

Rechtstreeks is een periodiek van de Raad voor de rechtspraak en richt zich op de praktijk en de ontwikkeling van de rechtspraak in Nederland.

De Rechtspraak kreeg er een omvangrijke taak bij via de Wsnp. Onverwacht omvangrijk, want verondersteld werd dat crediteurs liever de stok zouden mijden. Hun afweging viel echter heel anders uit. Hoe dat zo kon gebeuren wordt hier uiteengezet.

Recent verschenen

- 2006 - nr 3 De meervoudige rechter: gezaghebbend, neutraal, efficiënt en coöperatief
- 2006 - nr 2 Toedeling van zaken binnen het gerecht: regels en praktijk in vijf Europese landen en in Nederland
- 2006 - nr 1 Europa en de Nederlandse rechtspraak: de praktische gevolgen

rechtstreeks 2006 - nr 4



rechtstreeks

2006 - nr 4

De rechter als stok achter de deur:
de schaduwwerking van de Wsnp



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

rechtstreeks

2006 - nr 4

**De rechter als stok achter de deur:
de schaduwwerking van de Wsnp**

Rechtstreeks is een periodiek van de Raad voor de rechtspraak en richt zich op de praktijk en de ontwikkeling van de rechtspraak in Nederland.

Het blad stelt zich ten doel wetenschappelijke inzichten en bijdragen aan het publieke debat over de rechtspraak ter kennis te brengen van allen die beroepshalve bij de rechtspraak betrokken zijn. Opname in Rechtstreeks betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Raad voor de rechtspraak weergeeft.

Redactieraad

Mr. Th. Groeneveld (voorzitter)
Lid Raad voor de rechtspraak.

Drs. M.J.G. Brackel
Hoofd Kabinet & Communicatie
Raad voor de rechtspraak

Mr. W. Duitemeijer
President rechtbank Groningen

Prof. Dr. H. Franken
Hoogleraar Informatierecht
Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden

Prof. mr. J. Gaakeer
Bijzonder hoogleraar Rechtstheorie
Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Erasmus Universiteit
Rotterdam
Rechter rechtbank Middelburg

Mr. Dr. H. Gribnau
Universitair hoofddocent fiscale methodologie en
formeel belastingrecht
Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van
Tilburg

Dr. J.W. de Keijser
Senior onderzoeker
Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en
Rechtshandhaving (NSCR), Leiden

Mr. J.J.M. de Laat
Vice-president inhoudelijk adviseur, sector kanton
Rechtbank Utrecht

Mr. Th.C.M. Willemse
Rechter rechtbank Zutphen

Redactie

Dr. A. Klijn (eindredacteur)
Adviseur wetenschappelijk onderzoek
Raad voor de rechtspraak

Mr. Drs. E.C.M. Bouman
Beleidsadviseur
Raad voor de rechtspraak

M.I. Scholtz (secretaris)
Programmamanager wetenschappelijk onderzoek
Raad voor de rechtspraak

Redactioneel

Het marktonderzoekbureau zond het bij wijze van relatiegeschenk; de waarde ervan – zelfs als men de winkelprijs rekent – blijft ver onder de voor ambtenaren geldende integriteitsdrempel en de bibliotheek zal het niet in haar collectie opnemen. Dus kwam het thuis op mijn bureau terecht: *'100 gevoelens waar Nederlanders zich voor schamen'* (Maassen & Oosterwijk, 2006). Op basis van enquête-onderzoek onder bijna 1200 Nederlanders gehouden in het najaar van 2005, wordt de top 100 taboes gepresenteerd in oplopende volgorde van schaamte. Een lijst met dingen die liggen tussen wat niet netjes is en wat niet mag: datgene wat naar onze eigen gevoelens niet deugt.

Waarover schamen ons wij het minst?

Een relatie waarin de man minder verdient dan de vrouw; daarover schaamt zich slechts 1% van de bevolking en staat daarmee op plaats 100. Een relatie waarin de man veel jonger is dan de vrouw komt daar dichtbij: op 96 (5% schaamte), gevolgd door seks

voor het huwelijk (95), een relatie waarin de man een kop kleiner is dan de vrouw (94) allemaal ook 5%. Op plaats 92 (met 7%): je partner hebben leren kennen via een relatiebemiddelingsbureau. Kortom, het lijkt erop dat op relationeel terrein we alles bij de bushalte openlijk bespreken; 'de schaamte voorbij' om een klassieker te memoreren.¹

Waarover we ons diep schamen?

Seksueel verlangen naar je eigen kind op 1 (86%), je partner of kinderen mishandelen op 2 (80%); iets waardevols stelen van je werkgever en je huisdier verwaarlozen of mishandelen op 3 en 4 (76%) en respectievelijk op 7 en 8: een buitenechtelijke relatie hebben en het bezoek aan prostituees (63%). Als het een valide ladder is, dan spreekt daaruit toch geen grote morele normloosheid. En de normerende kracht van de wet lijkt ook nog niet zo sleets getuige het feit dat op plaats 11 plaats prijkt, met een schaamtescore van 60%, het hebben van een strafblad.²

1 Anja Meulenbelt, *De schaamte voorbij. Een persoonlijke geschiedenis*. Van Gennep, Amsterdam 1976

2 De auteurs tekenen hierbij aan dat sinds 1 april 2004 krachtens de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens weliswaar het strafregister is verdwenen maar dat het daarvoor in de plaats gekomen alternatief in de dagelijkse praktijk nog als zodanig ervaren wordt.

Omdat het onderdeel uitmaakt van elke standaardrapportage waarmee een markt-onderzoeker de opdrachtgever kond doet van het maatschappelijk draagvlak van de antwoorden die men vreest of wenst, is natuurlijk nagegaan hoe verschillende categorieën of groeperingen zich op de schaamteladder positioneren. Schamen mannen zich minder dan vrouwen? Ja. Is er verband met opleiding? Niet eenduidig. Over de wetenschappelijke geschoolden wordt gezegd dat die overigens een weinig karakteristieke groep vormen. We wijken nauwelijks significant van de gemiddelde scores af. Op twee punten na: we schamen ons er veel minder dan de gemiddelde Nederlander voor om iemand recht in z'n gezicht te zeggen dat we het zojuist gekregen cadeau niet leuk vinden én we schamen ons bovengemiddeld om van een uitkering te moeten leven.

Met dit laatste raken we het thema van dit nummer: schulden. Schulden hebben is een taboe. We treffen het aan op plaats 37 met een schaamtescore van 41%. Het lijkt sterk verwant aan het issue op plaats 34: geen geld hebben voor het schoolreisje van je kind (43%). Een gevoelige zaak dus.

Mannen schamen zich voor schulden significant minder dan vrouwen en personen in de leeftijdscategorie van 35 tot en met 54 jaar hebben minder last van schaamte dan de jongeren en de nog ouderen. De schrijvers teken bij dit laatste aan dat het dan ook deze categorie is die zich het meest diep in de nesten werkt. Maar hier maakt men, zo vermoed ik, toch een al te gemakkelijke sprong. Want zou het echt zo zijn dat mensen met problematische schulden er naar verhouding gemakkelijk mee leven? Die indruk levert 'Document Nederland', de jaarlijkse fotodocumentaire, die voor 2006 de titel draagt: *Schraal*, bepaald niet. De schrijvende foto's van Geert van Kesteren spreken boekdelen over de verborgen armoede.

Een vrouw zonder voortanden omdat die te duur zijn en een alleenstaande moeder die een lamp cadeau krijgt en daarmee licht in de slaapkamer waar alleen twee matrassen met slaapzakken liggen. Het per week te besteden budget: € 10. De verhalen van de betrokkenen zelf en de schuldhulpverleners laten geen twijfel aan de schaamte die men voelt.

Het stimuleren van kansen om de schuld te saneren en met een schone lei opnieuw te starten. Dat was het oogmerk van een wettelijke interventie in de vorm van de Wsnp. Daarbij werd de rechter als de spreekwoordelijke stok achter de deur geïntroduceerd om zo de steeds onwilliger wordende schuldeisers te dwingen tot een minnelijke afhandeling. Dat de crediteuren echter die optie heel anders waardeerden en in onverwacht grote getale een beroep op het gerechtelijke traject deden en waarom dat zo was, dat beschrijft de hier gepresenteerde analyse. Populaire rechtspraak of onvoorziene omstandigheden? Zoals doorgaans, de werking van wetten is een ingewikkelde materie. Voor de rechtspraak van belang om daarin inzicht te krijgen. Vandaar.

Albert Klijn



Nadja Jungmann

Zij studeerde Bestuurskunde in Leiden. Daarna verrichtte zij in opdracht van Raden voor Rechtsbijstand en het ministerie van Justitie onderzoek naar de uitvoering van schuldhulpverlening en gesubsidieerde rechtsbijstand. Ook werkte zij mee aan de wetsevaluatie van de Wsnp. In juni 2006 promoveerde zij aan de Universiteit Leiden op een proefschrift over die wetgeving. Tegenwoordig werkt zij als adviseur bij Hiemstra & De Vries.

De rechter als stok achter de deur: de schaduwwerking van de Wsnp

Nadja Jungmann

1 Schulden en schuldsanering

1.1 Schulden in tal en last

Volgens recente schattingen had anno 2005 ongeveer één op de drie huishoudens in ons land (naast een eventuele hypotheek) schulden met een gemiddelde hoogte van € 13.000 (Motivaction 2005: 5, SCP 2005: 73). Of zo'n schuld als problematisch moet worden aangemerkt, hangt samen met zowel objectieve als subjectieve componenten. Het is voor een belangrijk deel afhankelijk van de verhouding tussen het inkomen, de vaste lasten en de schuldenlast, maar ook van de wijze waarop iemand een situatie ervaart en mogelijkheden ziet om deze te veranderen.

De Greef e.a. (1989) hebben een indeling gemaakt van het type schulden dat mensen maken. Zij onderscheiden vier typen op basis van twee dimensies, te weten de kredietbehoefte (onafwendbaar en afwendbaar) en het beschikbare huishoudbudget (tekort en overschot ten opzichte van financiële verplichtingen). De typen die zij onderscheiden zijn: aanpassings-, overlevings-, overbestedings- en compensatieschulden. Deze kunnen als volgt in een tabel worden gezet (De Greef, 1992: 24).

Elk van de typen verwijst naar een bepaalde oorzaak van de problematische situatie.

Figuur 1: Typologie van de Greef (1992) van typen schulden

huishouding/kredietbehoefte	onafwendbaar	afwendbaar
tekort	<i>overleving</i>	<i>compensatie</i>
overschot	<i>aanpassing</i>	<i>overbesteding</i>

Aanpassingsschulden ontstaan als mensen er niet in slagen om hun uitgavenpatroon aan te passen aan een gedaald inkomen. Dit komt met name voor als die daling plotseling aan de orde is (ontslag, echtscheiding). Het vergt discipline en inzicht in de eigen situatie om daar direct op te anticiperen, wat niet iedereen in gelijke mate in zich heeft.

Bij *overlevingsschulden* is het inkomen te laag om alle noodzakelijke uitgaven te financieren. Dit type schulden wordt vooral gemaakt door huishoudens die langdurig moeten rondkomen van een laag inkomen. In de eerste jaren dat zij een inkomen op of net boven het sociaal minimum hebben, is er nog geen probleem. Maar als er op enig moment duurzame gebruiksgoederen vervangen moeten worden, begint de spiraal naar beneden.

Overbestedingsschulden worden gemaakt door huishoudens met een inkomen dat ruimschoots genoeg is voor hun vaste lasten en noodzakelijke huishoudelijke uitgaven, maar die desondanks te veel consumeren. Zij lenen bijvoorbeeld geld voor een nieuwe auto, terwijl de oude nog goed genoeg is. Door veel te hoge verplichtingen aan te gaan komt deze groep op enig moment in een problematische schuldsituatie terecht.

Ten slotte is er nog een groep die *compensatieschulden* maakt. Net als bij overlevingsschulden hebben huishoudens met dit type schulden doorgaans een laag inkomen. Gevoed door gevoelens die wel gedefinieerd worden als relatieve deprivatie (Engbersen e.a. 1987), kopen zij goederen die zij zich financieel niet kunnen permitteren. De schuldenaren maken zich geen grote zorgen over de gevolgen van deze compensatory consumption (Caplovitz 1967), omdat zij zich realiseren dat zij niets te verliezen hebben.

Vanzelfsprekend vormen de subjectieve componenten een belemmering bij het objectief vaststellen hoeveel huishoudens zich in een problematische schuldsituatie bevinden. Een uit 1999 daterende poging daartoe levert een schatting op van ruim 230.000 huishoudens. Een kwart van hen zou bekend zijn bij een schuldhulpverlenende organisatie (Janssen 1999 e.a.: 27).

In de onderzoeksliteratuur worden verschillende factoren genoemd die een rol spelen bij het ontstaan van een problematische schuldsituatie. In box 1 vat ik deze kort samen want het gaat mij niet zozeer om die factoren, maar om hun oplossing: de schuldhulpverleningspraktijk in ons land. Meer specifiek gaat het mij om de rol die de rechter daarin is gaan spelen met de inwerkingtreding van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) per december 1998.

Heel globaal gezegd – verderop neem ik de ruimte voor meer nuance – was het oogmerk van de Wsnp om de oplossing van schulden vaker dan voorheen langs de weg van een minnelijke schuldregeling te laten verlopen. Dat oogmerk lijkt, terugkijkend, niet gerealiseerd: in verhouding worden er tegenwoordig minder minnelijke regelingen getroffen dan voor de inwerkingtreding van de wet. Ook zien we een fors toenemend beroep op de rechter. Ook dat was niet voorzien. De vraag rijst dan natuurlijk: hoe komt dat? In dit

nummer van *Rechtstreeks* schets ik de inrichting van ons stelsel van schuldhulpverlening en analyseer ik de oorzaken van de beide gevolgen.

Box 1

Het ontstaan van (problematische) schuldsituaties

Vier belangrijke factoren die blijkens onderzoek een rol spelen bij het ontstaan van problematische schulden.

1 De gezinssamenstelling van een huishouden

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

2 De hoogte van het inkomen

Een laag inkomen vergroot de kans op een problematische schuldsituatie. Dit geldt met name voor huishoudens met een inkomen op of onder het bijstandsniveau (Oude Engberink 1984, 1987; Engbersen e.a., 1987; Brand, 1989; Deben e.a., 1992 en Beekmans e.a. 1996). Van belang is vooral de verhouding tussen het bedrag dat een huishouden maandelijks voor aflossing beschikbaar heeft en de hoogte van de schuld. Bij een laag inkomen zijn ook lage schulden al snel problematisch.

3 Persoonskenmerken: kennis en zelfredzaamheid

Zij die beschikken over een grotere kennis van verschillende kredietvormen en gangbare rentepercentages, komen minder vaak in financiële problemen. (Dessart e.a., 1982: 106-108). Ook komen mensen, die meer het gevoel hebben hun leven en de dingen om hen heen te beheersen, minder vaak in een problematische schuldsituatie terecht (SCP 1995).

4 Agressief kredietgeverschap

Het verstrekken van een krediet aan een huishouden dat al één of meer kredieten heeft opgenomen blijkt het risico te vergroten dat een schuldsituatie problematisch wordt. Zowel het distributiekanaal van het krediet (direct van de bank of via een tussenpersoon) als de wijze van kredietbeoordeling blijken belangrijk. Ook de snelheid waarmee men over het geld kan beschikken is een factor die van invloed is op het ontstaan van problematische schuldsituaties. (Dessart e.a., 1982; Insol 2001: 1; Griffiths 2000 en Millar e.a. 1990).

1.2 Het Nederlandse stelsel van schuldhulpverlening

In Nederland zijn er twee trajecten waarin schuldenaren geholpen kunnen worden met een schuldregeling. Er is een *minnelijk traject* waarin de uitvoering plaatsvindt door lokale organisaties zoals sociale diensten, kredietbanken en het maatschappelijk werk. Er is ook een *wettelijk traject* waarin de uitvoering plaatsvindt door bewindvoerders onder supervisie van een rechter-commissaris.

Het belangrijkste product in het minnelijk traject is een *minnelijke schuldregeling*. Het predicaat ‘minnelijk’ duidt op de vrijwillige basis, waarop crediteuren instemmen met de voorgestelde regeling. Doordat er geen bindende voorschriften zijn waaraan een minnelijke schuldregeling moet voldoen, kunnen de kenmerken verschillen. Het merendeel heeft een looptijd van 36 maanden, waarbinnen de crediteuren een zo groot mogelijk deel van hun vorderingen terugbetaald krijgen. Een onderdeel van de overeenkomst is, dat crediteuren een (eventueel) resterend deel van hun vordering na afloop van de schuldregeling kwijtschelden. De schuldenaar moet gedurende de overeengekomen looptijd rondkomen van een inkomen net onder of op het bijstandsniveau.¹ Al het inkomen boven deze norm (de zogenaamde *aflossingscapaciteit*) komt ten goede aan de crediteuren.

Het doel van minnelijke schuldhulpverlening is om een huishouden te helpen bij het oplossen van een problematische schuldsituatie.² De instrumenten die hiervoor gebruikt worden zijn onder meer minnelijke schuldregelingen, budgetbeheer en psychosociale begeleiding. De laatste twee activiteiten kunnen weliswaar een belangrijke ondersteunende bijdrage leveren aan een duurzame schuldenvrije toekomst, maar de problemen zijn pas echt opgelost na een geslaagde minnelijke schuldregeling.

De meeste schuldhulpverlenende organisaties treffen alleen een schuldregeling als alle crediteuren meewerken. Als één of meer van hen weigeren, kan de schuldenaar sinds 1998 een beroep doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Op basis daarvan kunnen schuldenaren de rechter verzoeken om een *wettelijke schuldsanering*.

Dit is een schuldregeling die wordt uitgevoerd door een, door de rechtbank benoemde, bewindvoerder waaraan de crediteuren op basis van een vonnis moeten meewerken en waarbij eventueel resterende bedragen na afloop worden omgezet in *natuurlijke verbintenissen*.

1 Op 1 januari 2005 bedroeg de bijstandsnorm voor gehuwden of samenwonenden € 1149,83 en voor alleenstaanden € 574,92 (eventueel verhoogd met € 229,97 als de woonkosten niet gedeeld kunnen worden) (SZW 2005).

2 Bij enkele organisaties is het doel niet primair een schuldenvrije toekomst, maar een toekomst waarbij het inkomen en de vaste lasten in evenwicht zijn. Voor schuldenaren kan dit betekenen dat zij na afloop van de hulpverlening nog wel schulden hebben, maar dat de daarbij behorende lasten door hen zijn op te brengen zonder dat zij problemen hebben om noodzakelijke uitgaven aan onder meer huur, energie en ziektekostenpremies te voldoen.

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

1.3 Opzet van het betoog

In de afgelopen decennia zijn schulden getransformeerd van een privé-probleem naar een publiek vraagstuk. Paragraaf twee begint met een beschrijving van de wijze waarop dit gebeurde. Vervolgens wordt beschreven voor welke juridische oplossing er is gekozen en hoe deze in de Wsnp is verwerkt. Daarbij wordt ook de context van de Wsnp beschreven, te weten de reeds bestaande minnelijke schuldhulpverlening. Paragraaf drie bevat een verklaring van de onvoorziene en onbedoelde daling van het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties. Om die daling te verklaren wordt in deze paragraaf onder meer aandacht besteed aan de strategische reacties van betrokken actoren. In de paragrafen vier en vijf licht ik twee factoren nader toe die bijdragen aan de daling van het slagingspercentage. In paragraaf vier beschrijf ik hoe de reactie van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties heeft bijgedragen aan de daling. In paragraaf vijf beschrijf ik waarom een deel van de crediteuren een voorkeur heeft voor een wettelijke regeling. Paragraaf zes bevat ten slotte een korte beschrijving van de huidige situatie.

2 De Wsnp: context, doel en uitvoering

2.1 De wetgeving in de maatschappelijke context

Van privé-probleem naar publiek vraagstuk

Lange tijd waren schulden een privé-aangelegenheid en daarmee slechts een zaak van de direct betrokkenen: de schuldenaar en de crediteur. De Wsnp is het antwoord op het publieke vraagstuk dat schulden zijn geworden.

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

De schaal waarop een privé-probleem voorkomt is echter niet voldoende om het tot een publiek vraagstuk te maken, het moet ook onder de aandacht van het publiek worden gebracht. Dat gebeurt meestal door boodschappers en zaakwaarnemers (d'Anjou 1986). Zaakwaarnemers zijn in dit geval kredietbanken, sociale diensten maar ook bijvoorbeeld het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud). Boodschappers zijn degenen die een probleem bekend maken bij een groot publiek, bijvoorbeeld via de media of de politiek. Zij ontlenen hun informatie doorgaans aan zaakwaarnemers die definiëren hoe een privé-probleem het publieke leven raakt of zelfs (negatief) beïnvloedt. Langs twee lijnen is de schuldenproblematiek onder de aandacht gebracht bij het grote publiek: door een sociaal-economisch en een juridisch verhaal.

Kort het sociaal-economische verhaal: de kredietbanken hebben in 1979 een Gedragscode Schuldregeling opgesteld, die voorwaarden bevat waar een minnelijke schuldregeling aan moet voldoen. Die code was zowel een eerste signaal (de schuldenproblematiek als maatschappelijk probleem) als een oplossingsrichting (het afkopen van schulden). Ook andere zaakwaarnemers zoals het Nibud, wezen er in de jaren tachtig op dat een groeiende groep huishoudens kampte met grote financiële problemen. Vanuit de wetenschap werd regelmatig gepubliceerd over oorzaken en gevolgen van problematische schuldsituaties, de oplossingsmogelijkheden door schuldhulpverlening en de invloed van agressief kredietgeverschap op de groei van het aantal huishoudens met grote financiële problemen. De media bleken ontvankelijk voor de resultaten en brachten het thema met enige regelmaat onder de aandacht van het grote publiek. Een effect hiervan was, dat het taboe rond schulden afnam. Individuele burgers werd het duidelijk dat ze niet als enige met schulden kampten.

De kern van het juridische verhaal is een consumentendebat. Vanaf de jaren zestig nam het gebruik van krediet een vlucht. Het werd voorgesteld als een zorgeloze activiteit en een individuele keuze. Een belangrijke ontwikkeling in dit verhaal was de oprichting van het Bureau Kredietregistratie (BKR) in 1964. Kredietverstrekkers hebben deze stichting opgericht om, op basis van gedeelde informatie, overkreditering zo veel mogelijk te voorkomen (Segaar 1982: 39). Ook bij de wetgever was er in die periode aandacht voor preventie, bijvoorbeeld in het kader van de Wet op het consumptief geldkrediet, de voorloper van de Wet consumentenkrediet (WCK). Deze wet ging uit van een verdeling van de verantwoordelijkheden bij kredietverstrekking. Niet alleen de particulier, maar ook de kredietgever draagt verantwoordelijkheid voor de (mogelijke) gevolgen van kredietverstrekking. De twee verhaallijnen leidden er enerzijds toe dat schulden een meer geaccepteerd fenomeen werden en anderzijds dat problematische schulden een publiek vraagstuk werden.

De juridische oplossing: een schone lei

Lokale overheden werden in de jaren tachtig als eerste geconfronteerd met de tastbare gevolgen van onoplosbare schulden. Schuldenaren die hun huis werden uitgezet of bij wie de energie was afgesloten, vroegen bij sociale diensten om hulp en geld. Kredietbanken hadden steeds meer moeite om het groeiend aantal verzoeken om schuldregelingen te verwerken en ook maatschappelijk werkers constateerden een toenemende vraag, waarbij de 'moderne armoede' een belangrijke rol speelde (Engbersen en Van der Veen 1987). Bijgevolg waren het destijds de gemeenten die als eerste probeerden om de uitvoering van schuldhulpverlening te coördineren. Doorgaans gebeurde dit in het kader van het armoedebeleid. De schuldenproblematiek kwam voor het eerst prominent op de wetgevingsagenda,

toen de Tweede Kamer in 1989 de Wbleu (Wet beslag loon, sociale uitkeringen en andere periodieke betalingen) behandelde (*Kamerstukken II*, 1982/83, 17 789). Het doel van dit wetsvoorstel was om de ongelijkheid op te heffen die bestond tussen de vatbaarheid voor beslag van een inkomen uit loon en een inkomen uit een uitkering.³

De uitwerking van het juridisch gelijkheidsdenken in de Wbleu, moest leiden tot een rechtvaardige verhouding tussen crediteuren en schuldenaren. Het voorstel om ook uitkeringen vatbaar te maken voor beslag, was een juridisch-technisch wetsontwerp en politiek onomstreden. Het voorstel hief echter ook de bestaande bescherming van uitkeringsgerechtigden op. Dit bood voorstanders van een wettelijke schuldregeling ruimte om eindigheid van schulden op de wetgevingsagenda te krijgen met als resultaat een kamerbreed aanvaarde motie waarin het Kabinet werd gevraagd om daarvoor te zorgen. Bij de inwilliging van dat verzoek, kon men voortbouwen op het werk van Huls die reeds in 1988 een rapport publiceerde over de toepasbaarheid van de Amerikaanse *fresh start*-principe op het Nederlandse stelsel (zie ook: Huls 1992). Dit voorstel werd ingebracht in de commissie Mijnsen die op dat moment onderzoek deed naar mogelijkheden om de faillissementswet te wijzigen. Haar rapport, een positief SER-advies en het verzoek van de Tweede Kamer, vormden de basis voor het Ministerie van Justitie om de Wsnp in te dienen.

2.2 Doelen en middelen daartoe

Het wettelijk traject is geregeld in de Wsnp. Zij is ondergebracht in een derde titel van de faillissementswet. In de Memorie van Toelichting worden drie doelstellingen genoemd:

- (1) schuldenaren via een wettelijke schuldsanering een schuldenrije toekomst te bieden;
- (2) bereidheid van crediteuren vergroten om mee te werken aan minnelijke schuldregelingen;
- (3) een daling bewerkstelligen van het aantal faillissementen van natuurlijke personen (*Kamerstukken II*, 1992/93, 22 969, nr. 3).

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

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

De minnelijke schuldregeling

Een minnelijke schuldregeling kan de vorm van een schuldsanering of een schuldbemiddeling hebben (definities ontleent aan NVVK Gedragscode schuldregeling). Beide regelingen bieden de schuldenaar een schuldenvrije toekomst, maar verschillen wel qua systematiek.

Onder een *schuldsanering* wordt een regeling verstaan waarbij een schuldenpakket volledig wordt opgelost door verstrekking van een saneringskrediet. Berekend wordt hoeveel een schuldenaar op basis van zijn inkomen maandelijks kan afbetalen. Op grond hiervan wordt een schuldregelingsvoorstel geformuleerd, dat bestaat uit een saneringskrediet dat de schuldenaar gedurende de looptijd van de regeling afbetaalt. Het saneringskrediet wordt direct aan de crediteuren uitgekeerd. Zij hebben dan de (gedeeltelijke) betaling van hun vordering en kunnen het dossier van de schuldenaar sluiten. Deze heeft dan alleen de verstrekker van het saneringskrediet nog als crediteur. Mocht het inkomen van de schuldenaar gedurende de looptijd stijgen, dan is dat in zijn eigen voordeel. Mocht het dalen, dan zal hij langer dan voorzien moeten terugbetalen.

Bij *schuldbemiddeling* wordt berekend hoeveel een schuldenaar, naar verwachting, maandelijks kan aflossen. De crediteuren krijgen op basis daarvan een indicatie van het bedrag dat de schuldregeling zal opleveren. Op basis van die indicatie wordt hun medewerking aan het schuldregelingsvoorstel gevraagd. Mocht het inkomen van de schuldenaar gedurende de looptijd stijgen, dan levert dit een hogere opbrengst voor de crediteuren op. Mocht dit dalen, dan levert dit een lagere opbrengst op dan begroot is.

Hoe lang het duurt om een schuldregeling te treffen, is afhankelijk van de medewerking van schuldenaar en zijn crediteuren, evenals van de werkwijze van de schuldhulpverlenende organisatie. Deze laatste beïnvloedt de duur door het tempo waarin zij de benodigde werkzaamheden verricht.⁴ Op het moment dat de Wsnp in werking trad, duurde het voor een schuldenaar vaak zes tot negen maanden eer duidelijk werd of er een schuldregeling kon worden getroffen waarbij het wachten op de reactie van de (laatste) crediteuren vaak vijf à zes maanden duurde.

Schuldhulpverlening valt onder de lokale autonomie van gemeenten: zij kunnen zelf kiezen of zij schuldhulpverlening aanbieden en *hoe* zij dat organiseren. De belangrijkste aanbieders zijn kredietbanken, maatschappelijk werk-instellingen en sociale diensten. Tezamen zijn zij driekwart van de aanbieders. Andere aanbieders zijn bijvoorbeeld kerkgenootschappen, advocaten of werkgevers. Van alle schuldhulpverlenende organisaties werkt ruim de helft tot driekwart (min of meer) op basis van de Gedragscode Schuldregeling.

4 De leden van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) werken sinds 1 januari 2004 op basis van het zogenaamde 120-dagen model. Dit model heeft als doel om het hele proces om een schuldregeling te treffen in maximaal 120 dagen af te ronden.

In bijna alle gevallen wordt wel een schuldregelingstermijn van 36 maanden aangehouden en wordt een klein deel van de aflossingscapaciteit ingehouden ter compensatie van de gemaakte kosten voor het opzetten van de schuldregeling.

Box 2

De procedure van een minnelijke regeling

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

1 Inventarisatie van de schuldsituatie

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

2 Verifiëring en de opstelling van een schuldregelingsvoorstel

De schuldhulpverlener verifieert de gegevens die de schuldenaar over zijn schuldenlast en inkomen heeft opgegeven. Op basis van de geverifieerde gegevens stelt de hulpverlener een schuldregelingsvoorstel op. Hierin staat in ieder geval het bedrag dat de schuldenaar per maand moet aflossen en welk percentage van de totale schuld de crediteuren (naar verwachting) krijgen uitgekeerd. Als de oorzaak van de problematische schuldsituatie nog bestaat, maakt de schuldhulpverlener bij een integrale benadering in deze fase ook een plan van aanpak of worden andere instanties ingeschakeld.

3 Inventarisatie van de medewerking van crediteuren

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

4 Opstarten of afwijzen van een schuldregeling

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

5 Controle van de schuldenaar

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

De wettelijke schuldregeling

De systematiek van een wettelijke schuldsanering is gelijk aan die van de minnelijke schuldregeling: de schuldenaar lost af wat hij kan en aan het einde van de regeling wordt het resultaat daarvan verdeeld onder de crediteuren.

De rechtbank is de centrale instantie in de uitvoering van de Wsnp. Zij beslist of een schuldenaar op diens verzoek wordt toegelaten (art. 287 lid 1 Fw)⁵ en benoemt de bewindvoerder en rechter-commissaris (art. 287 lid 3 Fw). De rechtbank neemt tevens de fundamentele beslissingen ten aanzien van de schuldsanering. Zij stelt bijvoorbeeld het saneringsplan vast, waarin de verplichtingen van de schuldenaar gedurende de looptijd van de regeling zijn opgenomen. De rechtbank is vrij om hierin allerlei verplichtingen op te nemen, zolang deze maar redelijk en billijk zijn (art. 343 Fw). De discretionaire bevoegdheid van de rechter wordt slechts beperkt door de bepalingen in de Wsnp (Verschoof 1998: 145). De rechtbank stelt ook de hoogte van het salaris van de bewindvoerder vast (art. 320 Fw) en neemt het besluit om een schuldsanering voort te zetten (art. 338 lid 4 Fw en 354 lid 1 en 2 Fw) of te beëindigen (respectievelijk art. 338 lid 4, 350, 354 lid 3 Fw). Indien nodig hoort de rechtbank alle betrokkenen, inclusief de rechter-commissaris. De rechtbank is ook de hoger beroepsrechter voor beschikkingen van de rechter-commissaris (art. 315 Fw) of handelingen van bewindvoerders (art. 317 Fw).

De rechter-commissaris heeft tot belangrijkste taak controle uit te oefenen op de voortgang van de schuldsanering en de werkzaamheden van de bewindvoerder (art. 314 en 317 Fw). Er zijn ongeveer 60 rechters-commissarissen bij de rechtbanken met schuldsanering belast die tezamen ongeveer 40 fulltime formatieplaatsen bezetten. Gemiddeld behandelt een rechter-commissaris 750 schuldsaneringen en 500 faillissementen per jaar. Gezien dit grote aantal, is het ondoenlijk om op alle zaken zelf toezicht te houden. Daarom wordt dit veelal door ondersteunend personeel verricht. Het is voorts een belangrijke taak van de rechter-commissaris om de bewindvoerder voor bepaalde handelingen te mandateren (art. 316 Fw). Op grond van zijn toezichthoudende taak, kunnen schuldenaren en crediteuren bij hem terecht met eventuele klachten over de bewindvoerder (art. 317 Fw).

Om de rechtbanken en haar rechters een handvat te bieden bij de uitvoering van hun nieuwe taak, heeft de werkgroep rechters-commissarissen in faillissementen (Recofa) al voor de inwerkingtreding van de Wsnp de nota's 'Recofa-aanbevelingen tot toepassing van de Wsnp' (1998) en 'Recofa praktische wenken Wsnp' (1998) vastgesteld. De aanbevelingen vormen nadrukkelijk geen bindende regels. Rechters kunnen hiervan

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

afhankelijk van de omstandigheden per individueel geval afwijken. Ze strekken ertoe eenheid in de uitvoering van wettelijke schuldsaneringen te brengen.

Ten slotte is er de figuur van de bewindvoerder. Zowel advocaten als niet-advocaten kunnen tot bewindvoerder worden benoemd.⁶ In 2005 waren er ongeveer 250 niet-advocaten, die speciaal zijn opgeleid tot bewindvoerder. De gemiddelde case load per fulltime bewindvoerder is 100 tot 200 zaken per jaar. In de Memorie van Toelichting staat, dat er voor advocaten met name een rol is weggelegd in zaken, waarin de schuldenaar in de vijf jaar voorafgaand aan de schuldsaneringsregeling een bedrijf heeft uitgeoefend of wanneer de complexiteit van de zaak daartoe aanleiding geeft.

Box 3

De procedure van een wettelijke schuldsanering

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

1 Het indienen van een verzoek bij de rechtbank

Op basis van een door de schuldenaar ingediend verzoekschrift en een bijbehorende verklaring wordt de schuldenaar uitgenodigd om zijn verzoek mondeling aan de rechtbank toe te lichten. De rechtbank toetst op basis van de aangeleverde informatie vervolgens of de schuldenaar aan de toelatingseisen voldoet.

2 Toelating tot de wettelijke schuldsanering

Na toelating wijst de rechtbank een rechter-commissaris en een bewindvoerder aan (art. 287 lid 3 Fw). Ten behoeve van de uitvoering wordt er in principe een saneringsplan opgesteld met daarin de voorwaarden waaraan de schuldenaar is gehouden en de duur van de regeling (art. 343 lid 2 Fw).

3 Uitvoering van de wettelijke schuldsanering

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

4. Beëindiging wettelijke schuldsanering

Een wettelijke schuldsanering kan op verschillende wijzen worden beëindigd. (Het verstrijken van de saneringsstermijn (art. 352 lid 1 Fw), faillissement (art. 312 Fw), een akkoord (art. 340 Fw), verkorting van de termijn (art. 352 lid 2 Fw) of een tussentijdse beëindiging met eventueel aansluitend een faillissement (art. 350 Fw).) Het verstrijken van de saneringstermijn is de reguliere beëindiging. Op een zitting beoordeelt de rechtbank dan of de schuldenaar de zogenoemde *schone lei* kan krijgen door omzetting van de schulden in natuurlijke verbintenissen. Op papier bestaan de resterende schulden nog wel, maar doordat de crediteuren geen activiteiten meer mogen ondernemen om die in te vorderen, is de schuldenaar in de praktijk schuldenvrij.

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

2.3 Het resultaat van schuldhulpverlening

De Wsnp is ingevoerd als ‘stok achter de deur’ voor crediteuren om vaker dan voorheen mee te werken aan minnelijke schuldregelingen. Door wettelijke schuldsaneringen (financieel) minder aantrekkelijk te maken dan de minnelijke variant, beoogde de wetgever het gedrag van crediteuren te beïnvloeden. Dat betekent, feitelijk gesproken, dat voor de organisaties die minnelijke schuldregelingen uitvoeren de Wsnp zou moeten leiden tot een stijging van het *slagingspercentage*. Dat definieer ik als het *aandeel van alle verzoeken om een minnelijke schuldregeling, dat na een intakegesprek uitmondt in een schuldregeling*. Die stijging beschouw ik als de meest belangrijke doelstelling van de wet.⁷ Het gaat – dit voor alle duidelijkheid – niet om het aantal schuldsaneringen dat uiteindelijk slaagt (het resultaat), maar om het aantal tot stand gekomen minnelijke trajecten die tot dat resultaat kunnen leiden.

Vanwege een gebrek aan betrouwbare cijfers kan geen nauwkeurige beschrijving worden gegeven van de landelijke ontwikkeling van het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties. Wel zijn er gegevens beschikbaar om de algemene tendens te beschrijven. De NVVK houdt bijvoorbeeld systematisch bij, hoeveel mensen jaarlijks een aanvraag bij haar leden indienen en het aantal schuldregelingen dat wordt getroffen. Haar leden behandelen naar schatting ruim de helft van alle verzoeken om een schuldregeling (Janssen e.a. 1999: 25). In de jaren na de inwerkingtreding van de Wsnp daalde het slagingspercentage van 38% in 1997 naar 25% in 2000 en 9% in 2004 (zie figuur 2 op p.20).⁸ In de jaren voordat de Wsnp in werking trad, vond er overigens ook al een afname plaats. In 1992 konden NVVK-leden nog ruim de helft (53%) van de schuldenaren helpen.⁹

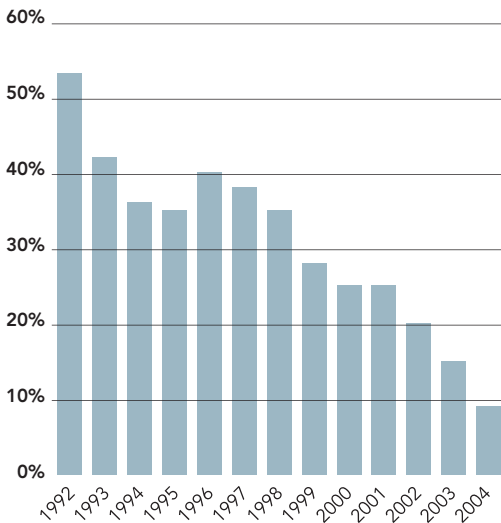
7 In de Memorie van Toelichting noemt de wetgever drie doelstellingen van de Wsnp maar zij geeft niet aan welke zij als belangrijkste beschouwt/beschouwde. Over de belangrijkste daarvan is overigens wel enig verschil van mening onder auteurs. Stutterheim (1993) beschouwt een grotere bereidheid van crediteuren om mee te werken aan minnelijke schuldregelingen als het belangrijkste doel van de Wsnp.

Verschoof (1998: 18) noemt een stijging van het slagingspercentage als het belangrijkste beoogde effect.

8 In 2005 bedroeg het slagingspercentage echter 14%. Mogelijk speelt de inwerkingtreding van het 120-dagenmodel van de NVVK hier een rol. Dit is ingevoerd over de wachttijd voor crediteuren, ten aanzien van de vraag of er al dan niet een schuldregeling wordt getroffen, te bekorten. Het is nog te vroeg om te meten of er sprake is van een trendbreuk.

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

Figuur 2: Ontwikkeling van het slagingspercentage minnelijke schuldsaneringen 1992 - 2004



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

Tabel 2: Ontwikkeling van het aantal wettelijke schuldsaneringen 1999 - 2005

Jaar	Aantal
1999	6.528
2000	8.754
2001	8.791
2002	9.580
2003	10.750
2004	13.998
2005	17.780

Op beide ontwikkelingen ga ik achtereenvolgens in; die van het minnelijke traject in de navolgende paragraaf, die van het wettelijke in paragraaf 5.

3 Verklaring van de daling van het slagingspercentage

Anders dan verwacht kwam er na de inwerkingtreding van de Wsnp echter geen verandering in de reeds ingezette trend; de daling van het aantal minnelijke schuldsaneringen zette zich door. Gaf de grafische voorstelling daarvan in de vorige paragraaf al op het oog die indruk, een statistische toets van de data bevestigde dat.¹⁰ Hoe dit feit te verklaren?

Ik heb geprobeerd het antwoord te vinden via een strategie waarbij ik de invloed van drie mogelijke factoren heb onderzocht (Jungmann 2006). Deze factoren zijn de *beleidstheorie* van de ontwerpers van de wet, de *reacties* in het veld van uitvoering van minnelijke schuldhulpverlening en de relevante *maatschappelijke ontwikkelingen*.

3.1 De beleidstheorie achter de Wsnp

Men kan – met terugwerkende kracht – de gedachten achter de Wsnp drievoudig typeren als: juridisch baanbrekend, sociaal onverschillig en economisch naïef.

De wet is *juridisch baanbrekend* omdat een belangrijk beginsel van het burgerlijk recht is opengebroken. De wetgever heeft een streep gezet door het principe dat financieel onvermogen altijd voor rekening komt van de debiteur. De autonomie van de crediteur is altijd een centrale pijler van het civielrechtelijke juridische systeem geweest. De crediteur had het hele repertoire aan wettelijke instrumenten in handen om zijn vorderingen alsnog betaald te krijgen (faillissement, beslag, uitsluiting van toekomstige levering). Zijn de beslagwetgeving en de faillissementswet voorbeelden van *creditor's law* (de positie en belangen van de crediteur staan centraal), de Wsnp is een voorbeeld van *debtor's law*.

De introductie van dergelijke regels om de zwakkere partij te beschermen, wordt in de literatuur wel de vermaatschappelijking van het privaatrecht genoemd (Valkhoff 1938) en ook wel de concretisering van de nieuwe gerechtigheidsgedachte (Gras 1991).¹¹ Huls (1999: 20) typeert de wet als een vorm van sociaal privaatrecht.

10 Het gaat hier om een regressie-analyse waarin is nagegaan of de ontwikkeling en het niveau na invoering van de Wsnp significant afwijken van de periode daarvoor. Dat is niet het geval. Ik bedank Frank van Tulder die de analyse uitvoerde hier hartelijk.

11 Onder vermaatschappelijking verstaat Valkhoff, dat er privaatrechtelijke regels worden ontworpen waarbij het belang van de samenleving boven het belang van het individu gaat. De nieuwe gerechtigheidsgedachte houdt in, dat ook in het privaatrecht regels ter bescherming van de zwakkeren worden opgenomen. Door van rechtswege vorderingen om te zetten in natuurlijke verbintenissen en daardoor in te grijpen in privaatrechterlijke overeenkomsten, kan de Wsnp ook beschouwd worden als een wet waarin de vermaatschappelijking van het privaatrecht gestalte heeft gekregen.

Tegelijkertijd is de wet *sociaal onverschillig*. De oplossing die de Wsnp biedt, is bedacht en uitgewerkt door juristen die weliswaar het beginsel van de crediteurenautonomie fundamenteel open hebben gebroken maar de organisatorische infrastructuur ongemoeid lieten. Het bestaande stelsel van informele hulp op basis van de Gedragscode werd door de civilisten niet als relevant en zeker niet als geldend recht beschouwd. Men wilde de tekortkomingen van de zelfregulering repareren, maar had weinig oog voor het maatschappelijk krachtenveld dat aan de Gedragscode ten grondslag lag. Het minnelijk traject moest functioneren ‘in de schaduw van de wet’ en veel betrokken organisaties uniformeerden hun uitvoeringspraktijk om beter aan te sluiten op het gecreëerde wettelijk traject. Dat de Wsnp in de praktijk nauwelijks prikkels bevat die crediteuren aanzetten om vaker mee te werken aan minnelijke regelingen, was toen nog niet duidelijk.

Ten slotte: een *economisch naïeve* wet. Bij de voorbereidingen is alle aandacht gericht geweest op het openbreken van juridische principes. Er is echter geen rechtseconomische analyse uitgevoerd om de benodigde financiële prikkel te berekenen die tot gedragsverandering leidt. Ten onrechte is aangenomen, dat de inhouding van het bewindvoedersalaris een voldoende verschil zou zijn. Elementen als de informatie-asymmetrie tussen schuldenaar en crediteuren en het grotere vertrouwen van crediteuren in de rechterlijke macht, zijn volledig buiten beschouwing gelaten.

3.2 De reactie van actoren in het veld

De invoering van het wettelijke traject heeft de posities van alle actoren die reeds betrokken waren bij de uitvoering in het minnelijke traject gewijzigd. Dat heeft geleid tot strategische reacties. Ik loop ze achtereenvolgens na.

De minnelijke schuldhulpverlenende organisaties

Na de inwerkingtreding van de Wsnp, waren minnelijke schuldhulpverlenende organisaties niet langer de enige aanbieder van schuldhulpverlening. Voordien vormden zij het enige en laatste toevluchtsoord voor schuldenaren met problemen. Dat versterkte hun positie tegenover crediteuren. Om hen over te halen mee te werken aan een schuldregelingsvoorstel, beriepen schuldhulpverleners zich op het argument dat een schuldenaar anders nog jaren in een uitzichtloze situatie zou verkeren waardoor ook de crediteuren nog zeer lang op hun geld moesten wachten. Omdat rechtbanken met de komst van de Wsnp ook schuldregelingen gingen uitvoeren, zijn de schuldhulpverleners dit argument kwijtgeraakt. In markttermen uitgedrukt: de minnelijke schuldhulpverlening heeft haar monopoliepositie verloren en in de rechterlijke macht een concurrent gekregen.

In samenhang hiermee hebben schuldhulpverlenende organisaties hun uitvoeringspraktijk aangepast aan de uitvoeringspraktijk van de Wsnp. Dat gebeurde onder invloed van de wijziging van de NVVK Gedragscode schuldregeling. De organisaties hebben, naar later bleek ten onrechte, gemeend de wet te kunnen aangrijpen om de *efficiency* van hun uitvoeringsproces te verhogen door bijna alle onderhandelingsruimte bij het treffen van regelingen te elimineren. Ik kom op deze stap terug in paragraaf 4 want het is een duidelijk voorbeeld van onvoorziene omstandigheden waar een wetgever mee te maken kan krijgen.

De Wsnp heeft er ook toe geleid dat colleges van B&W gemeentelijke instrumenten zoals nood- en waarborgfondsen hebben afgeschaft.¹² Deze waren ooit in het leven geroepen om de kans dat er een schuldregeling kon worden getroffen zo groot mogelijk te maken. Gemeenten hebben de Wsnp geïnterpreteerd als een alternatief voor hun eindverantwoordelijkheid voor schuldenaren in een problematische schuldsituatie. Op maat gesneden opvang en ondersteuning van schuldenaren werd dus minder mogelijk.

De crediteuren

Voor crediteuren is de belangrijkste verandering dat zij hun juridische autonomie hebben verloren. Vrijwilligheid is niet langer de basis van een schuldregeling. De rechter kan hen dwingen mee te werken zodat de vorderingen (deels) worden omgezet in een natuurlijke verbintenis. De beschikbaarheid van een alternatief voor de minnelijke praktijk leidde ertoe dat een deel van de crediteuren vaker medewerking is gaan weigeren aan minnelijke schuldregelingsvoorstellen. Zij beschouwen een wettelijke schuldsanering als een aantrekkelijk alternatief incassotraject: de vordering wordt geïnd door een bewindvoerder, terwijl een rechter-commissaris toezicht op de uitvoering houdt. Er zijn echter ook crediteuren die juist vaker zijn gaan meewerken aan minnelijke regelingen of hun opstelling niet hebben gewijzigd. Omdat een enkele weigerende crediteur ertoe leidt dat er geen minnelijke schuldregeling wordt getroffen, is het netto-resultaat minder minnelijke schuldregelingen vanwege weigerende crediteuren.

De schuldenaren

De positie van schuldenaren is door de inwerkingtreding van de Wsnp zowel versterkt als verzwakt. Zij is in juridisch opzicht versterkt doordat een weigering van een crediteur om mee te werken aan een minnelijk voorstel niet meer leidt tot een uitzichtloze situatie. De mogelijkheid om via de rechter een schone lei te krijgen is voor hen *empowerment*.

¹² Een noodfonds is een fonds waaruit mensen met schulden een gift kunnen krijgen om daarmee (eenmalig) een huisuitzetting te voorkomen. Een waarborgfonds is een fonds op grond waarvan de gemeente aan een schuldenaar een waarborg verleent zodat deze een saneringskrediet kan krijgen. (In de gevallen waarin de volledige zekerheid van betaling van het saneringskrediet een vereiste is om tot verstrekking over te gaan.)

Zij kunnen hun eigen toekomst regisseren met de reactie ‘*see you in court*’, als een crediteur weigert. Maar anderzijds is hun positie verzwakt doordat minnelijke schuldhulpverlenende organisaties in reactie op de Wsnp de onderhandelingsruimte hebben beperkt, zoals hierboven al vermeld.

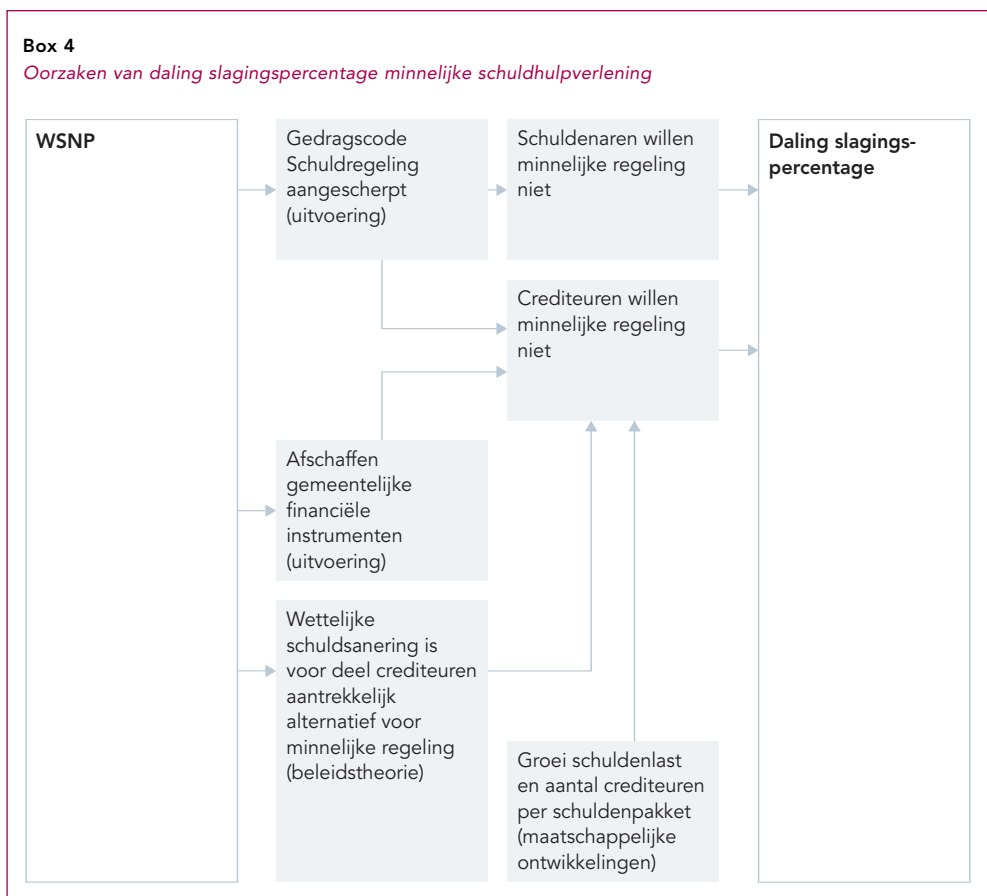
Schuldenaren hebben verschillend gereageerd op hun nieuwe positie. Sommigen willen er alles aan doen om hun schulden kwijt te raken. Zij voldoen aan alle (nieuwe) voorwaarden die de minnelijke schuldhulpverlening aan hen stelt en als er desondanks geen minnelijke regeling tot stand komt, wordt een beroep op de rechter gedaan. Er is echter ook een (groeierende) groep die niet aan de voorwaarden van de minnelijke schuldhulpverlening wil of kan voldoen. Zij willen bijvoorbeeld hun auto niet kwijt of weten niet hoe hoog hun schuld is zolang een echtscheidingsprocedure niet is afgerond. Ook blijkt dat lang niet alle schuldenaren voor wie geen minnelijke regeling getroffen kan worden, een beroep doen op de rechter. In de praktijk doet slechts de helft dit (Jungmann e.a. 2001). Belangrijke redenen om geen beroep op de rechter te doen zijn dat men de wettelijke schuldsanering te zwaar vindt (denk aan postblokkade en publicatie van de naam), dat men niet te goeder trouw heeft gehandeld of nog problemen heeft uit bijvoorbeeld een verslaving die toelating in de weg staan.

3.3 Maatschappelijke ontwikkelingen

Het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties daalde al sinds het begin van de jaren '90. Voor die daling zijn twee samenhangende oorzaken aan te wijzen: de groei van de *schuldenlast* ten opzichte van de inkomens en de toename van het *aantal crediteuren* per schuldenpakket. De groei van de schuldenlast maakt deel uit van een economische ontwikkeling die zich al sinds de jaren zeventig manifesteert. Doordat de gemiddelde schuld van huishoudens die om hulp vragen al jaren achtereen sterker stijgt dan hun inkomens, zijn schuldregelingen voor crediteuren financieel steeds onaantrekkelijker geworden. Crediteuren willen doorgaans best meewerken aan een minnelijke regeling als zij daardoor een substantieel deel van hun vordering kunnen incasseren en geen incassokosten hoeven te maken. Naarmate echter het bedrag dat een schuldregeling oplevert daalt, weigeren crediteuren vaker medewerking. Daarbij komt dat hoe meer crediteuren er zijn, des te groter de kans dat er minstens één weigert in te stemmen met een minnelijke oplossing.

3.4 Totaaloverzicht

Ter afronding biedt box 4 een schematische samenvatting van de samenhang tussen de onderscheiden factoren. Er is één groep onafhankelijke factoren (groei van de gemiddelde schuldenlast en het aantal crediteuren). De overige factoren zijn afhankelijk, want gerelateerd aan de Wsnp. Deze groep kan worden opgedeeld in factoren die direct en indirect door de Wsnp zijn veroorzaakt. De aantrekkelijkheid van de wettelijke regeling voor crediteuren, de aanscherping van de Gedragscode en de afschaffing van gemeentelijke financiële instrumenten zijn direct aan de Wsnp gerelateerde ontwikkelingen. De reactie van crediteuren op de afschaffing van de gemeentelijke instrumenten en de aanscherping van de Gedragscode zijn indirecte gevolgen. Evenals de reactie van de schuldenaren op de aanscherping van de Gedragscode.



4 De reactie van de minnelijke schuldhulpverlenende organisaties

Een van de opmerkelijke ontwikkelingen rondom de Wsnp betreft de reactie van de uitvoeringsinstanties. Of nauwkeuriger gesteld: de anticipatie van hun kant op de wet. In de voorgaande paragraaf is daarop gewezen. De aard en de consequenties daarvan rechtvaardigen een uitweiding op dit punt.

4.1 Drie uitvoeringsprincipes

Bij de uitvoering van regels hebben uitvoeringsambtenaren altijd enige mate van discretionaire ruimte. Het is nagenoeg onmogelijk om beleid of wetgeving te formuleren zonder gebruik te maken van begrippen die tot op zekere hoogte onbepaald zijn en in de uitvoeringspraktijk moeten worden ingevuld. Regels zijn niet dusdanig te verfijnen, dat zij ondubbelzinnig toepasbaar zijn op alle situaties die een uitvoerder in de praktijk tegenkomt. In de literatuur worden drie principes van uitvoering onderscheiden op basis van de (expliciete) beleidsvrijheid die regels bieden aan uitvoeringsambtenaren. Ik behandel deze hier kort.

Bij het *discretionaire* uitvoeringsprincipe is het beoogde *doel* van de regels belangrijker dan een uniforme uitvoering. De regels zijn zo geformuleerd, dat uitvoerders expliciet de ruimte hebben om per individueel geval te handelen. Om de juiste afwegingen te maken, wordt van uitvoerders verwacht dat zij een inhoudelijke taakopvatting – *een inner sense of duty* – hebben die leidend is bij het nemen van besluiten (Burke 1986). De regels moedigen uitvoeringsambtenaren immers aan om besluiten te nemen waarin de context van het individuele geval een rol speelt. Bij een juiste inhoudelijke taakopvatting kunnen regels gebaseerd op het discretionaire principe heel doeltreffend zijn. Het risico bestaat echter, dat als die taakopvatting niet (meer) overeenkomt met de visie van de beleidsmakers c.q. regelgevers, de ruimte contraproductief wordt en de praktijk ontstaat dat men eigen regels toepast of eigen cliënttypologieën introduceert.

Bij het *professionele* uitvoeringsprincipe is het beoogde doel van de regels eveneens belangrijker dan een uniforme uitvoering. Het gebruik van de discretionaire ruimte in de uitvoering wordt gelegitimeerd door toepassing van een door een professie gedeeld normen- en waardenstelsel waarin ook service en klanttevredenheid een belangrijke rol spelen. Het professionele uitvoeringsprincipe kan alleen als uitgangspunt van beleid of wetgeving worden genomen, als de uitvoerders *professionals* zijn. Een beroep kan als professie worden aangemerkt als er sprake is van onder meer een gedeelde deskundigheid door bijvoorbeeld

collegiale intervisie, een opleiding onder toezicht van de beroepsgroep, een gedragscode of ethische code en een beroepsorganisatie.

In tegenstelling tot de vorige twee principes draait het bij het *bureaucratische* uitvoeringsprincipe om de *uitvoering*. Bij het formuleren van regels wordt geprobeerd om alle termen zo strikt en gedetailleerd mogelijk te definiëren om zo de discretionaire ruimte zo veel mogelijk te beperken. Bij dit principe zijn toezicht en controle voor het management belangrijke aandachtspunten. De controle is gericht op de vraag of de regels nauwkeurig worden toegepast. Hierbij is de mate waarin de uitvoering leidt tot de beoogde doelstellingen van ondergeschikt belang. Van de uitvoeringsambtenaren wordt verwacht dat zij hun werk neutraal doen en dat eigen overwegingen geen rol spelen.

De drie uitvoeringsprincipes hebben hun eigen voor- en nadelen. Het discretionaire en professionele principe zijn het meest doeltreffend als uitvoeringsambtenaren binnen een complexe omgeving werken. Er is bijvoorbeeld een sterke differentiatie binnen de cliënten-groep en/of een grote verscheidenheid aan situaties waarvoor cliënten om hulp vragen. In dergelijke situaties is het vaak moeilijk tot onmogelijk om deze vooraf uitputtend in kaart te brengen. Ook de veelheid van regelgeving kan de werkomgeving complex maken. Een vierde factor die de werkomgeving complex kan maken is de situatie waarin de regels geen betrekking hebben op objectieve gegevens, zoals de hoogte van het inkomen, maar op sociale variabelen zoals bijvoorbeeld iemands inspanningen om werk te vinden. Een bureaucratisch principe daarentegen is het meest doeltreffend binnen een niet al te complexe omgeving.

4.2 De bureaucrativering van de schuldhulpverleningspraktijk

In 1979 is door de kredietbanken een Gedragscode Schuldregeling opgesteld omdat er in de praktijk behoefte bleek aan uniformiteit in optreden. In de loop der tijd is de code wel op details gewijzigd maar nooit zo ingrijpend als in 2000. Toen trad een nieuwe versie in werking. Oogmerk daarvan was dat het minnelijke traject moest transformeren tot een werkelijk uniform voortraject dat goed aansloot op de Wsnp.

Het kenmerkende verschil tussen de twee versies van de Gedragscode is, dat de oude gebaseerd was op uitgangspunten en de nieuwe op voorschriften; anders gezegd een overstap van het discretionaire naar het bureaucratische uitvoeringsprincipe. Er zijn twee aspecten die deze koerswijziging illustreren. Het eerste is het schrappen van onbepaalde termen zoals 'in principe' en 'globaal' uit de tekst. Dit om de discretionaire ruimte van schuldhulpverleners

zo veel mogelijk te beperken om zo de uitvoering te uniformeren. Het tweede aspect is de reikwijdte van de code. De oude Gedragscode was niet bindend voor NVVK-leden.¹³ De nieuwe Gedragscode is dat wel. Leden die afwijken van de Gedragscode kunnen tegenwoordig worden aangesproken en verplicht worden zich te verantwoorden tegenover een geschillencommissie. Het ultimatum remedium voor het afwijken van de Gedragscode is royerering door de geschillencommissie (art. 14.3 en 15).

Om een indruk te krijgen van het soort wijzigingen geef ik de belangrijkste hier beknopt weer in een tabel.

Tabel 3: Belangrijkste verschillen tussen de oude en nieuwe Gedragscode

Onderwerp	Oude Gedragscode	Nieuwe Gedragscode
Maximale duur minnelijke schuldregeling	Een schuldregeling duurt in principe 36 maanden	Een schuldregeling duurt maximaal 36 maanden
Aanwenden gehele aflossingscapaciteit (volgens gehanteerde berekeningsmethode) ¹⁴	In principe wordt de gehele aflossingscapaciteit aangewend	Aflossingscapaciteit komt volledig ten goede aan crediteuren
Controle aflossingscapaciteit	Gedurende de schuldregeling wordt aflossingscapaciteit zelden gecontroleerd	Jaarlijks wordt gecontroleerd of berekende aflossingscapaciteit nog actueel is
Gedeeltelijke oplossing van de schuldsituatie	Bij uitzondering kan er een regeling worden getroffen die niet betrekking heeft op alle schulden	Een schuldregeling heeft altijd betrekking op alle schulden

tabel loopt door op volgende pagina...

13 Onderaan de Gedragscode stond: 'De Gedragscode is noch juridisch bindend voor de bij de NVVK aangesloten volkskredietbanken, noch voor banken, financieringsondernemingen of anderen. Toch mag verwacht worden dat de Gedragscode een grote bijdrage levert tot efficiënt en verantwoord samenspel van schuldeisers, schuldenaars en bemiddelaars.'

14 In 1997 hanteerden de onderzochte organisaties drie verschillende methoden om de aflossingscapaciteit te berekenen (NVVK-methode, globale budgetmethode en zuivere budgetmethode). In 2000 hanteerden 4 organisaties alleen de NVVK-methode, drie hanteerden op hoofdlijnen de NVVK-methode aangevuld met elementen uit de globale budgetmethode en één organisatie hanteerde de globale budgetmethode. Het voornaamste verschil tussen de methoden is de mate waarin er ruimte is om rekening te houden met het uitgavenpatroon van de aanvrager (zuivere en globale budgetmethode) en het hanteren van standaarden per huishoudtype (NVVK-methode).

Onderwerp	Oude Gedragscode	Nieuwe Gedragscode
Gelijke berechtiging van crediteuren	Concurrente crediteuren die een machtsmiddel hebben om betaling af te dwingen zoals afsluiting van energie of huisuitzetting krijgen betaald alsof zij een preferente positie hebben	Alle crediteuren krijgen betaald conform hun juridische positie bij een wettelijke schuldsanering
Honorering hulpvraag	Elke schuldenaar die om hulp vraagt en waarvan schuldhulpverlening denkt dat hulp zinvol is, wordt geholpen	Schuldenaren worden alleen geholpen als hun schuldsituatie problematisch is volgens de NVVK-berekening daarvoor
Geconditioneerde kwijting	Op grond van een geconditioneerde finale kwijting-clausule konden crediteuren afzien van kwijtschelding na afloop van de regeling in het geval het inkomen van de schuldenaar tijdens de regeling fors steeg	Schuldenaren krijgen na afloop van een schuldregeling altijd kwijtschelding
Vermogen	Omdat er geen controle-mogelijkheden zijn wordt er niet standaard gevraagd of de schuldenaar nog vermogen heeft in de vorm van bijvoorbeeld een spaar-rekening of een caravan	Er wordt standaard gevraagd of de schuldenaar nog vermogen heeft

4.3 De veranderingen onderzocht

Om na te gaan welke gevolgen de beleidswijzigingen in de Gedragscode in de praktijk hadden voor de uitvoering van schuldregelingen, heb ik bij acht schuldhulpverlenende organisaties dossiers bestudeerd. De aanscherping van de Gedragscode moest leiden tot grotere uniformiteit in de getroffen schuldregelingen. Ik ben nagegaan of dat ook het geval was. Meer specifiek: ik heb een vergelijking gemaakt van schuldregelingen die zijn getroffen door tussenkomst van de acht onderzochte organisaties in 1997 en 2000. Vier van hen waren in de onderzochte periode lid van de NVVK en dus gebonden aan de nieuwe code. Van de vier niet-leden, hebben drie organisaties zich wel gecommitteerd aan de nieuwe Gedragscode, omdat het management verwachtte dat dit zou bijdragen aan de doeltreffendheid van de schuldhulpverlening. Alleen GSD3 committeerde zich niet. Naast deze dossierstudie heb ik gesprekken gevoerd met onder meer schuldhulpverleners. Die waren erop gericht om in kaart te brengen wat de argumenten waren bij geconstateerde wijzigingen in de dossiers. Uit de dossierstudie blijkt dat bij zeven van de acht onderzochte organisaties de schuldregelingen die in 1997 werden getroffen op de hierboven behandelde aspecten meer variatie vertonen dan de regelingen uit het jaar 2000. Dit is ook te zien in tabel 4. Hierin staat per relevant kenmerk hoeveel organisaties schuldregelingen troffen die altijd aan de genoemde kenmerken voldeden.¹⁵

15 De vergelijking heeft alleen betrekking op kenmerken die ik in die twee jaren kon vergelijken. Aanscherpingen zoals de introductie van een berekening om te beoordelen of iemand voor hulp in aanmerking komt of de jaarlijkse controle van de aflossingscapaciteit hebben wel invloed op de uitvoering, maar lenen zich niet voor een vergelijking tussen de twee jaren.

Tabel 4: overzicht van de mate waarin de 8 onderzochte organisaties in 1997 en 2000 schuldregelingen troffen die voldeden aan de in de NVVK Gedragscode opgenomen voorschriften

	Aantal onderzochte organisaties waarbij de onderzochte dossiers allemaal voldoen aan de genoemde kenmerken in 1997	Aantal onderzochte organisaties waarbij de onderzochte dossiers allemaal voldoen aan de genoemde kenmerken in 2000
Maximale duur minnelijke schuldregeling 36 maanden	1	7
Aflossingscapaciteit (volgens NVVK-methode) wordt volledig aangewend	2	5
Alle vorderingen worden in een schuldregeling betrokken	1	5
Feitelijk preferente crediteuren krijgen uitbetaald conform hun juridische concurrente status	0	6
Aanwezigheid clausule finale kwijting	6	0

Dat er in 2000 nog altijd organisaties waren die schuldregelingen troffen die niet voldoen aan de voorwaarden die in de Gedragscode staan, komt onder meer doordat zij alleen bindend is voor NVVK-leden. De afgenomen variatie duidt wel op een toegenomen uniformiteit in de uitvoeringspraktijk. De ondervraagde hulpverleners bevestigden dit; naar hun mening is de inwerkingtreding van de nieuwe Gedragscode de belangrijkste oorzaak daarvan. Zij waarderen dit niet allemaal als positief; de beperkte onderhandelingsruimte draagt er aan bij dat zij minder mensen kunnen helpen. Ook de bevinding dat bij GSD3, de organisatie de nieuwe Gedragscode niet hanteert, de in 2000 getroffen schuldregelingen in veel hogere mate variëren dan de in datzelfde jaar bij de andere onderzochte organisaties afgesloten regelingen, versterkt deze conclusie.

Op grond van het schrappen van de open normen en onbepaalde termen in de Gedragscode en de geconstateerde uniformering van de wijze van uitvoering, kan de conclusie worden getrokken dat het karakter van de uitvoeringspraktijk is veranderd van discretionair naar bureaucratisch. Er is nauwelijks nog onderhandelingsruimte waardoor de uitvoering

transpanter is geworden. Het grootste nadeel hiervan is, dat de strikte toepassing van regels prevaleert boven het treffen van zoveel mogelijk schuldregelingen. Waarbij de verplichte rekensom of iemand wel voor schuldhulpverlening in aanmerking komt, ertoe kan leiden dat een schuldenaar wordt afgewezen omdat zijn situatie nog niet problematisch genoeg is. Hij mag pas terugkomen als er wel sprake is van een – volgens de gehanteerde definitie – problematische schuldsituatie. Dit is geen vruchtbaar uitgangspunt. Voor de schuldenaar duurt het langer voordat er een oplossing komt, voor crediteuren loopt de totale schuld alleen maar op en voor de schuldhulpverlening zijn omvangrijker schuldsituaties doorgaans moeilijker oplosbaar.

4.4 Ontwijkingsstrategieën

Om iets te doen aan de – door de schuldhulpverleners negatief beoordeelde – beperkingen in hun discretionaire ruimte zijn zij strategieën gaan ontwikkelen om de opgelegde regels uit de nieuwe Gedragscode te omzeilen. In de literatuur worden er drie belangrijke redenen genoemd die aanleiding kunnen zijn om af te wijken van de formele regels. Dit zijn een (te) hoge werkdruk, een (te) grote hoeveelheid aan regels, een (te) geringe kwaliteit van de regels of een (te) hoog tempo van wijzigingen van de regels (Geul 2002: 115). In de interviews zeiden de schuldhulpverleners dat de hoge werkdruk voor hen de voornaamste reden is om onder bepaalde omstandigheden af te wijken van formele regels. Er zijn globaal gezien drie manieren waarop uitvoerders zich kunnen onttrekken aan de formele regels:

- (1) regels niet toepassen zoals ze zijn voorgeschreven,
- (2) niet alle regels toepassen of
- (3) niet alleen de voorgeschreven regels maar ook eigen regels toepassen.

In de schuldhulpverleningspraktijk heb ik ze alle drie aangetroffen.

Ontwijkingsstrategie 1: het niet toepassen van de voorgeschreven regels

In de dagelijkse praktijk blijkt nauwkeurige toepassing van regelgeving niet altijd het meest efficiënt. Met name in organisaties waar de werkdruk hoog is of waar zelfs wachtlijsten bestaan, ontwikkelen uitvoerders daarom vaak informele – meer ‘slimme’ – werkwijzen. Zij worden ook wel *smart rules* genoemd. Ze ontwikkelen ‘procedurele smeerolie’. Een regel die wordt omzeilt met ‘procedurele smeerolie’ is het aanschrijven van de crediteuren. Voorheen werd aan alle crediteuren een voorstel gedaan. Als er één of enkelen weigerden mee te werken, dan werd geprobeerd om door onderhandeling alsnog hun medewerking te krijgen. Nu er geen onderhandelingsruimte meer is, schrijft een deel van de schuldhulpverleners in eerste instantie alleen de crediteuren aan waarvan zij verwachten dat die mogelijk weigeren mee te werken. Zodra er één weigert, wordt het dossier gesloten, omdat

niet alle crediteuren bereid zijn mee te werken. Als wordt bedacht dat schuldenaren in 2000 gemiddeld negen verschillende crediteuren hadden, is meteen duidelijk dat de *smart rule* om alleen een potentieel ‘weigerachtige’ crediteur aan te schrijven, veel werk bespaart ten opzichte van de *proper rule* om alle crediteuren aan te schrijven. (Dat dit vervolgens voor de toepassing van de Wsnp een vervelende complicatie oplevert bij de beoordeling of gedwongen medewerking door een kort geding wellicht een optie zou zijn, wordt niet in overweging genomen).

Een tweede voorbeeld van zo’n *smart rule* is de informele weigering van schuldenaren. In de oude Gedragscode stond, dat een schuldenaar wordt geholpen als de schuldhulpverlener na een globale analyse van de schuldsituatie een mogelijkheid ziet om tot een oplossing te komen. De hulpverlener had toen nog grote discretionaire ruimte om van geval tot geval te besluiten of hij al dan niet een poging zou wagen. Volgens de onderzochte hulpverleners werd er in de praktijk eigenlijk nooit iemand weggestuurd. Dit is ook de reden waarom in de dossierstudie van 1997 aanmerkelijk meer regelingen dan in 2000 werden aangetroffen die tot 100% betaling van de schuld leidden. Veel schuldhulpverleners proberen tegenwoordig al bij een eerste contact in te schatten of iemand volgens de NVVK-rekensom problematisch zal zijn. Zo niet, dan wordt de schuldenaar ontmoedigd om formeel een aanvraag in te dienen. De schuldhulpverleners hoeven dan geen *intake* te doen, hetgeen administratief werk bespaart ten behoeve van een schuldenaar die toch niet voor hulp in aanmerking komt.

Deze *smart rule* beperkt weliswaar de hoeveelheid werk van de schuldhulpverleners, maar kan ook een drukkend effect hebben op het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties. Door de introductie van de NVVK-rekensom is bij een deel van de organisaties de populatie ongemerkt veranderd. Mensen die in verhouding tot hun inkomen een beperkte schuld hebben, komen tegenwoordig niet meer voor hulp in aanmerking. Zij vormden juist de groep die het frequentst werd geholpen. In het algemeen geldt dat de kans dat er een schuldregeling wordt getroffen, afneemt naarmate het percentage dat crediteuren van hun vordering terug krijgen daalt. Een onbedoeld effect van deze *smart rule* zou dus kunnen zijn dat de daling van het slagingspercentage sterker lijkt te zijn dan zij feitelijk is.

Ontwijkingsstrategie 2: het niet toepassen van alle regels

Een tweede strategie is om niet alle van toepassing zijnde regels toe te passen. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop wordt omgegaan met vermogen van schuldenaren. Onder de oude Gedragscode werd van schuldhulpverleners niet verwacht dat zij standaard vragen of de schuldenaar nog vermogen heeft. Onder de nieuwe Gedragscode moeten zij dat wel doen. Omdat schuldhulpverleners geen bevoegdheden hebben om de antwoorden van schuldenaren na te trekken, vragen schuldhulpverleners er vaak niet naar. Door niets in te vullen op het intakegesprek is dan niet duidelijk of het onderwerp ‘vermogen’ bij de intake aan de orde is geweest. De geïnterviewde schuldhulpverleners zeggen dat zij dit onderwerp lang niet altijd behandelen.

Ontwijkingsstrategie 3: het toepassen van eigen regels

Een derde strategie is om zelf regels te gaan maken. Een voorbeeld hiervan is dat hulpverleners aan schuldenaren de opdracht geven een BKR-uittreksel bij de bank te halen en naar de volgende afspraak mee te nemen. Als de schuldenaar dat niet doet, is dat in hun ogen een indicatie dat hij niet gemotiveerd is. Dat geeft hen een eigen grond om de hulpverlening verder te staken. Zo voorkomen zij dat ze tijd steken in een dossier waarin er geen schuldregeling getroffen zal worden.

Uit de resultaten van de uitgevoerde dossierstudie kan worden opgemaakt dat het doel – een uniforme uitvoeringspraktijk – in grote mate is bereikt. Maar er is ook een onvoorziene keerzijde. Voor zowel crediteuren als schuldenaren betekent de bureaucrativering dat de vroegere onderhandelingsruimte sterk is afgenomen. Er is geen ruimte meer om bij de opstelling van de schuldregeling rekening te houden met de omstandigheden van het geval. Uit de verslagen in de dossiers blijkt dat dit zowel voor een deel van de crediteuren als voor een deel van de schuldenaren een reden is om niet mee te werken aan een minnelijke regeling. Een direct gevolg hiervan is dat er in deze gevallen geen schuldregeling kan worden getroffen. Dit houdt in dat de winst ten aanzien van de uniformiteit heeft bijgedragen aan de daling van het slagingspercentage. Dat de enige onderzochte organisatie (GSD3) waarbij in de onderzochte periode het uitvoeringsprincipe dat aan de gehanteerde regels ten grondslag ligt niet is gewijzigd, veruit het hoogste slagingspercentage heeft, wordt als een bevestiging van deze veronderstelling beschouwd.¹⁶

16 Hier moet overigens ook worden opgemerkt dat het ondoenlijk is om exact na te gaan wat de invloed is van de nieuwe Gedragscode op de ontwikkeling van het slagingspercentage. De besproken *smart rule* om schuldenaren te ontmoedigen een aanvraag in te dienen als hun schuld conform de NVVK-rekensom niet voor behandeling in aanmerking komt, bemoeilijkt de analyse alleen maar. De – ongemerkt – gewijzigde kenmerken van de populatie waarvoor geprobeerd wordt een schuldregeling te treffen, geven onterecht een sterkere daling van het slagingspercentage weer dan bij een ongewijzigde populatie het geval was geweest.

5 De voorkeur voor de rechter

Bij de voorbereiding van de wet had men zich uiteraard bezig gehouden met de vraag hoe groot het beroep op de rechter in dit nieuwe traject zou zijn. Zoals eerder is opgemerkt, was de verwachting dat er jaarlijks 12.000 keer een verzoek om een wettelijke schuldsanering zou worden ingediend. Aan het eind van paragraaf twee beschreef ik al dat het feitelijk beroep op de rechter die verwachting in hoge mate heeft overtroffen. Ook dit onvoorziene effect verdient nadere aandacht. Daarover in het onderstaande.

5.1 Voor- en nadelen van regelingen

Aan de keuze voor een minnelijk of wettelijk traject liggen verschillende afwegingen ten grondslag. Ik behandel hier twee belangrijke: de kosten en baten en het beeld van de minnelijke schuldhulpverlening en de rechter.

Kosten en baten

Een eerste afweging hangt samen met de zogenaamde informatie-asymmetrie. Die houdt in dat een crediteur bij het minnelijke traject niet veel méér zekerheid heeft over de situatie van schuldenaar dan alleen die hij kan ontlenen aan de informatie die de schuldenaar zelf verstrekt. Om bijvoorbeeld te controleren hoe hoog de inkomsten van een schuldenaar zijn, moet deze bij de meeste organisaties bankafschriften van de afgelopen drie maanden tonen. De schuldhulpverleners controleren deze dan op uitgaven aan bijvoorbeeld wegebelaasting, een spaarrekening of andere zaken waar een schuldenaar afstand van moet doen om geholpen te kunnen worden. Zaken die niet op de bankafschriften staan, zijn niet bekend bij de schuldhulpverlening als de schuldenaar er niet zelf opening van zaken over geeft. Er wordt geen huisbezoek afgelegd om te controleren of iemand beschikt over een bovenmatige boedel die door verkoop geld kan opleveren. Er is ook geen postblokkade. Bij een wettelijke schuldsanering zijn er wel controle-instrumenten zoals de postblokkade en het huisbezoek. Die leveren meer inzicht op.¹⁷ Omdat de informatie-asymmetrie tussen de crediteuren en de schuldenaar bij minnelijke schuldregelingen veel groter is dan bij wettelijke schuldsaneringen hebben crediteuren vaak een voorkeur voor het wettelijke traject.

Een andere overweging aan de kant van de crediteur betreft de kans op herhaling. Er zijn geen recente gegevens bekend over de mate waarin schuldenaren recidiveren na een minnelijke regeling. Ouder onderzoek levert percentages van 20% tot 30% recidive op (Kersten e.a. 1997: 52-62, Beekmans e.a. 1996: 51). Drie jaar na een wettelijke schuldsanering heeft 10 procent van de sanieten nieuwe betalingsachterstanden (IVA 2006).

¹⁷ Eenzelfde overweging geldt voor het moment dat de schuldenaar zegt dat hij zijn crediteuren niet meer kan betalen. De redenen die de debiteur aanvoert voor zijn wanbetaling, kunnen door de crediteur niet beoordeeld worden, omdat vrijwel alle relevante informatie bij de debiteur berust.

Als een crediteur akkoord gaat met een minnelijke regeling, kan een schuldenaar die recidiveert altijd opnieuw een minnelijke schuldregeling aanvragen. Vooropgesteld dat de schuldenaar zich tijdens de looptijd van de schuldregeling aan zijn verplichtingen heeft gehouden, zal de schuldhulpverlening doorgaans een nieuwe regeling proberen te treffen. Er zijn geen landelijke regels die voorschrijven hoeveel tijd er tussen twee minnelijke schuldregelingen moet zitten.¹⁸ Er zijn ook geen landelijke regels om te bepalen of een schuldenaar na een afgeronde minnelijke schuldregeling bij recidive in aanmerking komt voor een wettelijke schuldsanering.¹⁹ Een crediteur die akkoord gaat met een minnelijke regeling, loopt dus het risico om later opnieuw gevraagd te worden mee te werken aan een tweede minnelijke regeling. Als hij dat weigert, kan hij alsnog gedwongen worden mee te werken aan een wettelijke schuldsanering. Bij een wettelijke schuldsanering ligt dit anders. Na afloop daarvan komt een schuldenaar, in principe, gedurende tien jaar niet nogmaals in aanmerking. Door niet mee te werken aan een minnelijke schuldregeling, weet de crediteur zeker dat hij niet twee keer kort na elkaar vorderingen moet afboeken als gevolg van een schuldregeling.

De uitval in het wettelijk traject vormt ook een punt van overweging

Voor schuldenaren is een wettelijke schuldsanering een zware beproeving. Als de schuldenaar zich niet aan de voorwaarden houdt, wordt de schuldsanering voortijdig beëindigd en blijven de resterende vorderingen bestaan. De regeling wordt ambtshalve omgezet in een faillissement en deze wordt doorgaans opgeheven bij gebrek aan baten (art. 350 Fw). De crediteuren mogen hun vorderingen dan weer innen. Door het gebrek aan baten zullen zij niet ineens een groot bedrag kunnen incasseren, maar zij kunnen wel (weer) beslag op het inkomen laten leggen waardoor er mondjesmaat toch weer wat geld binnenkomt. De uitval in het wettelijke traject is weliswaar laag (minder dan 25% aldus de Monitor Wsnp 2006). Toch zijn er crediteuren die hierop anticiperen door medewerking aan een minnelijke schuldregeling te weigeren. Bij schuldenaren met een wat hoger inkomen, levert een (nieuw) beslag meer op dan de voorgestelde minnelijke schuldregeling. Daarbij houdt een schuldenaar na drie jaar immers op met betalen.

Veel schuldenaren schamen zich voor hun schulden. De postblokkade en (voorheen) de publicatie van een wettelijke schuldsanering worden door veel mensen dan ook als zeer belastend ervaren (Jungmann e.a. 2001). Hierdoor weet de buitenwereld in wat voor problematische situatie zij zich bevinden. Er zijn schuldenaren die vanwege schaamte geen beroep doen op de Wsnp. Er zijn crediteuren die niet meewerken aan een minnelijke regeling omdat zij denken dat de schuldenaar ook vast geen gebruik zal maken van

¹⁸ Er zijn wel schuldhulpverlenende organisaties die op dit punt eigen regels hebben geformuleerd.

Zelden wordt er een termijn gehanteerd die langer duurt dan 2 jaar.

¹⁹ Een rechter zou wellicht vraagtekens kunnen plaatsen bij de goede trouw van de schuldenaar.

de mogelijkheid om een beroep te doen op de rechter. In dat geval kunnen zij invorderingsmaatregelen zoals beslag op het inkomen handhaven en daardoor gedurende een langere periode dan de drie jaar van een schuldregeling de vordering blijven innen. De crediteuren die deze overweging hanteren, verwachten dat een langdurig beslag meer oplevert dan een driejarige schuldregeling.

Aan deze op het directe voordeel van de crediteur gestoelde overwegingen kan nog de overweging worden toegevoegd dat het wettelijk traject voor crediteuren altijd minder tijdrovend is. Door 'nee' te zeggen tegen een minnelijk voorstel kunnen zij besparen op de kosten van het eigen personeel dat belast is met de onderhandelingen met schuldhulpverleners en het controleren van de gemaakte afspraken. Door de Wsnp worden deze kosten voor een groot deel geëxternaliseerd, doordat bewindvoerders en rechters door de staat worden betaald.

Ten slotte nog twee overwegingen van geheel andere aard. Er zijn crediteuren die vinden dat de schuldenaar straf verdient voor diens gedrag. Voor schuldenaren is een wettelijke schuldsanering een zwaardere procedure dan een minnelijke regeling. Zo wordt diens post gecontroleerd waardoor de postbode en soms ook de burens weten dat op hen een wettelijke schuldsanering van toepassing is. Ook het toezicht van de bewindvoerder en de verplichting om hem voor bepaalde handelingen om toestemming te vragen wordt door schuldenaren als belastender ervaren dan de uitvoering van minnelijke regelingen.

En hetzelfde geldt voor de publicatie van de naam van de schuldenaar in de Staatscourant. Er zijn crediteuren die medewerking aan een minnelijke regeling weigeren, om de schuldenaar zo te 'straffen' met een wettelijke schuldsanering. 'Eigen schuld, dikke bult', vinden zij. Daarnaast zijn er crediteuren die niet meewerken aan minnelijke regelingen vanwege belemmeringen daartoe in wettelijke invorderingsregels. Organisaties zoals sociale diensten, het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en de Sociale verzekeringsbank (Svb) zijn gehouden aan een wettelijk kader. De inhoud van dat kader kan een belemmering vormen om mee te werken aan een minnelijk schuldregelingsvoorstel.

Het CJIB gaat vooralsnog alleen akkoord met minnelijke regelingen als de boete volledig werd terugbetaald (Research voor Beleid, 2000: 15). Om hun weigering als oorzaak voor het mislukken van een regeling weg te nemen, is er tussen het CJIB en de NVVK een convenant in voorbereiding. Hierin wordt geregeld dat het CJIB niet weigert mee te werken aan een minnelijke regeling, maar pons-ponsgewijs zal meedelen in de opbrengsten. Een eventueel restant wordt na afloop van de regeling geïnd. Het convenant heeft niet alleen betrekking op boetes uit overtredingen, maar ook op boetes uit misdrijven (Kamerstukken

2006/07, 29 942, nr. 23, p. 5 en p. 8). Aangezien een derde van de verzoeken om een wettelijke schuldsanering mede voortvloeit uit een weigering van het CJIB, kan dit convenant een belangrijke ontwikkeling voor het slagingspercentage blijken (Kamerstukken II 2006/07, 29 942, nr. 24, p. 5).

Het beeld van de minnelijke schuldhulpverlening en de rechter

De minnelijke schuldhulpverlening is tot stand gekomen door zelfregulering. Kredietbanken zijn als eerste schuldhulpverlening gaan aanbieden toen het marktaandeel van deze banken in de kredietverstrekking sterk afnam en het aantal mensen dat om hulp vroeg juist steeg. Sociale diensten en maatschappelijk werk instellingen zijn in de jaren tachtig structureel betrokken geraakt bij de uitvoering toen bleek dat voor een substantieel deel van hun cliënten hun schuldsituatie een belemmering vormde. Voor cliënten van sociale diensten vormde een problematische schuldsituatie een belemmering om in geval van werkeloosheid weer aan het werk te gaan; het zou immers financieel niets extra opleveren. Maatschappelijk werk instellingen realiseerden zich in dezelfde periode steeds beter dat financiële en psychosociale problemen een samengesteld geheel vormen en dat er voor een psychosociale oplossing ook een financiële oplossing nodig is.

Voor alle drie de typen organisaties geldt dat hun focus aanvankelijk gericht was op de cliënt. Zij positioneerden zich als vertegenwoordiger van de schuldenaar uit wiens naam zij crediteuren voorstelden om tot een regeling te komen. Deze opstelling werd onder meer ingevuld door crediteuren brieven te sturen waarin zij de persoonlijke situatie van de schuldenaar toelichten. In die brieven werd onder meer aandacht besteed aan de sociale situatie van iemand, de (financiële) vooruitzichten en redenen waarom een schuldregeling eigenlijk de enige optie is om uit de problemen te komen. Ten aanzien van de sociale situatie werd bijvoorbeeld beschreven dat de schuldenaar gescheiden was en alleen de zorg draagt voor twee kleine kinderen. Ten aanzien van de financiële situatie werd aangegeven of er mogelijkheden waren dat de schuldenaar zijn of haar vaste inkomsten zou vergroten (door bijvoorbeeld meer te gaan werken). In de afgelopen jaren hebben de meeste organisaties deze partijdige positie verlaten en zich gepositioneerd als een onafhankelijke neutrale intermediair. Bij veel crediteuren is dit beeld echter (nog) niet veranderd waardoor zij schuldhulpverleners nog steeds zien als vertegenwoordigers van schuldenaren.

Van de rechter hebben crediteuren daarentegen het beeld van een neutrale onafhankelijke beoordelaar. Dat betekent dat deze ook hún belangen in overweging neemt. Ook hebben zij het idee dat de rechter serieuzer beoordeelt of iemand wel te goeder trouw heeft gehandeld

dan de minnelijke schuldhulpverlenende organisaties doen. Dit alles telt des te zwaarder wanneer men als crediteur bijna altijd een (substantieel) deel van de vordering heeft moeten afschrijven. Kortweg gezegd: in de perceptie van de crediteuren voldoet de rechter in veel hogere mate aan de noodzakelijke voorwaarde van onpartijdigheid dan de minnelijke schuldhulpverlenende organisaties. Dit vormt voor een deel van de crediteuren dan ook één van de argumenten om een wettelijke schuldsanering te prefereren boven een minnelijke regeling.

Het effect van het grotere vertrouwen in de rechter op het beroep op de Wsnp is voor de rechterlijke macht een interessant gegeven. Onvoorzien blijkt de neutrale opstelling van de rechterlijke macht een oorzaak van het – door haar als onwenselijk beschouwde – groeiend beroep op de Wsnp. De stijging van het aantal Wsnp-zaken en de belasting daardoor van de rechterlijke macht was voor Recofa de belangrijkste aanleiding om in 2003 de noodklok te luiden bij de minister. Achteraf bezien draagt de gedegen uitvoering door de rechterlijke macht dus bij aan de ongewenste stijging van het aantal Wsnp-zaken.

Dat vertrouwen in (de uitvoering door) de rechterlijke macht een factor is die een rol speelt in het gedrag van crediteuren werd mij duidelijk toen ik in mijn onderzoek bij schuldhulpverlenende organisaties in dossiers uit 2000 brieven aantrof van crediteuren waarin zij schreven niet mee te willen werken aan het minnelijke voorstel omdat zij meer vertrouwen hadden in de uitvoering van de Wsnp door de rechter. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het denkbaar is dat het gegeven dat het financiële verschil tussen de twee regelingen doorgaans gering is, het belang van het vertrouwen in de rechter positief kan beïnvloeden.

5.2 Een empirische bevestiging

Het is niet makkelijk om precies vast te stellen welk van de bovengenoemde overwegingen in welke mate een rol spelen. Een poging daartoe vormde een enquête die ik uitvoerde. Zij leverde een indicatief inzicht op in deze (Jungmann e.a. 2004).

In een schriftelijke ondervraging van ruim 100 crediteuren luidde een van de vragen aan crediteuren: Welke aspecten spelen een rol in uw overweging om niet mee te werken aan een minnelijk schuldregelingsvoorstel? Omdat meerdere aspecten een rol kunnen spelen bij een weigering, konden de crediteuren ook meerdere antwoorden geven. De *meest genoemde* aspecten waren de volgende. Van de respondenten antwoordde 32% – onder meer – dat er door de minnelijke schuldhulpverlening te weinig aandacht wordt besteed aan de vraag of de schuldenaar wel te goeder trouw is geweest.

Van de respondenten antwoordde 31% – onder meer – dat de verwachte opbrengst van de voorgestelde regeling te laag is. Van de respondenten antwoordde 29% – onder meer – dat een minnelijke regeling te vrijblijvend is voor de schuldenaar ten opzichte van een wettelijke schuldsanering of beslag. Van de ondervraagde crediteuren zegt 8% nooit mee te werken aan minnelijke regelingen.

Op de vraag welke van de genoemde aspecten voor de crediteuren de *belangrijkste* rol speelt in de besluitvorming om niet mee te werken, wordt het meest frequent geantwoord dat de verwachte opbrengst van voorgestelde minnelijke schuldregelingen te laag is (19%). De één na belangrijkste rol in de afweging wordt ingenomen door (het tekort aan) aandacht voor de vraag of de schuldenaar te goeder trouw is geweest (20%). Op de derde plaats noemen zij dat minnelijke regelingen voor schuldenaren te vrijblijvend zijn t.o.v. een wettelijke schuldsanering of beslag (22%).

6 Huidige situatie

Het dalende slagingspercentage in het minnelijk traject en het stijgend beroep op de rechter hebben in zowel het minnelijk als het wettelijk traject tot beweging geleid. In deze paragraaf schets ik de belangrijkste actuele ontwikkelingen. Ik sluit af met een korte overweging over de te verwachten effecten.

6.1 Actuele ontwikkelingen in het minnelijk traject

In het minnelijk traject zijn er drie belangrijke ontwikkelingen aan te wijzen die een positief effect moeten hebben op het slagingspercentage: herintroductie van maatwerk in de uitvoering, certificering van de uitvoering en een convenant tussen de NVVK en het CJIB.

Herintroductie van maatwerk

De NVVK is zich gaan realiseren dat de bureaucrativering van de uitvoering een negatief effect heeft (gehad) op de ontwikkeling van het slagingspercentage. Om de uitval in het minnelijk traject te beperken en schuldenaren (weer) hulp op maat te gaan bieden, ontwikkelt zij momenteel een nieuw traject dat zij aanduidt met de naam 'stabilisatietraject'. Het treffen van een schuldregeling is niet langer het voornaamste doel van de hulpverlening. Daarvoor in de plaats wordt het stabiliseren van een problematische situatie het doel. Hierbij wordt er ruimte gecreëerd om maatwerk te leveren. Een stabilisatietraject kan op zichzelf staan, maar ook een voorportaal vormen voor een schuldregelingstraject. In de laatste situatie dient het stabilisatietraject ertoe een schuldenaar schuldregelingsklaar te maken opdat de kans van slagen groter is dan in de huidige situatie. De Gedragscode Schuldregeling blijft van kracht in het schuldregelingstraject.

Certificering van de uitvoering

In paragraaf vijf beschreef ik dat er crediteuren zijn die meer vertrouwen hebben in de rechter dan in de uitvoerders van minnelijke schuldhulpverlening en dat zij daarom wettelijke schuldsaneringen prefereren boven de minnelijke variant. Om de grote diversiteit in werkwijze en kwaliteit tussen minnelijke schuldhulpverlenende organisaties te beperken wordt er momenteel geprobeerd om te komen tot een stelsel van vrijwillige certificering. Mocht dit niet lukken, dan kan dankzij een wijziging van de Wet op het consumentenkrediet (Wck) certificering worden afgedwongen.²⁰ Certificering kan een instrument zijn om het vertrouwen van crediteuren in de uitvoering van het minnelijk traject te vergroten.

²⁰ Deze wijziging is een gevolg van een amendement dat is ingediend en aangenomen door de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de voorgestelde wijzigingen van de Wsnp in november 2006. De wijziging houdt in dat in artikel 48 van de Wet op het consumentenkrediet wordt opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat voor het verrichten van schuldbemiddeling een certificaat is vereist (Kamerstukken 2006/07, 29 942, nr 32).

Convenant NVVK en CJIB

Zoals ik reeds beschreef in paragraaf vijf is er momenteel een convenant in voorbereiding tussen de NVVK en het CJIB. Dit moet leiden tot frequente medewerking van het CJIB aan minnelijke regelingen. Aangezien een derde van de verzoeken om een wettelijke schuldsanering mede voortvloeit uit een weigering van het CJIB, kan dit convenant een belangrijke ontwikkeling voor het slagingspercentage blijken (Kamerstukken II 2006/07, 29 942, nr. 24, p. 5).

6.2 Actuele ontwikkelingen in het wettelijk traject

In het voorjaar van 2003 hebben de rechters die betrokken zijn bij de uitvoering van wettelijke schuldsaneringen de noodklok geluid bij de minister van Justitie. Het aantal verzoeken steeg te hard en de zaken zijn te bewerkelijk. De hulpkreet van de rechters, klachten van bewindvoerdere en de wetsevaluatie van de Wsnp (Jungmann e.a. 2001) vormden voor het ministerie de aanleiding om in december 2004 een voorstel voor wetwijzigingen bij de Tweede Kamer in te dienen (Jungmann 2006:147-149). Op 31 oktober 2006 heeft de Tweede Kamer de behandeling hiervan afgerond. Als de behandeling door de Eerste Kamer gaat zoals beoogd, dan kunnen de wetwijzigingen per 1 juli 2007 in werking treden.

In het wetsvoorstel staan twee doelstellingen centraal: de toepassing van wettelijke schuldsaneringen beperken en de procedure vereenvoudigen (Kamerstukken II, 2004/05, 29 942, nr. 3). Een stijging van het slagingspercentage van minnelijke schuldhulpverlenende organisaties is weliswaar geen centrale doelstelling, maar wordt wel expliciet benoemd in de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II, 2004/05, 29 942, nr. 3, p. 12). Van alle voorgestelde wijzigingen zijn er drie die direct een positief effect moeten hebben op de ontwikkeling van het slagingspercentage. Dit zijn de invoering van een gedwongen schuldregeling, de opschorting van ontruimingsvonnissen en het door de Tweede Kamer ingebrachte en aangenomen amendement om in de Wsnp een nieuw artikel (art. 287b) op te nemen dat regelt dat er in het minnelijk traject een moratorium mogelijk is (Kamerstukken II 2006/07, 29 942, nr. 34).

6.3 De te verwachten effecten

Bij de inwerkingtreding van de Wsnp was niet voorzien dat het slagingspercentage in het minnelijk traject verder zou dalen en het beroep op de rechter zo zou toenemen. Voorzichtigheid bij uitspraken over te verwachten effecten is hier dan ook gepast. Desondanks waag ik mij toch aan een voorzichtige overweging, gebaseerd op de opgedane kennis over de factoren die een rol spelen bij de daling van het slagingspercentage in de

afgelopen jaren. De interventies van de Tweede Kamer om certificering in het minnelijk traject af te dwingen en haar te voorzien van een moratorium zijn volgens mij van groot belang. De certificering kan een belangrijke rol spelen bij het winnen van het crediteurenvertrouwen en het moratorium kan voor het minnelijk traject beschouwd worden als een eerste stap richting 'equality of arms' in de concurrentiestrijd met het wettelijk traject. Naarmate het instrumentarium dat het minnelijk traject tot haar beschikking heeft meer lijkt op dat van het wettelijk traject, wordt de veelheid aan overwegingen van crediteuren om de rechter te prefereren teruggebracht. Dit biedt ruimte om het crediteurengedrag meer te gaan sturen door enkele significante prikkels (te introduceren). Of het wenselijk is dat het minnelijk traject hierdoor juridiseert is overigens een tweede. In de Memorie van Toelichting op de voorgestelde wetswijzigingen wordt de verwachting uitgesproken dat de gedwongen schuldregeling een belangrijke bijdrage zal leveren aan de ontwikkeling van het slagingspercentage; dankzij de dwang van de rechter moeten er veel meer minnelijke regelingen tot stand komen.

In mijn proefschrift ben ik sceptisch over de praktische toepasbaarheid van deze nieuwe schuldregeling (Jungmann 2006:149-153). Ik vraag mij nog steeds af of de grotere zekerheden die een wettelijke schuldsanering aan crediteuren biedt niet een voldoende geldige reden zijn om medewerking aan een minnelijke regeling te weigeren.²¹

Ten slotte. De recente ontwikkelingen in het minnelijk en wettelijk traject stemmen tot enig optimisme. Ten aanzien van belangrijke factoren zoals de uitvoeringspraktijk van de minnelijke schuldhelpverlening en het vertrouwen in de rechter, vinden er veranderingen plaats die in potentie kunnen bijdragen aan een stijging van het slagingspercentage. Wellicht zijn deze ontwikkelingen sterk genoeg dat een gedwongen schuldregeling niet eens nodig zal zijn als extra instrument. Ik hoop in de eerste plaats voor de betrokken schuldenaren dat de hier beschreven ontwikkelingen leiden tot de gewenste stijging van het slagingspercentage. En als dat gebeurt, dan zal dat automatisch het gewenste drukkende effect hebben op het beroep op de rechter. Want het ideaal blijft vooralsnog de rechter als 'stok achter de deur'.

21 Dit mede in het licht van een arrest van de Hoge Raad uit 2005 waarin zij uitspreekt dat crediteuren slechts onder zeer bijzondere omstandigheden kunnen worden gedwongen (arrest HR LJN:AT7799, C04/144HR).

Literatuur

- Beekmans, M.L.J.M., N.E.T. Nieboer & C. van der Werf (1996),
Beslaglegging op loon of uitkering. Evaluatie van de beslagvrije voet. Research voor Beleid, Leiden
- Brand, A. (1989)
Minima en schulden in de Maasstad. Gemeentelijke Sociale Dienst Rotterdam, Rotterdam
- Burke, J.P. (1986)
Bureaucratic responsibility. Johns Hopkins University Press, Baltimore
- Caplovitz, D (1963)
The poor pay more, consumer practices of low-income families. The free press, New York
- D'Anjou, L.J.M. (1986),
Actoren en factoren in het wetgevingsproces, een empirische theorie over de totstandkoming van wetgeving.
Tjeenk Willink, Deventer
- Deben, L., J. Godschalk & C. Huijsman (1992),
Dak- en thuislozen in Amsterdam en elders in de randstad. Bureau stedelijke netwerken (Programmacommissie
stedelijke netwerken 41) Utrecht
- De Greef, M.H.G., J.H. Kempenaar, L.J. Middel, M.F. Ringers, W.van Rossum & H.G.W. Welling (1989),
De schuldhulpverlening aan particuliere huishoudens in Nederland, Vakgroep Welzijnsbeleidsvraagstukken,
Groningen
- De Greef, M.H.G. (1992),
Het oplossen van problematische schulden; een analyse van de invloed van hulpverlening, interorganisationele
samenwerking en huishoudkenmerken op de effectiviteit van schuldregelingen. Rijksuniversiteit Groningen,
Groningen
- Dessart, W.C.A.M, A.A.A. Kuylen & T. de Vries (1982),
Ja, nee, geen lening. Oorzaken, omvang en achtergronden van problematische schuldsituaties.
SWOKA onderzoeksrapport nr. 17, Den Haag
- Engbersen, G. & R. Van der Veen (1987),
Moderne armoede: overleven op het sociaal minimum: een onderzoek onder 120 Rotterdamse huishoudens.
Stenfert Kroese, Leiden
- Geul, A. (red.) (2002),
Beleid in uitvoering. Problemen en remedies, Lemma, Utrecht
- Gras, F. A.J. (1991),
'Privaatrecht en problematische schulden; de nieuwe gerechtigheidsgedachte in het burgerlijk vermogensrecht.'
Themis, nr 9, p. 427-442
- Griffiths, M. (2000), 'The sustainability of consumer credit growth in late twentieth century Australia.'
Journal of consumer studies & home economics, nr. 24, p. 23-33

Huls, N.J.H. (1992),

De ambtenaar als bespeler van de politieke opinie. W.J. Witteveen, H.D. Stout & M.J. Trappenburg (1992),
Het bereik van de wet. p.181-200 Tjeenk Willink, Zwolle

Huls, N.J.H. (1999),

Make my day; een rechtssociologische herwaardering van faillissementswaarden. Oratie Leiden, Kluwer, Deventer

Insol International (2001),

Consumer debt report, report of findings and recommendations, London IVA/Universiteit Tilburg (2006) Monitor
Wsnp, Tilburg

Janssen, J., A. Kersten & H.J.J.M. Vermeulen (1999),

Problematische schulden; zicht op het onzichtbare, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag

Jungmann, N. E. Niemeijer & M. ter Voert (2001),

Van schuld naar schone lei. Evaluatie wet schuldsanering natuurlijke personen, nr.190 Wodc, Den Haag

Jungmann, N., N.J.H. Huls, B. ter Kuile (2004)

Onbekend maakt onbemind, onderzoek naar de overwegingen van crediteuren bij minnelijke schuldregelings-
voorstellen. NVVK, Almere

Jungmann N. (2006)

De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject (diss) Leiden University Press, Leiden

Kamerstukken II, 1982/83, 17 789, nr. 3 (Memorie van toelichting Wetsvoorstel Wbleu)

Kamerstukken II, 1992/93, 22 969, nr. 3 (Memorie van toelichting Wsnp)

Kamerstukken 2006/07, 29 942, nr. 23 (Wetswijzigingen Wsnp)

Kersten, A., G. Jehoel-Gijsbers & A. van Heertum (1997),

Schuldregeling en beslag; een onderzoek naar de gevolgen van schuldregeling en beslag voor recidive en voor
arbeidsparticipatie. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag

Millar, C. & A. Moran (1990),

'Credit: the consumer perspective' Journal of consumer studies and home economics, nr. 14, p. 296-275

Motivaction (2005),

Maatschappelijke barometer. De begroting van het volk. (Enquête gehouden ten behoeve van netwerk uitzending
28 september 2005), Amsterdam

Oude Engberink, G.L.M. (1984),

Minima zonder marge. Balans van de sociale minima in tien gemeenten. GSD Rotterdam, Rotterdam

Oude Engberink, G.L.M. (1987),

Minima zonder marge, de balans drie jaar later. GSD Rotterdam, Rotterdam

Research voor Beleid (2000),

De Wet schuldsanering natuurlijke personen; effecten op de minnelijke schuldregelingen en het instrumentarium
van gemeenten, Research voor Beleid, Leiden

SCP (1995)

Sociale en culturele verkenningen 1995, Den Haag

Segaar, J.W. (1982),

50 jaren gemeentelijk volkskrediet. NVVK, Almere

Update februari 2000 (www.wsnp.rvr.org)

Van der Veen, R. (1990)

De sociale grenzen van beleid: een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid. Stenfert Kroese, Leiden

Valkhof, J. (1938),

Een eeuw rechtsontwikkeling. De vermaatschappelijking van het Nederlandsche privaatrecht sinds de codificatie, Amsterdam

Vermeulen, H., H.J. Dirven, A. Kersten & R. Euwals (1992),

Financiële problemen, schulden en problematische schuldsituaties in Nederland. Omvang, verdeling, determinanten en dynamiek. Vuga, Den Haag

Verschoof, R.J. (1998),

Schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen Nederlands Instituut voor het Bank- en Effectenbedrijf, NIBE bankjuridische reeks 36, Amsterdam

Colofon

Redactieadres

Redactie Rechtstreeks
Raad voor de rechtspraak
Afd. Ontwikkeling
Postbus 90613
2509 LP Den Haag
E-mail: rechtstreeks@rechtspraak.nl

Ontwerp

Koeweiden Postma, Amsterdam

Druk

Spinhex & Industrie, Amsterdam

Oplage

4000 exemplaren

Toezending

Rechtstreeks wordt gratis toegezonden aan hen die tot de doelgroep behoren. Zij die menen voor toezending in aanmerking te komen worden verzocht hun naam, postadres en hun functie kenbaar te maken aan de redactie (zie redactieadres).

ISSN 1573-5322

© Staat der Nederlanden (Raad voor de rechtspraak)

Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, in een voor anderen toegankelijk gegevensbestand worden opgeslagen of worden openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad voor de rechtspraak. De toestemming wordt hierbij verleend voor het veeelvoudigen, in een gegevensbestand toegankelijk maken of openbaar maken waarvoor geen geldelijke of andere tegenprestatie wordt gevraagd en ontvangen en waarbij deze uitgave als bron wordt vermeld.