advocatenblad*, p 143-147
- Smant, D.J.C. (1999), *Sparen, lenen en beleggen. De vermogenspositie van Nederlandse gezinnen*. Wolters-Noordhof, Groningen
- Spagnoli, F. & L. Heuts (2004), 'De verzorgingstaat moet er zijn –maar alleen als al het andere heeft gefaald' *Filosofie magazine* juni p. 20-25
- Stb (2004) *Subsidie en salarisbesluit, nrs 200 en 391*
- Stap, E.K.L. (2000), 'Uitvoering Wet schuldsanering laat veel te wensen over' *Schuldsanering*, nr. 4, pp. 24-26
- Stutterheim, R.H. (1993), 'Maatschappelijk relevante aspecten van het wetsvoorstel sanering van schulden' *Tijdschrift voor Consumentenrecht*, nr. 4, p. 224-231
- Stutterheim, R.H. (1994), 'Schuldregeling: wettelijk of minnelijk en de rol daarin van het volkskrediet' *Rechtshulp* (617) p. 2-7
- Stutterheim, R.H. (1996), 'Op de fiets van de schulden af' *NJB*, jrg. 16, p. 590
- Stutterheim, R.H. (1996), 'Doorbraak in het faillietdenken: Wetsvoorstel schuldsanering overbodig?' *NJB*, jrg 36, p. 1270-1271
- Stutterheim, R.H. (1997), 'Afsluiten, bij onmacht of onwil?' *Rechtshulp*, nr. 1 /2 p. 4-13
- Stutterheim, R.H. (1997), 'Het wetsontwerp schuldsanering: een 'moetje' dat noodzakelijk is' *TvI*, jrg 5, p. 133-135
- Sullivan, T.A., E. Warren & J.L. Westbrook (1989), *As we forgive our debtors; bankruptcy and consumer credit in America*, Oxford University Press, New York, Oxford
- Sullivan, T.A., E. Warren & J.L. Westbrook (2000), *The fragile middle class, Americans in debt*. Yale University Press, New Haven
- Tijdink, J.L.J.L. (1998), *Issues of personal and problematic debt*. Twente University Press, Enschede
- Update (2003), nr. 31, Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch.
- Valkhof, J. (1938), *Een eeuw rechtsontwikkeling. De vermaatschappelijking van het Nederlandsche privaatrecht sinds de codificatie*, Amsterdam

- Van Cuyk, E. (2000), 'De integrale schulddienstverlening en de Wsnp.' *Sociaal Bestek*, nr. 7/8, p. 9-12
- Van Dale (1992), *Woordenboek*, 12^e herziene druk, lexicografie Utrecht, Antwerpen
- Van Doorn, J.A.A. & C.J.M. Schuyt (1978), *De stagnerende verzorgingsstaat*. Boom, Meppel
- Van Doorn (1982) Ja, nee, geen lening: wet van de cumulerende tegenslag. Deel 2. Swoka, Den Haag
- Van Doorn, J.A.A. (1986), *Classificatie en maatschappij*, J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red.) *De geconstrueerde samenleving*, p. 29-48, Boom, Meppel
- Van Dorp, A. (1991), *Budgettering en budgetadvisering vanuit het Nibud*. Greef, M.H.G., de, H.D.L.M. Schruer, N.C. van Buitenen-Schouten, F.L. Martens & L.J. Middel (red.) *Handboek Schuldhulpverlening*. Elsevier, Den Haag
- Van Eijdsen, A. (2001), 'Schuldsanering vanuit het perspectief van de crediteuren.' Deel I, nr. 1, p. 10-16, idem deel II. *Schuldsanering*, nr. 2, p. 12-16
- Van de Griendt, W.L.J. (1992), *Achtergrondnotitie ten behoeve van de discussiedag over problematische schuldsituaties*, Miniserie SZW, Den Haag (interne notitie)
- Van Geuns, R.C, R. Van der Veen, M.E. Hulshof & E.T. Visser (1998), *Doeltreffendheid van wetgeving en de inrichting en het functioneren van het tussenveld*. Ministerie van SZW, Den Haag
- Van de Graaf, H. (1988), 'Beleid en de beoordeling van beleidstheorieën.' *Beleid en Maatschappij*, nr. 15, p. 7-19
- Van de Graaf, H. & R. Hoppe (1992), *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleids-wetenschap en beleidskunde*. Couthino, Muiderberg
- Van Gunsteren, H. (1976), *The quest for control*, Londen
- Van Hees, A. (1996a), 'De Eerste Kamer moet het wetsvoorstel schuldsanering natuurlijke personen verwerpen', *NJB*, nr. 16, p. 589-591
- Van Hees, A. (1996b), 'Naschrift', *NJB*, nr. 22, p. 850-853
- Van Hees, A. (1997a), 'Schuldsanering voor natuurlijke personen', *NJB*, nr. 41, p. 1880-1881
- Van Hees, A. (1997b), 'Herziening van het insolventierecht: een kwestie van denken en doen', *Tvl*, nr. 4, p. 102-107
- Van Hees, A. (1998a) *Naschrift*, *Tvl* nr. 6, p. 134-135
- Van Hees, A. (1998b), 'Kanttekeningen bij de Wet schuldsanering natuurlijke personen', *Tvl*, nr. 5, p. 104-109
- Van der Hoeden, E. (2004), 'Ontvangt de crediteur waarop hij recht heeft nadat hij is geconfronteerd met een wanbetaler?' *Schuldsanering* p. 13-16
- Van Hoof (2006) *Brief staatsecretaris SZW over voedselbanken aan Tweede Kamer*. Kenmerk W&B/B&K/06/19817, www.szw.nl
- Van de Linden, A. (2005), 'Sabbatjaar, jubeljaar... en de Wsnp' *Schuldsanering*, nr. 3, p.1-3
- Van der Pennen, T., S. Hoff (1999), *De staat van het lokale armoedebeleid*. Engbersen, G., J.C. Vrooman, E. Snel (1999) *Armoede en verzorgingsstaat. Vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam University Press, Amsterdam
- Van der Veen, R. (1990) *De sociale grenzen van beleid: een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*. Stenfert Kroese, Leiden
- Van der Veen, R., D. Bannink, R. Pierik & W. Trommel (1996), *De toekomst van de sociale zekerheid*. Welboom, Amsterdam

- Van der Veen, R.J. (1997), 'Uitvoering van beleid, een beschouwing over onderzoek naar de uitvoering van wet- en regelgeving in Nederland' *Recht der Werkelijkheid*, nr. 2 p. 4-17
- Van der Veen, R. J. (1997), Een geregelde toekomst: over veranderingen in de inrichting van het publieke domein. Universiteit Twente, Enschede
- Vermeulen, H., H.J. Dirven, A. Kersten & R. Euwals (1992), Financiële problemen, schulden en problematische schuldsituaties in Nederland. Omvang, verdeling, determinanten en dynamiek. Vuga, Den Haag
- Verschoof, R.J. (1998), Schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen Nederlands Instituut voor het Bank- en Effectenbedrijf, NIBE bankjuridische reeks 36, Amsterdam
- Verschoof, R.J. (2004), 'Een grotere stok achter de half gesloten deur', *TvI*, nr. 11, p. 45-48
- Verstegen, P. (1995), Kosten en baten met beleid, bedrijfseconomische grondbeginselen voor de dienstverlening. Elsevier/ De Tijdstroom, Maarssen
- Vinzant Denhardt, J. & L. Crothers (1998), Street-level leadership. Discretion and legitimacy in frontline public service. Washington
- Vinzant Denhardt, J. (2000), 'Contactambtenaren en bestuurlijk vermogen', *Bestuurswetenschappen*, nr. 3 p. 209-226
- VFN/NVB (2000), Ervaringen van banken en financieringsondernemingen met de Wsnp, VFN/NVB, Amsterdam
- VFN (2000) Uitvoering Wet schuldsanering laat veel te wensen over VFN-info, nr. 2, pp. 1, 3, 4
- Vreeswijk J.A. (1973), De surséance van betaling en accord, Amsterdam
- Wessels, B. (1999), Schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, Serie Polak-Wessels Insolventierecht, deel IX, Kluwer, Deventer
- Wessels, B. (2000), 'Kan een niet te goeder trouw zijnde debiteur tot de wettelijke schuldsaneringsregeling worden toegelaten?' *NJB*, nr. 36, p. 1778-1784
- Westerlaak, J.M. van, A.B.V. Schulte, M.J.M. Petit, P.H.M. Fourage & W.B.H. van de Vorle (1985), GSD-en vergelijkenderwijs. Een vergelijkend onderzoek bij 41 gemeentelijke sociale diensten in gemeenten van 20.000 tot 50.000 inwoners. Klynveld, Bosboom, Hegener, Diemen
- Wetzels, H. (2004), Presentatie schuldhulpverlening 2004 op NVVK congres in Bussum, 30 november 2004
- Wiebrens, C. (1984), Herijking van diensten in de collectieve sector: een keuzeprobleem, paper t.b.v. de nederlandse sociologendagen 1984
- Wirtz, F.D. (1994), De sturende professional. E.M.Y. Buursma (red.) (1994), *De professional als partner van het management*, p. 11-28, Lemma, Utrecht
- Wright Mills, C. (1959), The sociological imagination. Oxford university press, New York
- Ziekenoppasser, H.R. (1985), 'Gemeentelijke kredietbanken: een onbekend fenomeen' *Openbare uitgaven*, nr. 17, p. 41-56

BIJLAGEN

Bijlage 1

Verantwoording informatieverzameling

Er is op twee manieren informatie verzameld: er is literatuur bestudeerd en er zijn *casestudies* uitgevoerd bij minnelijke schuldhulpverlenende organisaties. Deze bijlage bevat een toelichting op de gehanteerde methoden.

1 *Literatuur*

Er is literatuur besteed die grofweg is in te delen in twee groepen: wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken (zie literatuurlijst voor volledig overzicht). De gebruikte wetenschappelijke literatuur is hoofdzakelijk juridisch en sociaal wetenschappelijk van aard. De juridische literatuur betreft met name rechtssociologische literatuur en literatuur die betrekking heeft op het insolventierecht. De sociaal wetenschappelijke literatuur betreft met name sociologische en in mindere mate bestuurskundige literatuur. De beleidsstukken die gebruikt zijn, betreffen zowel jaarverslagen van bijvoorbeeld koepelorganisaties als kamerstukken en beleidsnota's.

2 *Casestudies*

Er zijn acht *casestudies* uitgevoerd bij minnelijke schuldhulpverlenende organisaties. Het doel hiervan was om te onderzoeken of hun werkwijze en resultaat (slagingspercentage) in 2000 verschilde van 1997. Ten behoeve van de *casestudies* zijn er dossiers bestudeerd, interviews afgenomen en hebben er op de werkvloer van de onderzochte organisaties observaties plaatsgevonden. Deze paragraaf bevat allereerst een beschrijving van de wijze waarop de onderzochte organisaties zijn geselecteerd. Hierna wordt beschreven hoe de dossierstudie en interviews zijn uitgevoerd.

2.1 *De selectie van de onderzochte organisaties*

Aanvankelijk zijn er elf organisaties geselecteerd in acht gemeenten. Daarbij is er gekozen voor een redelijk gelijke verdeling van het aantal kredietbanken, sociale diensten en maatschappelijk werk.¹ Bij aanvang van het onderzoek is verondersteld dat er een aantal factoren van invloed zijn op de werkwijze, mate waarin die wordt gewijzigd en mogelijk het slagingspercentage. De relevant veronderstelde factoren zijn: het type organisatie, het aantal schuldenaren dat om hulp vraagt, (mate van) samenwerking met andere organisaties en de regio in Nederland. Hoofdstuk twee bevat een beschrijving van de wijze waarop kredietbanken, sociale diensten en het maatschappelijk

1 Zie hoofdstuk een voor de overwegingen op basis waarvan gekozen is om alleen bij deze typen organisaties onderzoek uit te voeren.

werk bij de uitvoering van schuldhulpverlening betrokken zijn geraakt. Omdat zij elk eigen aanleidingen hadden om deze vorm van hulpverlening te gaan verstrekken en er nog steeds (nuance)verschillen zijn in de werkwijze, is besloten om de drie typen op te nemen in de selectie. Een tweede relevant veronderstelde factor is het aantal schuldenaren dat jaarlijks om hulp vraagt. Er zijn organisaties die jaarlijks 30 mensen in behandeling nemen en organisaties die jaarlijks meer dan 1.000 mensen proberen te helpen. Deze schaalverschillen kunnen mogelijk van invloed zijn op de werkwijze en daarom zijn er organisaties geselecteerd die jaarlijks verschillende aantallen schuldenaren in behandeling nemen. De derde relevant geachte factor is het al dan niet samenwerken met andere schuldhulpverlenende organisaties. Als er wordt samengewerkt, zal er doorgaans minder beleidsruimte zijn om snel in te spelen op actuele ontwikkelingen. Er moet dan altijd eerst overeenstemming met de samenwerkingspartner zijn over een eventuele aanpassing van de werkwijze. De laatste factor die bij de selectie is betrokken is regionale spreiding. Er zijn geen gegevens bekend over regionale verschillen in bijvoorbeeld de bereidheid van (kleine) crediteuren om mee te werken aan schuldregelingsvoorstellen. Door de organisaties over heel Nederland te selecteren, wordt voorkomen dat eventuele onbekende regionale invloeden de resultaten van het onderzoek sterk vertekenen.

Er bestaat geen landelijk overzicht van alle organisaties die in Nederland schuldhulpverlening aanbieden, noch van het aantal schuldenaren dat jaarlijks om hulp verzoekt. Omdat kredietbanken, sociale diensten en het maatschappelijk werk een territoriaal afgebakend verzorgingsgebied hebben, is er gekozen voor gemeentegrootte als indicatie voor het aantal verzoekers om schuldhulpverlening. Vervolgens zijn er 150 gemeenten benaderd met de vraag of binnen hun grenzen een kredietbank, sociale dienst of het maatschappelijk werk schuldhulpverlening verstrekt. Als er meerdere organisaties actief waren is gevraagd naar het bestaan (en de mate van) samenwerking tussen deze organisaties. Op basis van deze gegevens is vervolgens een lijst gemaakt waaruit elf organisaties zijn geselecteerd die in acht gemeenten werkzaam zijn. Tabel 22 bevat het overzicht van de kenmerken van de organisaties waar het onderzoek is verricht.

Tabel 22: Selectiecriteria die zijn gehanteerd bij selecteren organisaties ten behoeve van de casestudies

nummer organisatie	gemeente	regionale spreiding	aantal inwoners x 1.000	mate van samenwerking schuldhulpverlenende organisaties ^a
GKB	A	westen	100-150	Naast elkaar
AMW ^b	A	westen	100-150	Naast elkaar
GKB	B	westen	> 200	Naast elkaar
AMW	B	westen	> 200	Naast elkaar
AMW ^b	B	westen	>200	Naast elkaar
GKB	C	noorden	50-100	Samenwerking ^c
GKB	D	westen	> 200	Samenwerking ^c
GSD	E	oosten	100-150	Samenwerking ^c
GSD	F	zuiden	< 50	Enige aanbieder
GSD	G	zuiden	150-200	Enige aanbieder
GSD ^b	H	oosten	< 50	Samenwerking ^c

- Samenwerking* staat voor de situatie waarin de schuldhulpverlenende organisaties in een gemeente samenwerken en een schuldenaar niet kan kiezen bij wie hij zich aanmeldt. *Naast elkaar* staat voor de situatie waarin er in één gemeente meerdere schuldhulpverlenende organisaties zijn die naast elkaar schuldhulpverlening aanbieden; de schuldenaar kan kiezen bij wie hij zich aanmeldt.
- Bij de uitvoering van het onderzoek bleek bij deze organisaties dat de benodigde informatie niet beschikbaar was. Daarom is het onderzoek bij deze organisaties gestaakt.
- In deze gemeenten waren er wel meerdere schuldhulpverlenende organisaties werkzaam, maar was er sprake van één werkproces waarvoor dossiers werden aangelegd. Het type organisatie dat in de tweede kolom staat genoemd, is de organisatie waar de uitvoering zich hoofdzakelijk afspeelde.

Bij de uitvoering van het onderzoek bleek echter dat het bij drie organisaties niet mogelijk was om de benodigde informatie te verzamelen.² In tabel 22 is met de letter a) aangegeven bij welke organisaties het onderzoek tijdens de uitvoering is gestaakt. Uiteindelijk is het onderzoek uitgevoerd in zeven gemeenten bij acht organisaties: drie sociale diensten, vier kredietbanken en één maatschappelijk werk instelling.

2.2 De dossierstudie

Om informatie te verzamelen over de werkwijze en het slagingspercentage van de geselecteerde organisaties zijn er dossiers bestudeerd van zaken die in 1997 of in 2000

2 Bij het uitvoeren van de eerste dossierstudie bleek dat er bij twee maatschappelijk werk instellingen te veel informatie miste in de dossiers om een verantwoorde vergelijking te maken. Bij een sociale dienst bleek het niet mogelijk om exact te achterhalen welke cliënten schuldhulpverlening hadden gehad. Schuldhulpverlening aan bijstandsgerechtigden werd in de bijstandsdossiers verleend. Dit had als gevolg dat er geen aparte registratie was. Bij die sociale dienst was het slechts bekend hoeveel schuldenaren er geholpen waren zonder bijstandsuitkering. Het was niet bekend hoeveel bijstandsgerechtigden in behandeling waren geweest. Om die reden zijn deze drie organisaties niet betrokken in de vergelijkende dossierstudie.

zijn afgerond. Onder afgerond wordt verstaan dat de poging om een minnelijke schuldregeling wordt beëindigd, hetzij door de schuldregeling op te starten, hetzij door het contact met de schuldenaar te beëindigen. Omdat er bij de onderzochte organisaties niet op dezelfde wijze werd gewerkt, is er een database ontworpen waar de gegevens uit de papieren dossiers in zijn gevoerd. Door de gegevens op een uniforme wijze in te voeren, is het mogelijk de verzamelde data te vergelijken. De gegevens die per dossiers zijn geregistreerd zijn de onderstaande:

Huishoudenkenmerken. Leeftijd aanvrager, geslacht, burgerlijke staat, leeftijd partner, geslacht partner, aantal kinderen onder de 18, beroep van de aanvrager.

Inkomenssituatie. De bron van de inkomsten, bijvoorbeeld uitkering of kinderbijslag, en de hoogte van de diverse inkomsten.

Vaste lasten. De hoogte van de huur (gecorrigeerd voor huursubsidie), energie (gas, water en licht), ziektekostenpremie.

Schulden. Het type schuldeiser, het bedrag van de vordering en de eventuele inschakeling van een deurwaarder of incassobureau, hoogte totale schuld.

Vermogen. Het soort vermogen en de waarde van het vermogen.

Uitkomst van de hulpvraag. Type oplossing, reden geen oplossing, het aantal maanden dat de bemiddeling duurde, aanwezigheid van borgstelling van sociale dienst, toevoeging van fondsen, correctieposten op aflossingscapaciteit.

Immateriële hulp. Verwijzing naar andere hulpverlening, (verplicht) budgetbeheer, (verplichte) budgetcursus.

Activiteiten hulpverlening. Buiten invordering plaatsen van vordering, vooraf afkopen van vordering, preferent uitbetalen van concurrente crediteur.

Oorzaak van de schulden. Zoals genoteerd door de hulpverlener in het dossier.

Af te lossen bedrag en afkooppercentage. Bij een sanering of een afbetalingsregeling wordt het af te lossen bedrag per maand en de duur van de regeling geregistreerd. Ook de hoogte van een eventueel afkooppercentage wordt geregistreerd.

Indeling schuldeisers in soorten:

Bank (banken, financieringsondernemingen)

Belasting (Rijksbelastingdienst, gemeentelijke en provinciale belastingen, motorrijtuigenbelasting)

Creditcardmaatschappijen

Postorderbedrijven

Woningbouwcorporaties (inclusief andere verhuurders)

Energiebedrijven (leveranciers van gas, water en elektriciteit)

Ziekenfonds (inclusief particuliere ziektekostenverzekeringsmaatschappij)

Gemeentelijke Sociale Dienst

Centraal Justitieel Incassobureau

Telefoonmaatschappijen

Zorg (thuiszorg, huisarts, ziekenhuis, apotheek, tandarts, fysiotherapie, kraamzorg, exclusief ziektekostenverzekeraar)

Ontspanning (lidmaatschappen verenigingen, vakanties, boekenclubs)

Verzekeringsmaatschappijen

Familie, kennissen

Onderwijs (schoolgeld en andere kosten opleiding kinderen, kosten eigen opleiding)

Omroep (Kijk- en luistergeld)

Informatie Beheer Groep (studiefinanciering)

Overig (Hieronder vallen: 1) alle schuldeisers die niet goed onder een van de andere soorten zijn onder te brengen; 2) aan deurwaarders of incassobureaus uitbestede vorderingen voorzover niet is te achterhalen wie de opdrachtgever was; 3) schuldeisers met een aandeel in het schuldenpakket van minder dan 1%, zoals garages, dierenartsen, schilders enzovoort)

Open tekstvak. Per dossier is kort beschreven of er 1. andere hulpverlening is ingeschakeld ter ondersteuning van de schuldenaar. 2. voorzover beschikbaar per weigerende crediteur de reden van de weigering. 3. of er voordat er een schuldregeling werd aangeboden aan de crediteuren kleine schulden zijn afbetaald 4. of er schulden buiten invordering waren gesteld. 5. Andere opvallende zaken.

Doordat in de dossiers zowel informatie is te vinden over de schuldenaar, de geleverde schuldhelpverlening en de crediteuren, bieden de dossiers een goed beeld van wat er zich tussen deze partijen heeft afgespeeld.

Bij de selectie van de dossiers zijn de slagingspercentages van de onderzochte organisaties als uitgangspunt genomen. Voor het deel van de pogingen die niet resulteerden in een minnelijke schuldregeling is opgevraagd, wat daar de oorzaken van waren (in percentages). Op basis van deze informatie zijn vervolgens random dossiers getrokken. GKB1 kon in 1997 bijvoorbeeld in 15% van de dossiers geen schuldregeling treffen omdat één of meer crediteuren niet wilden meewerken. In overeenkomst met dat percentage, zijn de dossiers zo geselecteerd dat 15% van de dossiers in de dossierstudie bij deze organisatie op die wijze is afgerond. De bestudeerde dossiers zijn binnen hun groep random getrokken. In de dossierkasten of de namenlijsten die de onderzochte organisaties ter beschikking stelden is uitgerekend hoeveel dossiers behoorden tot de totale groep (in het bovenstaande voorbeeld 15%). Vervolgens zijn, afhankelijk van de verhouding, van elk X^e of Y^e dossier de gegevens in de database ingevoerd. De tabellen 23 en 24 bevatten overzichten van het aantal dossiers dat per organisatie is onderzocht uit de jaren 1997 en 2000.

Tabel 23: Aantal onderzochte dossiers uit 1997

<i>organisatie</i>	<i>aantal onderzochte dossiers</i>
GKB1	105
GKB2	296
GKB3	120
GKB4	197
GSD1	261
GSD2	20
GSD3	92
AMW	109
<i>Totaal</i>	<i>1.200</i>

Tabel 24: Aantal onderzochte dossiers uit 2000

<i>organisatie</i>	<i>aantal onderzochte dossiers</i>
GKB1	100
GKB2	100
GKB3	100
GKB4	100
GSD1	100
GSD2	74
GSD3	100
AMW	100
<i>Totaal</i>	<i>774</i>

2.3 *De interviews*

Er zijn 81 interviews gehouden met vier groepen respondenten; schuldhulpverleners, afdelingshoofden en directeurs van schuldhulpverlenende organisaties, crediteuren en schuldenaren. Deze paragraaf bevat de vragenlijsten die ten behoeve van de interviews zijn gebruikt.

2.3.1 *Vragenlijst schuldhulpverleners*

Kenmerken schuldenaren

- 1 Zijn er groepen cliënten te beschrijven waarvoor het (bijna) niet lukte om een schuldregeling af te sluiten? (Kenmerken cliënten en schuldenpakketten) (Situatie sinds invoering Wsnp?)
- 2 Wat waren de oplossingen voor de moeilijk te helpen groepen die u bij de vorige vraag hebt genoemd voordat de Wsnp in werking trad?
- 3 Biedt de Wsnp voor deze groepen een oplossing?
- 4 Hebt u het idee dat er een bepaalde groep in de Wsnp terecht komt?

Opstelling schuldeisers

- 5 Stellen schuldeisers zich sinds de inwerkingtreding van de Wsnp anders op?
- 6 Zijn er naar aanleiding van de invoering van de Wsnp gesprekken gevoerd met schuldeisers om tot standaardafspraken te komen?
- 7 Heeft de Wsnp tot een andere benadering van schuldeisers uit uw organisatie geleid?

Werkwijze schuldhulpverlening

- 8 Hoe werd de aflossingscapaciteit berekend? (Wijziging sinds invoering Wsnp?)
- 9 Wat gebeurde er met cliënten die een te lage aflossingscapaciteit hebben voor een wettelijke schuldsanering?
- 10 Werd het vermogen meegenomen bij de berekening van de aflossingscapaciteit? (Wijziging sinds invoering Wsnp?)
- 11 Werden gedeeltelijke oplossingen van een schuldenpakket geaccepteerd? (Wijziging sinds invoering Wsnp?)

- 12 Werd er gekeken naar de moraliteit van de aanvrager bij het opzetten van een schuldregeling? (Wijziging sinds invoering Wsnp?)
- 13 Waren er wachtlijsten voor de invoering van de Wsnp? (Wijziging sinds invoering Wsnp?)
- 14 Heeft de invoering van de Wsnp voor een toename in de werkdruk gezorgd?

Inzet gemeentelijke instrumenten

- 15 Was het mogelijk om een beroep op bijzondere bijstand of schuldenfondsen te doen? (Wijziging sinds invoering Wsnp?)
- 16 Wordt er door de invoering van de Wsnp minder gebruikgemaakt van bijzondere bijstand of schuldenfondsen?

Overig

- 17 Hebt u nog opmerkingen over gevolgen van de invoering van de Wsnp voor de minnelijke schuldhulpverlening?

2.3.2 *Vragenlijst afdelingshoofden en directeuren*

Welke effecten verwachtte u van de inwerkingtreding van de Wsnp op het slagingspercentage van uw organisatie?

Waarom?

Heeft u voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wsnp beleidswijzigingen doorgevoerd die daardoor zijn ingegeven? (Welke?)

Heeft u na de inwerkingtreding van de Wsnp beleidswijzigingen doorgevoerd die daardoor zijn ingegeven?

Wat is uw oordeel over de reeds geconstateerde effecten?

2.3.3 *Vragenlijst crediteuren*

- 1 Krijgt u wel eens schuldregelingsvoorstellen van schuldhulpverlenende organisaties?
- 2 Gaat u akkoord met dergelijke voorstellen?
- 3 In hoeveel procent van deze gevallen komt er daadwerkelijk een schuldregeling tot stand?
- 4 Neemt uw organisatie zelf de beslissing om akkoord te gaan met een minnelijke regeling of doet een derde (zoals incassobureau of gerechtsdeurwaarder) dat?
- 5 Hanteert u vaste voorwaarden waaraan moet worden voldaan om akkoord te gaan met een minnelijke regeling?
- 6 Welke overwegingen spelen een rol bij de beslissing akkoord te gaan met een minnelijke regeling?
- 7 Welke informatie moet minimaal in een minnelijk voorstel door een schuldhulpverlener worden verstrekt om met zo'n voorstel akkoord te kunnen gaan?
- 8 Welke overwegingen spelen een rol bij de beslissing om niet akkoord te gaan met een minnelijke regeling?
- 9 Vindt u dat u bij minnelijke schuldregelingen voldoende op de hoogte wordt gehouden door schuldhulpverlenende organisaties?
- 10 Vindt u dat u bij wettelijke schuldsaneringen voldoende op de hoogte wordt gehouden door de bewindvoerder?

- 11 Beschikt u als schuldeiser over machtsmiddelen om debiteuren tot betaling te dwingen (zoals een woningbouwvereniging iemand uit huis kan zetten of een energieleverancier de stroom kan afsluiten) ?
- 12 Maakt u in uw onderhandelingen met schuldhulpverleners of debiteuren zelf gebruik van dit middel/deze middelen?
- 13 Heeft de inwerkingtreding van de Wsnp invloed gehad op de toepassing van dit middel/deze middelen?

2.3.4 Vragenlijst schuldenaren

Algemeen

- 1 Geslacht (Man,) Vrouw
- 2 Geboortejaar
- 3 Huishoudsamenstelling (Alleenstaand, Gescheiden, Samenwonend, Gehuwd)
- 4 Kinderen (aantal)
- 5 Geboorteland
- 6 Inkomen (Salaris, Uitkering)
- 7 Netto bedrag Euro
- 8 Loonbeslag (Ja, Nee)
- 9 Aflossingscapaciteit
- 10 Vaste lasten (Huur, Energie, ziekenfonds)
- 11 Hoe veel jaar zat er tussen dat u problemen kreeg met uw schulden en het moment dat u om hulp vroeg?
- 12 Hoe hoog was u schuld toen u om hulp vroeg? Fl. . Euro.

Schuldhulpverlening en Wsnp

- 13 Heeft u in het verleden al eens een schuldregeling gehad?
- 14 Hoe bent u met schuldhulpverlening in aanraking gekomen? (Acute situatie (vb dreigende huisuitzetting), telefoontjes dw/incasso, Aanmaningen, Huisbezoek dw/incasso, Advies vrienden / familie, Advies andere hulpverlening, Anders)
- 15 Heeft u voordat u hulp zocht geprobeerd om uw schuldsituatie zelf op te lossen? (Nee, Ja, zelf regeling treffen met crediteuren, Ja, hulp van vrienden / familie, Ja, anders)
- 16 Waardoor kon er geen minnelijke schuldregeling tot stand komen? (Niet alle crediteuren akkoord, onvoldoende aflossingscapaciteit, onduidelijke /onzekere financiële situatie, geen goede trouw, Anders)
- 17 Wat weet u van een wettelijke schuldsanering? (Naam in de krant, postblokkade, Bewindvoerder, tien jaar geen nieuwe wettelijke schuldsanering, Anders)
- 18 Hoe weet u dat een wettelijke schuldsanering bestaat? (Schuldhulpverlening, Vrienden / familie, Uit media, Anders)
- 19 Heeft de schuldhulpverlening u geadviseerd een beroep op de wettelijke schuldsanering te doen? (Bij ja: Hoe ging dat? Bij nee: Heeft u zelf om wettelijke schuldsanering gevraagd? Hoe ging dat?)
- 20 Waarom wilde u wel een minnelijke schuldregeling maar geen wettelijke schuldsanering?
- 21 Hoe denkt u daar op dit moment over?
- 22 Denkt u dat er een kans is dat u in de toekomst alsnog een beroep op de wettelijke schuldsanering zal doen?

- 23 Wat vind u ervan dat de mogelijkheid van een wettelijke schuldsanering bestaat?
- 24 Welke verplichting bij een wettelijke schuldsanering gaf de doorslag om er geen beroep op te doen? (Postblokkade, Bewindvoering, Naam in de krant, Combinatie, Andere)
- 25 Hoe redt u het sinds het contact met de hulpverlening is gestopt?
- 26 Beschouwd u uw schuld als een probleem?
- 27 Schuld is: gelijk gebleven, groter geworden, kleiner geworden
- 28 Denkt u ooit weer schuldenvrij te worden?
- 29 Hoe ziet u de toekomst op dit moment?
- 30 Verricht u betalingen om de schuldsituatie op te lossen?
- 31 Heeft u op dit moment contact met hulpverlening?
- 32 Wordt er in die hulpverlening aandacht aan uw schuldsituatie besteed?
- 33 Gaat u anders met geld om doordat u in de schulden bent geraakt?
- 34 Krijgt u wel eens hulp van familie of bekenden omdat u zich in een financieel moeilijke situatie bevindt?
- 35 Wat vindt u ervan dat u voor een wettelijke schuldsanering naar de rechtbank moet?

Crediteuren

- 36 Bij wat voor soort crediteuren had u schulden?
- 37 Hoe hebben crediteuren u behandeld?
- 38 Wat zijn uw ervaringen met deurwaarders en incassobureaus?
- 39 Hebben crediteuren contact met u gezocht tijdens de periode waarin er contact was met de schuldhulpverlening of lieten ze u met rust?
- 40 Hebben crediteuren contact met u gezocht na het beëindigen van het contact met de schuldhulpverlening?
- 41 Vindt u dat mensen met schulden recht hebben op een schuldenvrije start?
- 42 Vindt u dat u had kunnen voorkomen dat u in de schulden kwam?
- 43 Zijn er nog zaken die wij niet besproken hebben maar waarvan u het wel belangrijk vindt dat die in het onderzoek worden meegenomen?

2.4 De observaties

Om een goed beeld te krijgen van hetgeen zich afspeelt bij schuldhulpverlenende organisaties hebben er ook observaties plaatsgevonden van zowel de contacten met klanten door schuldhulpverleners als de (telefonische) contacten met schuldeisers. Doordat de onderzoeker wekenlang op de werkvloer dossiers in de database heeft ingevoerd, leverde de aanwezigheid daar ook informatie op die van belang is geweest bij het interpreteren van de verzamelde data.

Bijlage 2

NVVK Gedragscode (versie 1997 en versie 2000) en uitgangspunten vernieuwde dienstverlening 2006

1 NVVK GEDRAGSCODE SCHULDREGELING VERSIE 1997

1 Begripsaanduiding

Te verstaan is onder

- schuldregeling: het geheel van activiteiten in het kader van het regelen van schulden. Schuldregelen is dus een verzamelnaam en omvat aldus (mede) schuldbemiddeling en schuldsanering;
- schuldsanering: het volledig oplossen van een schuldenpakket door het verstrekken van een saneringskrediet;
- schuldbemiddeling: het volledig oplossen van een schuldsituatie door het bemiddelen tot een regeling met schuldeisers en anderen zonder zelf krediet te verlenen.

N.B.: Aldus kunnen bij schuldregeling vaak situaties ontstaan waarbij schuldbemiddeling en schuldsanering naast elkaar worden toegepast.

- 2 Een verzoek tot schuldregeling wordt door een volkskredietbank altijd in behandeling genomen, mits een verzoek daartoe geschiedt door middel van het indienen van een zo volledig mogelijk ingevuld schuldbehandelingsformulier van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK).

- 3 Na een globale analyse van een schuldenpakket en van de mogelijkheid tot schuldregeling wordt door de bank besloten tot het al dan niet voortzetten van een poging tot schuldregeling.

- 4 Indien wordt besloten geen verdere pogingen tot schuldregeling in het werk te stellen, wordt daarvan aan betrokkene mededeling gedaan met vermelding van de argumenten die tot dat besluit hebben geleid. Zo mogelijk zal betrokkene advies worden gegeven hoe te handelen in de gegeven situatie.

- 5 Indien wordt besloten een poging tot schuldregeling voort te zetten, wordt daarvan mededeling gedaan aan betrokkenen en aan de schuldeisers.

- 6 Aan de schuldeisers wordt opgave gevraagd van het nettosaldo van hun vordering op dat moment, berekend volgens de geldende contract- respectievelijk leveringsvoorwaarden. Van de schuldeisers wordt verlangd dat zij gedurende de bemiddelingsduur het schuldenpakket niet verder verzwaren met (vertrags-) rente en/of (invorderings)kosten.

- 7 Een volkskredietbank verleent geen medewerking aan schuldregelingen, die slechts oplossing van een deel van de schulden tot gevolg hebben.
- 8 Ter delging van de schuldenlast dient in principe door de schuldenaar een bedrag, gelijk aan zijn volledige aflossingscapaciteit te worden ingebracht.
- 9 Een schuldenaar zal in principe niet langer dan ten hoogste 36 maanden zijn volledige aflossingscapaciteit ter delging van schulden moeten inbrengen.
- 10 In geval van schuldsanering is voor delging van schulden in principe maximaal beschikbaar: het nettobedrag dat vrijkomt bij een brutosaneringskrediet van 36 x de maandelijkse aflossingscapaciteit.
- 11 In geval van schuldbemiddeling is voor delging van schulden in principe maximaal beschikbaar: 26 x de maandelijkse aflossingscapaciteit van de schuldenaar, eventueel onder aftrek van de kosten als bedoeld in artikel 19. Aard en omvang van de tot het schuldenpakket behorende verplichtingen kunnen bij schuldbemiddeling- dit ter beoordeling van de desbetreffende volkskredietbank- een iets langere bemiddelingsduur dan 36 maanden rechtvaardigen.
- 12 Indien met een saneringskrediet de schulden niet volledig betaald kunnen worden, zal aan de schuldeisers een zogenaamd percentagevoorstel worden gedaan.
- 13 Indien ondanks schuldbemiddeling de schulden niet volledig betaald kunnen worden, zal aan de schuldeisers een bemiddelingsvoorstel worden voorgelegd, waarbij onder te bepalen voorwaarden finale kwijting kan worden verlangd, nadat de schuldenaar gedurende de overeengekomen periode zijn verplichtingen stipt is nagekomen en zijn financiële omstandigheden niet wezenlijk zijn veranderd (de zogenaamde geconditioneerde finale kwijting).
- 14 Indien een schuldenaar tijdelijk geen of nagenoeg geen aflossingscapaciteit heeft, kan aan de schuldeisers- in het belang van alle partijen- gevraagd worden de vordering(en) te bevriezen en de (dwang)incasso op te schorten voor een nader overeen te komen periode. Aan het eind van bedoelde periode kan de volkskredietbank de mogelijkheden tot schuldregeling opnieuw onderzoeken, c.q. kunnen de schuldeisers de volkskredietbank om dit onderzoek vragen.
- 15 Volkskredietbanken kiezen als uitgangspunt voor gelijkberechtiging van schuldeisers.
- 16 Onverminderd het uitgangspunt van gelijkberechtiging, geldt dat juridische preferenties (belastingen e.d.) bijzondere behandeling noodzakelijk maken. vorderingen waaraan zekerheden zijn verbonden (b.v. huurkoop) worden in het algemeen als concurrente vorderingen erkend na uitwinning van de zekerheid.
- 17 Indien één schuld onevenredig groot deel van het schuldenpakket vertegenwoordigt en dientengevolge het ontwikkelen van een schuldregelingsvoorstel niet redelijk is (zoals soms te zien is bij restant hypothecaire vorderingen) kan in

overleg met de schuldeisers een niet op het principe van gelijke rechten stoelend schuldregelingsvoorstel worden ontwikkeld.

- 18 Ter bescherming van alle partijen wordt bij schuldregeling altijd een 'S-Melding' ('SK' voor schuldsaneringkrediet en 'SB' voor schuldbemiddeling) doorgeven aan het Bureau Krediet Registratie (BKR).
- 19 De kosten van schuldbemiddeling worden door de volkskredietbanken niet of slechts ten dele in rekening gebracht aan de schuldenaar. Indien een bijdrage in de kosten billijk wordt geacht, bedraagt deze maximaal 9% over de door bemiddeling aan schuldeisers doorbetaalde termijnen.

De gedragscode is noch juridisch bindend voor de bij de NVVK aangesloten volkskredietbanken, noch voor banken, financieringsondernemingen of anderen. Toch mag verwacht worden dat de gedragscode een grote bijdrage levert tot efficiënt en verantwoord samenspel van schuldeisers, schuldenaars en bemiddelaars.

2 NVVK GEDRAGSCODE SCHULDREGELING VERSIE 2000

- 1 In de Gedragscode Schuldregeling van de Nederlandse Vereniging voor volkskrediet (NVVK) wordt verstaan onder:

Problematische schuldsituatie:

De situatie waarin van een natuurlijke persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of waarin hij heeft opgehouden te betalen, bepaald op basis van de in bijlage een opgenomen criteria.

Schuldregeling:

Het geheel van activiteiten in het kader van het regelen van schulden. Schuldregeling is een verzamelnaam en omvat schuldsanering en/of schuldbemiddeling.

Schuldsanering:

Het volledig oplossen van een schuldenpakket door het verstrekken van een saneringskrediet;

Schuldbemiddeling:

Het volledig oplossen van een schuldenpakket door het bemiddelen tot een regeling met schuldeisers zonder zelf krediet te verstrekken;

Budget:

Het volgens de NVVK-norm berekende bedrag dat de schuldenaar nodig heeft voor levensonderhoud en vaste lasten;

Aflossingscapaciteit:

Het volgens de NVVK-norm berekende bedrag dat de schuldenaar aan zijn schuldeisers voor de aflossing van zijn schulden ter beschikking kan stellen; derhalve al hetgeen

de schuldenaar ter beschikking krijgt boven het conform de NVVK-norm vastgestelde budget;

Kredietbank:

Een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam en/of gemeentelijk bedrijf als bedoeld in de Gemeentewet, dat is opgericht krachtens een daartoe strekkend besluit van de gemeenteraad en tevens lid is van de NVVK, alsmede de overige leden van de NVVK;

Totale schuldenlast:

De nog te verschijnen termijnen alsmede de achterstallige termijnen van een lening vermeerderd met de eventuele reeds verschenen rente, alsmede andere achterstallige betalingsverplichtingen;

Preferentie:

Voorrecht voortvloeiend uit pand, hypotheek en andere in de wet aangegeven gronden. Voorrechten ontstaan alleen uit de wet;

Commissie Kwaliteitszorg:

De krachtens artikel 14 van het Huishoudelijk Reglement van de NVVK door het Bestuur ingestelde commissie, belast met de controle op de naleving van de bepalingen van de Gedragscode Schuldregeling.

- 2 Voordat de kredietbank een verzoek tot schuldregeling in behandeling neemt, informeert zij de aanvrager: voor wie een schuldregeling is bedoeld, wat deze inhoudt en wat de consequenties zijn.
- 3 Een verzoek tot schuldregeling kan uitsluitend worden ingediend met gebruikmaking van een volledig ingevuld en door de aanvrager ondertekend aanvraagformulier.
- 4 Na een analyse van de totale financiële situatie van de schuldenaar op basis van het in artikel 3 vermelde aanvraagformulier stelt de kredietbank vast of er sprake is van een problematische schuldsituatie en besluit, indien zulks het geval is, tot het al dan niet opzetten van een schuldregeling.
- 5 Indien de kredietbank besluit geen schuldregeling op te zetten, informeert zij terstond de schuldenaar schriftelijk onder vermelding van de reden(en) die tot dat besluit hebben geleid. Zo mogelijk adviseert zij de schuldenaar hoe deze in de gegeven omstandigheden kan handelen.
- 6 Indien de kredietbank besluit een schuldregeling op te zetten, informeert zij de schuldenaar en de schuldeisers schriftelijk binnen een termijn van vier weken na het besluit dienaangaande. De kredietbank vraagt de schuldeisers een gespecificeerde schriftelijke opgave van het netto-saldo van hun vordering(en) op dat moment, berekend vervolgens de geldende contracts- of leveringsvoorwaarden. De kredietbank informeert daarbij de schuldeisers dat van hen wordt verlangd dat zij gedurende de behandelingsperiode het schuldenpakket niet verder verhogen met (vertrags)rente en/of (invorderings)kosten.

- 7 De kredietbank verleent alleen medewerking aan een schuldregeling, indien die leidt tot een structurele oplossing van de totale schuldpositie.
- 8.1 In geval van een schuldsanering is voor delging van de schulden beschikbaar: het netto-bedrag dat vrij komt bij een saneringskrediet ter grootte van de aflossingscapaciteit van de schuldenaar gedurende maximaal drie jaar.
- 8.2 Indien met het saneringskrediet de schulden niet volledig kunnen worden betaald, doet de kredietbank de schuldeisers een voorstel tegen finale kwijting (percentagevoorstel), waarbij de schuldeisers zich vooraf met deze finale kwijting akkoord moeten verklaren.
- 8.3 Een schuldsanering wordt vastgelegd in een door de schuldenaar te ondertekenen kredietovereenkomst.
- 9.1 In geval van schuldbemiddeling begroot de kredietbank de aflossingscapaciteit van de schuldenaar gedurende maximaal drie jaar, onder aftrek van de kosten als bedoeld in artikel 12, en baseert daarop een bemiddelingsvoorstel aan de schuldeisers.
- 9.2 De kredietbank reserveert de door de schuldenaar ingebrachte aflossingscapaciteit. De schuldeisers ontvangen aan het einde van de periode van schuldbemiddeling of tussentijds indien de door de schuldenaar ingebrachte middelen dat rechtvaardigen.
- 9.3 Van de schuldenaar wordt verlangd dat deze gedurende de periode van schuldbemiddeling aantoonbare inspanningen verricht om zijn inkomsten te vergroten en dat hij de kredietbank terstond informeert over wijzigingen in zijn financiële omstandigheden.
- 9.4 Tenminste een maal per jaar en aan het einde van de periode van schuldbemiddeling bepaalt de kredietbank de aflossingscapaciteit van de schuldenaar opnieuw, waarbij rekening wordt gehouden met wijzigingen in de inkomens- en vermogenspositie van de schuldenaar. De kredietbank controleert daarbij of de schuldenaar in de verstreken periode zijn aflossingscapaciteit volledig heeft ingebracht.
- 9.5 Van de schuldeisers wordt verlangd, dat zij finale kwijting verlenen, nadat de schuldenaar gedurende de overeengekomen periode aan zijn verplichtingen heeft voldaan.
- 9.6 Een schuldbemiddeling wordt vastgelegd in een door de schuldenaar te ondertekenen overeenkomst waarin naast de regeling van de schuldbemiddeling ook de verplichtingen van de schuldenaar zijn opgenomen.
- 10.1 Alle schuldregelingen door de kredietbanken worden gedaan op basis van gelijkberechtiging van schuldeisers.
- 10.2 Vorderingen waaraan zekerheden zijn verbonden, worden als concurrente vorderingen erkend na uitwinning van de zekerheid.
- 10.3 De betaling aan de schuldeisers geschiedt naar evenredigheid van hun vordering, met dien verstande, dat de schuldeisers met een wettelijke preferentie een twee keer zo hoog percentage als de concurrente schuldeisers ontvangen tot maximaal het beloop van hun vordering.

11. Een schuldregeling wordt altijd als een 'S-Melding' ('SK' voor saneringskrediet en 'SB' voor schuldbemiddeling) bij de Stichting Bureau Krediet Registratie (BKR) aangemeld.
12. De kredietbanken zijn gerechtigd de kosten van schuldbemiddeling tot een door de Algemene Ledenvergadering van de NVVK vast te stellen percentage over de in het kader van een bemiddeling aan de schuldeisers doorbetaalde aflossingscapaciteit, in mindering te brengen. De kosten voor de behandeling van de aanvraag voor een schuldregeling mogen niet aan de schuldenaar en/of de schuldeisers in rekening worden gebracht.
13. In het kader van een schuldregeling komen uitkeringen uit gemeentelijke en particuliere fondsen aan of ten behoeve van de schuldenaar alle schuldeisers op basis van gelijkberechtiging ten goede, tenzij de uitkerende instantie op grond van de doelstellingen van het fonds uitdrukkelijk anders bepaalt.
- 14.1 De schuldenaar kan een klacht indienen bij het Bestuur, indien zijn verzoek tot schuldregeling en/of budgetbeheer is afgewezen alsmede indien zich gedurende de looptijd van een schuldregeling en/of budgetbeheer problemen voordoen. De schuldenaar dient, alvorens hij/zij een klacht bij het Bestuur kan indienen, eerst de interne procedure bij de kredietbank te volgen.
- 14.2 De schuldeiser kan een klacht indienen bij het Bestuur, indien toepassing van de Gedragscode Schuldregeling door de kredietbank naar de mening van de schuldeiser tot structurele problemen leidt.
- 14.3 Het Bestuur kan de Commissie Kwaliteitszorg verzoeken ter zake nader onderzoek in te stellen. De kredietbank is te allen tijde verplicht de commissie Kwaliteitszorg op verzoek inzage te geven in haar dossiers, zulks met in achtneming van de uitgangspunten van de Wet bescherming persoonsgegevens.
- 14.4 Het door het Bestuur genomen besluit. Zulks met inachtneming van het advies van de Commissie Kwaliteitszorg, is bindend voor de kredietbank.
15. De gedragscode is bindend voor de kredietbanken en overige leden van de NVVK die zich met schuldregeling bezighouden.

3 UITGANGSPUNTEN VERNIEUWDE DIENSTVERLENING NVVK

- 1 Betaling van de primaire lasten van klanten door het uitvoeren van verplicht 'stabilisatiebewind'; de opzegtermijn van dit bewind is 6 maanden. Tevens invoering van budgetanalyse.
- 2 Garantie van de betaling van de primaire lasten.
- 3 Klanten moeten kunnen leven op een aanvaardbaar minimum.
- 4 Certificering van de beroepsgroep.
- 5 Communicatie met schuldeisers aan het begin van en tijdens het hulpverlenings-traject.
- 6 Meer aandacht voor preventie, voorlichting en nazorg.

- 7 Schulden oplossen door middel van een saneringskrediet of schuldbemiddeling, waarbij het saneringskrediet vaker en flexibeler wordt ingezet (bijvoorbeeld een aflosperiode van 6 jaar in combinatie met stabilisatiebewind en budgetbegeleiding).
- 8 Bij het aanbieden van een saneringskrediet of een schuldbemiddeling wordt een minimaal bedrag ter aflossing gegarandeerd aan de schuldeisers.
- 9 Landelijke dekking voor verstrekking saneringskredieten en budgetbeheer.
- 10 Gelijkberechtiging van schuldeisers.
- 11 Termijn minnelijke schuldregeling is niet meer leidend (bijvoorbeeld tot 29 jaar: 6 jaar; – van 30 t/m/ 39 jaar: 5 jaar; – van 40 t/m 49 jaar: 4 jaar; – 50 jaar en ouder: 3 jaar)
- 12 Wsnp is geschilbeslechting en het sluitstuk van de schuldsanering. Het zou verkort kunnen worden naar bijvoorbeeld 6 maanden of 2 jaar.

Bijlage 3

Weigeringsgronden toegang Wsnp Recofa mei 2000 en oktober 2005

1 'Aanbevelingen tot toepassing' Wsnp Recofa 2000
(Jaarboek schuldsanering 2003: 246-247)
Artikel 4 Weigeringsgronden

4.1.

Indien gegronde vrees bestaat dat de schuldenaar zijn crediteuren zal benadelen, zal de verzoeker niet worden toegelaten tot de wettelijke schuldsaneringsregeling. Ditzelfde geldt indien gezegd kan worden dat hij de schulden niet te goeder trouw heeft laten ontstaan of onbetaald heeft gelaten. Wat daaronder moet worden verstaan zal zich eerst in de praktijk uitkristalliseren. Wel is duidelijk dat de schuldenaar die kort voor de aanvraag veel schulden maakt, terwijl objectief gezien hiervoor de financiële basis ontbrak, in beginsel niet toegelaten zal worden. Daarbij valt uiteraard wel onderscheid te maken tussen de "flierefluitende schuldenmaker" en de "risiconemende ondernemer".

4.2

Niet te goeder trouw ontstaan zijn in elk geval de schulden uit misdrijf, waaronder met name zijn te noemen de ontnemingsvorderingen, sociale zekerheids- en belastingfraudes alsmede boetes en schadevergoedingen in verband met misdrijven. Niettemin kan een schuldenaar met succes verzoeken om toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling, indien zekere tijd is verstreken na ontdekking van dit misdrijf. Dit sluit ook aan bij de wettelijke verjaringstermijnen van de artikelen 3:309 en 3:310 BW. In uitzonderlijke situaties zal de termijn (veel) korter of (veel) langer kunnen zijn. Bijzondere aandacht verdienen de boete in verband met de vordering tot vergoeding van (immateriële) schade van het slachtoffer van een zedenmisdrijf, inzonderheid het incestslachtoffer.

Met name ten aanzien van deze vorderingen kan het nodig zijn een langere termijn in acht te nemen en daarbij vast te knopen aan de (rechterlijke) vaststelling van de schadevergoedingsvordering of boete., waarbij een rol speelt in welke mate de schuldenaar zich opofferingen heeft getroost om op deze bijzondere schulden af te lossen. Dit neemt echter niet weg dat uiteindelijk –vrijwel elke schuld zich op enig moment leent voor inpassing in een wettelijke schuldsaneringsregeling: "levenslang" is derhalve niet snel aan de orde.

2 'Richtlijnen voor schuldsaneringen' Recofa 2005

Artikel 4 Beoordeling van het verzoekschrift

(Kluwer/Recofa 2005:5)

Het verzoek tot toepassing van de schuldsanering kan worden afgewezen als aannemelijk is dat de schuldenaar ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van schulden niet te goeder trouw is geweest. Van een dergelijke situatie kan onder meer sprake zijn indien:

schulden zijn aangegaan terwijl er gelet op het inkomen en/of vermogen van de verzoeker(s) redelijkerwijs geen uitzicht bestond op aflossing daarvan;

recent nieuwe schulden zijn aangegaan van substantiële aard;

recente schulden voortvloeien uit een verslaving aan bijvoorbeeld gokken, alcohol en/of drugs;

wegens fraude ten onrechte genoten uitkeringen worden teruggevorderd en nog geen vijf jaar zijn verstreken na ontdekking van de fraude;

schulden uit misdrijf of overtreding, waaronder met name zijn te noemen schulden wegens door de rechter bepaalde boetes, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en schulden wegens door de rechter vastgestelde schadevergoedingsplicht aan slachtoffers van misdrijven en nog geen vijf jaar zijn verstreken na ontdekking van het misdrijf. Onder omstandigheden kan een langere termijn in acht genomen worden, met name als het betreft schadevergoeding aan slachtoffers van delicten of onrechtmatig handelen;

transacties voor een substantieel bedrag/en/of meerdere recente transacties (zogenaamde CJIB boetes);

verzoeker een eigen onderneming (eenmanszaak) heeft gevoerd en (nagenoeg) geen boekhouding is bijgehouden;

er vorderingen van de Belastingdienst en/of Bederijfsvereniging zijn die betrekking hebben op een opgelegde boete.

In individuele gevallen kan van deze uitgangspunten afgeweken worden. Alle omstandigheden van het geval worden meegewogen. Het verzoek wordt –op grond van art. 288 lid 1 sub b Fw. – in beginsel afgewezen indien verzoeker geen verblijfsvergunning heeft. Uitgangspunt bij de toelating van schuldenaren met verslavingsproblemen is dat de verslaving al enige tijd 'onder controle' dient te zijn. Dat wil zeggen dat verzoeker al enige tijd geen drugs/alcohol meer gebruikt en/of al enige tijd niet meer gokt. Gedacht kan worden aan een periode van één jaar. De duur van deze periode is onder meer afhankelijk van de ernst en de duur van de verslaving. Dat de verslaving onder controle is, dient te worden bevestigd door een hulpverlener/hulpverlenende instantie.

Voor wat betreft schuldenaren met psychische problemen geldt dat er al enige tijd voldoende hulp/vangnet dient te zijn.

Bijlage 4

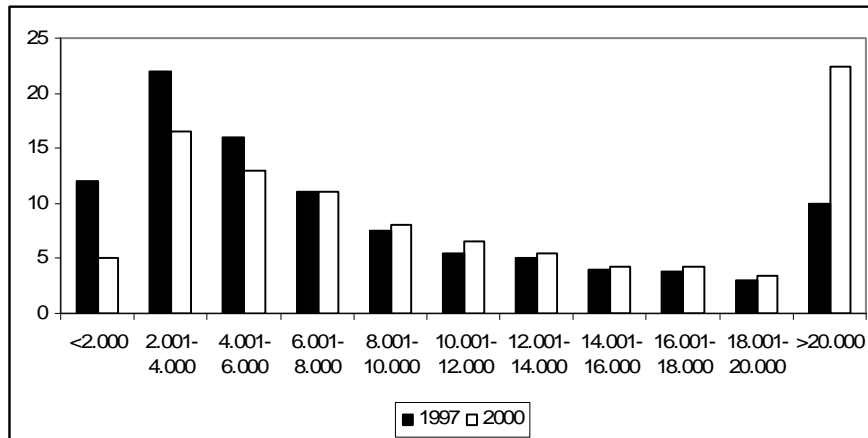
Figuren en data hoofdstuk 5 zonder inflatiecorrectie

1 Totale schuld

Gemiddelde totale schuld in 1997 was € 9.950 en in 2000 € 15.004.

Mediaan totale schuld in 1997 was € 6.044 en in 2000 € 8.837.

Figuur 19: Totale schuld per 2000 euro (niet gecorrigeerd voor de inflatie) in procenten



Tabel 25: Gemiddelde schuld in euro's van de verschillende huishoudtypen in 1997 en 2000 bij de onderzochte organisaties zonder inflatiecorrectie

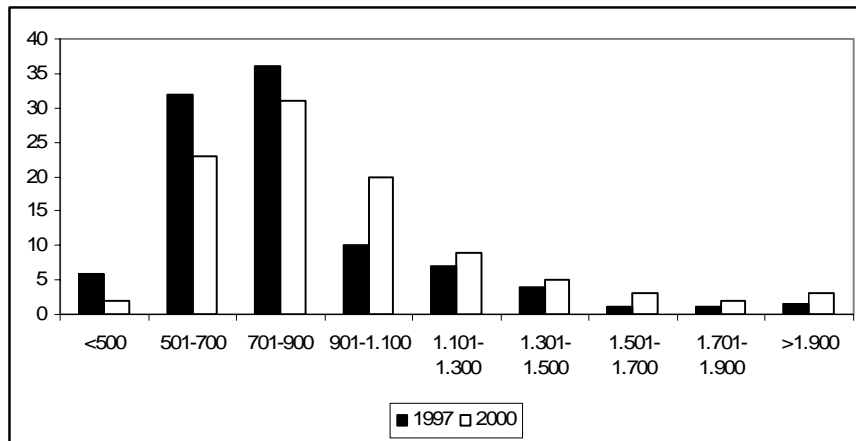
	1997	2000
eenpersoons zonder kind	8.659	14.835
eenpersoons met kind	8.920	15.210
tweepersoons zonder kind	15.673	18.001
tweepersoons met kind	11.693	16.944
alle huishoudens	9.950	15.004

2 Inkomen

Gemiddeld netto inkomen in 1997 was € 874 en in 2000 € 968.

Mediaan netto inkomen in 1997 was € 766 en in 2000 € 852.

Figuur 20: Netto maandinkomen per 200 euro zonder inflatiecorrectie in procenten

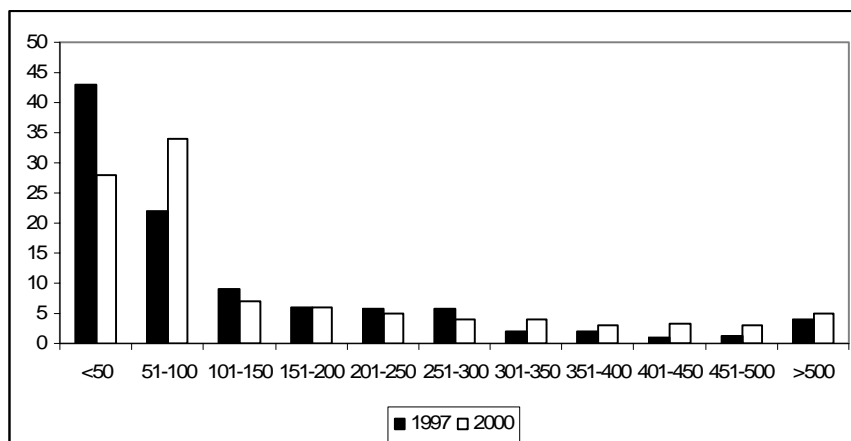


3 Aflossingscapaciteit

Gemiddelde aflossingscapaciteit in 1997 was € 124 en in 2000 € 171

Mediaan aflossingscapaciteit in 1997 was € 53 en in 2000 € 60

Figuur 21: Aflossingscapaciteit in 1997 en 2000 bij de onderzochte organisaties (niet voor inflatie gecorrigeerd)



Bijlage 5

Parlementaire behandeling Wsnp³

1 mei 1986	Instelling commissie ter advisering omtrent eventuele herziening van de Faillissementswet (commissie Mijnsen)
1988	Huls publiceert als ambtenaar van EZ het rapport Van liquidatie tot rehabilitatie: een beleidsgerichte verkenning naar de toepassingsmogelijkheden van het Amerikaanse faillissementsrecht voor particulieren. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
24 oktober 1989	Commissie Mijnsen overhandigt eindrapport aan Minister van Justitie (<i>Kamerstukken II</i> , 1989/90, 21 362, nr. 1)
21 december 1989	Tweede Kamer aanvaardt met algemene stemmen de motie Biesheuvel omtrent de wenselijkheid van een wettelijke schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen (<i>Kamerstukken II</i> , 17 897, nr. 19)
21 december 1990	SER brengt advies uit over de schuldsanering van natuurlijke personen
28 december 1992	Indiening bij TK van wetsvoorstel 22 969 (Wijziging van de faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen)
1 oktober 1993	Indiening bij TK van wetsvoorstel 23 429 (Inwerking-treding van en aanpassing van wetgeving aan de wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen) ; de (eerste) invoeringswet.
3 oktober 1995	Tweede Kamer aanvaardt wetsvoorstellen 22 969 en 23 429 met algemene stemmen
11 oktober 1995	Wetsvoorstel 22 969 en 23 429 ingediend bij EK
16 april 1996	Wetsvoorstellen stuiten op kritiek in EK
18 december 1996	Werkgroep Insolad/Recofa/NVVK/ Prof. Huls (commissie schone lei I) overhandigt adviesrapport aan minister van Justitie
11 juli 1997	Behandeling van de wijziging van enige onderdelen van het voorstel van wet tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen (kortweg: de novelle schuldsanering in Ministerraad)
5 september 1997	Spoedadvies Raad van State

3 Overzicht is grotendeels overgenomen van G. Lankhorst.

13 oktober 1997	Indiening van de novelle schuldsanering bij TK (wetsvoorstel 25 672)
30 januari 1998	Behandeling van de tweede invoeringswet in de Ministerraad (wetsvoorstel 25 961)
24 maart 1998	TK aanvaardt novelle (25 672) met algemene stemmen
23 juni 1998	EK aanvaardt wetsvoorstellen 22 969, 23 429 en 25 672 met algemene stemmen
30 juni 1998	EK aanvaardt wetsvoorstel 25 961
23 juli 1998	Uitgiftedatum Staatsblad (Wet van 25 juni 1998, Stb. 445 = 22 969; Wet van 25 juni 1998, Stb. 446 = 23 429; Wet van 25 juni 1998, Stb. 447 = 25 672; Wet van 1 juli 1998, Stb. 448 = 25 961)
1 december 1998	Inwerkingtreding schuldsaneringsregeling
31 mei 2001	Evaluatie Wsnp naar TK gestuurd
15 maart 2002	Reactie Kabinet op wetsevaluatie naar TK
3 juli 2002	Behandeling reactie Kabinet op wetsevaluatie door TK
25 juli 2003	Instelling commissie Schone lei II
16 december 2004	Indiening bij TK an wetsvoorstel 29 942 om de Wsnp te wijzigen
13 maart 2006	Indiening bij TK van nota van wijziging op wetsvoorstel 29 942

Bijlage 6

Voorwaarden tot aannname van een akkoord

Deze bijlage bevat de artikelen uit de eerste en derde titel van de faillissementswet die betrekking hebben op de aannname van een akkoord.

Art. 145 Fw (eerste titel)

In art. 145 Fw is opgenomen dat voor het opleggen van een akkoord is vereist: 'de toestemming van de gewone meerderheid van de ter vergadering verschenen erkende en voorwaardelijk toegelaten concurrente schuldeisers, die tezamen ten minste de helft van het bedrag van de door geen voorrang gedekte erkende en voorwaardelijk toegelaten schuldvorderingen vertegenwoordigen'.

Art. 146 Fw (eerste titel)

In afwijking hierop is in art.146 Fw opgenomen dat de rechter-commissaris op verzoek van de schuldenaar of de curator een aangeboden akkoord kan vaststellen als ware het aangenomen, als:

'(a) drie vierde van de ter vergadering verschenen erkende en voorwaardelijk toegelaten concurrente schuldeisers voor het akkoord hebben gestemd; en (b) de verwerping van het akkoord het gevolg is van het tegenstemmen van een of meer schuldeisers die, alle omstandigheden in aanmerking genomen en in het bijzonder het percentage dat die schuldeisers, zou de boedel worden vereffend, naar verwachting aan betaling op hun vordering zullen ontvangen, in redelijkheid niet tot dit stemgedrag hebben kunnen komen'.

Art. 332 Fw lid 3 (derde titel)

Deze voorwaarden zijn strakker dan de voorwaarden die in de Wsnp zijn opgenomen art. 332 lid 3 Fw:

'(a) de toestemming van de gewone meerderheid van de ter vergadering verschenen erkende en voorwaardelijk toegelaten schuldeisers van vorderingen waaraan voorrang is verbonden, welke tezamen ten minste de helft van het totale bedrag van hun vorderingen vertegenwoordigen; en (b) de toestemming van de gewone meerderheid van de ter vergadering verschenen erkende en voorwaardelijk toegelaten concurrente schuldeisers, welke tezamen ten minste de helft van het totale bedrag van hun vorderingen vertegenwoordigen.'

Art. 332 Fw lid 4 (derde titel)

In afwijking hierop kan de schuldenaar of de bewindvoerder de rechter-commissaris verzoeken een aangeboden akkoord vaststellen als ware het aangenomen, als: '(a) drie vierde van de schuldeisers van vorderingen waaraan voorrang is verbonden en drie vierde van de concurrente schuldeisers voor het akkoord hebben gestemd; en (b) de verwerping van het akkoord het gevolg is van het

tegenstemmen van een of meer schuldeisers die, alle omstandigheden in aanmerking genomen en in het bijzonder het percentage dat die schuldeisers, zou de toepassing van de schuldsaneringsregeling worden voortgezet, naar verwachting aan betaling op hun vorderingen zullen ontvangen, in redelijkheid niet tot dit stemgedrag hebben kunnen komen.'

Bijlage 7

Definities

Aflossingscapaciteit

Het bedrag dat schuldenaren na aftrek van het VTLB maandelijks overhouden voor het aflossen van hun schulden.

Afkooppercentage

Het percentage van de totale vordering dat crediteuren door middel van een schuldregeling terugbetaald krijgen.

Budgethulp

Begeleiding die is gericht op het aanleren van vaardigheden die de schuldenaar in staat stellen zijn financiële huishouding zelfstandig adequaat te beheren.

Inkomen

Het netto-bedrag dat een schuldenaar aan uitkering of uit salaris ontvangt, inclusief vakantietoeslag

Natuurlijke verbintenis

Overeenkomst die crediteuren niet in rechte kunnen afdwingen.

Problematische schuldsituatie

De toestand waarin een schuldenaar naar zijn eigen mening (en die van een eventuele schuldhulpverlener) niet in staat is om na betaling van de vaste lasten en noodzakelijke huishoudelijke uitgaven zijn betalingsverplichtingen na te komen en er geen mogelijkheden zijn om tot een passende oplossing te komen door te bezuinigen, zijn inkomen te laten stijgen en/of het schuldenpakket te (her)financiering en/of overeenstemming te bereiken tot een gepast uitstel van betaling.

Psychosociale begeleiding

Begeleiding die is gericht op het bewerkstelligen van een gedragsverandering om te voorkomen, dat de schuldenaar na afloop van een schuldregeling opnieuw schulden maakt.

Schuldregeling

Een regeling die een schuldenpakket volledig moet oplossen. Zij kan een wettelijke basis hebben (wettelijke schuldregeling) of een minnelijke basis (minnelijke schuldregeling).

Minnelijke schuldregeling

Een schuldregeling die wordt uitgevoerd door (een medewerker van) een schuldhulpverlenende organisatie, die de schuldenaar en crediteuren door middel van een ondertekende schuldregelingsovereenkomst bindt aan afspraken, die ertoe leiden dat de problematische schuldsituatie van de schuldenaar wordt opgelost. Een minnelijke schuldregeling kan de vorm van een schuldsanering of een schuldbemiddeling hebben.

Minnelijke schuldsanering

Een minnelijke schuldregeling waarbij een schuldenpakket volledig wordt opgelost door verstrekking van een saneringskrediet.

Minnelijke schuldbemiddeling

Een minnelijke schuldregeling waarbij een schuldenpakket volledig wordt opgelost door een regeling te treffen op grond waarvan de schuldenaar maandelijks een bedrag aflost gedurende de looptijd.

Wettelijke schuldsanering

Een schuldregeling die, op grond van de derde titel van de faillissementswet (de Wsnp), wordt uitgevoerd door een door de rechtbank benoemde bewindvoerder, waar de crediteuren, op basis van een vonnis, gedwongen aan moeten meewerken en waarbij eventueel resterende bedragen na afloop worden omgezet in natuurlijke verbintenissen.

Slagingspercentage

Het percentage van alle verzoeken bij een minnelijke schuldhulpverlenende organisatie om een minnelijke schuldregeling, dat na een intakegesprek uitmondt in een schuldregeling.

Schuldhulpverlening

De verzameling van uitvoerders van schuldregelingen. Zij omvat zowel minnelijke als wettelijke schuldhulpverlening.

Minnelijke schuldhulpverlening

De verzameling van uitvoerders bij de uitvoering van minnelijke schuldregelingen.

Wettelijke schuldhulpverlening

De verzameling van uitvoerders bij de uitvoering van wettelijke schuldsaneringen

Totale schuld

De optelsom van alle schulden die een huishouden heeft, exclusief eventuele hypotheekschulden. In plaats van totale schuld wordt ook wel de term *schuldenlast* gebruikt.

Vrij te laten bedrag (VTLB)

Het bedrag dat de schuldenaar beschikbaar heeft voor de noodzakelijke kosten van levensonderhoud en vaste lasten.

Curriculum vitae

Nadja Jungmann studeerde in 1998 af als Bestuurskundige aan de Universiteit Leiden. Daaropvolgend is zij als AIO gaan werken bij het E.M. Meijers Instituut voor Wetenschappelijk Onderzoek van de rechtenfaculteit van dezelfde universiteit. Vanaf 1999 heeft zij in deeltijd aan haar promotie gewerkt en in deeltijd andere projecten uitgevoerd. Zo heeft zij ondermeer bij het Wodc meegewerkt aan de wetsevaluatie van de Wsnp en aan de Erasmus Universiteit Rotterdam opdrachtonderzoek uitgevoerd voor onder andere het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening. In 2002 is zij in dienst getreden bij de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam. Daar heeft zij, mede in opdracht van het Ministerie van Justitie, de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand opgezet. Deze voert zij inmiddels samen met anderen uit. Naast haar werk als onderzoeker maakte zij in de periode 1998-2002 als fractievoorzitter deel uit van de gemeenteraad van de voormalige gemeente 's-Graveland.

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn in 2005 en 2006 verschenen:

- MI-84 J.H. Crijns, P.P.J. van der Meij & G.K. Schoep (red.), *De taak van de strafrechtswetenschap*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, ISBN 90 5454 554 2
- MI-85 G.K. Schoep & P.M. Schuyt, *Instrumenten ter ondersteuning van de rechter bij straftoemeting*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, ISBN 90 5850 107 8
- MI-86 M.E. Koppenol-Laforce (red.), *De Europese vennootschap (SE) in de praktijk*, Deventer: Kluwer, ISBN 90 13023 22 3
- MI-87 A.P.A. Broeders, *Ontwikkelingen in de criminalistiek. Van vingerspoot tot DNA-profiel B van zekerheid naar waarschijnlijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, ISBN 90 5454 576 3
- MI-88 I.S.J. Houben, *Contractdwang* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2005, ISBN 90 1302 715 6
- MI-89 T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Recht realiseren. Bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels*, Deventer: Kluwer 2005, ISBN 90 130 2811 X
- MI-90a L. Reurich, *De articulatie van gedragsnormen. Deel I: normen van vaagheid*, Deventer: Kluwer 2005
- MI-90b L. Reurich, *De articulatie van gedragsnormen. Deel II: vaagheid van normen* (diss. Leiden), Kluwer: Deventer 2005, ISBN 90 1302 776 8
- MI-91 R. Haveman & H. Wiersinga, *Langs de randen van het strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, ISBN 90 5850 116 7
- MI-92 P.C. van Es, *De actio negatoria. Een studie naar de rechtsvorderlijke zijde van het eigendomsrecht*, (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, ISBN 90 5850 131 0.
- MI-93 R.W.M. Giard, *Aansprakelijkheid van artsen. Juridische theorie en medische praktijk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, ISBN 90 5454 633 6
- MI-94 W. den Ouden (red.), *Staatssteun en de Nederlandse rechter*, Deventer: Kluwer 2005, ISBN 90 1303 063 7
- MI-95 F. Hamburg, *Een computermodel voor het ondersteunen van euthanasiebeslissingen*, (diss. Leiden), Antwerpen: Maklu 2005, ISBN 90 4660 020 3
- MI-96 J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden?*, (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Productions 2005, ISBN 90 5850 147 7
- MI-97 J.A.A. Adriaanse, *Restructuring in the shadow of the law. Informal reorganisation in the Netherlands*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2005, ISBN 90 1303 156 0
- MI-98 A.O. Lubbers, M. Schuver-Bravenboer & H. Vording (red.), *Opstellen fiscaal overgangsbeleid*, Deventer: Kluwer 2005, ISBN 90 1303 212 5
- MI-99 V. Van Den Eeckhout, C.J. Forder, E. Hooghiemstra, E. Nicolai & S.K. van Walsum, *Transnationale gezinnen in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, ISBN 90 5454 652 2
- MI-100 Jubileumboek
- MI-101 G.C. Coteanu, *Cyber Consumer Law. State of the Art and Perspectives*, (diss. Leiden) 2005, Roemenië: Humanitas 2005, ISBN 973 50 1106 9
- MI-102 BWKJ-21: E.M. Hoogervorst, I.S.J. Houben, P. Memelink, J.H. Nieuwenhuis, L. Reurich & G.J.M. Verburg, *Rechtseenheid en vermogensrecht*, Deventer: Kluwer 2005, ISBN 90 1303 097 1
- MI-103 A. Tsoutsanis, *Het merkepot te kwader trouw*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2005, ISBN 90 13 03252 4
- MI-104 E.C.C. Punselie, *Voor een pleegkind met recht een toekomst*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2006, ISBN 90 13 03328 8
- MI-105 A. Hendriks, *In beginsel. De gezondheidsrechtelijke beginselen uitgediept*, (oratie Leiden), Leiden: NJCM-boekerij 2006, ISBN 90 6750 046 1
- MI-106 T. Barkhuysen, *Eenheid en coherentie van rechtsbescherming in de veellagige Europese rechtsorde*, (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 2006, ISBN 90 1303 568 X
- MI-107 N.J.H. Huls & Z.D. Laclé, *Meer macht voor de consument?*, Deventer: Kluwer 2006, ISBN 90 5454 697 2

- MI-108 K.J.O. Jansen, *Het kennisvereiste bij gevaarzetting*, Den Haag: Jongbloed 2006, ISBN 90 70062 399
- MI-109 T.J. de Graaf, *Exoneraties in (ICT-)contracten tussen professionele partijen*, Deventer: Kluwer 2006, ISBN 90 1303 660 0
- MI-110 N. Jungmann, *De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, ISBN 90 8728 004 1

Zie voor de volledige lijst van publicaties: www.law.leidenuniv.nl/onderzoek