



Centraal Bureau voor de Statistiek

Raad voor Rechtsbijstand



Bureau Wsnp

L. Combrink-Kuiters & S.L. Peters (RvR) en B. Nauta & M. Vlemmings (CBS)

Monitor Wsnp

Tiende meting
over het jaar 2013

Utrecht/Den Haag 2014

Monitor Wsnp

Tiende meting over het jaar 2013

Utrecht/Den Haag 2014

Lia Combrink-Kuiters en Susanne Peters (Raad voor Rechtsbijstand)
Bert Nauta en Mark Vlemmings (Centraal Bureau voor de Statistiek)

Monitor Wsnp

Tiende meting over het jaar 2013

Lia Combrink-Kuiters en Susanne Peters (Raad voor Rechtsbijstand)
Bert Nauta en Mark Vlemmings (Centraal Bureau voor de Statistiek)

ISBN: 978-94-6240-135-8

Dit boek is een uitgave van:
Wolf Legal Publishers (WLP)
Postbus 31051
6503 CB Nijmegen
Tel: 013-5821366
E-Mail: info@wolfpublishers.nl
www.wolfpublishers.com

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van artikel 16B en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet 1912 dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

No part of this book may be reproduced without written permission from the publisher or author.

© L. Combrink-Kuiters, S.L. Peters, B. Nauta & M. Vlemmings, WLP 2014

Inhoudsopgave

1 Inleiding	5
2 De Wsnp: ontwikkelingen sinds de negende meting	7
3 Van aanvraag tot uitstroom: de cijfers	11
3.1 Aanvragen	11
3.2 Afwijzingen en niet-ontvankelijkverklaringen	13
3.2.1 Afwijzingen	13
3.2.2 Niet-ontvankelijkverklaringen	15
3.3 Instroom	16
3.3.1 Aantallen	16
3.3.2 Omzettingen van faillissement in schuldsanering	18
3.3.3 Kenmerken	19
3.3.4 Boedelinkomen en schuldenlast	21
3.3.5 Ontstaan van schulden	22
3.3.6 Weigeringsgronden	23
3.3.7 Voortraject schuldsanering	24
3.4 Proces	25
3.4.1 Lopende zaken	25
3.4.2 Bewindvoerders	26
3.5 Uitkomsten	30
3.5.1 Einduitkomst naar startjaar	30
3.5.2 Doorlooptijd	33
4 Beëindigde schuldsaneringen naar looptijd en aanvullend onderzoek naar de vereenvoudigde procedure	35
4.1 Kwantitatieve gegevens looptijd per zaaksoort	35
4.2 Onderzoek naar de vereenvoudigde procedure	37
5 Dwangakkoorden, moratoria en voorlopige voorzieningen	43
5.1 De drie wettelijke voorzieningen binnen het minnelijk traject	43
5.2 Aantal toepassingen van de drie voorzieningen	43
5.2.1 Aantallen	43
5.2.2 Uitkomsten	44
5.3 Verschillen tussen de rechtbanken	47
5.3.1 Instroom per rechtbank, gecorrigeerd voor inwoneraantal	47
5.3.2 Afdoeningswijzen per rechtbank	49
5.4 Kosten en baten toevoegingen bewindvoerders	50

6 Instroom en afdoening in hoger beroep	51
6.1 Inleiding	51
6.2 Instroom	51
6.3 Uitspraken van het hof inzake weigering toepassing Wsnp en tussentijdse beëindigingen	53
6.4 Instroom Wsnp na hoger beroep	55
7 Quick scan oorzaken dalende instroom in de Wsnp	57
7.1 Aanleiding tot het onderzoek, onderzoeksvraagstelling en methode van onderzoek	57
7.2 Effecten van de Wgs op de instroom in de Wsnp	59
7.3 Toename van mogelijkheden binnen het minnelijk traject	66
7.4 Toename van beschermingsbewind als mogelijke oorzaak voor dalende instroom Wsnp	67
7.5 Conclusie	70
8 Samenvatting	73
Bijlage 1	81
Samenstelling begeleidingscommissie	
Bijlage 2	83
Tabellen horend bij hoofdstuk 3, 4 en 6	
Bijlage 3	87
Onderzoeksverantwoording CBS	
Bijlage 4	91
Figuren en tabellen horend bij hoofdstuk 5 en 7	
Bijlage 5	97
Tabellen horend bij hoofdstuk 6	
Bijlage 6	99
Overzicht inhoud en aanvullend onderzoek eerdere edities van de Monitor Wsnp	
Bijlage 7	103
Procedure Wsnp	

1 Inleiding

In augustus 2005 is de eerste monitor Wsnp (Wet schuldsanering natuurlijke personen) verschenen. Dit jaarlijks uit te brengen instrument heeft als doel de stand van zaken te rapporteren aangaande de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en de effectiviteit daarvan kritisch te volgen. Deze wet, die sinds 1 december 1998 van kracht is en per 1 januari 2008 aanzienlijk is gewijzigd, behelst een saneringsregeling, specifiek gericht op natuurlijke personen die in ernstige betalingsmoeilijkheden verkeren. Met de Wsnp wil men voorkomen dat natuurlijke personen tot in lengte van dagen door schuldeisers achtervolgd worden, wanneer zij eenmaal in een problematische financiële situatie terecht zijn gekomen. De Wsnp-monitor omvat een vaste kern van gegevens die jaarlijks geactualiseerd worden, naast een aantal, per jaar wisselende, thema's. De onderzoeksagenda wordt in samenspraak met de begeleidingscommissie vastgesteld (zie bijlage 1 voor de samenstelling hiervan). In het najaar van 2013 is aan de onderzoekers van de Raad voor Rechtsbijstand (verder te noemen de Raad), die vanaf de zevende meting over het jaar 2010 verantwoordelijk zijn voor een substantieel deel van de rapportage, verzocht (middels een quick scan) specifiek onderzoek te doen naar de vereenvoudigde procedure en naar de mogelijke oorzaken van de dalende instroom in de Wsnp. Informatie over de instroom en de wijze van afdoening in hoger beroep – in de vorige meting nog als aanvullend onderzoek gepresenteerd – zal vanaf nu een vast onderdeel uitmaken van de monitor.

Dit rapport vormt het resultaat van de tiende meting en kijkt terug op de afgelopen vijf jaar. Slecht ten aanzien van de instroom in de Wsnp en het aantal lopende zaken wordt een langere termijn gehanteerd (figuren 3.3 en 3.7). Ook de figuren over boedelinkomen en schuldenlast (3.5 en 3.6) verschaffen meer inzicht wanneer de gegevens over een langere periode worden weergegeven.

Deze meting omvat de volgende onderdelen.

Allereerst wordt een update gegeven van de vaste set gegevens, te weten:

- de ontwikkelingen op het gebied van de Wsnp in het gerapporteerde jaar (hoofdstuk 2);
- het aantal aanvragen en afwijzingen vanaf 2009: in totaal en naar rechtbank uitgesplitst (paragrafen 3.1 en 3.2);¹

1 Net als bij de vorige editie, wordt ook in de tiende meting gebruik gemaakt van gegevens die door de heer E. Meeuwisse en mevrouw E. Robberse gegenereerd zijn uit de onderzoeksdatabase van de rechtspraak (ODB). Dit geldt ook voor de gegevens ten behoeve van hoofdstukken 5 en 6. Cijfers van de voorgaande jaren in de meerjarenoverzichten van deze monitor zijn, waar sprake was van kleine afwijkingen, vervangen door de meest recente cijfers afkomstig uit de ODB.

- de gegevens uit de Centrale Database Schuldsanering (CDS, deze database bevat eveneens gegevens van de 285-verklaringen) van de Raad, Bureau Wsnp (paragrafen 3.3 tot en met 3.5), inclusief de ontwikkeling van het totaal aantal faillissementen en een onderzoek naar de verschillen tussen kortlopende en langlopende schuldsaneringen (hoofdstuk 4);
- het aantal dwangakkoorden, moratoria en voorlopige voorzieningen vanaf 2009, in totaal en van het meest recente jaar per rechtbank uitgesplitst, op basis van de gegevens die door het Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak (LDCR) zijn verstrekt. Het gaat hier om de aantallen van de verzoeken, toekenningen, afwijzingen, intrekkingen en niet-ontvankelijkverklaringen tot en met 2013 (hoofdstuk 5).

Daarnaast worden de resultaten besproken van aanvullend onderzoek dat gedaan is naar de vereenvoudigde procedure (paragraaf 4.2) en de afdoening in hoger beroep (hoofdstuk 6). Ten behoeve van deze monitor is tevens een quick scan uitgevoerd naar de mogelijke oorzaken van de dalende instroom in de Wsnp (hoofdstuk 7).

Omdat deze monitor een *update* vormt van de cijfers uit de negende meting, worden uitsluitend de nieuwe gegevens en de eventuele trends beschreven. Informatie van de jaren daarvoor (in de regel vanaf 2009) wordt wel in een aantal tabellen en figuren weergegeven, maar niet opnieuw in de tekst beschreven. Voor de lezer die niet geheel ingevoerd is in de materie van de Wsnp is in bijlage 7 een korte beschrijving opgenomen van de procedure.

Nieuw dit jaar is dat de cijfers van de instroom zowel in eerste instantie als in hoger beroep, alsmede de instroom van de drie wettelijke voorzieningen zullen worden gerelateerd aan het aantal inwoners per arrondissement en per ressort.

2 De Wsnp: ontwikkelingen sinds de negende meting

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste ontwikkelingen over het gerapporteerde jaar geschetst, die van invloed zijn geweest of in de toekomst kunnen zijn op de uitvoering van de Wsnp.

Nieuwe vergoedingssystematiek

Per 1 oktober 2013 is een nieuwe vergoedingssystematiek voor bewindvoerders in werking getreden. Doel van deze wijziging was te garanderen dat bewindvoerders in iedere Wsnp-zaak de totale vergoeding, waarop zij recht hebben, ook daadwerkelijk krijgen uitgekeerd. Daarbij mocht de nieuwe systematiek geen extra kosten voor de centrale overheid met zich meebrengen.

In de oude situatie kon de bewindvoerder altijd rekenen op een door de Raad vastgestelde en uitbetaalde subsidie. Of zij de tweede vergoedingencomponent, het salaris uit de boedel, konden incasseren, was minder zeker.

In veel gevallen lukt dat alleen door de schuldenaar een maandelijkse afdracht te laten doen. Dat ging dan geregeld ten koste van het vrij te laten bedrag, dat daarmee lager kwam te liggen dan in de Wsnp gebruikelijk is.

In de zaken die vanaf 15 maart 2013 zijn gestart, tracht de bewindvoerder de totale vergoeding (het vaste bedrag, een looptijdafhankelijke component en eventuele extra vergoedingen) op de boedel te verhalen. Indien het boedelsaldo dat niet toelaat, kan hij het restant als subsidie declareren bij de Raad.

Het gevolg hiervan is wel dat de uitdeling aan crediteuren lager kan uitpakken dan voorheen het geval was. Dit kan de 'stok-achter-de-deurwerking' van de Wsnp versterken, zeker indien tijdens het minnelijk traject een poging wordt ondernomen om weigerende crediteuren via een verzoek om een dwangakkoord alsnog tot medewerking te dwingen. Uit de jurisprudentie blijkt namelijk dat de vergelijking tussen de te verwachten opbrengst (voor crediteuren) van een minnelijke en wettelijke schuldsanering, voor de rechtbank de belangrijkste afweging is bij de beoordeling van zo'n verzoek. De werklast voor de rechtbank is door de nieuwe vergoedingssystematiek toegenomen.

De Wsnp: ontwikkelingen sinds de negende meting

Mede op basis van onderzoek naar boedelsaldi bij het einde van de looptijd van Wsnp-zaken, is de verwachting dat de totale vergoeding in veel gevallen uit de boedel betaald kan worden. Het aantal gevallen waarin alsnog een subsidie moet worden uitgekeerd, lijkt beperkt te blijven.

De nieuwe systematiek kan dus voor vier stakeholders gunstige effecten hebben:

- de bewindvoerder krijgt in alle gevallen de totale vergoeding uitbetaald;
- de schuldenaar behoudt tijdens de schuldsanering vaker het totale vrij te laten bedrag zoals dat is berekend op basis van de zogenaamde Recofa2-methode;
- er kunnen vaker minnelijke akkoorden worden gesloten, doordat crediteuren eerder worden aangezet tot rationeel gedrag;
- door de centrale overheid kan de systematiek een kostenbesparing met zich meebrengen. De omvang daarvan is volume-afhankelijk en dus moeilijk te voorspellen.

De Raad zal de effecten de komende jaren gaan monitoren.

Klachtenregeling

Per 15 maart 2013 is een aanvullende set instrumenten in werking getreden om de kwaliteit van de bewindvoerder Wsnp te borgen.

De Raad stelde een adviescommissie in die klachten over bewindvoerders afhandelt. Daarbij gaat het nadrukkelijk niet om formele beslissingen van bewindvoerders in het kader van lopende Wsnp-zaken. Daarvoor kent de wet immers de klachtprocedure bij de rechter-commissaris op basis van artikel 317 tot en met 320 Fw.

Uit onderzoek bleek dat de rechtbanken zeer verschillend omgingen met klachten op basis van artikel 317 Fw. De Raad voor Rechtsbijstand achtte, in samenspraak met de bewindvoerdersbranche en de rechtspraak, een toegankelijke en uniforme klachtenregeling een opportune aanvulling van het kwaliteitsinstrumentarium. Onafhankelijke beoordeling van klachten door een adviescommissie is een gangbare manier om zo'n procedure vorm te geven.

De adviescommissie van de Raad behandelt niet de klachten die over formele beslissingen gaan, maar wel de klachten aangaande gedrag, bejegening of ethische kwesties. Ter ondersteuning van de klachtenprocedure, introduceerde de Raad daarnaast een gedragscode voor bewindvoerders. Die geeft richting aan het handelen van de beroepsgroep, helpt andere betrokkenen om gedragingen te beoordelen en dient als referentiekader voor de klachtencommissie om zich een oordeel te vellen over klachten.

2 Recofa is een landelijk overlegorgaan van rechters-commissaris in faillissementen en surseances van betaling.

De Raad heeft in een reglement voor de afhandeling van zulke klachten de procedurele kaders vastgelegd. Zorgvuldigheid is immers juist in zulke gevoelige kwesties van groot belang. De verwachting was dat het aantal klachten beperkt zou blijven, omdat de bewindvoerder eerst zelf moet proberen een oplossing te realiseren.³ Die verwachting werd bewaarheid. Of dit te wijten is aan een beperkte bekendheid met deze mogelijkheid, is niet nader onderzocht.

De Klachtencommissie brengt in het voorjaar van elk kalenderjaar aan de Raad verslag uit van haar werkzaamheden over het voorliggende jaar.

Eigen bijdrage

De versterking van het stok-achter-de-deureffect van de Wsnp om het gebruik van het minnelijk traject te bevorderen, werd weer bedreigd door aanpassing van de eigen bijdragen in het kader van gesubsidieerde rechtsbijstand. Die zijn eveneens per 1 oktober 2013 sterk verhoogd. Juist bij rechtzoekenden met schulden kan dat tot gevolg hebben dat zij de weg van het dwangakkoord niet zullen bewandelen.

Herziening Faillissementswet

In 2013 werden ook de contouren zichtbaar van een wetsvoorstel voor aanpassing van de Faillissementswet. Omdat de Wsnp de derde titel van de Faillissementswet vormt, is aannemelijk dat de voorgestelde wijzigingen ook de uitvoering van de wettelijke schuldsaneringsregeling zullen raken.

Ook dit onderwerp zal de komende tijd de aandacht van de Raad blijven houden.

3 Als voorwaarde voor het in behandeling nemen van een klacht door de Klachtencommissie geldt dat een klacht eerst aan de bewindvoerder moet zijn voorgelegd. De bewindvoerders hebben (in het kader van de kwaliteitscriteria die door Bureau Wsnp worden gesteld) allemaal een klachtenregeling. Alleen indien de uitkomst van zo'n procedure onbevredigend is voor de saniet, komt de klachtenprocedure in beeld.

3 Van aanvraag tot uitstroom: de cijfers

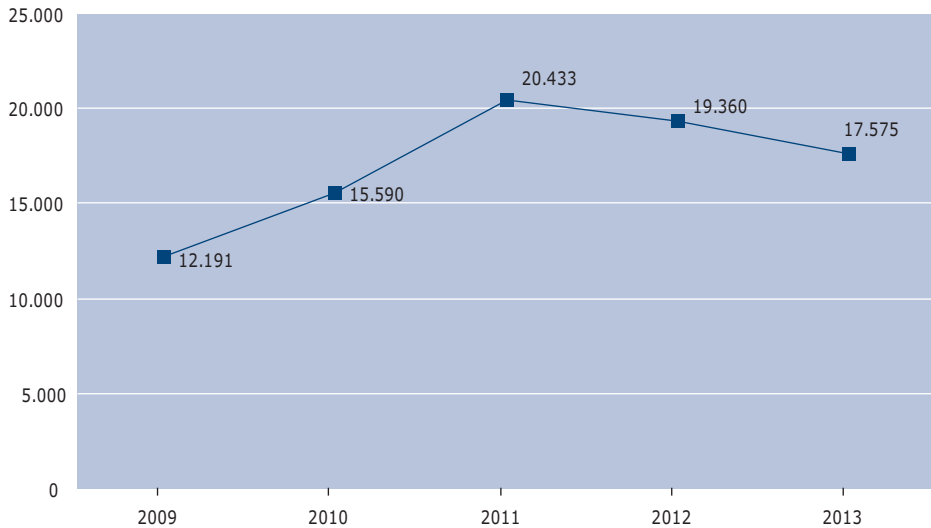
3.1 Aanvragen

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van het aantal verzoeken tot toelating tot de Wsnp vanaf 2009 in kaart gebracht. Daarnaast wordt eveneens voor deze periode de ontwikkeling weergegeven van het aantal afgewezen verzoeken tot toelating en het aantal niet-ontvankelijkverklaringen. Deze cijfers geven niet alleen inzicht in de toestroom, maar ook in de verschillen van toelating tussen de rechtbanken onderling. Omdat deze monitor betrekking heeft op het jaar 2013, wordt de rechtbankindeling gehanteerd die geldt na de 'herziening gerechtelijke kaart' en na de opsplitsing van Oost-Nederland in Gelderland en Overijssel per 1 april 2013. Om een vergelijking over de jaren heen toch mogelijk te maken, zijn de cijfers van de voorgaande jaren ook volgens deze nieuwe indeling herberekend en weergegeven. Bij zo'n vergelijking dient men in ogenschouw te nemen dat bij samenvoelingen van rechtbanken bepaalde gedragseffecten kunnen optreden. Het is niet ondenkbaar, dat daar waar een 'strengere' rechtbank een fusie aangaat met een 'soepele' rechtbank, de extremen door de interne communicatie en gedeeld ondersteunend personeel afgevlakt worden.

In 2012 is er sprake geweest van een trendbreuk inzake het aantal verzoeken tot toelating tot de Wsnp: de stijging waarvan sinds 2008 sprake was, sloeg om in een daling. Sinds de vorige meting is dit aantal verder gedaald tot een totaal van ruim 17.500.⁴ Alhoewel dit aantal 9% minder bedraagt dan in 2012, ligt het nog fors boven het niveau van 2009 en 2010. Ten opzichte van 2009 valt in 2013 een toename te zien van het aantal verzoeken tot toelating tot de Wsnp van 44%. Mogelijke verklaringen voor de daling van het aantal verzoeken in de afgelopen jaren komen in hoofdstuk 7 van deze monitor aan bod.

⁴ De aantallen worden weergegeven exclusief omzettingen faillissement.

Figuur 3.1 Totaal aantal verzoeken toelating Wsnp, 2009 tot en met 2013



Bron: ODB.

Onder de aanvragen vallen ook de *pro forma* verzoeken die verplicht zijn bij de verzoeken voor een voorlopige voorziening, een moratorium of een dwangakkoord (zie verder paragraaf 5.2.1). Dat deze instrumenten steeds vaker worden toegepast, verklaart eveneens een deel van de stijging van het totaal aantal ingediende Wsnp-verzoeken sinds 2009, maar het verklaart geenszins de daling die in 2012 en 2013 plaatsvond.⁵

Per rechtbank

In tabel B2.1 van bijlage 2 zijn de verzoeken tot toelating tot de Wsnp naar rechtbank uitgesplitst. Gemiddeld over het hele land, kwamen er in 2013 132 aanvragen binnen per 100.000 inwoners. De afzonderlijke rechtbanken laten een wisselend beeld zien. Wanneer gecorrigeerd is voor inwoneraantal, is te zien dat in Amsterdam de meeste aanvragen (197 per 100.000 inwoners) binnenkwamen, terwijl in Oost-Brabant de minste aanvragen (71 aanvragen per 100.000 inwoners) werden ingediend. De grootste toename ten opzichte van het voorgaande jaar vond plaats bij de rechtbank Midden-Nederland, waar sprake was van een verdubbeling (+104%), terwijl het aantal verzoeken bij de rechtbank Overijssel halveerde (-49%).

⁵ Voor andere mogelijke verklaringen wordt verwezen naar de *Quick scan Belemmeringen toegang tot de Wsnp*, L. Combrink-Kuiters en S. L. Peters, Utrecht 2011.

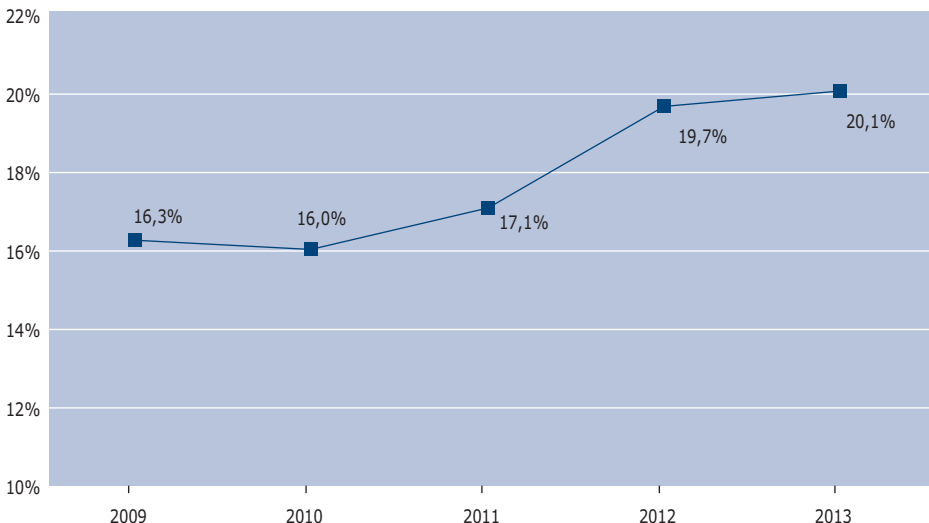
3.2 Afwijzingen en niet-ontvankelijkverklaringen

De mate waarin een verzoek wordt afgewezen of niet-ontvankelijk wordt verklaard, lijkt op het eerste gezicht terug te voeren op de strengheid van de rechter of het beleid van de rechtbank. Hierop wordt geen landelijk beleid gevoerd; elke rechter en/of rechtbank maakt hierin zijn eigen keuzes, hetgeen mogelijk kan leiden tot rechtsongelijkheid voor de personen die toegelaten willen worden tot de Wsnp. Het arrondissement waarin zij hun aanvraag indienen, speelt bij toelating kennelijk een rol. De verschillen tussen de arrondissementen kunnen ook worden veroorzaakt door de wissellende kwaliteit van aanvragen per arrondissement, of samenhangen met regionale problematiek of met de aard van het voorafgaande lokale minnelijk traject.⁶ Ook denkbaar is dat de verschillen samenhangen met de mate van communicatie tussen het minnelijke en het wettelijk traject en met de mate waarin men op de hoogte is van elkaars werkwijze.

3.2.1 Afwijzingen

Het totale afwijzingspercentage van de verzoeken tot toelating tot de Wsnp was in 2013 iets hoger dan in 2012: 20,1% tegen 19,7%. Dit betreft de afdoeningen waarin inhoudelijk is beslist, een toekenning dan wel een afwijzing. Voor de achterliggende cijfers per arrondissement, zie tabellen B2.2a en b van bijlage 2.

Figuur 3.2 Afwijzingspercentage aanvragen Wsnp, 2009 tot en met 2013*



* Als percentage van de som van het aantal afwijzingen en toekenningen op feitelijke Wsnp-verzoeken (dus exclusief de pro-forma verzoeken).

Bron: ODB.

6 Voor andere mogelijke verklaringen wordt verwezen naar de *Quick scan Belemmeringen toegang tot de Wsnp*, L. Combrink-Kuiters en S. L. Peters, Utrecht 2011.

De wetswijziging die per 1 januari 2008 van kracht werd, had als doelstelling de toegang tot de Wsnp te beperken tot die schuldenaren die er daadwerkelijk klaar voor zijn hun schulden te saneren, ofwel saneringsrijp zijn. De verwachting was dan ook dat het percentage afwijzingen na de wetswijziging zou stijgen.⁷ Dit bleek aanvankelijk ook het geval te zijn: vóór 2008 was het afwijzingspercentage ongeveer 16% en in 2008 was dit 19,9%. Anders dan voorzien, daalde na 2008 het afwijzingspercentage echter sterk. In 2011 was er opnieuw een lichte stijging van het percentage afgewezen verzoeken waar te nemen, die in 2012 fors doorzette. Ook in 2013 is er nog een lichte stijging te zien van het afwijzingspercentage.

Per rechtbank

In tabel 3.1 staat het afwijzingspercentage per rechtbank weergegeven. Voor een totaaloverzicht van de afwijzingspercentages vanaf 2009, zie tabel B2.2, bijlage 2. Er zijn grote verschillen waar te nemen tussen de rechtbanken onderling. De hoogste afwijzingspercentages voor 2013 zijn te vinden bij de rechtbanken Den Haag en Rotterdam, die ieder voor zich meer dan een derde van de verzoeken afwezen. De rechtbanken Noord-Nederland en Zeeland/West-Brabant kenden in 2013 de laagste afwijzingspercentages (minder dan 10%). Gezien de grote verschillen in afwijzingspercentages tussen de rechtbanken onderling, lijkt er van de Herinrichting Gerechtelijke Kaart vooralsnog geen nivellerende werking uit te gaan.

Tabel 3.1 Afwijzingen Wsnp-verzoeken per rechtbank in aantallen en percentages, 2013*

Rechtbank	Aantal	Percentage
Den Haag	366	40,8
Rotterdam	618	36,8
Overijssel	320	30,2
Oost-Brabant	129	22,6
Midden-Nederland	283	22,0
Limburg	293	20,4
Gelderland	195	16,8
Noord-Holland	211	15,6
Amsterdam	135	14,2
Zeeland/West-Brabant	121	8,7
Noord-Nederland	104	5,1
Totaal	2.775	20,1

* Als percentage van de som van het aantal afwijzingen en toekenningen op feitelijke Wsnp-verzoeken (dus exclusief de pro-forma verzoeken).

Bron: ODB.

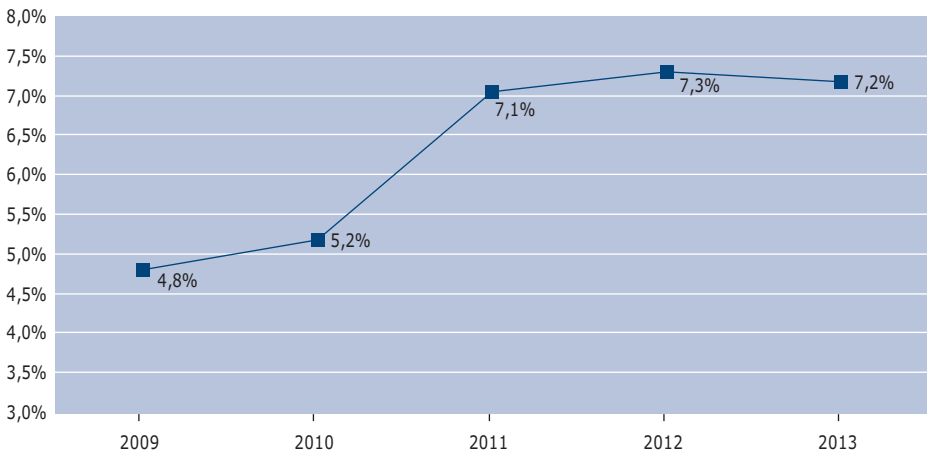
7 Voor mogelijke redenen voor deze verwachting zie *Quick scan Belemmeringen toegang tot de Wsnp*, L. Combrink-Kuiters en S. L. Peters, Utrecht 2011, p. 13-14.

3.2.2 Niet-ontvankelijkverklaringen

Naast de afwijzing beschikt de rechter ook over de mogelijkheid om een verzoekschrift niet-ontvankelijk te verklaren. Daarnaast komt het regelmatig voor dat een aanvraag wordt ingetrokken. Over de intrekkingen zijn echter geen betrouwbare gegevens bij de gerechten bekend.

Sinds 2008, toen de mogelijkheid van niet-ontvankelijkverklaring in de Wsnp werd opgenomen, is er met name in 2011 een toename geweest van het aantal niet-ontvankelijkverklaringen, zoals te zien in onderstaande figuur. De laatste jaren is dit percentage gestabiliseerd.

Figuur 3.3 Percentage niet-ontvankelijkverklaringen, 2009 tot en met 2013*



* Het percentage niet-ontvankelijkverklaringen is verkregen door het absolute aantal niet-ontvankelijkverklaringen te delen door het aantal aanvragen. De reden hiervoor is dat het totaal aantal aanvragen wel controleerbaar en uniform wordt geregistreerd, maar het aantal intrekkingen niet.

Bron: OBD.

Per rechtbank

Tussen de rechtbanken onderling is ook op dit punt een grote variatie waarneembaar. De rechtbanken Oost-Brabant en Den Haag hebben het hoogste percentage niet-ontvankelijkverklaringen (respectievelijk 20% en 16%), terwijl de rechtbanken Noord-Holland, Limburg en Zeeland/West-Brabant het laagste percentage niet-ontvankelijkverklaringen laten zien (respectievelijk 1% en 2%).

Tabel 3.2 Niet-ontvankelijkverklaringen per rechtbank in aantallen en percentages, 2013*

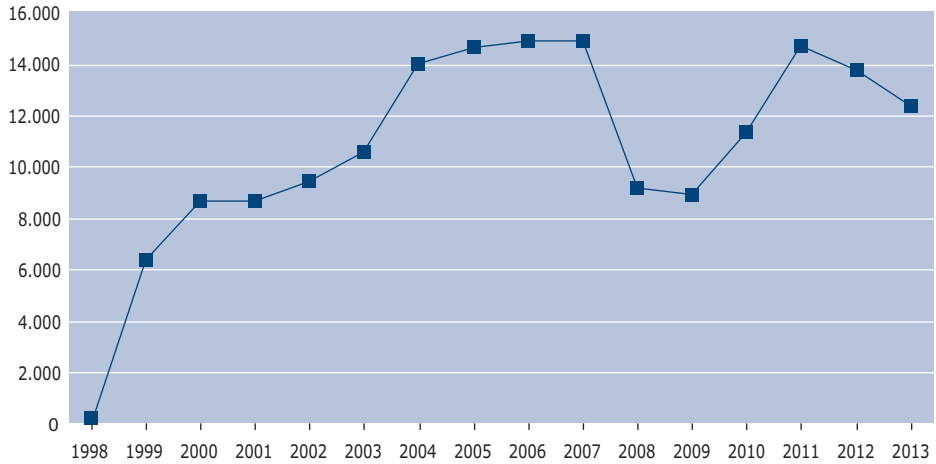
Rechtbank	Aantal	Percentage
Oost-Brabant	158	20,2
Den Haag	237	16,1
Amsterdam	195	12,4
Rotterdam	214	11,1
Midden-Nederland	144	8,5
Overijssel	83	6,9
Noord-Nederland	102	4,1
Gelderland	40	2,7
Zeeland/West-Brabant	37	2,3
Limburg	31	2,0
Noord-Holland	21	1,1
Totaal	1.262	7,2

* Het percentage niet-ontvankelijkverklaringen is verkregen door het absolute aantal niet-ontvankelijkverklaringen te delen door het aantal aanvragen. De reden hiervoor is dat het totaal aantal verzoeken wel controleerbaar en uniform wordt geregistreerd, maar het aantal intrekkingen niet.
Bron: ODB.

3.3 Instroom

3.3.1 Aantallen

In 2013 zijn door de rechter in totaal 12.356 schuldsaneringen uitgesproken, 1.407 minder dan in 2012. Dit is het tweede jaar op rij dat het aantal schuldsaneringen daalde. Het aantal toelatingen lag daarmee, net als vorig jaar, onder het niveau van 2004–2007.

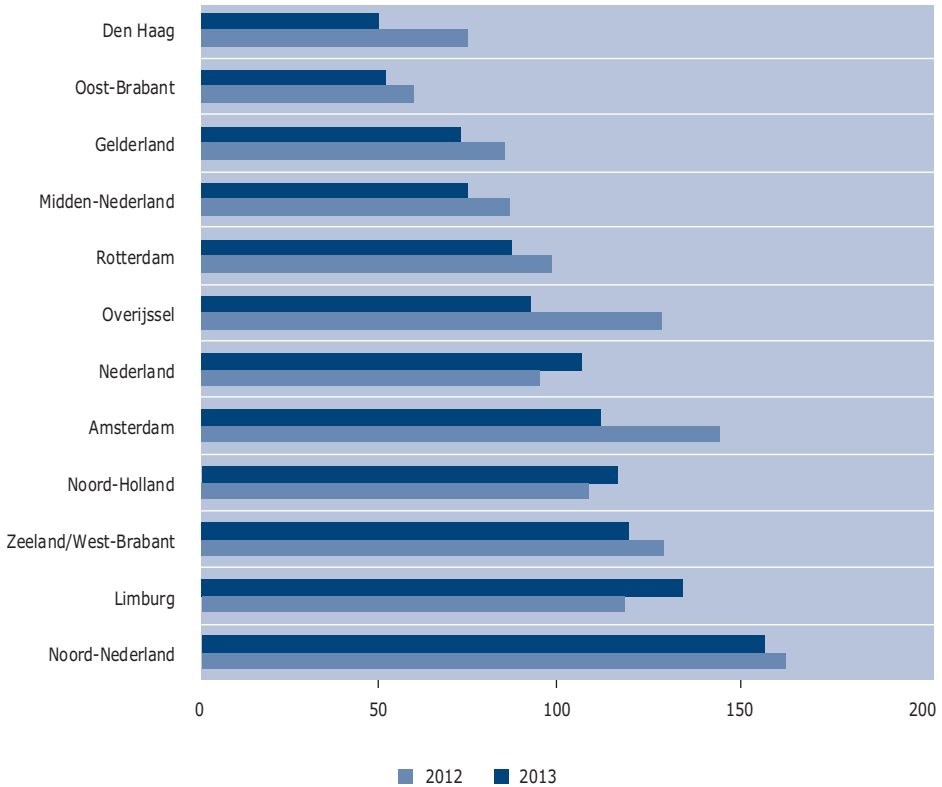
Figuur 3.4 Aantal uitgesproken schuldsaneringen naar jaar van uitspraak, 1998* tot en met 2013

* In het jaar 1998 werd er in 50 gevallen een schuldsanering uitgesproken.
Bron: CBS.

Om het aantal uitspraken van de rechtbanken onderling met elkaar te kunnen vergelijken, wordt gekeken naar het aantal uitspraken per 100.000 inwoners van 18 jaar en ouder in het betreffende arrondissement. Voor heel Nederland kwamen in 2013 per 100.000 volwassenen gemiddeld 93 personen in de schuldsanering terecht. Dat komt neer op gemiddeld 11 gevallen minder dan in 2012. De meeste schuldsaneringen werden uitgesproken door de rechtbank van het arrondissement Noord-Nederland (154 per 100.000 volwassenen), terwijl de minste schuldsaneringen werden uitgesproken in het arrondissement Den Haag (48 per 100.000 volwassenen).

Figuur 3.5 laat zien dat de relatieve aantallen uitgesproken schuldsaneringen per arrondissement sterk uiteenlopen. Zo daalde bij 9 arrondissementen de instroom ten opzichte van 2012, terwijl bij Limburg en Noord-Holland deze juist steeg. De arrondissementen Amsterdam, Overijssel en Den Haag vallen op door de forse daling van het aantal uitgesproken schuldsaneringen. De afname was het sterkst bij het arrondissement Overijssel met gemiddeld 126 uitspraken in 2012 naar 90 in 2013.

Figuur 3.5 Relatief aantal uitgesproken schuldsaneringen per arrondissement en voor heel Nederland, 2012 en 2013



Bron: CBS, per 100.000 inwoners van 18 jaar en ouder.

3.3.2 Omzettingen van faillissement in schuldsanering

Het aantal omzettingen van een faillissement in een schuldsanering kwam in 2013 uit op 1.142; dat zijn er 191 meer dan in 2012. Dit aantal lag als percentage van het totaal aantal uitgesproken schuldsaneringen met 9,2% op een relatief hoog niveau. Sinds 2009 is het absolute aantal omzettingen continu gestegen.

Tabel 3.3 Omzettingen van faillissement in schuldsanering in aantallen en percentages, 2009 tot en met 2013

Jaar	Aantal	Percentage van aantal uitgesproken schuldsaneringen
2009	641	7,1
2010	789	6,9
2011	840	5,7
2012	951	6,9
2013	1.142	9,2

Bron: Raad voor Rechtsbijstand (RvR).

3.3.3 Kenmerken

Een schuldsanering kan betrekking hebben op een enkele of dubbele boedel⁸ en op een particulier dan wel (ex-)ondernemer. De verhouding tussen enkele en dubbele boedels is de afgelopen jaren vrijwel constant gebleven. De verhouding tussen de twee lag in 2013 op 80% enkele boedels en 20% dubbele boedels. Traditiegetrouw ligt de verhouding tussen de boedels van particulieren ten opzichte van (ex-)ondernemers op ongeveer 4:1.

Tabel 3.4 Kenmerken schuldsaneringszaken op boedelniveau, naar jaar van uitspraak in aantallen en percentages, 2009 tot en met 2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal 2001-2013
<i>Boedel</i>						
Enkele boedel *	77,4	77,4	78,2	78,5	80,0	79,3
Dubbele boedel *	22,6	22,6	21,8	21,5	20,0	20,7
N (boedels)	7.308	9.275	12.067	11.446	10.302	131.586
<i>Zaaksoort</i>						
Ex-ondernemer	20,8	20,7	17,9	19,9	21,3	18,5
Particulier	79,2	79,3	82,1	80,1	78,7	81,5
N (boedels)	7.308	9.275	12.067	11.446	10.302	131.586

* Dit gegeven wordt pas sinds 2001 geregistreerd.

Bron: CBS.

8 Een dubbele boedel is van toepassing bij een echtpaar dat gehuwd is in algehele gemeenschap van goederen of bij een geregistreerd partnerschap met een gemeenschap van goederen.

Wanneer bij saneringszaken gekeken wordt naar de vorm van het huishouden⁹ dan blijkt dat alleenstaanden de grootste groep vormden onder de sanieten in 2013. De leeftijdscategorie '36 tot en met 50-jarigen' nam met 47% het belangrijkste aandeel voor zijn rekening. De verdeling tussen vrouwen en mannen bleef nagenoeg ongewijzigd de afgelopen jaren; mannen zijn net iets vaker vertegenwoordigd dan vrouwen. Dat geldt ook voor de huishoudens en de leeftijdsopbouw. Deze kenmerken laten over de jaren heen weinig verschuivingen zien.

Tabel 3.5 Kenmerken sanieten op zaakniveau, naar jaar van uitspraak in percentages, 2009 tot en met 2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal 1999-2013
<i>Huishoudensvorm</i>						
Alleenstaand	38,2	39,3	39,4	40,5	41,3	36,9
Eenoudergezin	19,6	19,6	19,9	18,5	19,7	17,2
Behoort tot stel met kinderen	27,0	27,5	26,9	25,8	25,8	27,8
Behoort tot stel zonder kinderen	15,2	13,6	13,8	15,2	13,2	18,2
N (zaken)	3.934	4.998	6.320	5.149	3.869	47.488
<i>Leeftijd</i>						
18-20 jaar	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,4
21-35 jaar	30,8	30,4	30,3	28,0	26,8	34,8
36-50 jaar	47,4	48,3	46,9	46,8	47,3	45,3
51-64 jaar	19,1	19,1	20,4	22,4	22,7	17,3
65 jaar en ouder	2,5	2,1	2,2	2,6	3,2	2,1
Gemiddelde leeftijd in jaren	41,8	41,9	42,1	43,0	43,4	40,8
N (zaken)	8.967	11.386	14.728	13.762	12.349	174.060
<i>Sekse</i>						
Man	49,0	50,4	50,2	50,8	50,2	51,0
Vrouw	51,0	49,6	49,8	49,2	49,8	49,0
N (zaken)	4.051	5.256	6.631	5.348	4.029	53.823

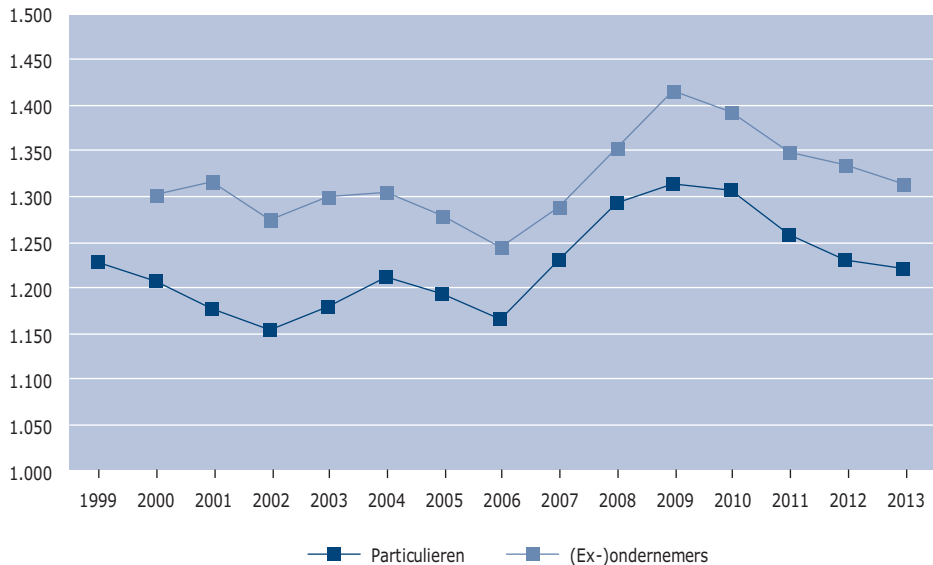
Bron: CBS.

⁹ De vorm van het huishouden wordt op het niveau van de schuldenaar weergegeven en niet op het niveau van een huishouden. Dit betekent dat een stel waarvan beide partners in de Wsnp zitten, nu tweemaal geteld wordt als 'deel uitmakend van een stel'. Reden is dat niet alle stellen die samen een huishouden vormen, eenvoudig en betrouwbaar genoeg onderscheiden kunnen worden.

3.3.4 Boedelinkomen en schuldenlast

Op basis van de 285-verklaring¹⁰ bedroeg in 2013 het mediane¹¹ inkomen per boedel¹² in de schuldsaneringsregeling voor particulieren €1.222 en voor (ex-) ondernemers €1.314 (zie figuur 3.6). Dat betekent een daling in inkomen voor beiden groepen ten opzichte van 2012. Voor beide groepen geldt ook dat sinds 2009 het mediane boedelinkomen gedaald is met 7%.

Figuur 3.6 Mediane boedelinkomen in euro's (gecorrigeerd voor inflatie met basisjaar 2013), 1999* tot en met 2013



* In het jaar 1999 zijn er geen waarnemingen geweest bij (ex-)ondernemers.
Bron: CBS, 285-verklaringen.

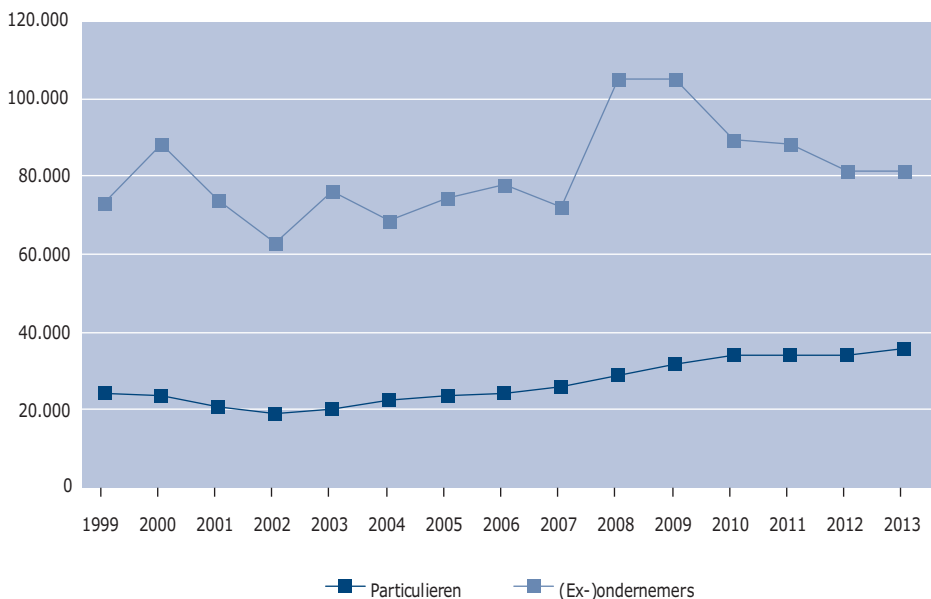
10 Uit de 285-verklaring zijn de gegevens van slechts een deel van de schuldenaren beschikbaar.

11 Hier is de mediaan (de middelste waarneming) als maat gebruikt. De reden hiervoor is dat het rekenkundig gemiddelde in dit geval minder betrouwbaar is vanwege enkele zeer hoge inkomens die het gemiddelde sterk omhoogtrekken.

12 Het boedelinkomen is het inkomen dat binnen één boedel valt. Bijzondere bijstand, kinderbijslag, studiefinanciering, uitkeringen op grond van de Wet tegemoetkoming studiekosten, huurtoeslag, pleegkindvergoeding, vangnetregeling, woonkostentoeslag, zorgtoeslag, toeslag kinderopvang/tegemoetkoming kosten kinderopvang en wezenuitkering vallen hier niet onder.

De mediane schuld per boedel¹³ van (ex-)ondernemers betrof in 2013 €81.081, hetgeen ruim twee keer zo hoog is als de mediane schuld van particulieren. Bij (ex-)ondernemers daalde de mediane schuld in 2013 met 0,3% licht ten opzichte van 2012, terwijl die van particulieren met 4,5% steeg t.o.v. het jaar daarvoor. Bij particulieren is sinds 2002 de mediane schuld per boedel continu gestegen (zie figuur 3.7). In 2013 kwam voor deze groep het mediane schuldbedrag per boedel uit op €35.469. Voor (ex-)ondernemers is de mediane schuldenlast sinds 2009 gedaald.

Figuur 3.7 Mediane schuldenlast per boedel in euro's (gecorrigeerd voor inflatie met basisjaar 2013), 1999 tot en met 2013



Bron: CBS, 285-verklaringen.

3.3.5 Ontstaan van schulden

Volgens de 285-verklaringen valt het ontstaan van de schulden bij zowel (ex-)ondernemers als bij particulieren te herleiden tot dezelfde oorzakelijke factoren, maar zijn de percentages anders verdeeld (zie tabel 3.6). In 2013 bleek een terugval in het inkomen voor bijna 88% van de (ex-)ondernemers de belangrijkste oorzaak van hun schulden te zijn. Dit percentage was praktisch even hoog als in 2012.

13 Het inkomen en de schuldenlast worden mogelijk te laag ingeschat. In sommige gevallen is het inkomen in de 285-verklaring namelijk niet het feitelijke inkomen, maar het (lagere) inkomen dat resteert na aftrek van de beslagen. Ook zijn niet altijd alle schulden opgenomen in de verklaring. Dit is het geval wanneer de verklaring is gebaseerd op alleen die gegevens die zijn geregistreerd in het minnelijk traject.

Ook voor particulieren was een inkomensterugval de belangrijkste oorzakelijke factor voor het ontstaan van hun schulden, maar met bijna 60% lag dit percentage aanzienlijk lager dan bij de (ex-)ondernemers. Deze oorzakelijke factor heeft door de jaren heen overigens wel aan importantie gewonnen. Andere belangrijke factoren die bij particulieren tot schulden leidden, waren overbesteding en compensatiegedrag.¹⁴

Tabel 3.6 Oorzakelijke factoren voor het ontstaan van de schulden in percentages, 2009 tot en met 2013

	Particulieren					(Ex-)ondernemers				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
Echtscheiding	21,2	21,5	21,7	22,7	22,9	11,5	12,1	15,2	14,9	15,4
Inkomensterugval	52,7*	53,4*	54,9*	58,4*	59,3*	88,1*	88,7*	85,8*	88,2*	87,7*
Overbesteding	36,5*	36,9*	34,6*	33,1*	32,1*	15,7	14,3	15,3	13,2	13,0
Compensatie	35,7*	36,5*	36,6*	33,2*	27,9*	15,1	15,5	17,0	13,5	12,7
N	3.016	3.812	4.704	3.830	2.850	471	735	837	643	455

* $p < 0,01$; is significant (Chi-kwadraattoets o.b.v. jaar van uitspraak).
Bron: CBS, 285-verklaringen.

3.3.6 Weigeringsgronden

Schulden die niet te goeder trouw zijn ontstaan in de 5 jaar voorafgaand aan het verzoek tot toelating tot de Wsnp, kunnen een afwijzingsgrond vormen voor schuldsanering. Te denken valt aan boetes voor verkeersovertredingen¹⁵ en misdrijven, schadevergoedingsmaatregelen en schulden ontstaan als gevolg van fraude. Indien de schulden ouder zijn dan de genoemde 5 jaar en de schuldenaar kan aantonen dat de schuldeisers niet benadeeld zullen worden, kunnen deze schulden worden meegenomen in de regeling.

Bij de schuldsaneringstrajecten die in 2013 van start gingen, heeft volgens de 285-verklaringen een klein deel van de particulieren en (ex-)ondernemers openstaande schulden wegens boetes voor verkeersovertredingen. Een nog kleiner deel van de particulieren en (ex-)ondernemers heeft een fraudevordering gekregen. Schulden als gevolg van schadevergoedingsregelingen of boetes voor misdrijven komen amper voor.

14 Te veel uitgeven ter compensatie van psychische problemen. Dit kan zich uiten in verslaving aan bijvoorbeeld drank, drugs, gokken of in dwangmatige kooplust.

15 Dit geldt niet voor de Wet Mulder-boetes.

3.3.7 Voortraject schuldsanering

Het minnelijk traject

Net als in voorgaande jaren werden in 2013 de 285-verklaringen in de meeste gevallen opgesteld door een schuldhulpverlener of budgetbeheerder. Dit gold voor de meeste particulieren en bijna alle (ex-)ondernemers. Het maatschappelijke werk was slechts in enkele gevallen verantwoordelijk voor het opstellen van de verklaring.

Voorafgaand aan hun toetreding tot de Wsnp, hebben de meeste particulieren en (ex-)ondernemers een minnelijk traject doorlopen. De overige toetreders zijn direct de schuldsanering ingestroomd. Drie kwart van de particulieren werd in het minnelijk traject een akkoord aangeboden, terwijl dit bij twee derde van de (ex-)ondernemers het geval was.

Doorverwijzingen

Zowel voor particulieren als (ex-)ondernemers geldt dat schuldhulpverleners in de meeste gevallen hun cliënten niet naar andere hulpverlenende instanties hebben doorverwezen. Wanneer dat wel gedaan werd, betrof dat meestal het maatschappelijk werk. Van doorverwijzingen naar huisarts of verslavingszorg was amper sprake.

Gebruikte voorzieningen

In 2013 maakte twee derde van de particulieren die toetraden tot de Wsnp, gebruik van de faciliteiten die aangeboden worden om de financiën weer op orde te krijgen. (Ex-)ondernemers maakten minder gebruik van deze voorzieningen. Voor beide groepen daalde het gebruik ten opzichte van de jaren ervoor.

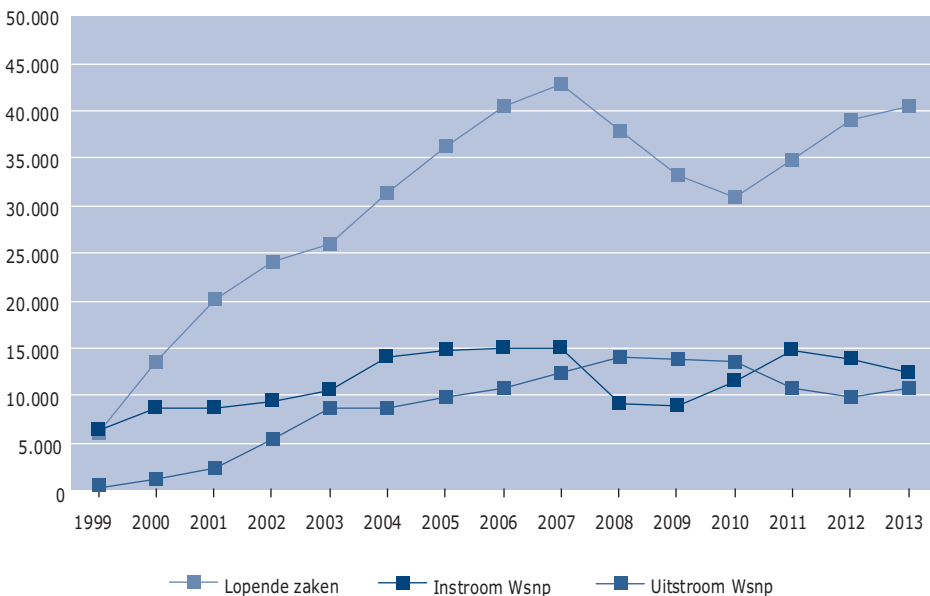
Veruit de meest aangesproken voorziening bij particulieren was budgetbeheer. Daarnaast maakte een belangrijk deel van de particuliere sanieten gebruik van budgetbegeleiding. Van de voorzieningen gespreksmodellen en budgettraining maakten veel minder particulieren gebruik. Binnen de groep van (ex-)ondernemers waren dezelfde voorzieningen populair. Al was het animo wel minder groot dan bij de particulieren.

3.4 Proces

3.4.1 Lopende zaken

Tot en met 2007 nam het totaal aantal lopende zaken elk jaar toe (zie figuur 3.8). Na de wetwijziging van 1 januari 2008 daalde de instroom en werden er jaarlijks meer schuldsaneringen beëindigd dan uitgesproken.¹⁶ Aan deze trend kwam in 2011 een einde. In 2013 steeg het aantal openstaande schuldsaneringen verder naar 40.597, dat is 4% meer dan het jaar daarvoor.

Figuur 3.8 Aantal lopende schuldsaneringen op peildatum 31 december, 1999 tot en met 2013



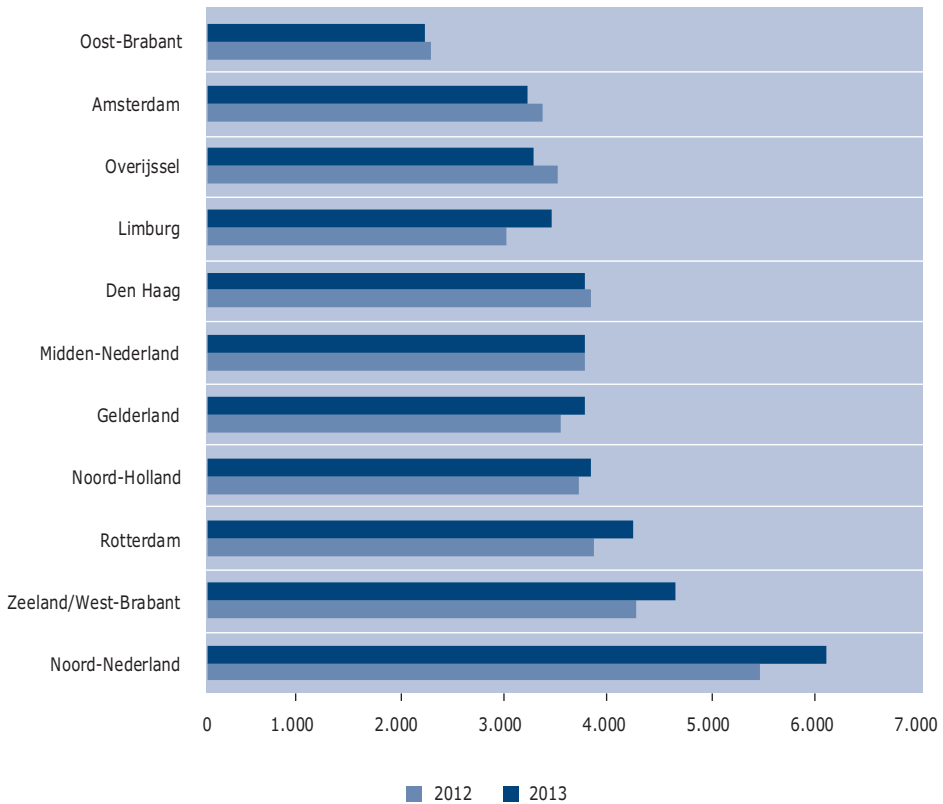
Bron: CBS.

Per rechtbank

Voor de meeste arrondissementen geldt dat het aantal lopende schuldsaneringen in 2013 toenam ten opzichte van 2012 (zie figuur 3.9). In Noord-Nederland en Limburg was sprake van de grootste toename, terwijl de grootste afname plaatsvond in de arrondissementen Overijssel en Amsterdam.

¹⁶ In deze publicatie wordt een schuldsanering als beëindigd beschouwd vanaf de datum dat de eindzitting heeft plaatsgevonden, waarbij de rechter de schuldsanering ten einde heeft verklaard. De slotuitdeling, waarbij de schuldeisers (een deel van) de openstaande schulden terugbetaald krijgen, vindt op een later moment plaats.

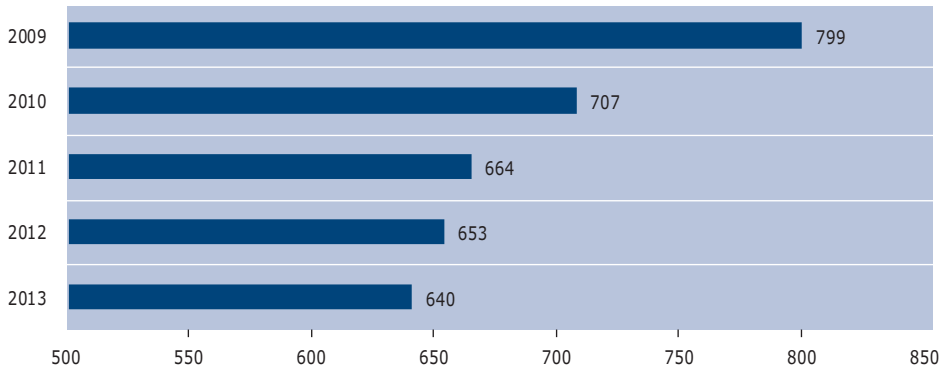
Figuur 3.9 Aantal lopende schuldsaneringen per arrondissement op peildatum 31 december, 2012 en 2013



Bron: CBS, per 100.000 inwoners van 18 jaar en ouder.

3.4.2 Bewindvoerders

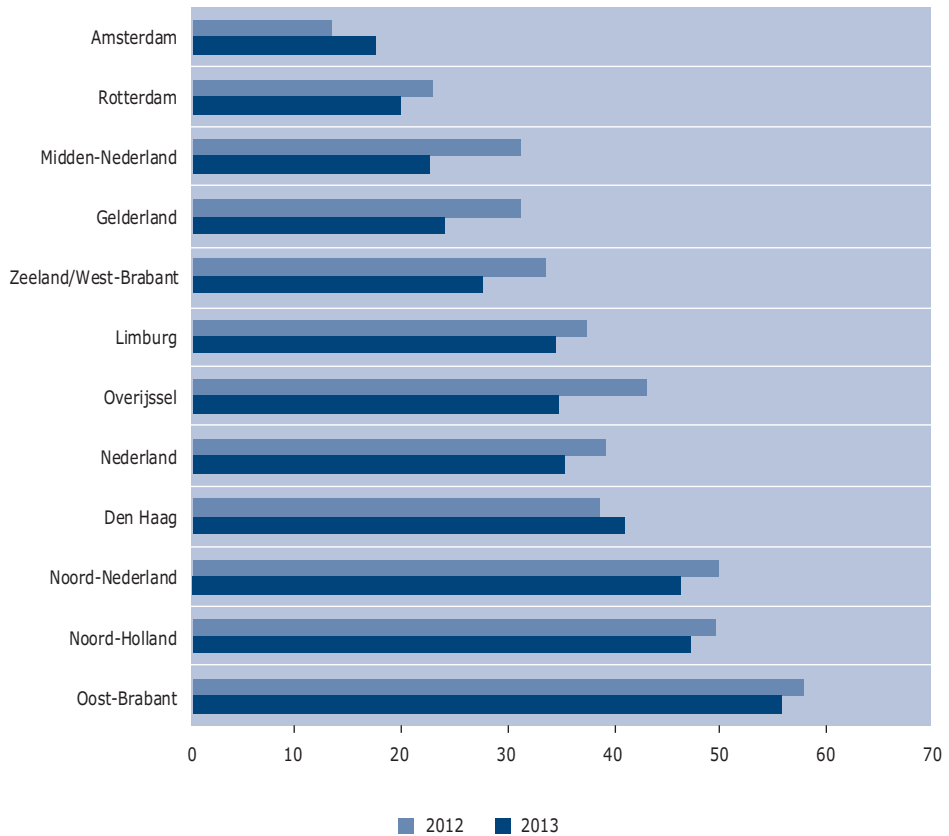
Het aantal actieve bewindvoerders (bewindvoerders met één of meer lopende zaken) is in 2013 verder afgenomen (figuur 3.10). Op 31 december 2013 telde Nederland 640 actieve bewindvoerders, 13 minder dan in 2012. De afname is de laatste twee jaar minder rigoureuus dan de jaren daarvoor.

Figuur 3.10 Aantal actieve bewindvoerders per 31-12, 2009 tot en met 2013

Bron: CBS.

Ook het aandeel advocaten onder de actieve bewindvoerders nam verder af en kwam op 31 december 2013 uit op 35% (figuur 3.11). Advocaatbewindvoerders behandelden een relatief klein deel van alle Wsnp-zaken: eind 2013 bedroeg dit 9%. Het percentage advocaten onder de actieve bewindvoerders verschilde sterk per arrondissement. Het percentage was het laagst in Amsterdam (17%) en het hoogst in Oost-Brabant (55%).

Figuur 3.11 Percentage advocaten onder de actieve bewindvoerders per arrondissement en voor heel Nederland, 2012 en 2013



Bron: CBS.

Op 31 december 2013 waren er in totaal 40.597 lopende zaken (zie figuur 3.8) die behandeld werden door 640 actieve bewindvoerders (zie figuur 3.10). Dat komt neer op een gemiddelde van 53 zaken per actieve bewindvoerder. Ter vergelijking: eind 2012 waren dit 48 zaken per actieve bewindvoerder.

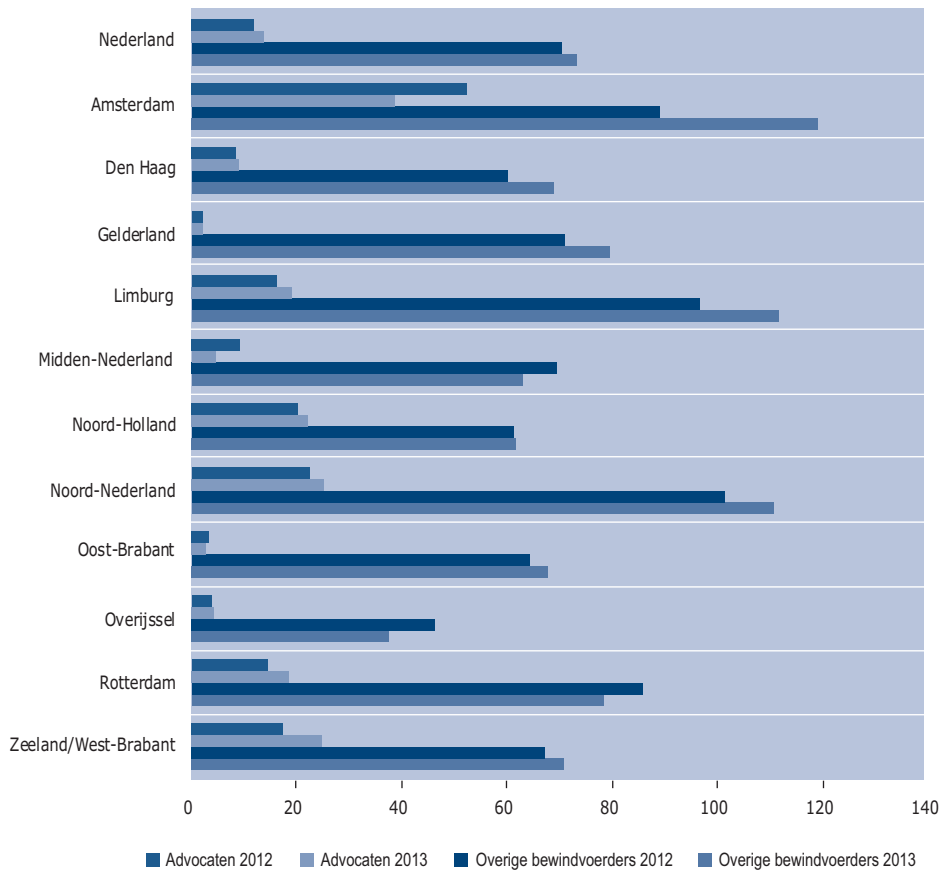
Tussen advocaat- en overige bewindvoerders verschilt het aantal lopende zaken echter aanzienlijk (zie figuur 3.12). Eind 2013 behandelden advocaatbewindvoerders gemiddeld 14 zaken per persoon, dat is twee meer dan in 2012. Voor de overige bewindvoerders steeg het aantal naar 73 zaken per persoon, waar het in 2012 nog 71 zaken betrof.

Het gemiddeld aantal lopende schuldsaneringen per advocaatbewindvoerder was op 31 december 2013 verreweg het hoogst in Amsterdam met 39 zaken; in Gelderland, Oost-Brabant, Overijssel en Midden-Nederland was dit aantal het laagst.

Voor de bewindvoerders zijnde niet-advocaten was de werklast eind 2013 het hoogst in Amsterdam, gevolgd door Limburg en Noord-Nederland met respectievelijk gemiddeld 119, 112 en 111 zaken per bewindvoerder. Ter vergelijking: in Overijssel behandelden bewindvoerders in 2013 gemiddeld 38 zaken per persoon.

In vergelijking met 2012 hadden de bewindvoerders in Amsterdam in 2013 te maken met een beduidend hogere werklast. De werklast in zowel de arrondissementen Midden-Nederland en Rotterdam daalde juist met 9%.

Figuur 3.12 Gemiddeld aantal zaken naar type bewindvoerder per arrondissement, 2012 en 2013



Bron: CBS.

Net als in de voorgaande jaren was eind 2013 het merendeel van alle actieve bewindvoerders werkzaam binnen één arrondissement. Slechts 1,6% van alle actieve bewindvoerders was werkzaam in meer dan drie arrondissementen.

Tabel 3.7 Bewindvoerders (in aantallen en percentages) naar het aantal arrondissementen waarin zij per 1 januari actief waren, 2009 tot en met 2014

	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Eén arrondissement	737	80,5	677	81,7	556	78,8	513	77,3	498	76,3	490	78,5
Twee arrondissementen	114	12,5	105	12,7	99	14,0	105	15,8	108	16,5	93	14,9
Drie arrondissementen	39	4,3	28	3,4	38	5,3	33	5,0	31	4,7	31	5,0
Meer dan drie arrondissementen	25	2,7	19	2,3	14	2,0	13	2,0	16	2,5	10	1,6
Totaal	915	100	829	100	707	100	664	100	653	100	624	100

Bron: CBS.

Als vuistregel wordt een maximum van 250 zaken¹⁷ per bewindvoerder gehanteerd. Met een landelijk gemiddelde van 53 zaken per actieve bewindvoerder is er in principe dus ruim voldoende capaciteit aan bewindvoerders voorhanden.¹⁸ In 2013 waren er 32 bewindvoerders die meer dan 250 lopende zaken¹⁹ behandelden. In 2012 waren dat 31 bewindvoerders. In 2011 en 2010 lag dit aantal aanzienlijk lager met respectievelijk 13 en 10 bewindvoerders.

3.5 Uitkomsten

3.5.1 Einduitkomst naar startjaar

Om meer inzicht te krijgen in de (kans op een bepaalde) einduitkomst en de duur van een zaak, is op 31 december 2013 de status quo betreffende schuldsaneringen die vóór 31 december 2010 zijn gestart, in kaart gebracht. De reden voor deze selectie is dat het doorgaans zo'n drie jaar duurt voordat een schuldsanering eindigt in een schone lei. Daarentegen kan een schuldsanering al na enkele maanden resulteren in een akkoord of een faillissement. Als bij de beëindigingen ook zaken in beschouwing worden genomen uit de periode 2011-2013, zou dat dus een vertekend beeld geven. Er zouden dan onevenredig veel zaken voorkomen die met een akkoord of een faillissement zijn afgesloten en onevenredig weinig schone leien.

17 Het richtsnoer is eigenlijk: maximaal 1.250 zaakpunten. Voor elk zaaktype wordt een puntengetal i.v.m. het gewicht van de zaak toegekend: enkele particulier 5 punten; dubbele particulier 3 punten (per zaak); enkele (ex-)ondernemer 10 punten; en dubbele (ex-)ondernemer 6 punten (per zaak).

18 Bewindvoerders zijn per arrondissement niet fulltime beschikbaar, omdat een deel van hen in meer dan één arrondissement werkzaam is. Daarnaast zijn advocaatbewindvoerders evenmin fulltime bewindvoerders. Maar zelfs bij een beschikbaarheid van één dag per week per arrondissement is het aantal bewindvoerders nog toereikend.

19 Omdat berichten van beëindiging niet altijd direct aan de Raad voor Rechtsbijstand worden doorgegeven, is het mogelijk dat een deel van deze zaken reeds is afgerond.

In de tabellen 3.8a tot en met 3.8c staan de einduitkomsten van de zaken weergegeven die vóór 31 december 2010 zijn gestart. Tabel 3.8a geeft een totaalbeeld, waarna een uitsplitsing naar particulieren (tabel 3.8b) en naar (ex-) ondernemers (tabel 3.8c) volgt.

Tabel 3.8a Wijze van zaakbeëindiging naar startjaar van de zaak in percentages, 2005 tot en met 2010 en totaal, 1998 tot en met 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal 1998-2010
Toekenning schone lei	72,5	73,2	72,8	76,2	76,7	71,6	72,1
Faillissement	14,7	10,2	6,6	5,8	5,3	7,1	12,3
Akkoord	2,5	2,5	2,1	2,8	2,8	3,0	2,7
Overige	10,3	14,1	18,4	15,2	15,2	18,3	12,8
N	14.656	14.901	14.915	9.032	8.526	7.849	127.759
Aantal nog lopende zaken	4	29	31	175	441	3.537	4.220

Bron: CBS.

Van alle zaken die tussen 1998 en 2010 gestart zijn, werd 72% beëindigd met een schone lei. Verder eindigde 12% van deze zaken in een faillissement en bijna 3% in een akkoord.

Het aandeel 'overige beëindigingen' bedroeg voor de hele periode bijna 13%. Dit kan betekenen dat de schuldenaar zich niet aan de voorwaarden heeft gehouden en/of dat er onvoldoende boedelsaldo was om hem failliet te laten verklaren (hetgeen vóór de wetwijziging van 2008 automatisch gebeurde). Ook is het mogelijk dat de schuldenaar zijn schulden volledig heeft terugbetaald of alsnog kon aflossen, bijvoorbeeld door het vinden van een (andere) baan met een voldoende hoog salaris of door het verkrijgen van een erfenis. Ook het overlijden van een schuldenaar leidt tot een beëindiging met status 'overig'.

Voor 2010 dient wel opgemerkt te worden dat een groot deel van de zaken uit dit jaar nog niet beëindigd is. Doorgaans duurt het behalen van een schone lei langer dan andere vormen van beëindiging. Over enkele jaren, wanneer het merendeel van de zaken uit 2010 is beëindigd (inclusief de schone leien), zal het percentage schone leien naar verwachting hoger uitvallen.

Tabel 3.8b Wijze van zaakbeëindiging bij particulieren, naar startjaar van de zaak in percentages, 2005 tot en met 2010 en totaal over 1998 tot en met 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal 1998-2010
Toekenning schone lei	72,4	72,8	72,5	75,9	76,8	70,9	71,7
Faillissement	14,9	10,3	6,5	5,8	5,2	7,5	12,6
Akkoord	1,8	1,8	1,7	2,1	1,7	2,0	2,0
Overige	11,0	15,1	19,3	16,2	16,3	19,6	13,7
N	12.459	12.669	12.823	7.588	6.884	6.295	106.847
Aantal nog lopende zaken	4	27	26	147	342	2.836	3.384

Bron: CBS.

Wanneer we de uitkomsten in tabel 3.8b vergelijken met die van 3.8c valt het volgende op. Beëindigingen met een akkoord kwamen bij (ex-)ondernemers in 2010 bijna vier keer zo vaak voor als bij particulieren. Het percentage verleende schone leien nam voor zowel (ex-)ondernemers als particulieren af ten opzichte van het jaar ervoor. Overige beëindigingen kwamen bij (ex-)ondernemers en particulieren juist vaker voor. Het percentage faillissementen nam bij particulieren toe en bij (ex-)ondernemers iets af.

Tabel 3.8c Wijze van zaakbeëindiging bij (ex-)ondernemers naar startjaar van de zaak in percentages, 2005 tot en met 2010 en totaal over 1998 tot en met 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal 1998-2010
Toekenning schone lei	73,3	75,3	74,8	77,6	76,2	74,6	73,9
Faillissement	13,8	9,5	7,1	5,7	5,8	5,3	11,1
Akkoord	6,5	6,7	4,9	6,6	7,2	7,2	6,3
Overige	6,5	8,5	13,1	10,1	10,8	12,9	8,6
N	2.197	2.232	2.092	1.444	1.642	1.554	20.912
Aantal nog lopende zaken		2	5	28	99	701	836

Bron: CBS.

Tot slot zijn in tabel 3.9 de absolute aantallen van zaakbeëindigingen weergegeven die per jaar worden uitgesproken.²⁰ In 2013 werden 10.720 zaken beëindigd, een forse stijging ten opzichte van 2012. Deze stijging valt eenvoudig te verklaren: het aantal beëindigingen reflecteert drie jaar later hetzelfde patroon als het aantal uitgesproken schuldsaneringen van 2009 en 2010 (zie figuur 3.4). Bij 8.019 zaken werd in 2013 een schone lei verleend, 14% meer dan in 2012. Ook daalde het aantal akkoorden met schuldeisers verder; in 2013 ging het om 208 gevallen tegenover 214 in 2012. Het aantal faillissementen daalde met 74 gevallen en het aantal overige beëindigingen steeg met 62 gevallen.

Tabel 3.9 Aantal zaakbeëindigingen per jaar, 1999 tot en met 2013

	Schone lei	Faillissement	Akkoord	Overige	Totaal
1999	121	119	79	32	351
2000	308	463	246	98	1.115
2001	705	943	368	262	2.278
2002	3.673	1.052	273	374	5.372
2003	6.385	1.494	190	577	8.646
2004	5.752	1.692	160	1.063	8.667
2005	6.112	2.302	239	1.280	9.933
2006	6.818	2.434	342	1.087	10.681
2007	8.710	2.127	381	1.238	12.456
2008	10.206	789	405	2.745	14.145
2009	10.303	775	288	2.449	13.815
2010	10.843	559	185	1.926	13.513
2011	8.223	543	252	1.763	10.781
2012	7.015	617	214	1.888	9.734
2013	8.019	543	208	1.950	10.720

Bron: CBS.

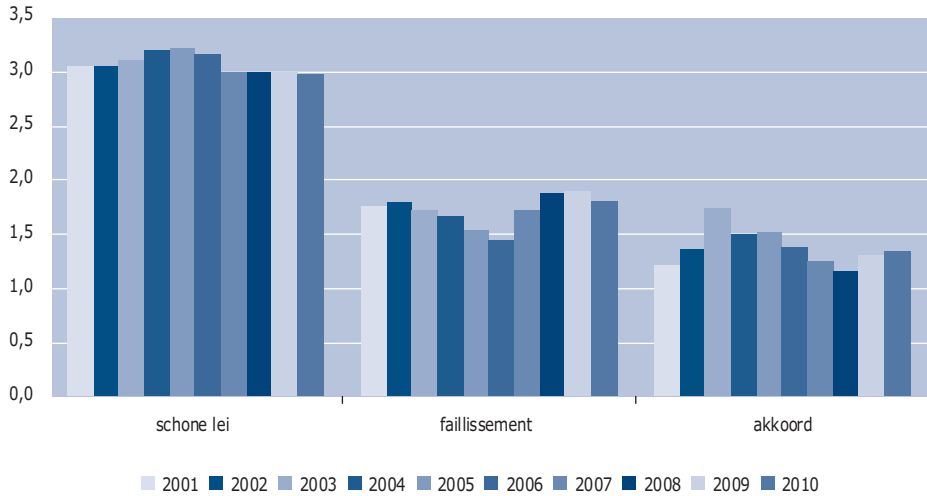
3.5.2 Doorlooptijd

In figuur 3.12 staat de gemiddelde looptijd (gerekend vanaf de eerste zitting tot en met het eindvonnis) van een zaak naar type beëindiging en startjaar weergegeven. De gemiddelde doorlooptijd van zaken die in een schone lei eindigen, bedraagt sinds het begin van de Wsnp ongeveer 3 jaar. Deze is voor het startjaar 2010 gelijk gebleven aan de voorgaande 3 jaar. Dat geldt niet voor de doorlooptijd van

²⁰ Omdat berichten van beëindiging niet altijd direct aan de Raad voor Rechtsbijstand worden doorgegeven, is het mogelijk dat op het moment van de analyse (voorjaar 2013) een klein deel van de beëindigingen van het jaar 2011 nog niet in het bestand was opgenomen.

zaken eindigend in een faillissement; deze zakte in 2010 terug tot 1,8 jaar. De doorlooptijd van zaken eindigend in een akkoord bleef gelijk met 1,3 jaar voor zaken uit 2009 en 2010.

Figuur 3.13 Gemiddelde doorlooptijd in jaren, naar type beëindiging en startjaar, 2001 tot en met 2010



Bron: CBS.

4 Beëindigde schuldsaneringen naar looptijd en aanvullend onderzoek naar de vereenvoudigde procedure

In de vierde Monitor Wsnp zijn schuldsaneringen onderzocht waarvan de looptijd verlengd was. Als aanvulling hierop kijken we, net zoals in de negende monitor, naar zaken met een verkorte looptijd in vergelijking met reguliere schuldsaneringen. Hierbij wordt onderzocht of er significante verschillen zijn tussen kortlopende en langlopende schuldsaneringen en of de schuldoorzaak wellicht van invloed is op de looptijd van de schuldsanering. In het tweede deel van dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven op basis van aanvullend onderzoek dat gedaan is naar de vereenvoudigde procedure.

Door de wetwijziging²¹ uit 2008 is de kans dat een schuldsanering beëindigd wordt met een faillissement sterk afgenomen, terwijl de kans op een 'overige beëindiging' juist is toegenomen. Om die reden zijn in de analyse uitsluitend zaken meegenomen die beëindigd werden ná de wetwijziging van 2008, dus tussen 1 januari 2009 en 31 december 2013.

4.1 Kwantitatieve gegevens looptijd per zaaksoort

Van alle schuldsaneringen die in de periode 2009-2013 werden beëindigd, had ongeveer 9% een looptijd van 1,5 jaar of minder. Bij (ex-)ondernemers lag dit met 13% hoger dan bij particulieren (10%). Schuldsaneringen met een looptijd tussen de 3 en 4 jaar maakten zo'n 66% uit van het aantal beëindigde zaken.

Schuldsaneringen van particulieren die binnen 1,5 jaar beëindigd werden, zijn relatief vaak met een 'overige beëindiging' afgesloten (in bijna de helft van alle zaken, zie tabel 4.1). Dit kan betekenen dat de schuldenaar zich niet aan de voorwaarden heeft gehouden, maar ook dat er onvoldoende boedelsaldo was om hem failliet te laten verklaren (zoals gebeurd zou zijn vóór de wetwijziging van 2008). Een andere mogelijkheid is dat de schuldenaar zijn schulden alsnog heeft kunnen aflossen, bijvoorbeeld door het vinden van een (andere) baan met een

21 In 2008 zijn enkele wijzigingen doorgevoerd in de Wsnp. Zo kunnen sanieten die zich niet aan de voorwaarden van de schuldsanering houden, alleen nog failliet worden verklaard indien er voldoende boedelsaldo is. Als dit niet het geval is, wordt de schuldsanering beëindigd 'zonder gevolg'. Dit wordt gerekend tot de categorie 'overige beëindigingen'.

voldoende hoog salaris, of door het verkrijgen van een erfenis. Een schone lei kwam in minder dan een derde van de kortlopende zaken voor, waarbij waarschijnlijk sprake is geweest van een vereenvoudigde procedure. Dit houdt in dat een zaak vroegtijdig beëindigd wordt, omdat met zekerheid is vast te stellen dat er hoe dan ook geen afloscapaciteit is, ook niet in de toekomst. Een traject van drie jaar uitzitten, is in die gevallen zinloos. Voorbeelden van schuldenaren die voor een vereenvoudigde procedure in aanmerking komen, zijn pensioengerechtigden of volledig arbeidsongeschikt verklaarde personen zonder uitzicht op verbetering van hun gezondheid (zie verder paragraaf 4.2).

Schuldsaneringen van particulieren met een looptijd tussen de 3 en 4 jaar eindigden voor het overgrote deel (93%) in een schone lei. Bij schuldsaneringen met deze looptijd komen faillissementen en akkoorden praktisch niet meer voor.

Net als bij particulieren worden kortlopende schuldsaneringen van (ex-) ondernemers relatief vaak met een 'overige beëindiging' afgesloten: ruim een derde van deze schuldsaneringen eindigde op deze manier. Ook valt op dat schuldsaneringen met een looptijd korter dan 1,5 jaar bij (ex-)ondernemers relatief vaak met een akkoord worden beëindigd.

De percentages van de verlengde schuldsaneringen (met een reguliere looptijd van 3 jaar of langer) bij (ex-)ondernemers zijn vrijwel identiek aan die bij particulieren: schone leien maken het overgrote deel van de beëindigingen uit (95%). De rest van de schuldsaneringen met een looptijd van 3 tot 4 jaar kende een 'overige beëindiging'.

Tabel 4.1 Beëindigde schuldsaneringen naar looptijd in percentages, 2013

	Particulieren		(Ex-)ondernemers	
	korter dan 1,5 jaar	3 tot 4 jaar	korter dan 1,5 jaar	3 tot 4 jaar
Akkoord	8	0*	26	0
Faillissement	15	0	18	0
Schone lei	24	93	20*	95*
Overige	53	6*	37*	4*
Totaal	100	100	100	100
N	3.946	26.092	967	4.568

* $p < 0,01$ (Chi-kwadraattoets o.b.v. looptijd).

Bron: CBS.

4.2 Onderzoek naar de vereenvoudigde procedure

De wet biedt de mogelijkheid van een flexibele looptijd van het Wsnp-traject, afhankelijk van het soort zaak. De hoofdregel is drie jaren, maar de sanering kan zowel langer als korter duren. Rechteren zijn echter terughoudend om de schone lei snel te verstrekken. Van de schuldsaneringen die in de periode 2009 tot en met 2012 zijn beëindigd, blijkt dat ongeveer 9% een looptijd van anderhalf jaar of minder had (zie hiervoor paragraaf 4.1). Dit kan via de zogenaamde vereenvoudigde procedure. Deze procedure houdt in dat een zaak vroegtijdig beëindigd kan worden, als er met een zekere grenzende waarschijnlijkheid is vast te stellen dat (ook in de toekomst) geen afloscapaciteit aanwezig is. Een driejarig traject volmaken is in dergelijke gevallen zinloos. De wet biedt een grondslag voor deze mogelijkheid van een verkorte duur in artikel 354a van de Faillissementswet: de vereenvoudigde procedure.²²

Uit tabel 4.1 valt af te leiden dat ongeveer een vijfde tot een kwart van alle beëindigingen van trajecten die korter dan 1,5 jaar duren een schone lei betreft. Dit percentage is over de afgelopen jaren vrij constant gebleven (2010 24%; 2011 27% en 2012 25%). Dit betekent dat er jaarlijks 800 à 900 zaken binnen een termijn van 1,5 jaar met een schone lei worden beëindigd. Naar alle waarschijnlijkheid gaat het hier doorgaans om de vereenvoudigde procedure.

De onderzoeksvraag

De vraag dringt zich op waarom een aantal zaken zonder uitdeling met schone lei wel binnen 1,5 jaar beëindigd wordt, terwijl andere vergelijkbare zaken langer dan 1,5 jaar doorlopen of zelfs de volledige termijn uitdienen met voor de crediteuren hetzelfde resultaat: geen uitdeling. Liggen bepaalde kenmerken van de zaak of van de persoon in kwestie ten grondslag aan het al dan niet toepassen van de vereenvoudigde procedure?

Beleidsrelevantie

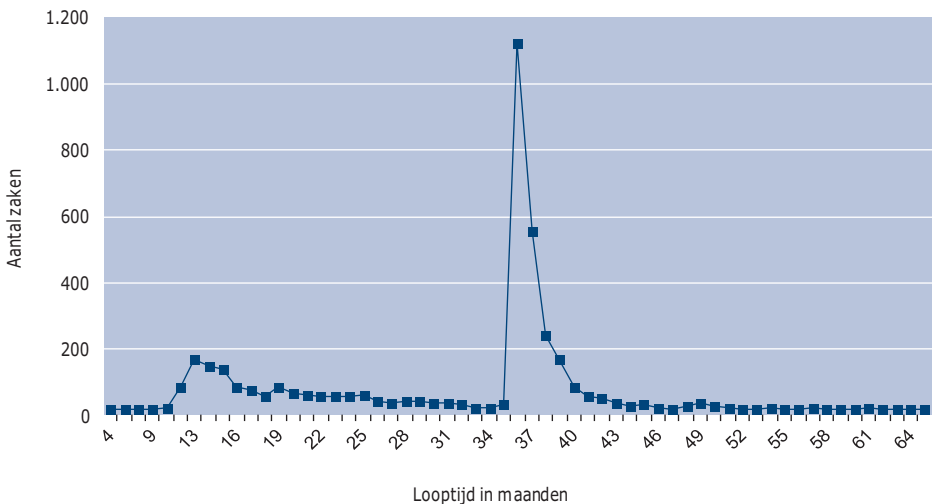
De vereenvoudigde procedure is destijds door de wetgever in het leven geroepen om te voorkomen dat mensen langer dan nodig onder het strenge regime van de Wsnp zouden vallen. De vraag rijst of misschien een deel van de zaken zonder uitdeling met schone lei drie jaar lang nodeloos wordt gecontinueerd, waarbij schuldenaren langer dan door de wetgever is bedoeld onder het regime van de Wsnp vallen, terwijl er onnodige kosten worden gemaakt door de rechtbanken en de staat (boedelkosten, publicaties etc.).

²² Aanbiedingsbrief Negende meting, 33 750 VI Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014, nr. 36.

Resultaten onderzoek databestand beëindigingen

Ten behoeve van dit onderzoek is er van alle zaken in de jaren 2010 tot en met 2012 een tweedeling gemaakt bij zaken die zonder uitdeling maar met een schone lei zijn beëindigd: zaken die korter dan 1,5 jaar lopen en zaken die langer dan 1,5 jaar lopen. Aangenomen is dat alle zaken die interessant zijn voor dit onderzoek langer dan 1,5 jaar hebben gelopen. Dit zijn immers zaken die wellicht ook eerder - op of niet al te lang na de minimale 12 maanden na de start - hadden kunnen zijn afgerond, omdat er aan het eind van de rit toch ook geen uitdeling heeft plaatsgevonden.

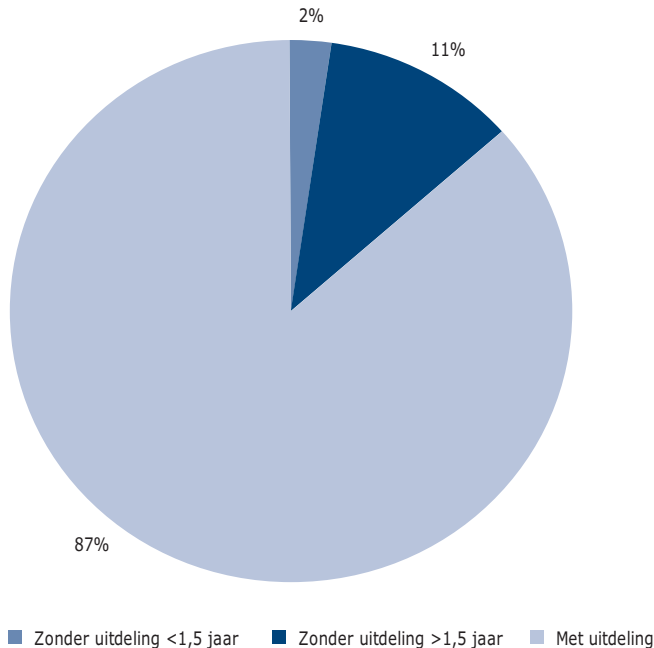
Figuur 4.1 Beëindigingen met schone lei zonder uitdeling naar looptijd, 2010 tot en met 2012



Bron: Database Bureau Wsnp.

Het totale bestand van zaken die in 2010, 2011 en 2012 met een schone lei zijn beëindigd, bestaat uit ruim 26 duizend zaken: 22.551 met uitdeling en 3.516 beëindigingen waarin geen uitdeling heeft plaatsgevonden. Van de 3.516 schuldsaneringen zonder uitdeling maar met schone lei in deze periode zijn er 630 (18%) tussen de 12 maanden en 1,5 jaar beëindigd en de overige 2.886 hebben langer dan wel de volledige looptijd gelopen.

Figuur 4.2 Verdeling van de beëindigingen met schone lei (n=26.067), 2010 tot en met 2012*



* Voor de achterliggende cijfers zie tabel B2.3, bijlage 2.
Bron: Database Bureau Wsnp.

De wet schrijft voor dat er tenminste 1 jaar verstreken moet zijn, alvorens men in aanmerking kan komen voor een vereenvoudigde procedure en er mag nog geen datum voor een verificatievergadering zijn vastgesteld.

Een bewindvoerder zal niet al te lang na die termijn actie moeten ondernemen om de schuldsanering vereenvoudigd af te wikkelen. Ook de saniet zelf mag een dergelijk verzoek initiëren. Kenmerkend voor de vereenvoudigde procedure is dat er geen verificatie en slotuitdeling plaatsvindt.

In figuur 4.1 is het aantal beëindigingen over 2010 tot en met 2012 met schone lei zonder uitdeling naar looptijd weergegeven. Hierin is een verhoogde activiteit te zien tussen 1 en 1,5 jaar na de start van de regeling en na de volledige looptijd van drie jaar.

Navraag bij bewindvoerders leert dat in zijn algemeenheid geldt dat de vereenvoudigde procedure in de regel wordt toegepast als iemand geen verdien capaciteit (meer) heeft door een hoge mate van arbeidsongeschiktheid (80-100%). Als de saniet zich gedurende tenminste 1 jaar aan zijn of haar verplichtingen heeft gehouden, maar de boedel blijft leeg, dan kan er om een vereenvoudigde afwikkeling worden verzocht.

Ten behoeve van het onderzoek is nagegaan of bepaalde achtergrondskennmerken van de zaak of de saniet in kwestie een verklaring kunnen geven voor het al dan niet beëindigen met behulp van de vereenvoudigde procedure en of er op basis van de resultaten beleid kan worden gemaakt. Analyse van de achtergrondskennmerken leverde de volgende resultaten op.

Leeftijd en geslacht

Als alle saneringen zonder uitdeling maar met schone lei worden afgezet tegen de leeftijd van de saniet, dan blijkt dat met name de groep onder de 25 jaar de gelegenheid wordt geboden gebruik te maken van de escape van de vereenvoudigde procedure en de groep die ouder is dan 55 jaar. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het bij jeugdigen met name gaat om mensen die ernstig of chronisch ziek zijn (Wajong-uitkering) en geen uitzicht meer hebben op een actief arbeidsbestaan. Bij de ouderen gaat het naar alle waarschijnlijkheid om mensen die nauwelijks nog reële kansen hebben op de arbeidsmarkt en wellicht ook al ontheven waren van hun sollicitatieplicht. Op grond hiervan kan geen hogere maandelijkse boedelafdracht worden verwacht in de toekomst. Vaak wordt dan ook nog bij de belastingdienst gekeken naar de aanslagen van de voorafgaande jaren. Als die ook nihil zijn gesteld, zal een vereenvoudigde procedure in de rede liggen.

Mannen en vrouwen krijgen even vaak een tussentijdse beëindiging middels een vereenvoudigde procedure.

Dubbele en enkele boedel

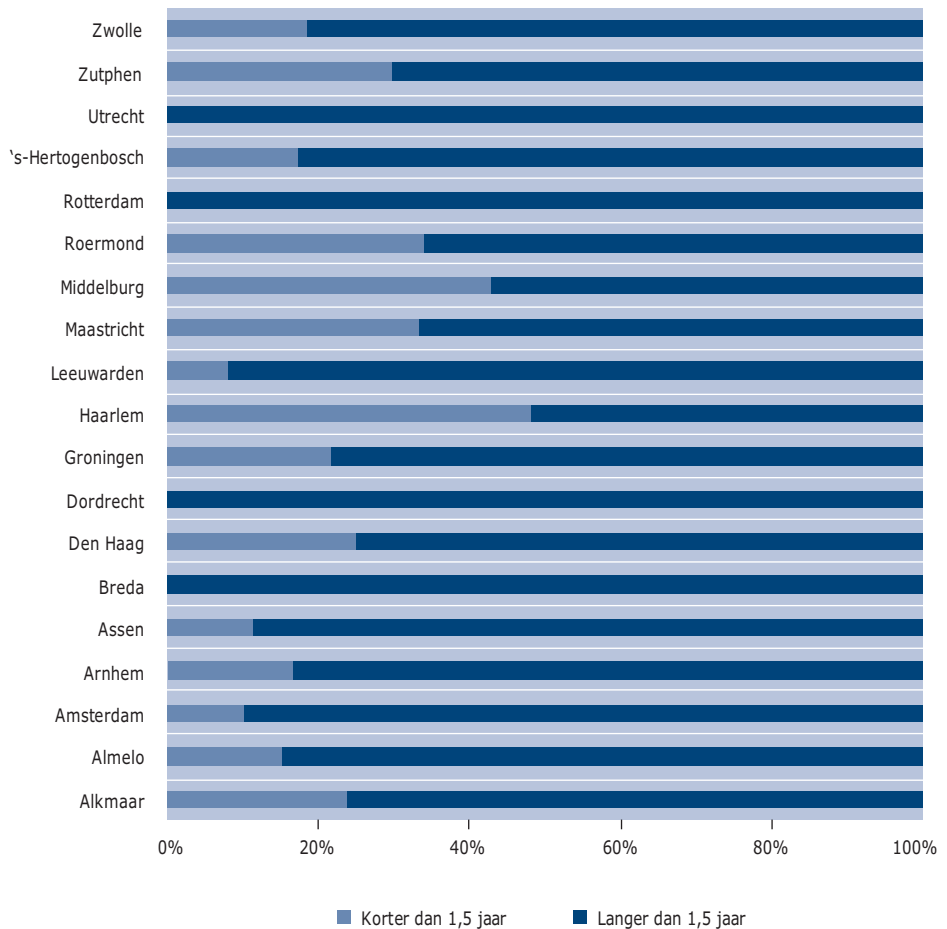
Zaken die in de voornoemde periode een dubbele boedel betreffen worden minder snel binnen 1,5 jaar met schone lei zonder uitdeling beëindigd dan wanneer het om enkele boedels gaat. Van alle beëindigingen met schone lei zonder uitdeling betreft 21% een dubbele boedel, hetzij van een ondernemer hetzij van een particulier. Bij de zaken die binnen 1,5 jaar met schone lei zonder uitdeling worden beëindigd, is dat 14%.

Particulieren die deel uitmaken van een dubbele boedel blijken minder vaak voor te komen onder de groep sanieten van wie de zaak binnen 1,5 jaar zonder uitdeling met schone lei wordt beëindigd (14% tegen 18% gemiddeld) dan particulieren met enkele boedels. Dit valt mogelijk te verklaren uit het feit dat men bij een dubbele boedel vaker nog kansen ziet om iets te verdienen ten gunste van de boedel, omdat het om twee personen gaat van wie ieder mogelijke verdien capaciteit heeft. Bij (ex-)ondernemers is geen betekenisvolle afwijking gevonden van het gemiddelde (19% tegen 18%).

Arrondissementen

Tussen de arrondissementen²³ zijn significante verschillen gevonden tussen de mate waarin voor of na 1,5 jaar wordt beëindigd met schone lei zonder uitdeling. In de onderstaande figuur zijn deze verschillen zichtbaar gemaakt.

Figuur 4.3 Verhouding beëindigingen met schone lei zonder uitdeling per arrondissement korter en langer dan 1,5 jaar, 2010 tot en met 2012



Bron: Database Bureau Wsnp.

²³ Omdat het de jaren 2010 tot en met 2012 betreft, wordt hier nog de indeling gebruikt van voor de herindeling gerechtelijke kaart.

Uiteenlopende redenen blijken aan deze verschillen ten grondslag te liggen. Enerzijds zijn deze terug te voeren op het bestaan van bepaalde registratieafspraken, waardoor schone leien zonder uitdelingen niet of nauwelijks voorkomen (Rotterdam). Daarnaast leert navraag onder bewindvoerders dat het in een aantal arrondissementen als zinloos wordt ervaren om een vereenvoudigde procedure te starten, omdat dit toch nooit wordt gehonoreerd (Utrecht).

Dit onderzoek is uitgevoerd in het jaar dat de Herindeling Gerechtelijke Kaart (HGK) een feit werd. Ook na deze herindeling in 2013 zijn er nog steeds forse verschillen tussen de arrondissementen waar te nemen.

Inkomen en hoogte schuld

Sanieten met een inkomen van €0 (twee derde van groep die zonder uitdeling een schone lei krijgt toegekend) zijn licht ondervertegenwoordigd onder de beëindigingen met schone lei zonder uitdeling korter dan 1,5 jaar (16% tegen 18% gemiddeld). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat wanneer een saniet tijdens de Wsnp al een betaalde baan heeft, de kans op een hoger inkomen (en dus een hogere afloscapaciteit) veel kleiner is dan wanneer hij werkloos aan de Wsnp begint.

De gemiddelde hoogte van de schuld komt bij beide groepen vrijwel overeen.

Kantoren

Er zijn grote verschillen waar te nemen tussen de bewindvoerderskantoren voor wat betreft het totale aantal zaken dat zonder uitdeling met een schone lei wordt beëindigd. Ook de verdeling van beëindigingen zonder uitdeling met schone lei korter of langer dan 1,5 jaar wisselt sterk per kantoor. Deze verschillen laten zich echter lastig duiden.

Ongeveer een derde van de kantoren heeft in geen enkele zaak binnen 1,5 jaar zonder uitdeling met een schone lei beëindigd. Deze kantoren hadden gemiddeld ruim 4 beëindigingen zonder uitdeling met een schone lei (minimaal 1 en maximaal 15). Twee kantoren beëindigden altijd binnen 1,5 jaar als er sprake was van een schone lei zonder uitdeling. Het ging hierbij om kantoren met drie gedane zaken in het jaar 2012 en om één bewindvoerder.

De verschillen tussen het al dan niet toepassen van de vereenvoudigde procedure lijken eerder verklaard te kunnen worden vanuit de verschillen in de werkwijzen van de arrondissementen dan vanuit de kantoren. Nadere analyse onder de 18 kantoren die in meerdere arrondissementen werkzaam zijn en waarbij sprake was van meer dan 10 beëindigingen zonder uitdeling met schone lei, leert dat deze kantoren niet in elk arrondissement hetzelfde beeld vertonen. Slechts twee kantoren vormden hierop een uitzondering en hebben in geen enkel arrondissement een zaak met een schone lei zonder uitdeling binnen 1,5 jaar beëindigd.

5 Dwangakkoorden, moratoria en voorlopige voorzieningen

5.1 De drie wettelijke voorzieningen binnen het minnelijk traject

Sinds 1 januari 2008 zijn drie nieuwe voorzieningen ter versterking van het minnelijk traject in de Faillissementswet (Fw) opgenomen:

- het dwangakkoord: de schuldenaar kan bij zijn verzoekschrift tot toepassing van de Wsnp de rechtbank vragen één of meer schuldeisers die weigeren mee te werken aan een minnelijke regeling, te bevelen alsnog mee te werken aan een (minnelijk) akkoord (art. 287a Fw);
- de voorlopige voorziening bij bedreigende situaties ('moratorium'): de rechtbank kan voor de duur van maximaal zes maanden een voorlopige voorziening toekennen om een (beperkt aantal) bedreigende situatie(s) af te wenden met als doel alsnog tot een minnelijk akkoord te komen (art. 287b Fw);
- de voorlopige voorziening bij spoedeisende zaken ('voorlopige voorziening'): om tijd te winnen voor het behandelen van een verzoekschrift tot toelating in de Wsnp kan een rechtbank een voorlopige voorziening toekennen bij spoedeisende zaken (art. 287 lid 4 Fw).

5.2 Aantal toepassingen van de drie voorzieningen

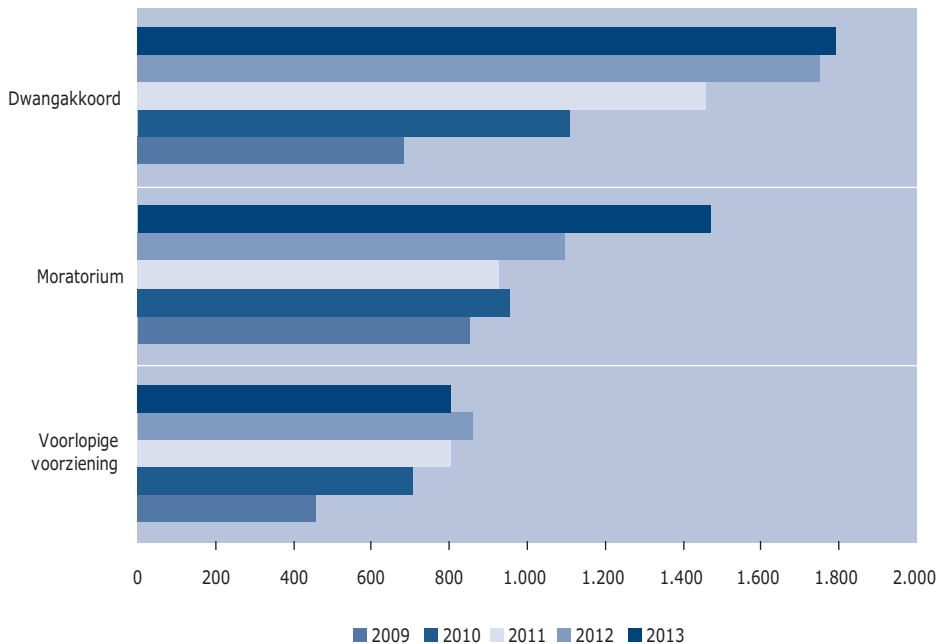
5.2.1 Aantallen

In totaal kwamen er in 2013 bij alle rechtbanken samen 4.064 verzoekschriften binnen voor één van de drie voorzieningen. In figuur 5.1 zijn de ontwikkelingen van de drie voorzieningen vanaf 2009 weergegeven. Voor de dwangakkoorden geldt dat het aantal verzoeken een continu stijgende trend vertoont. In 2013 was het aantal meer dan verdubbeld ten opzichte van 2009. Bij de moratoria was er in 2011 een lichte daling te zien ten opzichte van 2010 (-3%). In de laatste twee jaren nam het aantal echter weer verder toe tot 1.471, bijna tweemaal zoveel als in 2009. Het aantal voorlopige voorzieningen laat, na jaren van stijging, in 2013 een daling zien ten opzichte van 2012 (-7%). Ten opzichte van 2009 is er echter nog steeds sprake van een stijging (+76%).

De stijging van het aantal moratoria lijkt, aldus deskundigen uit het veld, te kunnen worden toegeschreven aan verhardende standpunten van de woningcorporaties,

die zich geconfronteerd zien met hoge afdrachten richting de centrale overheid. De stagnerende groei bij de dwangakkoorden zou kunnen worden veroorzaakt door de keuze van een aantal grote crediteuren om toch maar tot het sluiten van convenanten over te gaan: zij hoeven dan niet langer voor elke problematisch schuld opnieuw aan te geven of ze wel of niet akkoord gaan met een schuldregeling.

Figuur 5.1 Aantal ingediende verzoekschriften voor de drie voorzieningen, 2009 tot en met 2013*



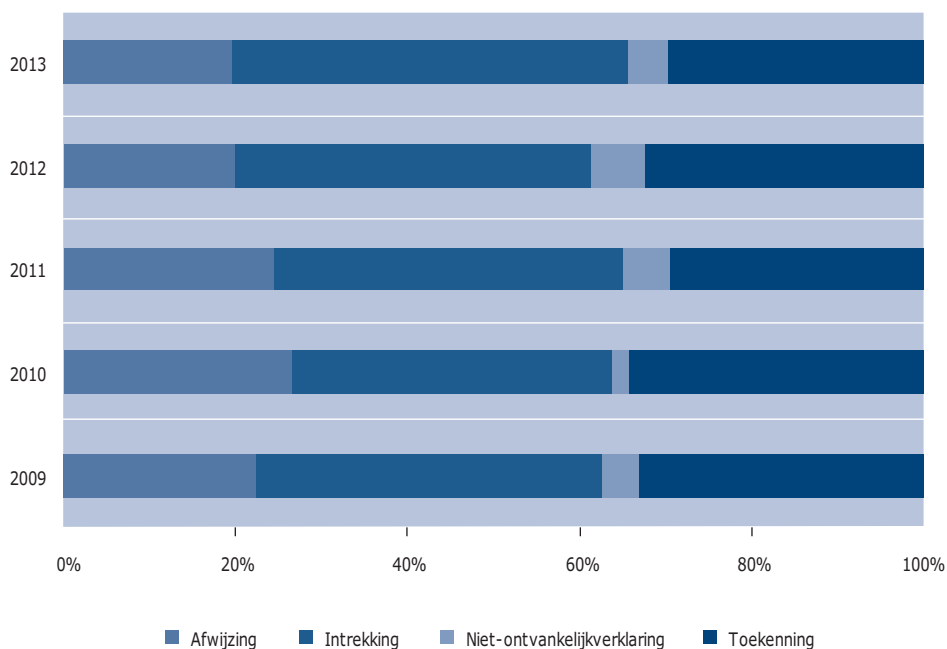
* Voor de achterliggende cijfers, zie tabel B4.1 tot en met B4.3, bijlage 4.
Bron: OBD.

5.2.2 Uitkomsten

In deze paragraaf worden per voorziening de instroom en de afdoeningswijzen over de afgelopen vijf jaar weergegeven (zie de figuren 5.2 tot en met 5.4) en kort besproken.

Dwangakkoord

Uit figuur 5.2 blijkt dat, sinds de introductie van de mogelijkheid tot het aanvragen van een dwangakkoord, de percentages toekenningen, afwijzingen, intrekkingen en niet-ontvankelijkverklaringen vrij stabiel blijven. Er zijn zowel stijgingen als dalingen te zien, waarbij het gaat om relatief kleine verschillen. Zo valt uit figuur 5.2 af te lezen dat er in 2010 relatief weinig verzoeken niet-ontvankelijk werden verklaard. In 2013 is de verdeling niet veel gewijzigd ten opzichte van 2012.

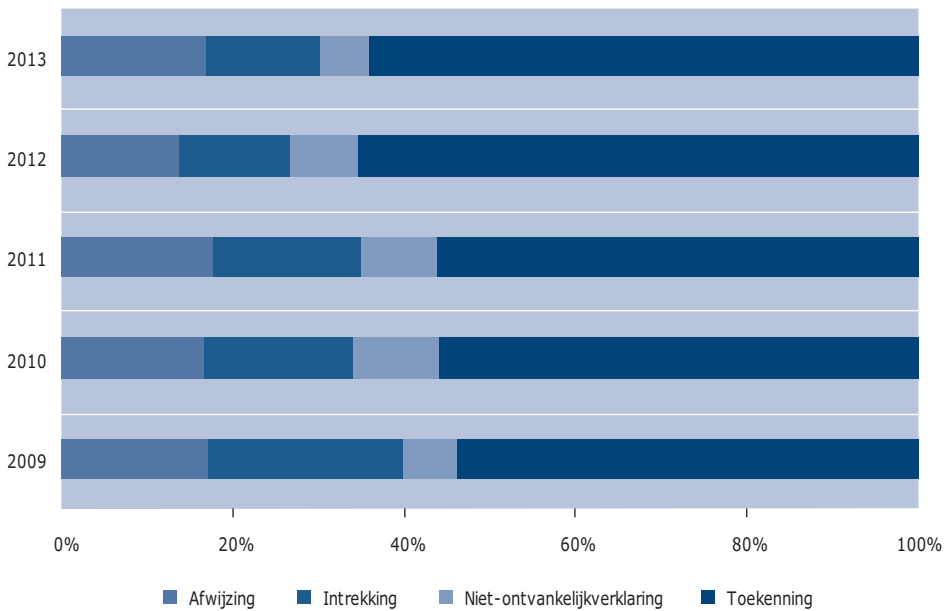
Figuur 5.2 Afdoeningswijzen verzoeken dwangakkoord, 2009 tot en met 2013*

* Voor de achterliggende cijfers, zie tabel B4.1, bijlage 4.
Bron: OBD.

Moratorium

Uit figuur 5.3 blijkt dat bij de moratoria het percentage toekenningen is gestegen van 54% in 2009 naar 64% in 2013 en het percentage intrekkingen over dezelfde jaren is gedaald van 23% naar 13%.

Figuur 5.3 Afdoeningswijzen verzoeken moratorium, 2009 tot en met 2013*

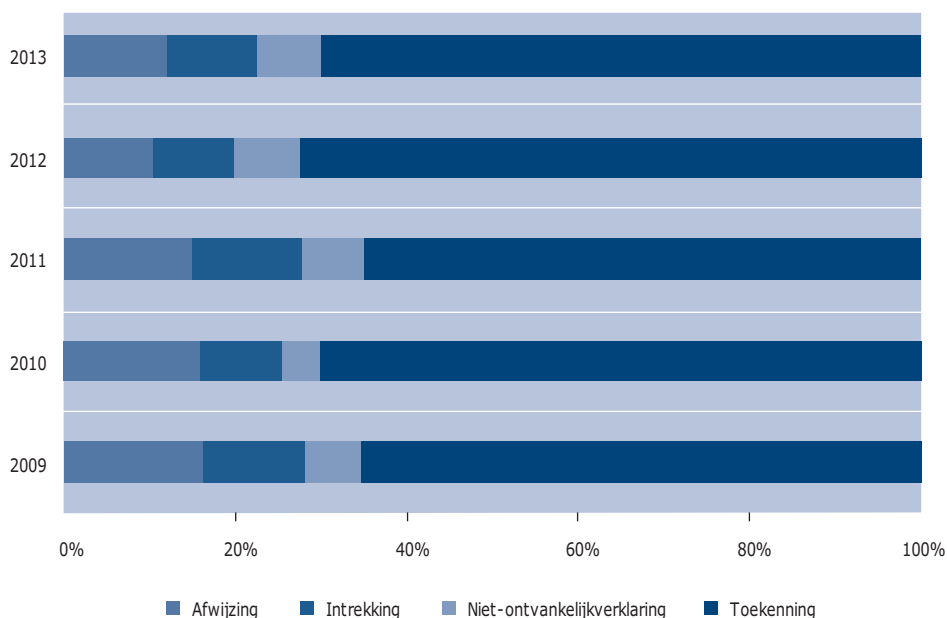


* Voor de achterliggende cijfers, zie tabel B4.2, bijlage 4.

Bron: OBD.

Voorlopige voorziening

Bij de voorlopige voorzieningen valt op dat het percentage afwijzingen in de laatste twee jaren relatief laag was, terwijl het percentage toekenningen daarentegen relatief hoog was.

Figuur 5.4 Afdoeningswijzen verzoeken voorlopige voorzieningen, 2009 tot en met 2013*

* Voor de achterliggende cijfers, zie tabel B4.3, bijlage 4.

Bron: OBD.

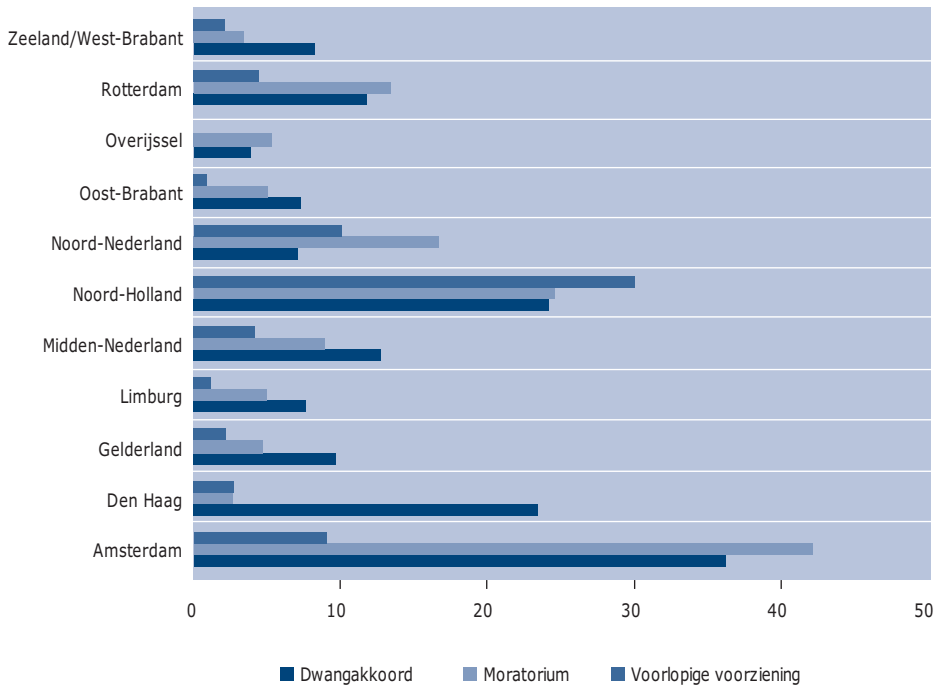
5.3 Verschillen tussen de rechtbanken

Net als in eerdere jaren zijn er in 2013 tussen de rechtbanken onderling aanzienlijke verschillen te bespeuren betreffende het aantal ingediende verzoeken om een dwangakkoord, moratorium of voorlopige voorziening. Deze verschillen hangen uiteraard samen met de omvang van het inwoneraantal in het gebied dat door een bepaalde rechtbank wordt bestreken en met het aantal aanvragen Wsnp.

5.3.1 Instroom per rechtbank, gecorrigeerd voor inwoneraantal

In figuur 5.5 (zie tabel B4.4, bijlage 4 voor de achterliggende cijfers) zijn per rechtbank de relatieve aantallen weergegeven van de in 2013 binnengekomen verzoekschriften voor de drie voorzieningen per 100.000 inwoners.

Figuur 5.5 Instroom dwangakkoorden, moratoria en voorlopige voorzieningen per 100.000 inwoners van 18 jaar en ouder per rechtbank, 2013



Dwangakkoord

Verreweg de meeste verzoeken voor een dwangakkoord zijn in 2013 bij de rechtbank Amsterdam ingediend. Ook in Den Haag en Noord-Holland werd dit instrument veelvuldig gehanteerd. Dit gaat echter niet standaard samen met een lagere instroom (zie figuur 3.4). In Overijssel werd het minst gebruik gemaakt van dwangakkoorden, terwijl hier juist sprake was van een gemiddelde instroom per 100.000 inwoners.

Moratorium

Bij de rechtbanken Amsterdam en Noord-Holland kwamen in 2013 relatief de meeste verzoeken binnen voor een moratorium. Ook bij de rechtbanken Noord-Nederland en Rotterdam was dit aantal relatief hoog. Toch is ook hier geen correlatie te zien met een lagere instroom in de Wsnp. Die is bij de rechtbank Noord-Nederland juist het hoogst per 100.000 inwoners. Bij de rechtbanken Den Haag en Zeeland/West-Brabant was het aantal verzoeken om een moratorium in 2013 het laagst.

Voorlopige voorziening

In 2013 kwamen veruit de meeste verzoeken voor een voorlopige voorziening binnen bij de rechtbank Noord-Holland. Ook bij de rechtbanken Noord-Nederland

en Amsterdam kwamen relatief veel verzoeken voor een voorlopige voorziening binnen. Omdat de voorlopige voorziening vooruitloopt op het verzoekschrift tot toelating tot de Wsnp is hier uiteraard wel een verband te zien met de instroom. Bij deze drie rechtbanken is sprake van een bovengemiddelde instroom. Bij de rechtbank Overijssel kwam er in 2013 gemiddeld slechts één verzoek binnen per 100.000 inwoners! Dit laatste mag opvallend genoemd worden, gezien het feit dat ook hier sprake is van een gemiddeld hoge instroom.

5.3.2 Afdoeningswijzen per rechtbank

Tussen de rechtbanken onderling zijn grote verschillen waar te nemen voor wat betreft de afdoeningswijzen. In deze paragraaf gaat het niet om de absolute aantallen, maar om de onderlinge verdeling van de afdoeningswijzen. Omdat de uitstroom in absolute aantallen sterk bepaald wordt door de instroom, worden deze absolute aantallen hier niet apart beschreven. In bijlage 4 is in de figuren B4.1 tot en met B4.3 de verdeling van de afdoeningswijzen opgenomen voor 2001 tot en met 2013, terwijl in tabel B4.4 de bijbehorende achterliggende cijfers zijn terug te vinden in absolute aantallen over het jaar 2013. In deze paragraaf worden enkele opvallende verschillen tussen de rechtbanken aangaande de afdoeningswijzen benoemd.

Dwangakkoord

Als wordt gekeken naar de uitkomsten van de dwangakkoorden, dan is te zien dat deze in Limburg en Oost-Brabant relatief weinig werden afgewezen. Het percentage ingetrokken verzoekschriften was in 2013 het hoogst bij de rechtbank Limburg. Oost-Brabant en Den Haag vallen op door het hoge percentage niet-ontvankelijkverklaringen en in Noord-Nederland werden relatief veel verzoekschriften om een dwangakkoord toegekend (zie figuur B4.1, bijlage 4).

Moratorium

Voor wat betreft de uitkomsten van de verzoeken voor een moratorium kenden de rechtbanken Den Haag en Limburg een relatief hoog percentage afwijzingen en relatief weinig toekenningen. In Limburg en Gelderland waren er verhoudingsgewijs veel intrekkingen. Opvallend is dat bij de rechtbank Den Haag relatief veel zaken niet-ontvankelijk werden verklaard. Bij de rechtbanken Noord-Holland, Noord-Nederland en Overijssel kwamen veel toekenningen voor (zie figuur B4.2, bijlage 4).

Voorlopige voorziening

De verzoeken voor een voorlopige voorziening werden in 2013 relatief vaak afgewezen door de rechtbanken Den Haag en Limburg. Het percentage intrekkingen was het hoogst bij de rechtbanken Oost-Brabant en Zeeland/West-Brabant. De hoogste percentages toekenningen waren bij de rechtbanken Overijssel en Noord-Holland te vinden. De meeste niet-ontvankelijk verklaringen werden uitgesproken door de rechtbanken van Den Haag en Rotterdam (zie figuur B4.3, bijlage 4).

5.4 Kosten en baten toevoegingen bewindvoeders

Elke succesvolle verzoekschriftprocedure voor een moratorium of dwangakkoord kan leiden tot een geslaagd minnelijk traject. Dit betekent minder verzoeken voor toelating tot de Wsnp. Enkele jaren terug werd in de Monitor Wsnp geconcludeerd dat deze verzoeken slechts beperkt werden ingezet. Voor een deel werd dat geweten aan de gebrekkige kennis van de schuldhulpverlener over het zelf opstellen, indienen en verdedigen van dergelijke verzoeken. Ook bleek de schuldhulpverlener niet op de hoogte te zijn van de mogelijkheid hiervoor een advocaat op toevoegbasis in te schakelen. Om de toepassing van deze verzoekschriftprocedures te bevorderen, werd in 2010 besloten tot een experiment aangaande de afgifte van toevoegingen aan bewindvoeders voor deze twee voorzieningen. In 2011 en 2012 werden er in het kader van deze pilot toevoegingen afgegeven aan bewindvoeders Wsnp. Eind 2012 werd besloten de afgifte van deze toevoegingen aan bewindvoeders Wsnp op een meer permanente basis te continueren en werd een wettelijke regeling van kracht.

De vergoeding voor bewindvoeders bedraagt €890 voor een dwangakkoord, bij een volledig doorlopen procedure inclusief het daadwerkelijk voeren van de procedure bij de rechtbank. Voor een moratorium en voorlopige voorziening bedraagt deze vergoeding €700. Daarnaast worden ook een reiskosten- en een reistijdvergoeding verstrekt. Wanneer de bewindvoerder enkel het verzoekschrift opstelt ten behoeve van de procedure, maar niet aanwezig is bij de procedure zelf of wanneer de procedure voortijdig wordt beëindigd zodat er geen zitting heeft plaatsgevonden, bedraagt de vergoeding €615 voor een dwangakkoord en € 450 voor een moratorium of voorlopige voorziening. Een gedeelte van deze vergoeding wordt betaald door de cliënt zelf middels de eigen bijdrage. Dit betreft dan de laagste eigen bijdrage die op 1 januari 2013 neerkwam op een bedrag van €129.

In 2013 zijn er in totaal 357 toevoegingen ten behoeve van de hierboven genoemde procedures afgegeven aan de bewindvoeders Wsnp. In dat jaar werden er 235 declaraties ingediend na afronding van een zaak. De gemiddelde kosten per declaratie (het bedrag dat door de Raad aan de bewindvoeders is betaald) bedroegen €916,48, waarvan de hoogte mede te herleiden is tot de vrij grote post 'reiskosten'.

Uit nader onderzoek op dossierniveau blijkt dat in 84% van de 71 dwangakkoorden er in hetzelfde jaar geen toelating tot de Wsnp heeft plaatsgevonden. Bij de 134 moratoria die in 2013 door de bewindvoeders zijn behandeld, ligt dat op 71%. Deze percentages liggen boven het landelijk gemiddelde van 2013 (zie figuren 5.2 en 5.3).

6 Instroom en afdoening in hoger beroep

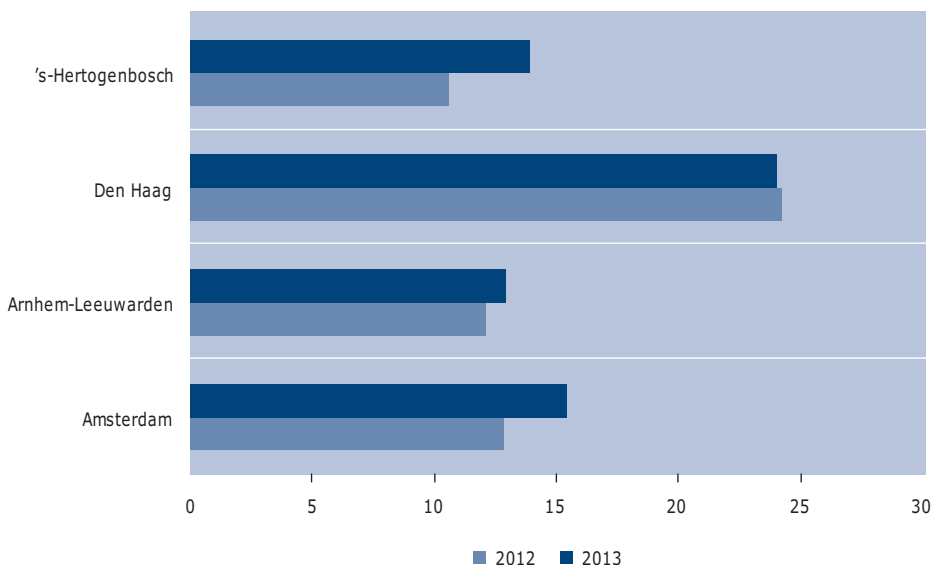
6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoeveel Wsnp-gerelateerde beroepsschriften er per gerechtshof sinds 2009 jaarlijks zijn ingestroomd en op welke wijze deze verzoeken zijn afgehandeld. Ruim drie kwart van de zaken (1.725 van de 2.115) heeft betrekking op een weigering van de toepassing Wsnp of op een tussentijdse beëindiging. Ook in eerdere jaren vormden deze twee typen 75% van het totaal aantal hoger beroepszaken. Ook deze gegevens zijn onttrokken aan de onderzoeksdatabase voor de rechtspraak (ODB).

6.2 Instroom

In figuur 6.1 en in tabel B5.1, bijlage 5, zijn de instroomcijfers per 100.000 inwoners per gerechtshof weergegeven. Ten opzichte van eerdere jaren was er bij de meeste hoven hoven een toename in de instroom te zien.

Figuur 6.1 Instroom hoger beroepszaken bij de vier gerechtshoven per 100.000 inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 en 2013



Bron: OBD.

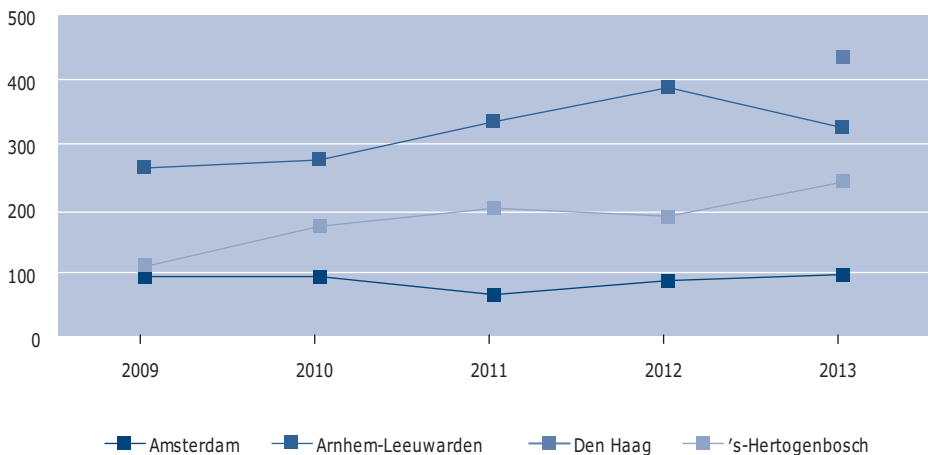
Bij het gerechtshof Den Haag werden relatief gezien de meeste hoger beroepszaken ingediend. Dit loopt in de pas met het relatief hoge aantal afwijzingen bij de rechtbanken in dit Hofressort (zie tabel 3.1). Bij dit gerechtshof is wel een lichte daling in 2013 ten opzichte van 2012 waar te nemen, terwijl bij de andere gerechtshoven een stijging is te zien in 2013.

In deze en de volgende paragraaf worden de twee belangrijkste zaaktypen nader onder de loep genomen: de weigering toepassing Wsnp en de tussentijdse beëindiging.

Weigering toepassing Wsnp

De weigering toepassing Wsnp laat bij alle hoven een wisselend beeld zien van afname en toename. In Arnhem-Leeuwarden was er in 2013 sprake van een afname van het aantal weigeringen, terwijl er in 's-Hertogenbosch en Amsterdam juist sprake was van een toename.

Figuur 6.2 Hoger beroep inzake weigering toepassing Wsnp per gerechtshof*, 2009 tot en met 2013



*Bij het gerechtshof Den Haag zijn alleen voor het jaar 2013 de afdoeningswijzen nader gespecificeerd.
Bron: OBD.

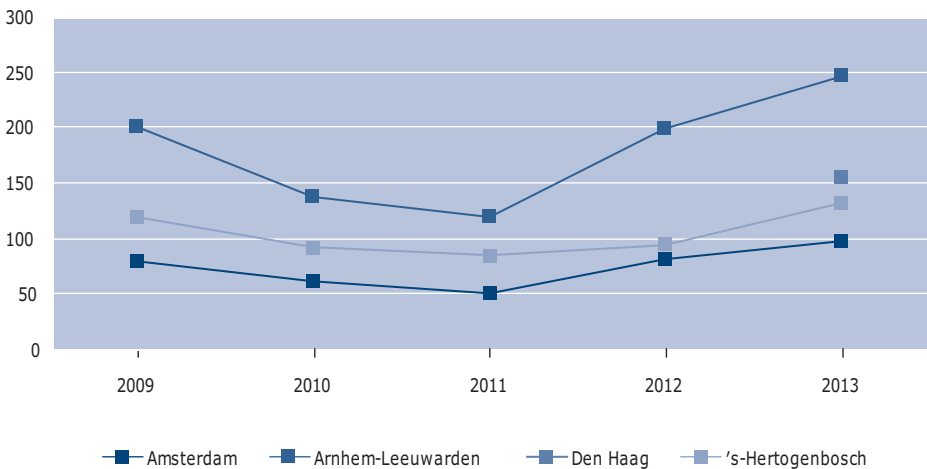
Als de trends uit figuur 6.2 van het jaar 2013 ten opzichte van 2012 worden gerelateerd aan het aantal afwijzingen per arrondissement (zie paragraaf 3.2) dan wordt het daar gepresenteerde beeld bevestigd. De daling van het aantal hogerberoepszaken inzake weigering toepassing bij het hofressort Arnhem-Leeuwarden gaat samen met een afname van het aantal afwijzingen in de arrondissementen Gelderland, Overijssel en Noord-Nederland (zie, voor de achterliggende cijfers, tabel B2.2). Ditzelfde geldt voor de toename in het hofressort

's-Hertogenbosch. Hieraan liggen de afwijzingen van de arrondissementen Noord-Limburg, Zeeland/West-Brabant en Oost-Brabant ten grondslag die ook zijn afgenomen. In Amsterdam is in beide gevallen sprake van een stabiel beeld.

Tussentijdse beëindiging

De tussentijdse beëindigingen laten een voor de hoven vergelijkbaar beeld zien. Bij alle gerechtshoven was er tussen 2009 en 2011 sprake van een daling. Tussen 2011 en 2013 was er echter juist overall sprake van een stijging. Vooral in Arnhem-Leeuwarden is de stijging relatief groot te noemen de laatste jaren.

Figuur 6.3 Hoger beroep inzake tussentijdse beëindigingen per gerechtshof*, 2009 tot en met 2013



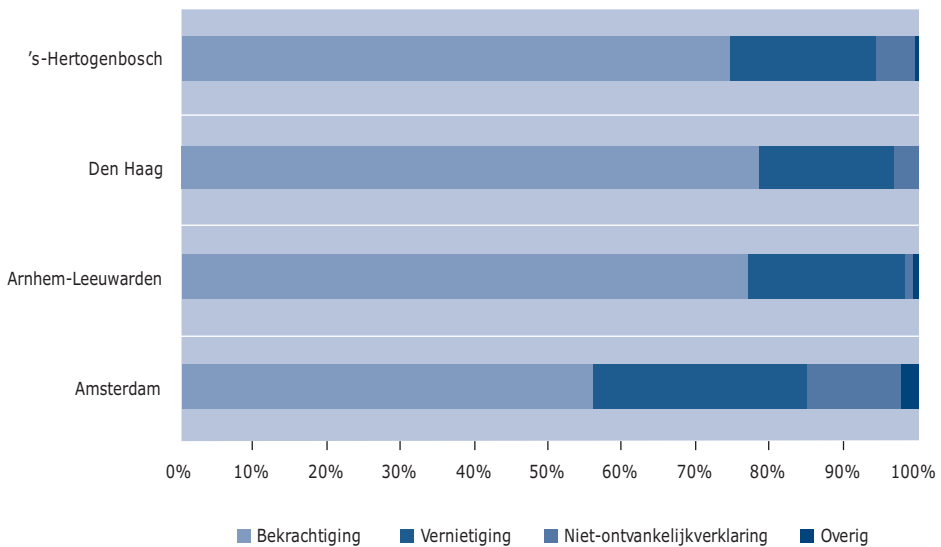
*Bij het gerechtshof Den Haag zijn alleen voor het jaar 2013 de afdoeningswijzen nader gespecificeerd.
Bron: OBD

6.3 Uitspraken van het hof inzake weigering toepassing Wsnp en tussentijdse beëindigingen

In de uitspraken van het hof zijn drie belangrijke hoofdcategorieën te onderscheiden: de bekrachtiging van de beschikking in eerste instantie, de vernietiging (met of zonder terugverwijzing) en de niet-ontvankelijkverklaring. De verdeling inzake de twee hoofdcategorieën verzoeken – de weigering toepassing en de tussentijdse beëindiging – wordt weergegeven in de figuren 6.4 en 6.5; in bijlage 5 (tabellen B5.2 en B5.3) staan de achterliggende cijfers vermeld.

Bij de weigering toepassing valt het gerechtshof Amsterdam op met een relatief laag aantal bekrachtigingen en relatief veel niet-ontvankelijk verklaringen.

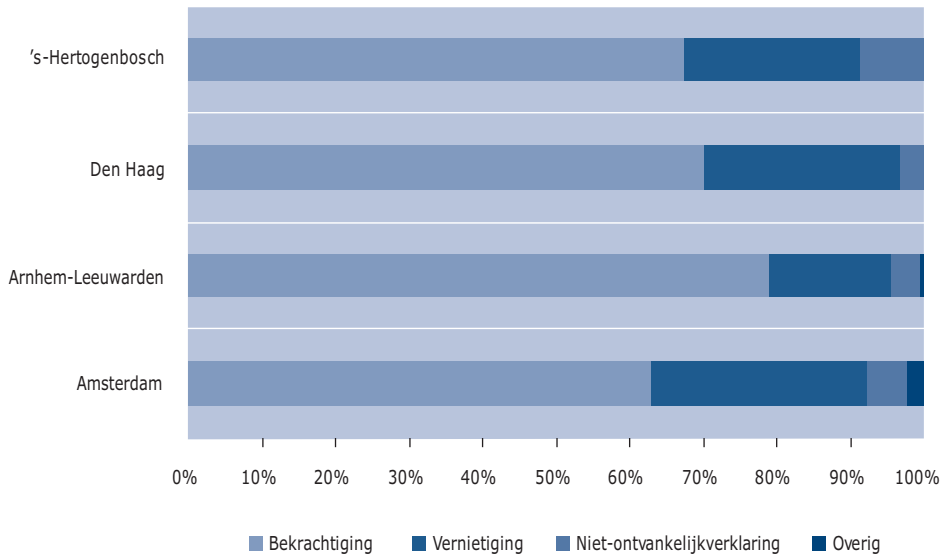
Figuur 6.4 Totaalverdeling afdoeningswijzen weigering toepassing Wsnp per gerechtshof in percentages, 2013



Bron: OBD.

Voor wat betreft de tussentijdse beëindiging Wsnp valt het volgende op te merken. In vergelijking met de andere hoven, kwam er bij het hof Arnhem-Leeuwarden gemiddeld het meest veelvuldig een bekrachtiging van de beschikking in eerste aanleg voor, en het minst veelvuldig een vernietigingen voor. Hierin ligt mogelijk een verklaring voor het dalend aantal hogerberoepszaken inzake weigering toepassing (zie figuur 6.2).

Figuur 6.5 Totaalverdeling afdoeningswijzen tussentijdse beëindiging per gerechtshof in percentages, 2013



Bron: OBD.

6.4 Instroom Wsnp na hoger beroep

Slechts in een klein deel van de zaken gaat een schuldsanering alsnog van start na een hoger beroep tegen een afwijzing van het verzoek tot toelating tot de Wsnp. In de periode 1998-2013 kwam dit in totaal 2.823 keer voor, wat neerkomt op 1,6% van het totaal aantal schuldsaneringen dat in deze periode werd gestart. In dezelfde periode lag het aandeel hogerberoepszaken het hoogst in het ressort Den Haag (2,1%) en het laagst in de ressorten Amsterdam en 's-Hertogenbosch met 1,5%.

In 2013 ging in Nederland 2,2% van alle schuldsaneringen van start na een hoger beroep. Dat getal is fors hoger dan een jaar eerder. Het totaal aantal hoger beroepen is gestegen met 76 tot 274. Vooral Den Haag kende een hoog aantal schuldsaneringen dat van start ging na een hoger beroep (5,5%). Het aantal hoger beroepen steeg van 34 in 2012 naar 103 in 2013.

Tabel 6.1 Start schuldsaneringen na hoger beroep per ressort en voor heel Nederland over 2009 tot en met 2013 en de gemiddelden in percentages, 1998 tot en met 2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Gemiddelde 1998-2013
Amsterdam	1,6	2,4	3,0	1,2	1,4	1,5
Arnhem-Leeuwarden	1,5	1,3	0,9	1,4	1,4	1,6
Den Haag	1,3	1,4	1,3	1,4	5,5	2,1
's-Hertogenbosch	1,3	1	1,3	1,8	2,4	1,5
Nederland	1,4	1,5	1,5	1,4	2,2	1,6

Bron: CBS.

7 Quick scan oorzaken dalende instroom in de Wsnp

7.1 Aanleiding tot het onderzoek, onderzoeksvraagstelling en methode van onderzoek

Ondanks de aanhoudende economische crisis, waardoor steeds meer mensen te maken krijgen met problematische schulden, blijkt de instroom in de Wsnp te stagneren. In 2011 werden er 14.722 nieuwe sanieten toegelaten tot de Wsnp, in 2012²⁴ waren dat er 13.755, een daling van 7% (-967). In 2013 is een vergelijkbaar beeld te zien.

Dit cijfer alleen geeft echter een vertekend beeld over de feitelijke afname; die blijkt namelijk nog groter te zijn. Voor de mensen die geen oplossing van hun problematische schulden vinden in de schuldhulpverlening, staat de omweg via het faillissement ('omzetting faillissement naar schuldsanering') open. Het aantal in de Wsnp ingestroomde sanieten dat van deze 'sluiproute' gebruik heeft gemaakt, is in 2012 toegenomen met ruim 1% (+111: van 840 naar 951 instromers) ten opzichte van 2011 (was 5,7% van alle uitgesproken schuldsaneringen in 2011, en 6,9% in 2012). Dit betekent dat de afname in de reguliere instroom Wsnp, via het reguliere verzoek Wsnp, in 2012 zonder deze extra mogelijkheid feitelijk nog groter is geweest dan de voornoemde 967, namelijk -1.078.

Er zijn verschillende factoren aan te wijzen die de dalende instroom in de Wsnp mogelijk veroorzaakt hebben, die hierna één voor één de revue passeren.

Ten eerste is het denkbaar dat rechtbanken gemiddeld een strenger toelatingsbeleid zijn gaan voeren; dit zou dan gereflecteerd moeten worden in een sterkere stijging van de afwijzingspercentages. Uit de cijfers van deze Monitor blijkt inderdaad dat dit percentage geleidelijk is opgelopen (17,1% in 2011 naar 19,7% in 2012). Echter, hoewel er relatief gezien wel sprake is van een aanzienlijk verschil betreft het absolute verschil in het aantal afwijzingen in 2012 ten opzichte van 2011 iets minder dan 250 aanvragen. De daling van de instroom in absolute aantallen (-1.078) kan dus slechts ten dele worden verklaard door een strenger toelatingsbeleid. Daarbij komt dat het aantal niet-ontvankelijkverklaringen in 2012 ten opzichte van 2011 op een vergelijkbaar niveau is gebleven.

²⁴ Dit aanvullend onderzoek heeft eind 2012 plaatsgevonden en de cijfers verwijzen daarom op een aantal plaatsen naar dit jaar.

Ten tweede zou de dalende instroom kunnen worden veroorzaakt door een stagnerende instroom vanuit het minnelijk traject. Deze veronderstelling wordt bevestigd door het feit dat het aantal verzoekschriften Wsnp (vanuit de schuldhulpverlening) in 2012 inderdaad aanmerkelijk lager was dan in 2011 (-1.073). In 2013 zien we een soortgelijk beeld.

Eén van de oorzaken van deze stagnerende doorstroom werd al genoemd in de eerste quick scan (p. 31).²⁵ Door de grote diversiteit in het beslissingsgedrag van de rechters zou uitval op kunnen treden vanwege (onterecht) anticiperend gedrag van de verzoeker zelf, van de persoon of instantie die de 285-verklaring afgeeft of van de griffiemedewerker/gerechtssecretaris, als deze worden geconsulteerd in hoeverre het indienen van een verzoekschrift zinvol is (quick scan, p. 27). Deze diversiteit in het toelatingsbeleid van de rechtbanken, de wijze waarop hierover wordt gecommuniceerd in zowel het minnelijke als het wettelijke traject en de manier waarop wordt gereageerd, kunnen geleid hebben tot de stagnerende instroom.

Uitwerking onderzoeksvraag

In deze quick scan wordt onderzocht om welke redenen schuldenaren minder vaak doorstromen vanuit het minnelijk traject. Twee mogelijke oorzaken zijn nader onderzocht.²⁶

Een eerste reden waarom schuldenaren in mindere mate doorstromen naar de Wsnp zou kunnen zijn dat meer schuldenaren in het minnelijk traject of in de schuldhulpverlening afdoende worden geholpen, waardoor ze niet *genooddaakt* zijn door te stromen naar de Wsnp. In feite is dat wat de wetwijziging in 2008 beoogde met de invoering van de voorzieningen ter versterking van het minnelijk traject. Als dit het geval is, kunnen we concluderen dat de versterking van het minnelijk traject geslaagd is.

Een tweede reden waarom schuldenaren in mindere mate doorstromen naar de Wsnp zou te maken kunnen hebben met de Wet gemeentelijke schuld hulpverlening (Wgs) die sinds 1 juli 2012 in werking is getreden. Schuldenaren worden sinds de inwerkingtreding van de Wgs vaker uitgesloten van de schuldhulpverlening (en het minnelijk traject) en daarmee wordt tevens de weg naar de Wsnp geblokkeerd. Immers, om tot de Wsnp te worden toegelaten, dient een serieuze poging te zijn ondernomen om een minnelijke regeling te treffen met de crediteuren. Om de mate van uitsluiting te onderzoeken, zijn de uitsluitingsgronden die gemeenten hanteren, sinds de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, nader bekeken en is met een aantal personen gesproken die dagelijks te maken

25 Quick scan Belemmeringen toegang tot de Wsnp, L. Combrink-Kuiters en S.L. peters, Utrecht 2011.

26 De mogelijkheid dat er minder mensen met problematische schulden zijn dan voorheen wordt niet onderzocht, gezien de onwaarschijnlijkheid daarvan in deze tijden van economische crisis.

hebben met de uitvoeringspraktijk van de schuldhulpverlening (zie verder onder methode van onderzoek).

Methode van onderzoek

Bij deze quick scan zijn de volgende onderzoeksstrategieën gevolgd.

- Analyse wettekst Wgs en beleidsdocumenten/internetsites/richtlijnen m.b.t. uitsluitingsgronden;
- Interviews met bestuursleden van 3 koepelorganisaties: Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), de branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en inkomensbeheerders (BPBI) en de branchevereniging voor Welzijn en maatschappelijke dienstverlening, de MOgroep;
- Interviews met schuldhulpverleners over uitsluitingsgronden en uitvoeringspraktijk (8 gemeentelijke schuldhulpverleningsinstellingen/ krediet-banken);
- Interviews met 3 Beschermingsbewindvoerders(organisaties) en Bewindvoerders Wsnp;
- Interviews met vangnetinstellingen, zoals het Leger des Heils, het sociaal raadsliedenwerk & Maatschappelijke dienstverleningsorganisaties (inclusief workshop jaarlijkse studiedag SRW);
- Analyse gegevens rechtbanken over volume en wijze van afhandeling Wsnp-verzoeken (DCR);
- Analyse databasegegevens instroom Wsnp (CDS).

Middels deze quick scan is naar een verklaring gezocht om de dalende instroom in de Wsnp te kunnen duiden. Al heel snel werd duidelijk dat er niet kan worden gesproken van één allesomvattende verklaring, maar veeleer van een breed scala van mogelijke oorzaken. Hieronder worden de resultaten geclusterd naar de volgende thema's weergegeven. In paragraaf 7.2 worden de mogelijke effecten van de Wgs besproken op de instroom Wsnp, waarna in paragraaf 7.3 de toename wordt besproken van mogelijkheden om te komen tot een minnelijk schuldenregeling waardoor meer mensen op deze wijze zouden kunnen worden geholpen. Vervolgens komt in paragraaf 7.4 de toename van het beschermingsbewind aan de orde als mogelijke oorzaak voor de dalende instroom in de Wsnp.

7.2 Effecten van de Wgs op de instroom in de Wsnp

Grotere toeloop

In deze tijden van aanhoudende economische crisis, kampen meer mensen dan voorheen met problematische schulden. Dit blijkt onder meer uit de cijfers van de instellingen die lid zijn van de NVVK. In 2012 meldden zich ruim 84 duizend mensen bij de poorten van bij de NVVK aangesloten leden, dat is ruim 7 duizend meer dan in het jaar daarvoor. Ook de hoogte van de gemiddelde schuld is toegenomen.²⁷

²⁷ NVVK, Jaarverslag 2012, Kwaliteit en Innovatie, p. 7 en 8.

Ook uit het Armoedesignalement 2013 waarin het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verslag doen van de meest actuele cijfers, blijkt dat de armoede in Nederland in 2013 opnieuw fors is toegenomen. Het aandeel huishoudens met weinig inkomen dat zich genoodzaakt zag schulden te maken, kwam in 2013 uit op 7,9%. Dat betekent een verdere stijging ten opzichte van 2012 (7,3%) en het is beduidend hoger dan de 5,4% in 2008, het jaar waarin de economische malaise begon.

Een andere indicator voor armoede is het aantal gebruikers van de voedselbanken. In 2013 nam het aantal gebruikers van deze voorziening opnieuw met ongeveer 10% toe.²⁸

Daarnaast blijkt de benarde financiële situatie van veel Nederlanders uit het aantal gedwongen woningverkoop. Ruim 3.500 hypotheek eigenaren hebben in 2012 een beroep moeten doen op de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) als gevolg van gedwongen woningverkoop, 77% meer dan in 2011. De stijging was al voorzien, omdat de gemiddelde huizenprijs flink is gedaald. Gemiddeld bedroeg het verlies in 2012 34.000 euro per woning. In totaal paste de NHG in dat jaar 120 miljoen euro bij.²⁹

Krimpende budgetten

Tegelijkertijd staan, als gevolg van de economische crisis en de daaruit voortvloeiende bezuinigingen, de budgetten die gemeenten beschikbaar stellen voor diensten zoals schuldhulpverlening zwaar onder druk. Per 1 januari 2012 zijn de tijdelijke rijksmiddelen schuldhulpverlening weggefallen en past het Rijk per jaar een structurele bezuiniging toe van 20 miljoen euro ten laste van de schuldhulpverlening. Deze bezuinigingen kunnen door gemeenten op verschillende wijzen worden gerealiseerd. Gemeenten kunnen besluiten om bepaalde groepen uit te sluiten, om vaker een beroep te doen op vrijwilligers of op de zelfredzaamheid van burgers. Vanuit het sociaal raadsliedenwerk worden bijvoorbeeld steeds vaker vrijwilligers als 'schuldhulpmaatjes' ingezet om mensen met financiële problemen te ondersteunen. Ook kan men besluiten om de inzet van ondersteunende middelen te beperken, een eigen bijdrage te heffen bij de mensen die gebruik maken van schuldhulpverlening of men kiest voor een efficiëntieslag: het veel gericht inzetten van diensten en producten.³⁰

Uitsluitingsgronden Wgs

De inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) per 1 juli 2012 vormde een belangrijke stap binnen een integrale aanpak van

28 www.voedselbankennederland.nl, Jaarverslag 2012, p. 11.

29 <http://www.waardevast.com/nieuws/1110>.

30 Zie ook Nadja Jungman en Roeland van Geus, Klantprofielen in de schuldhulpverlening. Themanummer schuldhulpverlening, 11/2011, p. 9-12.

schulden. De wet heeft als oogmerk dat het recht op schuldhulpverlening wettelijk gewaarborgd wordt, en dat de regierol van de gemeente bij de inrichting van schuldhulpverlening duidelijk is benoemd. Gemeenten hebben een grote mate van beleidsvrijheid bij het organiseren van schuldhulpverlening. Naast deze belangrijke randvoorwaarden, biedt de Wgs ook de mogelijkheid bepaalde groepen die hulp zoeken bij de aanpak van problematische schulden uit te sluiten.

Analyse beleidsplannen

Om een indruk te krijgen van de uitsluitingsgronden die de gemeenten hanteren, zijn er 60 gemeentelijke beleidsplannen geanalyseerd op uitsluitingsgronden. Van deze 60 gemeenten hadden er 14 ook beleidsregels gepubliceerd. Uit de beleidsplannen en -regels, kan het volgende beeld over uitsluiting worden gedistilleerd.³¹

Recidive

Over uitsluiting vanwege recidive is bij ongeveer de helft van de gemeenten iets in de beleidsplannen/-documenten opgenomen.

Het beleid op dit punt loop enorm uiteen: van 'hulpverlening is in principe eenmalig' tot 'we hanteren geen uitsluitingsgronden en laten iedereen opnieuw toe'.

Er komen allerlei varianten voor – van 6 maanden, 1 jaar, 2 jaar, 3 jaar, 5 jaar en 10 jaar - voor wat betreft de duur van de uitsluiting. Het maakt daarbij vaak niet uit of het om een wettelijk of om een minnelijk traject gaat dat al eerder is bewandeld.

ZZP-ers

Bepalingen over uitsluiting van zzp-ers komen in iets minder dan de helft van de 60 beleidsdocumenten voor. Hieruit blijkt dat zzp-ers bij vrijwel geen enkele van deze schuldhulpverleningsinstanties wordt toegelaten, tenzij ze hun bedrijfsvoering beëindigen. Ze worden veelal verwezen naar het BBZ (Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen)³² of naar kantoren die zijn gespecialiseerd in schuldhulpverlening aan (ex-)ondernemers.

Te laag of geen inkomen

Wil men aan een schuldenregeling kunnen beginnen, dan moet er wel sprake zijn van enige afloscapaciteit. Dit wordt in enkele beleidsdocumenten expliciet genoemd als uitsluitingsgrond.

31 Deze documentanalyse is uitgevoerd door Judith Slaats, stafmedewerker bureau Wsnp.

32 Dit is een regeling waarmee de overheid wil voorkomen dat (ex-)ondernemers in de bijstand terechtkomen. Het BBZ geeft steun aan ondernemers met tijdelijke financiële problemen.

Eigen woning

Uit de beleidsdocumenten komt een zeer wisselend beeld naar voren ten aanzien van de eigen woning. Hierbij zal in veel gevallen (genoemd wordt het geval van echtscheiding) sprake zijn van een niet-regelbare schuld, omdat pas na verkoop van de woning, duidelijkheid verschaft kan worden over de daadwerkelijke hoogte van de schuld. Waar de ene gemeente stelt dat een eigen woning eerst verkocht moet worden voordat de zaak in behandeling kan worden genomen, is dat elders niet het geval. Soms wordt er een onroerend goedfinanciering op maat aangeboden.

Fraude/CJIB-boetes

Dit soort schulden worden in veel gemeenten bestempeld als een niet-regelbare schuld/een niet saneerbare vordering, waarbij in principe een afwijzing volgt. In tegenstelling tot de Wsnp, waarbij een termijn van 5 jaar geldt waarbinnen deze vordering moet zijn ontstaan, wordt vaak in het geheel geen termijn genoemd.

Niet nakomen verplichtingen

Ruim een derde van de onderzochte gemeenten hanteert een wachttijd (loopt uiteen van 3 maanden tot 3 jaar) bij het niet nakomen van verplichtingen (bijvoorbeeld het niet verschijnen op een afspraak, het intrekken van een verzoekschrift).

Informatie over uitsluitingsgronden uit interviews

De meeste van de geïnterviewde ambtenaren die werkzaam zijn binnen de gemeentelijke schuldhulpverlening geven aan dat er nauwelijks andere uitsluitingsgronden worden gehanteerd dan in de beleidsstukken worden weergegeven. "In de wet staat immers dat iedereen geholpen moet worden." Uit de gevoerde interviews komen als belangrijkste uitsluitingsgronden naar voren: recidive (als men eerder een Wsnp of een minnelijke schuldenregeling heeft doorlopen of men heeft zich al eens eerder aangemeld),³³ fraude, bepaalde boetes (zoals vorderingen bij het CJIB of belastingschulden), eigen woningbezit en het als zzp-er ingeschreven staan bij de KvK.

Bezit van een woning blijkt een lastig punt te zijn. Hoewel de NVVK richtlijnen heeft opgesteld voor haar leden ten aanzien van het eigen woningbezit, interpreteren de gemeenten deze verschillend. Bij sommige gemeenten worden mensen met een eigen woning categorisch geweigerd. De reden daarvoor is dat men feitelijk nog niet 'gestabiliseerd' is, omdat de schulden maandelijks nog oplopen en de hoogte van de schuldenlast dus nog niet definitief vast te stellen is. Het kan echter ook zo zijn dat mensen de maandelijks hypotheek wel kunnen blijven voldoen omdat ze anders met huurkosten en met de restschuld duurder uit zouden zijn.

³³ Ook hierin ligt al een verklaring voor de dalende instroom besloten. Er komen steeds meer mensen die deze trajecten al hebben doorlopen. Zij komen voorlopig niet in aanmerking om in te stromen. Ook het forse aantal mensen dat momenteel in de Wsnp zit, valt weg als potentiële instromer.

Hoewel ook rechtbanken, zo blijkt uit de interviews met schuldhulpverleners, zeer verschillend omgaan met het eigen woningbezit, wordt meer en meer als stelregel gehanteerd dat de eigen woning zo snel mogelijk dient te worden verkocht als dit volgens de rechtbank de beste optie is. Het verlies wordt liever meteen genomen, zodat de saniet na drie jaar schuldenvrij is. Omdat banken ook belang hebben bij een goede aanpak van problematische schulden in relatie tot de eigen woning, wordt er door een toenemend aantal gemeenten met de vijf grote banken samengewerkt binnen het project Schakel. De NVVK speelt hierbij een belangrijke rol. Schuldhulpverleningsinstellingen en banken proberen samen met de klant vroegtijdig tot een voor alle partijen bevredigende regeling te komen.

Hoewel het aantal uitsluitingsgronden dat is opgenomen in officiële stukken beperkt is tot de hiervoor genoemde, blijken er door gemeenten in de praktijk ook nog aanvullende voorwaarden te worden gesteld om in te kunnen stromen in enigerlei vorm van schuldenregeling. Burgers worden, op basis van klantprofielen, steeds vaker ingedeeld in categorieën met bijbehorende schuldhulpproducten. Uitgangspunt hierbij is dat de *schulden* zowel als het *gedrag* van de schuldenaar regelbaar moeten zijn. Zo worden zzp-ers die wél hun bedrijf hebben beëindigd, maar nog niet volledig hebben afgerekend met de Belastingdienst uitgesloten van toelating, omdat er sprake is van een niet-regelbare schuld. De schuld wordt als regelbaar beschouwd wanneer de inkomsten en de uitgaven stabiel genoeg zijn en de totale schuldenlast bekend is. Niet alleen moet de schuld regelbaar zijn, ook het *gedrag* van de schuldenaar. Dat wordt in de regel als niet regelbaar beschouwd wanneer er sprake is van een verslaving of van een psychiatrische aandoening waarvoor men eerst behandeld moet worden alvorens verder te kunnen gaan. Dan is het voorlopig uitwijken naar duurzame financiële dienstverlening (DFD) een veel gebruikte nieuwe optie.³⁴ Ook kan het zijn dat er een scheidingsproces moet worden afgerond of dat maatschappelijk werk een voorliggende voorziening is, omdat er sprake is van gedragsproblemen.

De kwetsbare burger

Een andere gedragsgerelateerde reden waardoor de instroom in enigerlei vorm van schuldhulpverlening kan worden geblokkeerd, is als de klant niet op komt dagen op een afspraak of zich niet (voldoende) aan de afspraken houdt. Het gedrag van de schuldenaar wordt dan als niet regelbaar beoordeeld.

In ruim een derde van de beleidsplannen komen bepalingen voor over de sancties die gelden voor het geval een klant zich niet aan de afspraken houdt. Een aantal schuldenaren blijkt niet aan de gestelde eisen/termijnen te kunnen voldoen. Hierbij dient te worden aangetekend dat het vaak gaat om niet-zelfredzame personen. Er lijkt sprake van een *mismatch* in het verwachtingspatroon: de klant

34 DFD omvat het in evenwicht houden van inkomsten en uitgaven van de schuldenaar, waarbij is vastgesteld dat het bestaande schuldprobleem door in of bij de persoon gelegen omstandigheden nog niet duurzaam opgelost kan worden.

denkt dat de schuldhulpverlener meteen na de eerste afspraak voor hem aan de slag gaat en van zich zal laten horen, terwijl de schuldhulpverlener afwacht tot de klant terugkomt met een (eventueel met behulp van familie/vrienden of bekenden) gesorteerde administratie. Schuldenaren blijken in de praktijk meer tijd en ondersteuning nodig te hebben dan hen wordt gegund om hun administratie op orde te krijgen, een voorwaarde voor de schuldhulpverlener om inzicht te krijgen in de schuldensituatie en in hoeverre de schulden regelbaar zijn.³⁵

De vraag is of deze mensen wel in staat zijn hun afspraken na te komen of een gebrek aan netwerk/vangnet wellicht de oorzaak van hun problemen is. Wanneer deze mensen door de gemeente voor bepaalde tijd worden uitgesloten van schuldhulpverlening, kan een deel van hen tussen de wal en het schip geraken. Er blijkt per gemeente een groot verschil te bestaan in het volgen van de klanten na een eerste aanmelding en verder gedurende het hele traject. De veronderstelling als zou de grootte van de gemeente doorslaggevend zijn bij het succesvol monitoren van de klant (het lijkt logisch dat kleinere gemeenten daarin beter slagen - men kent elkaar immers - dan grotere steden waar men sneller in de anonimiteit verdwijnt), is echter niet juist. Uit interviews blijkt namelijk dat de mate waarin een gemeente zich inzet om uitval te voorkomen, nauw samenhangt met de wijze waarop in een bepaalde gemeente de processen zijn gestructureerd en georganiseerd.

Bezwaar en beroep

Een uitvloeisel van de Wgs is dat er door de gemeenten beschikkingen afgegeven moeten worden bij het nemen van een besluit, bijvoorbeeld als iemand uitgesloten wordt van de schuldhulpverlening. Deze beschikkingen zijn vatbaar voor bezwaar en beroep. Met het afgeven van beschikkingen blijken gemeenten verschillend om te gaan. Sommige gemeenten geven bij elk besluit dat binnen de keten genomen wordt een beschikking af, terwijl andere gemeenten dit alleen aan het begin en het einde van het traject doen. Uit de afgenomen interviews blijkt dat er ook zonder beschikking, mondeling en op informele wijze wordt afgewezen of men naar huis wordt gestuurd om eerst de administratie op orde te brengen. Burgers zijn niet altijd op de hoogte van het feit dat ze eigenlijk een officiële beschikking zouden moeten krijgen, waarin de mogelijke vervolgstappen bij afwijzing zijn opgenomen. Als een beschikking achterwege blijft, is er geen bezwaar en beroep mogelijk. Maar ook als er wel een afwijzingsbeschikking volgt waarin de beroepsmogelijkheid is opgenomen, is het de vraag of het voor de niet-toegelaten schuldenaren voldoende begrijpelijk is dat er voor hen nog een rechtsgang openstaat.

35 Zo blijkt uit Amerikaans onderzoek van Eldar Shafir en Sendhil Mullainathan dat mensen die weinig geld of schulden hebben, zozeer gefocust zijn op het oplossen van de alledaagse en meest nijpende problemen (micro), dat ze daardoor niet zelden op macroniveau de verkeerde beslissingen nemen. (Financiële) problemen op de korte termijn eisen al hun aandacht op, waardoor problemen op de lange termijn niet in beeld komen en er andere beslissingen genomen worden. Hierdoor geraken ze niet uit de vicieuze armoedecirkel. Een gedeelte van deze mensen is in feite wel zelfredzaam, maar wordt door de situatie niet-zelfredzaam. <https://decorrespondent.nl/511/waarom-arme-mensen-domme-dingen-doen/14406623-f2d61f0c>.

Wachttijden

In de praktijk kan bijna iedereen aankloppen bij de gemeente en krijgt men doorgaans ook een eerste gesprek. Uit gesprekken met gemeenten of door gemeenten gemandateerde private instellingen blijkt dat er niet of nauwelijks sprake is van wachttijsten en dat de wettelijke Wgs-termijn van vier weken (artikel 4 lid 1 Wgs) ruim wordt gehaald. Burgers kunnen in de regel snel terecht voor een intakegesprek. Dit betekent echter niet dat de persoon in kwestie dan ook (meteen) geholpen wordt. Er is vaak nog sprake van een wachttijd *na* het eerste gesprek: "Men wacht nu niet meer buiten voor de deur, maar in de gang", aldus één van de respondenten, werkzaam bij de maatschappelijke dienstverlening. Er zijn dus wel degelijk schuldenaren die (lang) moeten wachten voordat ze geholpen worden, ondanks dat er (snel) een intakegesprek heeft plaatsgevonden. Ook deze stagnatie kan ertoe leiden dat een kleiner aantal instroomt in de Wsnp.

Uitval en niet-gebruik

Een deel van de mensen die bij de gemeenten aankloppen, wordt niet doorgeleid naar enigerlei vorm van schuldenregeling. Uit de cijfers van de NVVK blijkt dat van de ruim 84 duizend aanmeldingen in 2012 er ruim 64 duizend daadwerkelijk een aanvraag schuldhulpverlening hebben ingediend. Uiteindelijk kregen iets minder dan 19 duizend mensen één van de vier vormen van schuldregeling aangeboden. Meestentijds ging het dan om een schuldbemiddeling (60%), maar het kan ook gaan om een saneringskrediet (17%), een betalingsregeling (19%) of een herfinanciering (4%).

Lang niet alle mensen met problematische schulden kloppen bij hun gemeente aan. Het is onmogelijk om middels deze quick scan in kaart te brengen welke mensen met problematische schulden er in het geheel niet bij de schuldhulpverlening aankloppen en hoeveel dat er zijn. Met inbegrip van de 34.400 lopende Wsnp-trajecten waren er in 2011 in Nederland ruim 2 miljoen huishoudens waarin sprake was van tenminste één van de onderscheiden vormen van betalingsachterstanden. Dit zijn achtereenvolgens: achterstallige rekeningen om financiële redenen, krediet of lening, afbetalingsregeling, vaak of regelmatige roodstand en creditcardschulden. Gerelateerd aan het totaal van ruim 7,2 miljoen huishoudens (CBS-*Statline*) blijkt dat dit 27,8% van alle huishoudens is.³⁶

Ook de gemeenten zelf hebben nauwelijks zicht op het aantal mensen met problematische schulden dat zich niet aanmeldt. Uit gesprekken met de gemeenten zal nooit duidelijk worden in hoeverre mensen worden afgeschrikt door de 'strengere' voorwaarden van de schuldhulpverlening, vooral het regime van het driejarige minnelijk traject, en zich niet wenden tot de gemeenten. Ook schaamte kan hierbij een rol spelen (de Tilburgse Broodpater³⁷ is hier een uitvloeisel van).

³⁶ Panteia, Monitor betalingsachterstanden Meting 2011, Zoetermeer, december 2011.

³⁷ In Tilburg wordt 's nachts brood bezorgd bij mensen die niet voor hun schulden uit willen komen.

Uit een gesprek met medewerkers van het Leger des Heils blijkt dat een bepaalde groep zich met behulp van andersoortige financiële en materiële ondersteuning – beschermingsbewind, voedselbank, tijdelijke vormen van onderdak – op de been houdt.

Cultuuromslag

De laatste jaren lijkt er geleidelijk een cultuuromslag te hebben plaatsgevonden binnen de gemeentelijke schuldhulpverlening. Het adagium is meer geworden 'zorgen dat' dan 'zorgen voor'. Dit is in lijn met de nieuwe Wmo en de participatiewet en -samenleving, waarin de eigen verantwoordelijkheid en (financiële) zelfredzaamheid vooropstaan.

Was men voorheen binnen de schuldhulpverlening vooral bezig om mensen met problematische schulden klaar te stomen voor één van de producten die men hiertoe kon aanwenden (saneringskrediet, schuldbemiddeling, herfinanciering of een betalingsregeling), nu gaat men meer en meer op zoek naar andere, geschiktere en mogelijk effectievere, mogelijkheden – zo nodig ook buiten dit pallet van mogelijkheden. De centrale vraag die men zich mede door de krimpende budgetten steeds vaker stelt, is of iemand wel gebaat is bij of geschikt is voor een minnelijke schuldenregeling. Dit zal ertoe leiden dat er door de gemeenten minder mensen worden toegelaten tot één van de voornoemde vier vormen van minnelijke schuldregeling. Als nieuw alternatief bieden gemeenten sinds 2012 steeds vaker het product duurzame financiële dienstverlening (DFD) aan. Door sommige professionals waarmee in het kader van deze quick scan is gesproken wordt gesteld dat dit DFD-traject juist te snel wordt afgebroken.

7.3 Toename van mogelijkheden binnen het minnelijk traject

Er is gedurende de laatste jaren sprake geweest van een aantal ontwikkelingen die ertoe kunnen leiden dat men eerder over zal gaan tot een minnelijke dan tot een wettelijke schuldregeling.

Naarmate een schuldregeling binnen het minnelijk traject gemakkelijk tot stand gebracht kan worden, zal de Wsnp in afnemende mate nodig zijn. Dit effect was destijds, toen in 2008 het minnelijk traject werd versterkt, ook beoogd. Eén of meer weigerachtige crediteuren hoeven sindsdien, dankzij het dwangakkoord, niet altijd meer een reden te zijn om een beroep te moeten doen op de Wsnp. Ook in het geval van dreigende situaties kan een schuldenregeling nog een optie zijn door gebruik te maken van het moratorium.

Uit de cijfers van de Monitor Wsnp blijkt dat er steeds vaker gebruik wordt gemaakt van deze twee wettelijke voorzieningen. In 2008, het eerste jaar waarin deze mogelijkheid bestond, werden er 426 verzoeken voor een dwangakkoord ingediend, in 2012 waren dit er 1.790 (zie tabel B4.1, bijlage 4). Hoewel slechts

een derde van de verzoeken door de rechter wordt toegekend (414 in 2011 tegen 558 in 2012, dit geeft een verschil van 144) lijkt er, gezien het hoge aantal intrekkingen (711 in 2012 tegen 567 in 2011, dit geeft ook een verschil van 144), ook een dreigend effect uit te gaan van het dwangakkoord. Ook het aantal toegekende moratoria steeg in diezelfde periode met 185. Uit de monitor blijkt ook dat er lokaal grote verschillen zijn.³⁸

Een andere ontwikkeling ten gunste van het minnelijk traject is dat de NVVK steeds vaker convenanten afsluit met structurele schuldeisers. Dit voorkomt dat bij elke individuele schuldenregeling opnieuw moet worden onderhandeld met de desbetreffende crediteuren. Zo blijkt een convenant met een woningbouwvereniging veel verschil uit te maken voor het aantal crediteuren dat zijn medewerking wil verlenen aan een minnelijke regeling als er daadwerkelijk sprake is van een problematische schuld bij één van de huurders.

Een derde ontwikkeling ten gunste van het minnelijk traject is de nieuwe vergoedingssystematiek voor de Wsnp-bewindvoerders, waardoor er in het wettelijk traject minder dan voorheen van de boedel overblijft. Dit geeft een extra prikkel voor crediteuren om in te stemmen met een minnelijke schuldenregeling.³⁹

7.4 Toename van beschermingsbewind als mogelijke oorzaak voor dalende instroom Wsnp

Beschermingsbewind

Wanneer een meerderjarig lichamelijk of geestelijk niet meer in staat is zijn financiële zaken zelf te regelen, kan de kantonrechter hem onder beschermingsbewind stellen. De kantonrechter wijst dan een beschermingsbewindvoerder aan, die de verantwoordelijkheid over de bezittingen overneemt.

Beschermingsbewind wordt voor bepaalde of – en dat is meestal het geval – voor onbepaalde tijd uitgesproken. Het behoort tot de taken van de kantonrechter om te beoordelen of een beschermingsbewind verlengd moet worden. Eenmaal per jaar moet de beschermingsbewindvoerder verantwoording afleggen over het door hem gevoerde financiële beheer bij de kantonrechter.⁴⁰

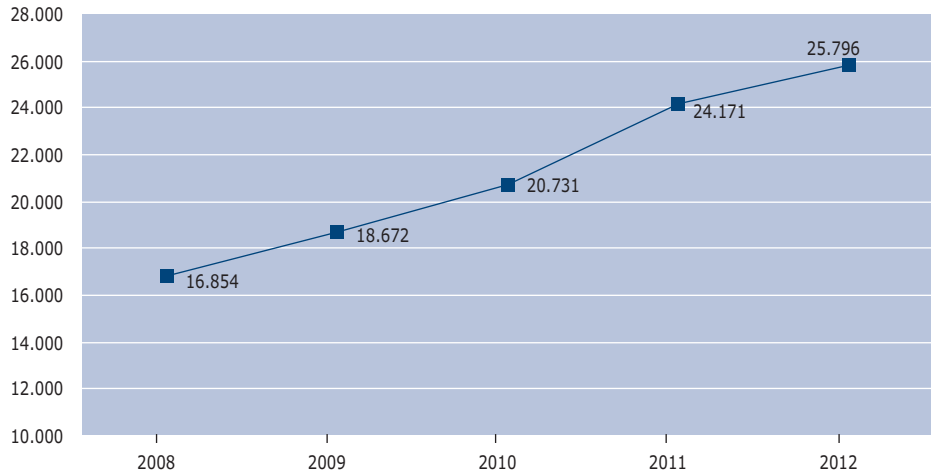
38 Voor de achterliggende cijfers tot en met het jaar 2013 zie tabel B4.1 en B4.2.

39 Waar in het oude systeem een vast deel als subsidie door de Raad wordt betaald en een flexibel deel (bedrag per maand van de looptijd, soms aangevuld met een vergoeding voor extra kosten) uit de boedel wordt gefinancierd, wordt in het nieuwe systeem een zo groot mogelijk deel van de totale vergoeding uit de boedel betaald. Alleen indien de boedel niet toereikend is om het totale bedrag te voldoen, wordt een restvordering door de Raad als subsidie uitbetaald. Als gevolg hiervan zal de uitdeling aan de schuldeisers (iets) lager uitvallen. Dat kan gevolgen hebben voor hun beslissing om al dan niet in te stemmen met een minnelijk (dwang)akkoord.

40 Sinds de nieuwe wetgeving ten aanzien van het Beschermingsbeheer op 1 januari 2014 van kracht is geworden, dient de kantonrechter periodiek (bijvoorbeeld elke vijf jaar) te beoordelen op basis van een verslag van de beschermingsbewindvoerder of het ingestelde beschermingsbewind nog wel nodig is.

Er wordt een steeds groter beroep gedaan op beschermingsbewind, zoals te zien is in de figuur hieronder.

Figuur 7.1 Aantal nieuw ingeschreven beschermingsbewindzaken, 2008 tot en met 2012



Bron: Dienstencentrum rechtspraak.

BPBI

De Branchevereniging voor Professionele bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI) is de grootste brancheorganisatie op het gebied van beschermingsbewind. Zij vertegenwoordigt ongeveer de helft van de beschermingsbewindvoerders. Het staat iedereen vrij om zich te vestigen als beschermingsbewindvoerder, maar niet iedereen is aangesloten bij de BPBI.

Het aantal beschermingsbewindvoerders is de laatste jaren sterk gestegen. Het aantal leden⁴¹ van de BPBI laat in 2009 een verdubbeling zien van 67 naar 125 om daarna fors door te stijgen naar 327 (peildatum: eind september 2013).

Mensen met problematische schulden in beschermingsbewind

Uit de interviews komt naar voren dat de criteria waaraan men moet voldoen bij toelating tot het beschermingsbewind langzaam zijn verschoven. Vroeger waren de criteria duidelijk: er moest sprake zijn van 'een toestand' waardoor men niet meer in staat was om de eigen financiën te beheren. Meer en meer is het criterium 'problematische schuld' van toepassing geworden, soms zelf zo, dat er in het geheel geen sprake meer is van een 'toestand'. Medewerkers van het sociaalraadsliedenwerk stellen dat onder het beschermingsbewind 'oude stijl'

41 Dit betreft bewind, budget en curatele.

mensen in de regel levenslang onder bewind bleven. Bij het beschermingsbewind 'nieuwe stijl' gaat het vaker dan voorheen om problematische schulden, waarbij er altijd nog een kans aanwezig is dat men weer op eigen benen kan komen te staan. Dit vereist een andere, meer toekomstgerichte aanpak van de beschermingsbewindvoerder.

Uit de gehouden interviews blijkt tevens dat door bezuinigingen de gemeenten en de schuldhulpverlening sinds de inwerkingtreding van de Wgs hun bestanden hebben opgeschoond. Een deel van de mensen die eigenlijk niet te helpen zijn in de schuldhulpverlening of al te lang in stabilisatie zitten, wordt overgeheveld naar het beschermingsbewind. Beschermingsbewindvoering wordt steeds vaker als alternatief gezien voor schuldhulpverlening of als 'escape' voor schuldenaren die in de schuldhulpverlening niet te helpen zijn. Voor deze groep is een Wsnp-traject vaak ook niet de meest geschikte optie. Beschermingsbewind wordt dan toegepast om de schulden te stabiliseren en om de omvang van de problematische schulden te beperken en zo mogelijk te verminderen. In plaats van aanmelding bij de schuldhulpverlening kiest een deel van de mensen met problematische schulden zelfstandig deze route.

De praktijk dat er steeds meer mensen met problematische schulden in beschermingsbewind gaan, heeft inmiddels zelfs een wettelijke grondslag gekregen. Per 1 januari 2014 is een nieuwe wet in werking getreden (Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, 33 054), waardoor verkwisting als grond voor curatele is verdwenen en grond is geworden voor onderbewindstelling. Daarnaast wordt 'het hebben van problematische schulden' geïntroduceerd als grond voor beschermingsbewind. Mede hierdoor zal naar verwachting het aantal beschermingsbewindzaken verder toenemen.⁴²

Omdat er een steeds groter beroep wordt gedaan op beschermingsbewind komt er ook een steeds grotere druk op de bijzondere bijstand.⁴³

Er blijkt een groeiende maatschappelijke behoefte te zijn aan de alledaagse concrete hulp die beschermingsbewind biedt, en die (meer dan bij de schuldhulp) nog enigszins gecontroleerd wordt door een rechter, en nu ook wettelijke kwaliteitsnormen kent. De vraag in hoeverre het beschermingsbewind de oplossing is voor mensen met problematische schulden, dient wel in ogenschouw te worden genomen.

42 Iedereen met een inkomen van minder dan 115-120% van de bijstandsnorm mag met de toelatingsuitspraak van de kantonrechter gebruik maken van bijzondere bijstand. Mensen met een hoger inkomen kunnen geen gebruik maken van bijzondere bijstand; zij dienen het beschermingsbewind zelf te betalen.

43 Minstens 10% van het budget wordt besteed aan de bekostiging van het beschermingsbewind. Dit komt landelijk neer op 41 miljoen euro. Onderzoek bekostiging Beschermingsbewind Ernst & Young, februari 2013. Onderzoekers van Stimulansz, hebben in 2013 gericht onderzoek gedaan naar de inzet van bijzonder bijstand voor beschermingsbewinden. Het vermoeden is dat er veel meer geld dan 10% van het budget aan beschermingsbewind wordt besteed. De resultaten van dit onderzoek worden in het voorjaar van 2014 verwacht.

7.5 Conclusie

Zoals al aan het begin van dit hoofdstuk is aangegeven, kent de dalende instroom in de Wsnp niet één oorzaak, maar valt deze te verklaren vanuit een aantal naast elkaar staande factoren.

De belangrijkste bevindingen van de quick scan worden hieronder kort samengevat.

Een eerste verklaring voor een dalende instroom is dat er steeds beter gebruik wordt gemaakt van de wettelijke mogelijkheden binnen het minnelijk traject, waardoor het beroep op de Wsnp kan worden beperkt. Dit effect was in 2008 met de wetwijziging ook beoogd. Daarnaast worden er steeds meer convenanten gesloten, waardoor meer crediteuren zonder (dreiging van) een akkoord, hun medewerking verlenen aan enigerlei vorm van schuldenregeling. Ook de nieuwe vergoedingsregeling voor bewindvoerders Wsnp doet schuldeisers eerder besluiten toe te stemmen in een minnelijke regeling.

Daarnaast kan de oorzaak van de dalende instroom in de Wsnp worden gezocht in een strenger toelatingsbeleid van de gemeenten. Als het minnelijk traject niet ten volle is beproefd, werpt dit een blokkade op bij de toegang tot de Wsnp. Door krimpende budgetten en een toegenomen aanbod worden meer mensen dan voorheen niet toegelaten tot enigerlei vorm van schuldenregeling, waarbij het zowel kan gaan om terechte als onterechte afwijzingen. Er bestaan bij het toelatingsbeleid grote verschillen tussen de gemeenten. Zo wordt het bezit van een eigen woning zeer verschillend beoordeeld.

Naast de uitsluitingsgronden, die in de beleidsstukken zijn terug te vinden, is er een grijs gebied van redenen van niet-toelating. Naast een schuldenregeling worden steeds vaker ook nog andere opties in overweging genomen buiten de reguliere schuldhulpverlening. Voor een bepaalde groep (niet regelbare klant en/of niet regelbare schuld) is een schuldenregeling (nog) niet de beste optie. Deze mensen worden 'met recht' geweerd uit het minnelijk en (hiermee ook) het wettelijk traject.

Daarnaast sluiten gemeenten uit kostenoverweging bepaalde groepen uit, hetgeen in een aantal gevallen kan leiden tot onterechte afwijzingen aan de poort (zoals bij eigen woningbezitters en zzp-ers). Gemeenten lijken op bepaalde punten – fraude en cjb-boetes – zelfs strenger in hun toelatingsbeleid dan de rechtercommissarissen bij de Wsnp. Deze groepen wordt op deze manier een kans ontnomen om door te stromen naar de Wsnp.

De afwijzingen aan de poort worden gedeeltelijk opgevangen door het beschermingsbewind en door voorzieningen als het sociaalraadslidenwerk, dat

daardoor een steeds prominentere rol gaat spelen voor mensen met problematische schulden.

Een andere oorzaak van een dalende instroom is de *mismatch* en/of miscommunicatie tussen de verwachtingen van de schuldhulpverleners en de capaciteiten van de mensen die met hun problematische schulden bij de gemeenten aankloppen. Dit geldt met name voor de meest kwetsbare groep in de samenleving die het minst zelfredzaam is. Voor velen van hen is de drempel kennelijk te hoog. Omdat zij niet terecht kunnen in de minnelijke en dus wettelijke schuldhulpverlening, die overigens voor deze groep vaak ook niet bedoeld is, geraken zij tussen de wal en het schip.

Hoewel mensen met problematische schulden snel terecht kunnen voor een eerste gesprek, zijn er nog steeds wachttijden. Deze zijn in de plaats gekomen van de wachttijsten. Hierdoor kan het groeiende aanbod niet doorstromen naar een minnelijke schuldenregeling of naar de Wsnp. Er ontstaat een stuwmeer aan te stabiliseren en gestabiliseerde schuldenaren.

Als laatste oorzaak van een dalende instroom kan worden genoemd dat een groot aantal mensen momenteel in de Wsnp zit of daar minder dan tien jaar geleden in heeft gezeten. Deze steeds groeiende groep komt eenvoudigweg voorlopig niet in aanmerking om (opnieuw) tot de Wsnp te worden toegelaten.

8 Samenvatting

De tiende meting van de Wsnp-monitor is een actualisering van de cijfers uit de negende meting. Deze monitor bestaat uit een update van de vaste set gegevens betreffende aanvraag, instroom, aanbod, doorstroom en uitkomsten, alsmede de gegevens over dwangakkoorden, moratoria en voorlopige voorzieningen. Daarnaast worden de resultaten besproken van aanvullend onderzoek dat gedaan is naar de vereenvoudigde procedure en de afdoening in hoger beroep. Ten behoeve van deze monitor is tevens een quick scan uitgevoerd naar de mogelijke oorzaken van de dalende instroom in de Wsnp.

De belangrijkste uitkomsten van de tiende Wsnp-monitor zijn als volgt.

Aanvragen

Het aantal verzoeken om toepassing van de Wsnp (aanvragen) is, sinds de vorige meting, gedaald tot een totaal van 17,5 duizend. Dit is 9% minder dan in 2012, maar het aantal ligt nog wel fors boven het niveau van 2009 en 2010. Ten opzichte van 2009, laat 2013 een toename zien van het aantal verzoeken tot toelating tot de Wsnp van 44%. Een belangrijke reden hiervoor is de aanhoudende economische crisis, waardoor meer mensen te maken krijgen met problematische schulden.

Afwijzingen

Het totale afwijzingspercentage van de verzoeken tot toelating tot de Wsnp lag in 2013 iets hoger dan in 2012: 20,1% tegen 19,7%. Tussen de rechtbanken onderling zijn er grote verschillen in de hoogte van de afwijzingspercentages waar te nemen. Dit varieert van 5% (Noord-Nederland) tot 41% (Den Haag).

Niet-ontvankelijkverklaringen

Sinds 2008, toen de mogelijkheid van niet-ontvankelijkverklaring in de Wsnp werd opgenomen, is er procentueel, met name in 2011, een toename geweest van het aantal niet-ontvankelijk verklaarde verzoekschriften. De laatste jaren is dit percentage gestabiliseerd en ligt het rond de 7%.

Instroom

Het aantal uitgesproken schuldsaneringen is in 2013 met ruim 1.400 gedaald tot 12.349 ten opzichte van een jaar eerder. Dat komt neer op gemiddeld 104 schuldsaneringen per 100.000 inwoners van 18 jaar en ouder. Tussen de arrondissementen liep dit aantal uiteen van 51 per 100.000 inwoners in Oost-Brabant tot 154 in Noord-Nederland.

Ten opzichte van 2012 daalde bij 9 rechtbanken de instroom, terwijl bij 2 rechtbanken deze juist steeg. De arrondissementen Amsterdam, Overijssel en Den Haag kenden de grootste daling. De afname was het sterkst bij het arrondissement Overijssel met een daling van 126 in 2012 naar 90 in 2013.

In 2013 werden 1.142 faillissementen omgezet in een schuldsanering. Dat zijn er 191 meer dan in 2012. Deze omzettingen maakten 9,2% uit van de totale instroom van dat jaar.

Het profiel van nieuw ingestroomde schuldenaren is ook in 2013 weinig veranderd: de verhouding tussen particulieren en (ex-)ondernemers bleef ongeveer 4:1. Ook de verhouding tussen vrouwen en mannen bleef nagenoeg hetzelfde; mannen zijn net iets vaker vertegenwoordigd dan vrouwen. De gemiddelde leeftijd steeg licht, naar iets meer dan 43 jaar. Het gemiddelde inkomen is voor zowel (ex-)ondernemers als particulieren licht gedaald. De gemiddelde schuldenlast is voor (ex-)ondernemers gedaald, terwijl deze voor particulieren juist steeg.

Ontstaan schulden

Voor (ex-)ondernemers die in 2013 instroomden in de Wsnp, was een terugval in inkomen de voornaamste reden voor het ontstaan van hun schulden. Ook bij particulieren was een inkomensterugval de belangrijkste oorzakelijke factor. Deze factor heeft voor particulieren door de jaren heen aan importantie gewonnen bij het ontstaan van schulden. Andere belangrijke factoren waren overbesteding en compensatiegedrag.

Voortraject schuldsanering

Voorafgaand aan hun toetreding tot de Wsnp heeft het overgrote deel van de particulieren en (ex-)ondernemers een minnelijk traject doorlopen. De overige toetreders zijn direct de schuldsanering ingestroomd. Bij drie kwart van de particulieren is een akkoord aangeboden tegen twee derde van de (ex-)ondernemers.

Bewindvoerders

Het aantal actieve bewindvoerders (met één of meer lopende zaken) is sinds 2005 elk jaar gedaald. Op 31 december 2013 telde Nederland 640 actieve bewindvoerders, 13 minder dan in 2012. Daarmee is de daling minder groot dan in de jaren daarvoor. De gemiddelde *case load* bedroeg op dat moment 53 zaken per actieve bewindvoerder. Eind 2012 waren dit nog 48 zaken.

Eind 2013 behandelden advocaatbewindvoerders gemiddeld 14 zaken per persoon, twee meer dan in 2012. Voor de bewindvoerders (zijnde niet-advocaat) is het aantal gestegen naar 73 zaken per persoon, waar het in 2012 nog 71 zaken betrof.

Ook het aandeel advocaten onder de actieve bewindvoerders nam in 2013 verder af tot 35%. Hun aandeel in Wsnp-zaken bedroeg 12%. Het gemiddeld aantal

lopende schuldsaneringen per advocaatbewindvoerder was op 31 december 2013 verreweg het hoogst in het arrondissement Oost-Brabant (55%) en het laagst in Amsterdam (17%).

Voor de bewindvoerders (zijnde niet-advocaat) was de werklast eind 2013 met respectievelijk gemiddeld 119, 112 en 111 zaken per bewindvoerder het hoogst in Amsterdam, Limburg en Noord-Nederland. In Overijssel behandelden bewindvoerders gemiddeld 38 zaken per persoon.

Uitkomsten

Van alle zaken die tussen 1998 en 2010 zijn gestart, is 72% beëindigd met een schone lei. Verder eindigde 12% van deze zaken in een faillissement en 3% in een akkoord. Het aandeel 'overige beëindigingen' bedroeg over de hele periode 13%.

In 2013 zijn 10.720 zaken beëindigd, een forse stijging ten opzichte van 2012. Bij 8.019 zaken is een schone lei verleend. Wel werden minder akkoorden met schuldeisers getroffen: 208 akkoorden tegen 214 in 2012. Daarnaast eindigden 543 zaken met een faillissement. Het aantal 'overige beëindigingen' bedroeg 1.950.

Onderzoek naar de vereenvoudigde procedure

De wet biedt de mogelijkheid van een flexibele looptijd van het Wsnp-traject, afhankelijk van het soort zaak. Van alle schuldsaneringen die in de periode 2009 tot en met 2012 zijn beëindigd, heeft ongeveer 9% een looptijd van anderhalf jaar of minder. Een deel van deze zaken is beëindigd middels de zogenaamde vereenvoudigde procedure. Als de saniet gedurende tenminste 1 jaar aan zijn of haar verplichtingen heeft voldaan, maar de boedel blijft leeg, dan kan er om een vereenvoudigde afwikkeling worden verzocht. Dit houdt in dat een zaak vroegtijdig wordt beëindigd, omdat met een zekere grenzende waarschijnlijkheid is vast te stellen dat er geen afloscapaciteit aanwezig is, ook niet in de toekomst. Een traject met een duur van 3 jaar uitzitten, is in dergelijke gevallen zinloos.

In 2010, 2011 en 2012 zijn er 630 zaken tussen de 1 en 1,5 jaar beëindigd met een schone lei, zonder dat er een uitdeling heeft plaatsgevonden. Onderzocht is waarom de ene zaak zonder uitdeling met schone lei wel binnen 1,5 jaar wordt beëindigd en de andere niet, terwijl het resultaat voor de crediteuren identiek is, namelijk geen uitdeling. Zijn er bepaalde kenmerken van de zaak of de saniet in kwestie van invloed op de mate van toepassing van de vereenvoudigde procedure?

Navraag bij bewindvoerders leert dat voor alle sanieten geldt dat de vereenvoudigde procedure in de regel wordt toegepast als iemand geen verdien capaciteit (meer) heeft door (bijvoorbeeld) een hoge mate van arbeidsongeschiktheid (80-100%). Zo blijken vooral sanieten jonger dan 25 jaar (naar alle waarschijnlijkheid Wajong-gerechtigden) en ouder dan 55 jaar (met weinig reële kansen op de arbeidsmarkt) in aanmerking te komen voor de vereenvoudigde procedure.

Dubbele boedels worden minder snel binnen 1,5 jaar met schone lei zonder uitdeling beëindigd dan enkele boedels.

Tussen de arrondissementen zijn significante verschillen gevonden tussen de mate waarin voor of na 1,5 jaar wordt beëindigd met schone lei zonder uitdeling. Bij de kantoren is dit effect niet aangetoond.

Dwangakkoorden, moratoria en voorlopige voorzieningen

Van de wettelijke voorzieningen binnen het minnelijk traject wordt steeds vaker gebruik gemaakt. In totaal kwamen er in 2013 bij alle rechtbanken samen 4.064 verzoekschriften binnen voor één van de drie voorzieningen. Voor de dwangakkoorden geldt dat het aantal verzoeken daartoe een stijgende trend vertoont. In 2013 is het aantal meer dan verdubbeld ten opzichte van 2009. Bij de moratoria nam het aantal, na een lichte daling in 2011, de laatste twee jaren opnieuw toe, tot bijna tweemaal zoveel als in 2009. Het aantal voorlopige voorzieningen laat, na jaren van stijging, in 2013 een daling zien ten opzichte van 2012 (-7%). Ten opzichte van 2009 is er echter nog steeds sprake van een stijging (+76%).

Net als in eerdere jaren, zijn er in 2013 aanzienlijke verschillen tussen de rechtbanken onderling waar te nemen wanneer het gaat om het aantal ingediende verzoeken om een dwangakkoord, moratorium of voorlopige voorziening.

Afdoeningswijzen voorzieningen binnen het minnelijk traject

Sinds de introductie van de mogelijkheid tot het aanvragen van de drie voorzieningen in 2008, laten de percentages toekenningen, afwijzingen, intrekkingen en niet-ontvankelijkverklaringen een wisselend beeld zien. Er zijn stijgingen en dalingen waar te nemen binnen smalle marges.

Kosten en baten toevoegingen bewindvoerders

Om het gebruik van de verzoekschriftprocedures voor een dwangakkoord of moratorium te bevorderen, is er in 2011 en 2012 geëxperimenteerd met de afgifte van toevoegingen aan bewindvoerders voor deze twee voorzieningen. Eind 2012 werd besloten de afgifte van deze toevoegingen aan bewindvoerders Wsnp op een meer permanente basis te continueren en werd een wettelijke regeling van kracht.

In 2013 zijn er in totaal 357 toevoegingen ten behoeve van de hierboven genoemde procedures afgegeven aan bewindvoerders Wsnp. In dat jaar werden er 235 declaraties ingediend na afronding van een zaak. De gemiddelde kosten per declaratie, het bedrag dat door de Raad aan de bewindvoerders is betaald, bedroegen €916,48. Bewindvoerders blijken betere resultaten te behalen dan de overige aanvragers. Uit nader onderzoek op dossierniveau blijkt dat in 84% van alle dwangakkoorden geen toelating Wsnp heeft plaatsgevonden in datzelfde jaar. Bij de moratoria die in 2013 door bewindvoerders zijn behandeld, ligt dat op 71%.

Instream hoger beroep

Bij het gerechtshof Den Haag werden relatief gezien de meeste hoger beroepszaken ingediend. Dit loopt in de pas met het relatief hoge aantal afwijzingen bij de rechtbanken in dit Hofressort. Bij de andere drie hoven was sprake van een stijging ten opzichte van 2012. Ongeveer drie kwart van de hoger beroepszaken had betrekking op een weigering toepassing van de Wsnp of op een tussentijdse beëindiging.

Afdoening hoger beroep inzake weigering toepassing Wsnp

Ongeveer drie kwart van de uitspraken van de rechtbank weigering toepassing Wsnp werd in 2013 bekrachtigd en ongeveer 20% vernietigd. Het percentage niet-ontvankelijk verklaringen varieerde van 1 tot 13%. Amsterdam laat een afwijkend beeld zien. Bij dit hof was er ten opzichte van de andere drie hoven minder vaak sprake van een bekrachtiging van de beschikking in eerste aanleg, waarbij het percentage vernietigingen het hoogst was.

Afdoening hoger beroep inzake tussentijdse beëindiging

Een kleine drie kwart van de uitspraken van de rechtbank inzake tussentijdse beëindiging Wsnp werd in 2013 door het hof bekrachtigd en een kwart werd vernietigd. Tussen de 4 en 9% van de ingediende beroepen werd niet-ontvankelijk verklaard. Arnhem-Leeuwarden laat een afwijkend beeld zien. Bij dit hof was er ten opzichte van de andere drie hoven vaker sprake van een bekrachtiging van de beschikking in eerste aanleg, waarbij het percentage vernietigingen het laagst was.

Instream hoger beroep

Bij drie van de vier hoven was het percentage instroom na een hoger beroep hoger dan in de jaren daarvoor. Zeker bij de hoven Den Haag en 's-Hertogenbosch was het percentage in 2013 opvallend hoger; bij Amsterdam was het een ietwat hoger. Het percentage voor het hof Arnhem-Leeuwarden bleef nagenoeg gelijk.

Quick scan oorzaken dalende instroom in de Wsnp

Ondanks de aanhoudende economische crisis, waardoor steeds meer mensen kampen met problematische schulden, blijkt de instroom in de Wsnp te stagneren. Daarnaast wordt de omweg via het faillissement steeds vaker bewandeld (de 'sluiproute'). Dit betekent dat de afname in reguliere instroom Wsnp via het reguliere verzoek Wsnp zonder deze extra mogelijkheid feitelijk nog groter zou zijn geweest. Ten behoeve van deze monitor is onderzoek gedaan naar de mogelijke oorzaken van deze afname.

Al heel snel na aanvang van het quick scan onderzoek werd duidelijk dat er niet kan worden gesproken van één allesomvattende verklaring, maar veeleer van een breed scala van mogelijke oorzaken. Hieronder passeert een aantal oorzaken de revue.

De daling van de instroom in absolute aantallen kan ten dele worden verklaard door een hoger afwijzingspercentage. Voorts blijkt uit de reguliere cijfers dat het aantal verzoekschriften Wsnp (vanuit de schuldhulpverlening) in de afgelopen 2 jaar inderdaad aanmerkelijk lager is dan daarvoor. Daarnaast is er opnieuw meer gebruik gemaakt van de middelen die zijn bedoeld om het minnelijk traject te versterken. Hierdoor kan het beroep op de Wsnp worden beperkt. Dit effect werd in 2008 met de wetswijziging ook beoogd. Er worden steeds meer convenanten gesloten, waardoor meer crediteuren zonder (dreiging van) een akkoord, hun medewerking verlenen aan enigerlei vorm van schuldenregeling. Ook de nieuwe vergoedingsregeling voor bewindvoerders Wsnp kan schuldeisers eerder doen besluiten toe te stemmen in een minnelijke regeling.

Daarnaast kan de oorzaak van de dalende instroom in de Wsnp worden gezocht in een strenger toelatingsbeleid van de gemeenten sinds de inwerkingtreding van de Wgs. Als het minnelijk traject niet ten volle is beproefd, werpt dit een blokkade op bij de toegang tot de Wsnp. Door krimpende budgetten en een toegenomen aanbod van mensen met problematische schulden bij de gemeenten worden meer mensen dan voorheen niet toegelaten tot enigerlei vorm van schuldenregeling, waarbij het zowel kan gaan om terechte als onterechte afwijzingen. Tussen de gemeenten onderling bestaan grote verschillen inzake het toelatingsbeleid. Zo wordt bijvoorbeeld het bezit van een eigen woning zeer verschillend beoordeeld.

Naast de uitsluitingsgronden, die in de beleidsstukken van gemeenten zijn terug te vinden, is er een grijs gebied van redenen voor niet-toelating. Naast een schuldenregeling worden door gemeenten steeds vaker andere opties, buiten de schuldhulpverlening, in overweging genomen. Men is van mening dat voor een bepaalde groep (niet regelbare klant en/of niet regelbare schuld) een schuldenregeling (nog) niet de beste optie is. Deze mensen worden 'met recht' geweerd uit het minnelijk en (hierdoor ook) het wettelijk traject.

Daarnaast sluiten gemeenten uit kostenoverweging bepaalde groepen uit, hetgeen in een aantal gevallen kan leiden tot onterechte afwijzingen aan de poort (zoals bij eigen woningbezitters en zzp-ers). Gemeenten lijken op bepaalde punten – fraude en cjb-boetes – zelfs strenger in hun toelatingsbeleid dan de rechtercommissarissen bij de Wsnp. Deze groep wordt zodanig een kans ontnomen om door te stromen naar de Wsnp.

De afwijzingen aan de poort worden gedeeltelijk opgevangen door het beschermingsbewind en door voorzieningen als het sociaalraadslidenwerk, dat daardoor een steeds prominenter rol vervult voor mensen met problematische schulden.

Er wordt een steeds groter beroep gedaan op beschermingsbewind en ook het aantal beschermingsbewindvoerders is de laatste jaren sterk gestegen. De criteria waaraan men moet voldoen bij toelating tot het beschermingsbewind zijn langzaam verschoven. Vroeger waren de criteria eenduidig: er moest sprake zijn van 'een toestand' waardoor men niet meer in staat was om de eigen financiën te beheren. Meer en meer is het criterium 'problematische schuld' van toepassing geworden, soms zelf zo, dat er in het geheel geen sprake meer is van een 'toestand'. Dit heeft in 2014 zelfs een wettelijke grondslag gekregen.

Uit de gehouden interviews blijkt tevens dat door bezuinigingen de gemeenten en schuldhulpverlening sinds de inwerkingtreding van de Wgs hun bestanden hebben opgeschoond. Een deel van de mensen die eigenlijk niet te helpen zijn binnen de schuldhulpverlening of al te lang in stabilisatie zitten, wordt overgeheveld naar het beschermingsbewind. Voor deze groep is een Wsnp-traject overigens vaak ook niet de meest geschikte optie.

Een andere oorzaak van een dalende instroom is de *mismatch* en/of miscommunicatie tussen de verwachtingen van de schuldhulpverleners aan de ene kant en de capaciteiten van de mensen die met hun problematische schulden bij de gemeenten aankloppen aan de andere kant. Dit geldt met name voor de meest kwetsbare groep in de samenleving die het minst zelfredzaam is. Voor velen van hen is de drempel kennelijk te hoog. Deze mensen geraken tussen de wal en het schip, omdat zij niet terecht kunnen in de minnelijke en dus wettelijke schuldhulpverlening, die overigens voor deze groep vaak ook niet bedoeld is.

Hoewel mensen met problematische schulden snel terecht kunnen voor een eerste gesprek, zijn er nog steeds wachttijden. Deze zijn in de plaats gekomen van de wachtlijsten. Hierdoor kan het groeiende aanbod niet doorstromen naar een minnelijke schuldenregeling en naar de Wsnp. Er ontstaat een stuwmeer aan te stabiliseren en gestabiliseerde schuldenaren.

Als laatste oorzaak van een dalende instroom kan worden genoemd dat een groot aantal mensen momenteel in de Wsnp zit of daar minder dan tien jaar geleden in heeft gezeten. Deze steeds groeiende groep komt eenvoudigweg voorlopig niet in aanmerking om (opnieuw) tot de Wsnp te worden toegelaten.

Bijlage 1

Samenstelling begeleidingscommissie

mr. C.A.M. Boekestein	Ministerie van Veiligheid en Justitie, Toegang Rechtsbestel
mr. F.H.E. Boerma	Rechtbank Zeeland/West-Brabant (voorzitter)
drs. ing. G. Jaarsma	Directievoorzitter Kredietbank Nederland, vertegenwoordiger van de NVVK
R. Roorda	Bewindvoerder/lid Branchevereniging Bewindvoerders Wsnp
mr. G. Lankhorst	Ministerie van Veiligheid en Justitie, Toegang Rechtsbestel
mr. M. Menzing	Bewindvoerder/schuldhulpverlener, Menzing & Partners
drs. H. Rietveld	Teammanager Rechtsbescherming en Veiligheid CBS
mr. H. Schruer	Advocaat
dr. M. Croes	Ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC
prof. mr. R.D. Vriesendorp	Advocaat De Brauw Blackstone Westbroek en hoogleraar Privaatrecht Tilburg University

Namens Bureau Wsnp:

drs. J.H.M. van den Hoff	Bureau Wsnp, Raad voor Rechtsbijstand
ir. L. Nickel	Bureau Wsnp, Raad voor Rechtsbijstand (secretaris)

Bijlage 2

Tabellen horend bij hoofdstuk 3, 4 en 6

Tabel B2.1 Aanvragen Wsnp per rechtbank in aantallen en percentages, 2009 tot en met 2013*

Rechtbank	2009	2010	2011	2012	2013	Mutatie 2013 t.o.v. 2012	Aanvragen 2013 per 100.000 inwoners
Amsterdam	1.192	1.325	1.612	1.663	1.574	-5%	197
Den Haag	1.504	1.609	2.206	1.917	1.474	-23%	103
Gelderland	1.002	1.459	1.872	1.762	1.487	-16%	94
Limburg	857	958	1.440	1.489	1.523	2%	162
Midden-Nederland	563	654	774	826	1.687	104%	120
Noord-Holland	1.207	1.684	1.845	1.661	1.842	11%	158
Noord-Nederland	1.395	1.636	2.425	2.543	2.475	-3%	181
Oost-Brabant	686	856	964	884	784	-11%	71
Overijssel	1.661	2.311	2.674	2.375	1.202	-49%	127
Rotterdam	991	1.311	2.726	2.488	1.922	-23%	139
Zeeland/West-Brabant	1.133	1.787	1.895	1.752	1.605	-8%	137
Totaal	12.191	15.590	20.433	19.360	17.575	-9%	132

* Exclusief verzoeken omzettingen faillissement (in 2013 was dit 9,2% van de instroom, zie tabel 3.3).

Tabel B2.2a Afwijzingen Wsnp-verzoeken per rechtbank in percentages, 2009 tot en met 2013*

Rechtbank	2009	2010	2011	2012	2013
Amsterdam	13,1	9,0	6,8	9,6	14,2
Den Haag	23,2	27,0	31,8	33,8	40,8
Gelderland	29,1	20,1	23,3	25,9	16,8
Limburg	12,1	9,3	10,2	14,3	20,4
Midden-Nederland	22,0	18,5	14,9	22,0	22,0
Noord-Holland	12,0	12,8	13,3	18,0	15,6
Noord-Nederland	6,4	6,6	7,1	5,7	5,1
Oost-Brabant	21,5	18,7	19,6	21,8	22,6
Overijssel	16,4	17,7	16,8	20,3	30,2
Rotterdam	24,5	21,1	22,0	35,3	36,8
Zeeland/West-Brabant	10,3	16,5	17,8	11,1	8,7
Totaal	16,3	16,0	17,1	19,7	20,1

Bron: ODB.

* Als percentage van de som van het aantal afwijzingen en toekenningen ($n = 11.038$) op feitelijke Wsnp-verzoeken (dus exclusief de pro-forma verzoeken).

Tabel B2.2b Afwijzingen Wsnp-verzoeken per rechtbank in aantallen, 2009 tot en met 2013

Rechtbank	2009	2010	2011	2012	2013
Amsterdam	129	89	74	111	135
Den Haag	201	329	513	464	366
Gelderland	226	233	376	407	195
Limburg	99	76	106	167	293
Midden-Nederland	106	99	98	144	283
Noord-Holland	115	162	208	242	211
Noord-Nederland	78	94	144	123	104
Oost-Brabant	115	131	145	144	129
Overijssel	227	351	434	431	320
Rotterdam	206	195	444	684	618
Zeeland/West-Brabant	97	247	302	175	121
Totaal	1.599	2.006	2.844	3.092	2.775

Tabel B2.3 Aantal schuldsaneringen eindigend met schone lei, 2010 tot en met 2012

Jaar	Zonder uitdeling en met schone lei < 1,5 jaar	Percentage	Zonder uitdeling en met schone lei >1,5 jaar	Percentage	Met uitdeling en met schone lei Totaal	Percentage	Schone lei, met en zonder uitdeling Totaal
2010	166	2	1.017	9	9.652	89	10.835
2011	191	2	834	10	7.193	88	8.218
2012	273	4	1.035	15	5.706	81	7.014
Totaal	630	2	2.886	11	22.551	87	26.067

Bijlage 3

Onderzoeksverantwoording CBS

(betreft paragraaf 3.3 t/m 3.5, 4.1 en 6.4)

Aanvullend op wat in de hoofdstukken reeds is vermeld, wordt hier een nadere toelichting gegeven op de werkwijzen die gehanteerd zijn bij de verschillende deelonderzoeken.

Cijfers hebben een voorlopige status

De cijfers hebben geen definitieve status. Cijfers kunnen door de jaren heen met terugwerkende kracht veranderen bij het beschikbaar komen van nieuwe gegevens.

Gegevens uit de 285-verklaringen

Een deel van de gegevens is afkomstig uit de 285-verklaringen. De gegevens uit de verklaringen zijn niet allemaal zonder meer betrouwbaar. Deze gegevens zijn op de volgende wijze in de analyses opgenomen.

Vorm van het huishouden

De vorm van het huishouden wordt op het niveau van de schuldenaar weergegeven. Dit betekent dat een stel waarvan beide partners in de Wsnp zitten, nu tweemaal wordt geteld als 'deel uitmakend van een stel'. Reden voor deze omschakeling is dat niet alle stellen die samen een huishouden vormen, eenvoudig en betrouwbaar genoeg uit het bestand gehaald kunnen worden. Omdat daarnaast de indeling enige bijstelling behoefde, wijken deze cijfers af van de nulmeting tot en met de derde meting.

Actieve bewindvoerders

In de monitor wordt het aantal actieve bewindvoerders gerapporteerd. Het aantal actieve bewindvoerders geeft een juister beeld van de beschikbare capaciteit dan de bewindvoerders in het algemeen. Onder de bewindvoerders zonder lopende zaken bevinden zich namelijk relatief veel personen die tijdelijk niet of slechts voor één specifieke zaak beschikbaar zijn.

Sekse schuldenaar

Dit gegeven is bij een deel van de schuldenaren bekend. Indien bij dubbele zaken de sekse van één van beide schuldenaren bekend was, is aangenomen

dat de partner van het andere geslacht is dan de schuldenaar zelf. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze werkwijze in het geval van gelijkgeslachtelijke partners tot een onjuiste invulling van het geslacht van de wederhelft leidt. Uit nader onderzoek van enige jaren terug is echter vast komen te staan dat paren van hetzelfde geslacht slechts een zeer gering deel uitmaken van alle stellen in het bestand waarvan bij beide partners de sekse wel bekend is.

Inkomen

Huishoudens met een inkomen van minder dan €200 euro zijn buiten de analyse gehouden. Deze huishoudens maken echter maar een klein deel uit van alle huishoudens waarvan het inkomen bekend is. Om de invloed van 'uitschieters' teniet te doen, is gebruikgemaakt van de mediaan en niet van het rekenkundig gemiddelde.

Schuldenlast

Bij dubbele zaken is het mogelijk dat beide partners zowel een gemeenschappelijke als een eigen schuld hebben. Bij het merendeel van de dubbele zaken waarvan beide schuldbedragen bekend zijn, is het bedrag aan schulden bij beide partners gelijk. Hiervan is aangenomen dat dit bij beide partners de totale schuld van het huishouden is. Bij die zaken waarbij de schuldbedragen van beide partners enigszins verschilden, is het hoogste schuldbedrag in de analyse betrokken. De aanname is dat deze schuld grotendeels de gezamenlijke schuld van de boedel weergeeft. Ook hier is, om de invloed van uitschieters teniet te doen, gebruikgemaakt van de mediaan.

Aantal schuldeisers

De 285-verklaring bevat informatie over het aantal schuldeisers. Uit navraag bij enkele rechtbanken en bewindvoerders is echter gebleken dat in een deel van de zaken niet het aantal schuldeisers is opgegeven, maar de hoeveelheid schulden. Aangezien een saniet meerdere schulden kan hebben uitstaan bij dezelfde schuldeiser, is hierdoor waarschijnlijk sprake van een overschatting van het aantal schuldeisers. Helaas is niet na te gaan in hoeveel zaken dit het geval is.

Toets op significantie

In de tabellen waar percentages zijn berekend op basis van gegevens uit de 285-verklaringen, is gebruikgemaakt van een Chi-kwadraattoets om na te gaan of er sprake is van een significante verandering in percentages. Deze toets is uitgevoerd op het laatste cijfer uit de reeks in vergelijking met het eerste.

Periode

In de analyse zijn alle zaken meegenomen die in de periode 1998 tot en met december 2013 zijn gestart.

Aantallen in de analyses

De aantallen waarop de analyses betrekking hebben, variëren sterk. Soms wordt op het niveau van zaken geanalyseerd, soms op het niveau van boedels (waarbij een dubbele zaak maar één keer meetelt). Uit de 285-verklaring zijn de gegevens van slechts een deel van de schuldenaren beschikbaar.

Missende of onbetrouwbare waarden

Gegevens zijn soms niet ingevuld of buiten de analyse gelaten, omdat ze niet betrouwbaar leken.

Bijlage 4

Figuren en tabellen horend bij hoofdstuk 5 en 7

Tabel B4.1 Afdoeningswijzen verzoeken dwangakkoord in aantallen en percentages, 2009 tot en met 2013*

	2009		2010		2011		2012		2013	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Afwijzing	154	23%	263	27%	343	24%	342	20%	321	20
Intrekking	274	40%	369	37%	567	41%	711	41%	759	46
Niet-ontvankelijkverklaring	30	4%	19	2%	74	5%	107	6%	74	5
Toekenning	226	33%	339	34%	414	30%	558	33%	490	30
Totaal ingediend**	682		1.108		1.457		1.750		1.790	
Index	100		162		214		257		262	

* Voor de tabellen B4.1 tot en met 4.3 geldt: als percentage van het totaal aantal toekenningen, afwijzingen, intrekkingen en niet-ontvankelijkverklaringen van het aangegeven jaar. Niet meegenomen zijn de verzoekschriften in de categorieën 'buiten behandeling stelling', 'van rechtswege vervallen' en 'onbevoegd'.

** Voor de tabellen B4.1 tot en met 4.3 geldt dat dit aantal afwijkt van de som van de vier getallen erboven, omdat daarbij ook zaken zijn opgeteld die in het jaar ervoor zijn ingediend en er op een deel van de in het kolomjaar ingediende zaken in dat kolomjaar nog niet is besloten.

Tabel B4.2 Afdoeningswijzen verzoeken moratoria in aantallen en percentages, 2009 tot en met 2013

	2009		2010		2011		2012		2013	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Afwijzing	138	17%	163	17%	161	18%	146	14%	238	17%
Intrekking	184	23%	167	17%	155	17%	137	13%	186	13%
Niet-ontvankelijkverklaring	50	6%	98	10%	79	9%	83	8%	81	6%
Toekenning	435	54%	543	56%	508	56%	693	65%	900	64%
Totaal ingediend	851		954		927		1.098		1.471	
Index	100		112		109		129		173	

Tabel B4.3 Afdoeningswijzen voorlopige voorzieningen in aantallen en percentages, 2009 tot en met 2013

	2009		2010		2011		2012		2013	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Afwijzing	70	16%	105	16%	117	15%	85	10%	93	12%
Intrekking	51	12%	64	10%	99	13%	78	10%	81	11%
Niet-ontvankelijkverklaring	28	7%	29	4%	58	7%	64	8%	57	7%
Toekenning	281	65%	465	70%	506	65%	594	72%	538	70%
Totaal ingediend	457		705		804		859		803	
Index	100		154		176		188		176	

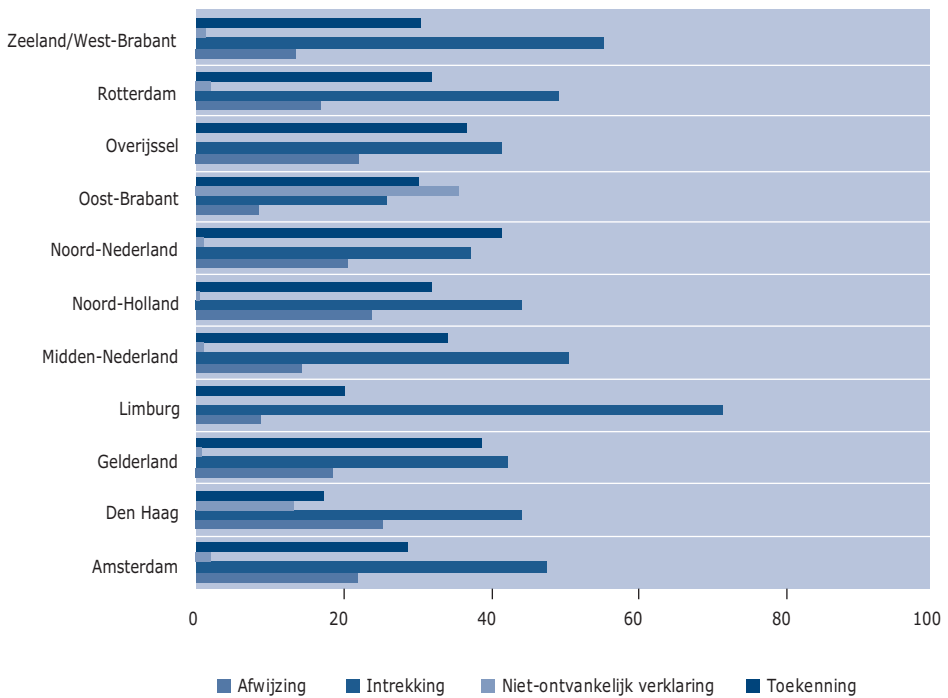
Tabel B4.4 Aantallen dwangakkoorden, moratoria en voorlopige voorzieningen per rechtbank en totaal, 2013

	Amsterdam	Den Haag	Gelderland	Limburg	Midden-Nederland	Noord-Holland
Dwangakkoord						
Afwijzing	62	64	27	7	24	68
Intrekking	134	112	61	57	84	126
Niet-ontvankelijkverklaring	6	34	1		2	1
Toekenning	81	44	56	16	57	91
Verzoeken	289	337	154	72	180	283
Verzoeken per 100.000 inwoners	36,2	23,4	9,7	7,7	12,8	24,2
Moratorium						
Afwijzing	59	11	7	12	20	28
Intrekking	48	7	17	15	13	31
Niet-ontvankelijkverklaring	12	14	3	3	4	3
Toekenning	212	7	37	16	79	194
Verzoeken	336	38	75	47	126	287
Verzoeken per 100.000 inwoners	42,1	2,6	4,7	5,0	9,0	24,6
Voorlopige voorziening						
Afwijzing	11	12	6	4	13	13
Intrekking	2	6	9	3	9	6
Niet-ontvankelijkverklaring	10	10	1		2	2
Toekenning	48	4	14	5	25	329
Verzoeken	72	40	35	11	58	351
Verzoeken per 100.000 inwoners	9,0	2,8	2,2	1,2	4,1	30,0

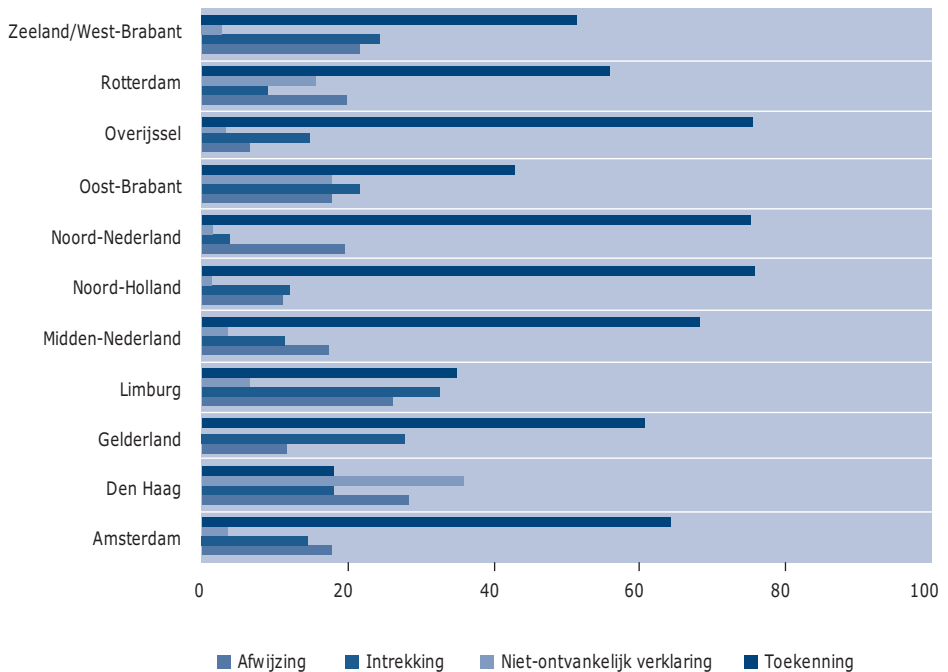
Tabel B4.4 Aantallen dwangakkoorden, moratoria en voorlopige voorzieningen per rechtbank en totaal, 2013

Noord-Nederland	Oost-Brabant	Overijssel	Rotterdam	Zeeland-West-Brabant	Totaal	
						Dwangakkoord
20	6	9	22	12	321	Afwijzing
36	18	17	65	49	759	Intrekking
1	25		3	1	74	Niet-ontvankelijkverklaring
40	21	15	42	27	490	Toekenning
97	81	37	164	96	1.790	Verzoeken
7,1	7,3	3,9	11,8	8,2	13,4	Verzoeken per 100.000 inwoners
						Moratorium
42	10	4	37	8	238	Afwijzing
8	12	9	17	9	186	Intrekking
3	10	2	29	1	81	Niet-ontvankelijkverklaring
161	24	46	105	19	900	Toekenning
229	56	51	186	40	1.471	Verzoeken
16,7	5,1	5,4	13,4	3,4	11,0	Verzoeken per 100.000 inwoners
						Voorlopige voorziening
16	1		13	4	93	Afwijzing
25	5		6	10	81	Intrekking
16	2		14		57	Niet-ontvankelijkverklaring
76	2	1	23	11	538	Toekenning
138	10	1	62	25	803	Verzoeken
10,1	0,9	0,1	4,5	2,1	6,0	Verzoeken per 100.000 inwoners

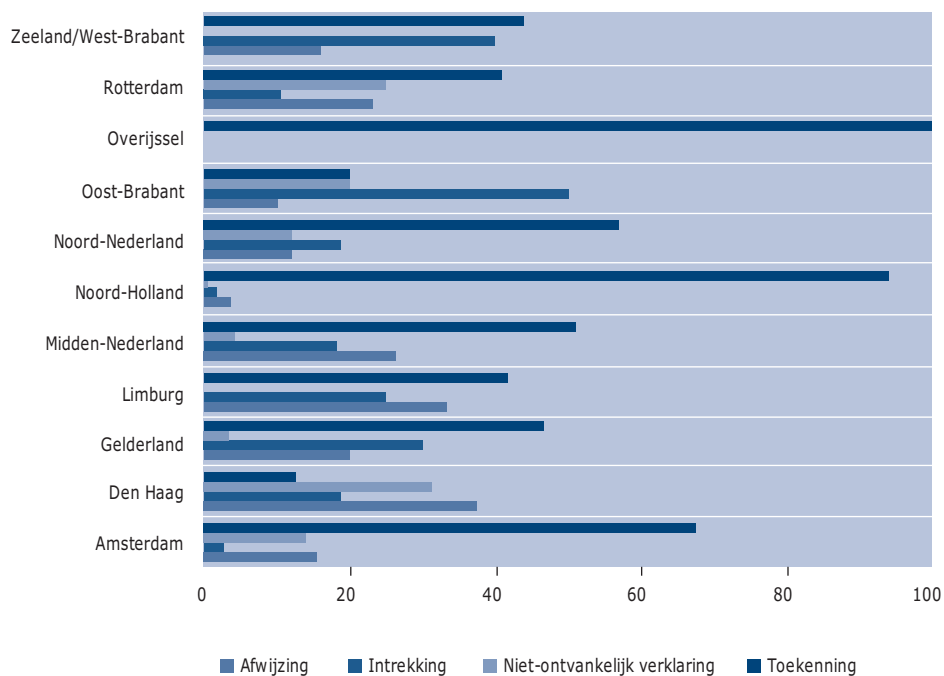
Figuur B4.1 Resultaten dwangakkoorden per rechtbank in percentages, 2013



Figuur B4.2 Resultaten moratoria per rechtbank in percentages, 2013



Figuur B4.3 Resultaten voorlopige voorzieningen per rechtbank in percentages, 2013



Bijlage 5

Tabellen horend bij hoofdstuk 6

Tabel B5.1 Instroom hoger beroepszaken per gerechtshof, absoluut en procentueel, 2009 tot en met 2013

Gerechtshof	2009	2010	2011	2012	2013	Instroom 2013 per 100.000 inwoners
Amsterdam	191	204	174	251	303	15,4
Arnhem-Leeuwarden	557	506	531	640	685	12,9
Den Haag	339	389	436	681	679	24,0
's-Hertogenbosch	328	367	369	340	448	13,9
Totaal	1.415	1.466	1.510	1.912	2.115	15,9

Tabel B5.2 Totaal afdoeningswijzen weigering toepassing Wsnp per gerechtshof, absoluut en procentueel, 2013

	Amsterdam		Arnhem-Leeuwarden		Den Haag		's-Hertogenbosch	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Bekrachtiging	48	56	250	77	407	78	152	75
Vernietiging	25	29	69	21	95	18	40	20
Niet-ontvankelijkverklaring	11	13	4	1	18	3	11	5
Overig	2	2	2	1	0	0	1	0
Totaal	86	100	325	100	520	100	204	100

Bron: OBD.

Tabel B5.3 Totaal afdoeningswijzen tussentijdse beëindiging Wsnp per gerechtshof, absoluut en procentueel, 2013

	Amsterdam		Arnhem-Leeuwarden		Den Haag		's-Hertogenbosch	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Bekrachtiging	58	63	176	79	105	70	79	68
Vernietiging	27	29	37	17	40	27	28	24
Niet-ontvankelijkverklaring	5	5	9	4	5	3	10	9
Overig	2	2	1	<1	0	0	0	0
Totaal	92	100	223	100	150	100	117	100

Bron: OBD.

Bijlage 6

Overzicht inhoud en aanvullend onderzoek eerdere edities van de Monitor Wsnp

De eerste editie betreft een **nulmeting** over het jaar 2004, met daarin:

- de Wsnp in kort bestek;
- beschikbaarheid, betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de gegevens die aan de Monitor ten grondslag liggen;
- kwantitatieve gegevens over:
 - aanvraag: instroom, aantal toe- en afwijzingen;
 - achtergrondkenmerken schuldenaren;
 - bewindvoerders: aantal, in- en uitstroom, gemiddeld aantal zaken, leeftijd, spreiding over het land, zaaksoorten naar type bewindvoerder, aandeel advocatenkantoren;
 - proces: het aantal lopende zaken, hoger beroep en resultaat, aantal schone leien/faillissementen;
 - doorlooptijden;
 - einduitkomsten naar startjaar.

De **tweede meting** betreft het jaar 2005, met daarin:

- kwantitatieve basisgegevens zoals over het jaar 2004, aangevuld met afwijzingsgronden verzoek;
- onderzoek naar beleid van de rechtbanken ten aanzien van de afwijzingen;
- onderzoek 285-verklaringen: achterliggende redenen schulden, mogelijke gronden voor weigering, opstellers van de verklaring, redenen mislukken opstarten van het minnelijk traject, instanties waarnaar wordt doorverwezen en gebruikte voorzieningen om financiën onder controle te krijgen;
- probleemcumulatie en einduitkomst: koppeling met het toevoegingsbestand;
- faillissementsonderzoek ondernemers Leeuwarden;
- onderzoek duurzaamheid schone lei.

De **derde meting** betreft het jaar 2006, met daarin:

- kwantitatieve basisgegevens als voordien, inclusief koppeling toevoegingsbestand en een herhaling van het onderzoek 285-verklaringen;
nieuw over 2006: percentage advocaten onder bewindvoerders en percentage uitdeling aan concurrente schuldeisers;
nieuw over 2006: einduitkomst naar kenmerken van zaken en schuldenaren;

- speciale aandacht voor het samengaan van de Wsnp en toevoegingen in de tijd;
- onderzoek volgtijdelijkheid toevoegingen en Wsnp;
- onderzoek beleid crediteuren met betrekking tot minnelijk en wettelijk traject;
- onderzoek naar hoogte van de uitdeling, gemiddeld aantal schuldeisers per schuldenaar en boedelsaldo.

De **vierde meting** betreft het jaar 2007, met daarin:

- eerste kwantitatieve indruk van de effecten van de wetswijziging per 1 januari 2008 tot en met april van dat jaar;
- effectiviteit van instrumenten binnen de Wsnp (postblokkade, huisbezoek, verslag en verlenging looptijd);
- zaken met een langere looptijd;
- aantal schuldenaren dat gedurende de looptijd van de Wsnp werk vindt;
- etniciteit.

De **vijfde meting** betreft het jaar 2008, met daarin:

- eerste effecten van de wetswijziging 2008 en verklaring lagere instroom;
- onderzoek hogerberoepszaken bij twee gerechtshoven;
- herhaling onderzoek afwijzingsgronden zoals beschreven in de 2e meting;
- kwantitatief onderzoek naar de inzet van de drie nieuwe maatregelen (dwangakkoord, moratorium en voorlopige voorziening), inclusief redenen voor toe- of afwijzing;
- ontwikkelingen binnen de minnelijke regeling op basis van een onderzoek onder vijf instellingen voor schuldhulpverlening.

De **zesde meting** betreft het jaar 2009, met daarin:

- kwantitatieve gegevens ten aanzien van de inzet van de drie nieuwe maatregelen (dwangakkoord, moratorium en voorlopige voorziening);
- onderzoek naar de duurzaamheid van de schone lei;
- analyse arbeidsmarktpositie en leefsituatie van ex-schuldenaren met een schone lei vóór en na de Wsnp-periode.

De **zevende meting** betreft het jaar 2010, met daarin geen nieuwe aanvullingen op de standaardtekst. In dat jaar bestond het aanvullend onderzoek uit een quick scan naar mogelijke knelpunten bij de overgang van het minnelijk naar het wettelijk traject. Hiervan is in maart 2011 een eindrapport opgesteld dat is aangeboden aan het ministerie van Veiligheid en Justitie.⁴⁴

44 L. Combrink-Kuiters en S.L. Peters, Quick scan Belemmeringen toegang tot de Wsnp, Utrecht 2011.

De **achtste** meting betreft het jaar 2011, met daarin:

- resultaten van onderzoek naar gerechtelijke akkoorden;
- resultaten van onderzoek naar uitdelingen;
- overige resultaten van de enquête onder bewindvoerders, te weten de redenen voor uitval van schuldenaren bij de Wsnp, beleving van de eigen taak als bewindvoerder en de rol die bewindvoerders voor zichzelf zien weggelegd.

De **negende** meting betreft het jaar 2012, met daarin:

- resultaten van onderzoek niet-ontvankelijkverklaring en afwijzing van verzoeken tot toelating Wsnp;
- afdoening in hoger beroep.

Bijlage 7

Procedure Wsnp

De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) is bedoeld voor personen die buiten hun schuld ('te goeder trouw') in een problematische schuldsituatie terecht zijn gekomen en waarbij een buitengerechtigde schuldregeling niet meer tot de mogelijkheden behoort.

Een verzoek om te worden toegelaten tot de schuldsaneringsregeling moet, voorzien van een aantal verplichte bijlagen waaronder de 285-verklaring, bij de rechtbank worden ingediend. De rechtbank roept de schuldenaar op om te verschijnen ter zitting en beoordeelt het verzoek aan de hand van de criteria zoals opgenomen in artikel 288 van de Faillissementswet.

De rechter kan het verzoek uitsluitend toewijzen als de schuldenaar zelf voldoende aannemelijk maakt aan de toelatingseisen te voldoen.

Wanneer de rechter de toepassing van de Wsnp uitspreekt, zal deze tegelijkertijd een bewindvoerder en een rechter-commissaris benoemen. De aangestelde bewindvoerder is geen hulpverlener, maar ziet er in opdracht van de rechtbank op toe dat de schuldenaar zijn verplichtingen in het kader van de schuldsaneringsregeling nakomt. De rechter-commissaris houdt toezicht op de bewindvoerder en oordeelt over allerhande verzoeken die in een schuldsaneringsregeling kunnen worden gedaan.

De Wsnp duurt in de meeste gevallen 3 tot maximaal 5 jaar. Indien de persoon zich niet aan de verplichtingen houdt die voortvloeien uit de regeling, kan een tussentijdse beëindiging het gevolg zijn. De schuldenaar verlaat de Wsnp dan zonder schone lei. Afhankelijk van de situatie wordt een faillissement uitgesproken. Indien de schuldenaar zich wel volgens de regels gedraagt, volgt na drie jaar een schone lei. Het is ook mogelijk de Wsnp te beëindigen door middel van het aanbieden van een akkoord of door gedurende de looptijd van de Wsnp alle schulden alsnog volledig te voldoen.

Gedurende de looptijd van de Wsnp moet een schuldenaar leven van een zogenaamd 'Vrij te laten bedrag'. Al het meerdere dat de schuldenaar verdient of aan vermogen ontvangt (bijvoorbeeld belastingteruggave of een erfenis), wordt op een aparte bankrekening gestort: de boedelrekening. De schuldenaar moet

zich inspannen om zo veel mogelijk geld voor zijn schuldeisers te verzamelen. Dit kan dus ook een baanwisseling of verhuizing naar een goedkopere woning inhouden. Ook wordt het vermogen van de schuldenaar geliquideerd. Dit houdt in dat materiële zaken van een zekere waarde, zoals auto's, caravans of andere luxe artikelen, worden verkocht.

Wanneer de schuldenaar zijn verplichtingen nakomt, zal de rechter na afloop van de sanering een schone lei verstrekken. De schuldeisers worden betaald, voor zover er geld verzameld is, en het resterende bedrag van de vordering wordt omgezet in een natuurlijke verbintenis. De schulden blijven dus wel bestaan, maar zijn niet meer opeisbaar. Uitzonderingen hierbij zijn boetes die voortvloeien uit strafrechtelijke veroordelingen en schulden bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).⁴⁵

⁴⁵ Voor meer informatie, zie www.wsnprvr.org.

Raad voor Rechtsbijstand



Centraal Bureau voor de Statistiek

De Raad voor Rechtsbijstand heeft een aantal wettelijke taken in het kader van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Het Bureau Wsnp in 's-Hertogenbosch is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken.

In augustus 2005 verscheen de eerste Wsnp-monitor. Dit jaarlijks uit te brengen instrument heeft als doel de effectiviteit van de Wsnp te monitoren.

Aan deze tiende meting van de Wsnp-monitor hebben zowel de Raad voor Rechtsbijstand als het Centraal Bureau voor de Statistiek een bijdrage geleverd. Deze meting vormt een actualisering van en een aanvulling op de in 2013 verschenen negende meting.

De Monitor Wsnp 2013 geeft een update van een vaste set gegevens over aanvraag, afwijzing, instroom, aanbod, doorstroom en uitkomsten en over de aantallen verzoeken dwangakkoord, moratorium en voorlopige voorziening en de uitspraken hierop. Daarnaast bevat deze meting een quick scan naar de oorzaken van de dalende instroom in de Wsnp.

