

# Quick scan naar de toegankelijkheid van de Wsnp

Den Bosch, februari 2020

# Inhoudsopgave

1.	Inleiding .....	2
	Aanleiding voor deze Quick scan.....	2
	Onderzoeksvragen.....	2
	Methode van onderzoek .....	3
	Bronnen .....	3
	Indeling document.....	3
2.	Factoren die van invloed zijn op de toegankelijkheid van de Wsnp .....	4
	Bevindingen "Quick scan belemmeringen toegang tot de Wsnp 2011" .....	4
	Bevindingen "Quick scan oorzaken dalende instroom in de Wsnp 2013".....	5
	Bevindingen in de 13e Monitor Wsnp n.a.v. het onderzoek naar 'Verschillen tussen rechtbanken in het toelatingsbeleid'.....	6
3.	Het rapport van Bureau Berenschot 'Aansluiting gezocht!' .....	8
4.	Wsnp-gerelateerde aanbevelingen uit het visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak .....	9
5.	Zienswijze van Bureau Wsnp op de conclusies en aanbevelingen.....	10
6.	Wat wordt er vanuit Bureau Wsnp gedaan? .....	16
	Voor de burgers en schuldhulpverleners .....	16
	Voor de beroepsgroep .....	16
	Bijlage 1: Cijfermatige ontwikkelingen, gegevens uit de Monitor Wsnp.....	17
	Bijlage 2: Activiteiten van Bureau Wsnp .....	24

# 1. Inleiding

## ***Aanleiding voor deze Quick scan***

Het aantal verzoeken voor toelating in de Wsnp neemt sinds 2012 alleen maar af en is nu tot een absoluut dieptepunt gekomen. In 2018 werden er al minder schuldenaren toegelaten dan in 1999, het eerste jaar van de Wsnp, en in 2019 is dit aantal nog verder gezakt tot 4.637 zaken.

Begin 2019 heeft Bureau Berenschot op verzoek van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een verkenning uitgevoerd met de bedoeling meer inzicht te krijgen in de oorzaken van de daling van de instroom in de Wsnp en eventueel passende maatregelen te nemen. Op 26 april 2019 is het rapport 'Aansluiting gezocht!' opgeleverd.

Met een brief aan de Tweede Kamer d.d. 12-09-2019 heeft de staatssecretaris gereageerd op het rapport 'Aansluiting gezocht'. In deze brief schrijft de staatssecretaris dat de minister van Rechtsbescherming aan Bureau Wsnp van de Raad voor Rechtsbijstand zal vragen om een *Quick scan* uit te voeren t.a.v. *"concrete aanbevelingen voor de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de Wsnp, met inachtneming van de in het visiedocument "schuldenproblematiek en rechtspraak" door de Raad voor de Rechtspraak gedane aanbevelingen"* (blz. 30 en 31 van het visiedocument).

Bureau Wsnp is het kenniscentrum voor de werking van de Wsnp en zij voert, in opdracht van de minister van Justitie en Veiligheid, enkele onderdelen uit van de Wsnp. Bureau Wsnp grijpt deze Quick scan ook aan om te kijken welke rol zij kan spelen in het verbeteren van de toegang tot de Wsnp en bij welke initiatieven zij kan aansluiten.

## ***Onderzoeksvragen***

De onderzoeksvragen voor deze Quick scan luiden daarom als volgt:

1. Welke factoren zijn van invloed op de toegankelijkheid (bereikbaarheid) van de Wsnp?
2. Welke conclusies in relatie tot de toegankelijkheid van de Wsnp komen uit het onderzoek van Bureau Berenschot en welke aanbevelingen komen uit het visiedocument van de Raad voor de Rechtspraak?
3. Wat is de visie van Bureau Wsnp op deze aanbevelingen?
4. Welke van de aanbevelingen kunnen binnen een redelijke termijn geëffectueerd worden en wat zijn hiervan de uitvoeringsconsequenties?

## **Methodie van onderzoek**

In samenspraak met de opdrachtgever wordt deze Quick scan uitgevoerd als een samenvattend onderzoek, gezien al het nog actueel zijnde onderzoeksmateriaal en gegevens die voor handen zijn. Bureau Wsnp geeft haar visie op de conclusies en aanbevelingen uit de eerdere onderzoeken en zal ook zelf een aantal aanbevelingen doen.

## **Bronnen**

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen wordt het aantal te raadplegen bronnen beperkt tot:

1. Rapport '*Quick scan belemmeringen toegang tot de Wsnp*', d.d. maart 2011, Bureau Wsnp.
2. Monitor Wsnp over het jaar 2013 (hoofdstuk 7 '*Quick scan oorzaken dalende instroom in de Wsnp*'), d.d. 2014, Bureau Wsnp.
3. Monitor Wsnp over het jaar 2016 (hoofdstuk 7 '*Verschillen tussen rechtbanken in het toelatingsbeleid*'), d.d. 2017, Bureau Wsnp
4. Rapport '*Aansluiting gezocht!*', d.d. 26-04-2019, Bureau Berenschot.
5. Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak, d.d. februari 2019, Raad voor de Rechtspraak.

## **Indeling document**

In hoofdstuk twee zal eerst een schets worden gegeven van de bevindingen uit de onderzoeken die in de afgelopen jaren door Bureau Wsnp van de Raad voor Rechtsbijstand zijn uitgevoerd, te weten de Quick scan in 2011 naar belemmeringen in de toegang tot de Wsnp, de Quick scan in 2013 naar de oorzaken van de dalende instroom in de Wsnp en het onderzoek naar de verschillen tussen rechtbanken in hun toelatingsbeleid in de Monitor Wsnp van 2016. Aansluitend zullen in hoofdstuk drie de conclusies besproken worden uit het rapport van Bureau Berenschot '*Aansluiting gezocht!*' en in hoofdstuk vier de aanbevelingen uit het visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak van de Raad voor de Rechtspraak.

In hoofdstuk vijf geeft Bureau Wsnp haar visie op de genoemde conclusies en aanbevelingen en gaat zij in op welke aanbevelingen volgens haar het meeste effect hebben en op korte termijn gerealiseerd kunnen worden. In hoofdstuk zes tenslotte beschrijft zij welke activiteiten zij zelf al heeft ontplooid om de doorstroom vanuit het minnelijke traject én de instroom in de Wsnp te verbeteren en gaat zij in op de gevolgen voor de beroepsgroep.

In bijlage één vindt u tabellen en grafieken ter onderbouwing van de cijfers. In bijlage twee vindt u een opsomming van alle activiteiten die Bureau Wsnp in de afgelopen periode heeft uitgevoerd ter bevordering van de instroom in de Wsnp.

## **2. Factoren die van invloed zijn op de toegankelijkheid van de Wsnp**

Sinds 2012 zien we een daling van de instroom in de Wsnp, zie bijlage één. Tegelijkertijd blijkt uit de cijfers van de NVVK niet dat het aantal minnelijke schuldregelingen dusdanig is toegenomen dat hiermee de daling kan worden verklaard.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vermeldt in haar brief van 22 mei 2018 over de brede schuldenaanpak, dat er nog steeds 1,4 miljoen huishoudens zijn met risicovolle (840.000) of problematische (540.000) schulden. Dit betekent dat een (groot) deel van de huishoudens geen hulp krijgt bij het regelen van de schulden.

Er zijn de afgelopen jaren verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de schuldenproblematiek in Nederland. Ook Bureau Wsnp van de Raad voor Rechtsbijstand heeft onderzoek gedaan naar de oorzaken van de daling van de instroom in de Wsnp.

### ***Bevindingen "Quick scan belemmeringen toegang tot de Wsnp 2011"***

In 2011 is er een Quick scan uitgevoerd naar belemmeringen in de toegang tot de Wsnp.

De belangrijkste bevinding uit deze Quick scan was dat er twee belangrijke risicofactoren bleken te zijn, namelijk:

1. De *diversiteit in werkwijze*, zowel van de rechtbanken als ook van de uitvoerders van het minnelijke traject.
2. De *communicatie* tussen de verschillende actoren binnen de uitvoeringspraktijk van de schuldhulpverlening, als ook de communicatie tussen het minnelijke traject en de rechtbanken.

#### ***Ad. 1 Diversiteit in werkwijze.***

Bij verschillen in werkwijze van gemeenten kun je denken aan de selectie aan de poort, waarbij gemeenten bepaalde doelgroepen uitsluiten van schuldhulpverlening. Daarnaast komt het ook voor dat er vertraging optreedt in de start van het minnelijke traject doordat schuldenaren lange tijd in een zogenaamde stabilisatiefase blijven.

Bij rechtbanken zie je verschillen in de mate van toewijzing van een verzoek Wsnp wanneer een artikel 285 Fw-verklaring<sup>1</sup> ontbreekt of wanneer het minnelijke traject niet (geheel) is doorlopen. Verder zien we ook verschillen in de eisen die rechtbanken stellen aan de (kwaliteit van de) informatie die vooraf moet worden aangeleverd.

### Ad. 2 Communicatie.

De communicatie tussen het minnelijke traject en de rechtbanken verliep niet soepel. Vaak was het voor de schuldhulpverlening bijvoorbeeld onduidelijk waarom een verzoek niet-ontvankelijk werd verklaard of waarom een verzoek werd afgewezen. De informatievoorziening vanuit de rechtbank kon beter. Ook de beeldvorming over en weer speelde een rol.

## **Bevindingen "Quick scan oorzaken dalende instroom in de Wsnp 2013"**

In 2013 heeft de Raad voor Rechtsbijstand in haar Monitor Wsnp opnieuw een Quick scan uitgevoerd naar oorzaken van de dalende instroom in de Wsnp (zie Monitor Wsnp 10e meting).

Uit de cijfers bleek dat de daling maar voor een klein deel kon worden verklaard door een strenger toelatingsbeleid van de rechtbanken. Dit betekende dat de dalende instroom voor een groot deel werd veroorzaakt door een stagnerende doorstroom vanuit het minnelijke traject.

Uit de Quick scan bleek dat een aantal factoren van invloed zijn op deze doorstroom:

### *1. Een strenger toelatingsbeleid van gemeenten.*

Sinds de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in juli 2012, bleken de gemeenten een strenger toelatingsbeleid voor het minnelijk traject te hanteren.

Voor de Quick scan zijn 60 gemeentelijke beleidsplannen onderzocht op welke uitsluitingsgronden er toen waren. Hieruit bleek dat er grote verschillen waren tussen gemeenten. Zo werd er bijvoorbeeld heel verschillend omgegaan met het bezit van een eigen woning of met zzp'ers.

Verder bleek ook regelmatig het gedrag van de schuldenaar een reden voor uitsluiting van schuldhulpverlening. Er was dan sprake van een verschil tussen de verwachtingen van schuldhulpverleners en de capaciteiten van schuldenaren. Voor een deel van de schuldenaren met een lage zelfredzaamheid bleek de drempel te hoog om zich aan alle afspraken te houden en alle benodigde informatie aan te leveren.

---

<sup>1</sup> Een artikel 285 Fw-verklaring is een verplichte bijlage bij het toelatingsverzoek. Het verwijst naar de verklaring die de gemeente afgeeft op het moment dat er geen reële mogelijkheden zijn om een minnelijke regeling tot stand te brengen.

2. *Een toename van mogelijkheden om een minnelijke regeling tot stand te brengen.*

Hierbij kan gedacht worden aan de invoering van het moratorium en het dwangakkoord, maar ook aan een toename van het aantal door de Nvvk afgesloten convenanten met schuldeisers.

3. *Een toename van beschermingsbewind.*

Steeds meer mensen met problematische schulden gingen een beroep doen op beschermingsbewind. Er werd beschermingsbewind geregeld om de schulden te stabiliseren en de omvang van de problematische schulden te beperken of zo mogelijk te verminderen. Beschermingsbewind werd steeds meer gezien als alternatief voor schuldhulpverlening.

### ***Bevindingen in de 13e Monitor Wsnp n.a.v. het onderzoek naar 'Verschillen tussen rechtbanken in het toelatingsbeleid'***

In de 13<sup>e</sup> Monitor Wsnp, met cijfers over 2016, is onderzoek gedaan naar de verschillen tussen rechtbanken in het toelaten van schuldenaren in de Wsnp.

Uit dit onderzoek komt een zevental mogelijke verklaringen naar voren voor de verschillen tussen de rechtbanken:

1. *Wijze van afhandeling van de pro forma Wsnp-verzoeken.*  
Het gaat hierbij om de Wsnp-verzoeken die worden gevoegd bij een moratorium of een dwangakkoord. Rechtbanken registreren deze verzoeken die inhoudelijk niet meer worden behandeld verschillend; als een afgewezen verzoek, een niet-ontvankelijk verzoek of als een ingetrokken verzoek.
2. *Verschillen in compleetheid van de artikel 285 Fw-verklaring.*  
Hier bleek dat rechtbanken verschillende eisen stellen aan de informatie die aangeleverd moet worden, maar ook dat er grote verschillen blijken te zijn in de kwaliteit van de aangeleverde verzoekschriften.
3. *Verschillen in de soort en de mate van saneringsrijpheid van de schuldenaar.*  
Hiermee wordt bedoeld de inschatting in hoeverre schuldenaren de verplichtingen in de Wsnp kunnen nakomen. Deze verschillen hebben te maken met de achtergrond kenmerken van schuldenaren, bijvoorbeeld of er sprake is van grote stedenproblematiek, zoals verslavingsproblematiek.
4. *Beschikbare informatie over de situatie van de schuldenaar.*  
Hierbij gaat het om de mate waarin rechtbanken zelf actief op zoek gaan naar achtergrondinformatie om een beter beeld van de situatie van de schuldenaar te krijgen.

5. *Toewijzing met of zonder zitting.*

Er zijn rechtbanken waar altijd een toelatingszitting wordt gehouden, maar er zijn ook rechtbanken waar alleen een zitting wordt gehouden wanneer na bestudering van de stukken behoefte is om vragen te stellen.

6. *Verschillende opvattingen over de bedoeling van de Wsnp.*

Er bleken verschillen te zijn in de manier waarop er naar de Wsnp wordt gekeken. Sommige rechtbanken zien dit als een kans op een nieuwe start en andere rechtbanken meer als een manier om boete te doen voor eerder gemaakte fouten.

7. *Het regime bij het hof waar men onder valt.*

De rechters kunnen hun beslissingsgedrag aanpassen wanneer hun besluit regelmatig door het Hof wordt vernietigd.



### **3. Het rapport van Bureau Berenschot 'Aansluiting gezocht!'**

In opdracht van het Ministerie van SZW heeft Bureau Berenschot begin 2019 een verkenning uitgevoerd naar de oorzaken van de daling van het aantal instromers in de Wsnp zodat indien nodig passende maatregelen genomen kunnen worden.

In het rapport worden de volgende eindconclusies verwoord:

1. De gemeentelijke schuldhulpverlening is een lappendeken: grote kwaliteitsverschillen, grote verschillen in wat gemeenten ambiëren en investeren en grote verschillen in uitvoering. Focus ligt op gedragsverandering, niet op een schuldenvrije toekomst.
2. Het ontbreekt aan betrouwbaar cijfermateriaal om de werking van de minnelijke schuldhulpverlening sluitend en compleet in beeld te brengen. Dit ontnemt stakeholders de mogelijkheid om echt te sturen op de effectiviteit van de minnelijke schuldhulpverlening.
3. Het ontbreekt aan een helder kader waar schuldenaren bij gemeenten op mogen rekenen. Het minnelijk traject is onaantrekkelijk en/of ontoegankelijk voor schuldenaren en voorziet niet in een snelle doorstroom naar een minnelijke regeling met kwijtschelding.
4. Bij veel gemeenten en het Rijk ontbreekt een handhavingskader op schuldhulpverlening in het kader van de Wgs of is dit diffuus.
5. Door afname van de toestroom bereikt de uitvoering van de Wsnp een kritische omvang, voor wat betreft de beschikbaarheid van Wsnp-bewindvoerders.
6. Het stelsel is weinig dwingend richting wensgedrag van schuldeisers. Prikkel in de Wsnp voor schuldeisers om wettelijke trajecten te voorkomen, lijken voor een deel van de schuldeisers nog steeds niet voldoende te werken.
7. Aan de autonomie van zowel gemeenten als schuldeisers wordt in het stelsel een heel groot belang toegekend. De daaruit voortvloeiende gemeentelijke autonomie en de lappendeken in de uitvoering van de minnelijke schuldhulpverlening, wrekt zich in het vinden van oplossingen voor het schuldenprobleem. Dit hangt samen met de hele wordingsgeschiedenis van het stelsel.

## **4. Wsnp-gerelateerde aanbevelingen uit het visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak**

In februari 2019 heeft de Werkgroep schulden en rechtspraak het visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak uitgebracht. De rechtspraak maakt zich zorgen over de grote groep burgers die zich moeilijk staande kan houden. Zij richt zich in dit document op burgers met schulden en hoe hun positie verbeterd kan worden.

De werkgroep constateert dat de informatievoorziening voor de burger kan worden verbeterd en stelt voor een schuldenfunctionaris in te stellen. Deze functionaris kan de schuldenaar voorlichten over gerechtelijke procedures en het treffen van een regeling, en daarnaast kan hij/zij informatie geven over hulpverlenende instanties.

Verder zou de werkgroep graag zien dat er een schuldenrechter wordt aangesteld die in een vroeg stadium kan ingrijpen. Het gaat dan om een rechter die specifieke kennis heeft van met name het insolventierecht en schuldenbewind. Deze rechter heeft de mogelijkheid om betalingsregelingen te treffen en verplichtingen op te leggen zoals budgetbeheer.

Het visiedocument sluit af met een lijst van 18 concrete aanbevelingen, waaronder diverse suggesties voor wijziging van wet- en regelgeving. De aanbevolen (wets-)aanpassingen inzake de wettelijke schuldsanering zijn:

1. De rechter die het toelatingsvonnis uitspreekt, zal ook de rechter-commissaris zijn tijdens de Wsnp.
2. Verkorting van de goede trouwtoets (art. 288 lid 1 onder b Fw) van vijf naar twee jaar. Hierdoor zal de hardheidsclausule minder vaak worden toegepast. Bij toelating met toepassing van de hardheidsclausule (art. 288 lid 3 Fw) wordt er een gemotiveerd vonnis gewezen, waartegen hoger beroep open moet staan voor schuldeisers.
3. Aanpassing van de tienjaarstermijn (art. 288 lid 2 onder d Fw) van imperatief naar facultatief.
4. Versoepeling van de toegang door het niet vereisen van een artikel 285 Fw-verklaring wanneer aantoonbaar langere tijd budgetbeheer of beschermingsbewind heeft bestaan en voldoende vast is komen te staan dat een betalingsregeling niet tot de mogelijkheden behoort.
5. Ter bevordering van de rechtseenheid: publicatie van uitspraken waarbij de hardheidsclausule is toegepast, de rechter direct bij aanvang een langere termijn heeft bepaald of de rechter afwijkt van de tienjaarstermijn.

## 5. Zienswijze van Bureau Wsnp op de conclusies en aanbevelingen

Bureau Wsnp kan zich vinden in de conclusies die komen uit het onderzoek van Bureau Berenschot en zij ondersteunt ook het initiatief van de Rechtspraak om te kijken naar mogelijkheden om de doorstroom vanuit het minnelijke traject en de toegang tot de Wsnp te verbeteren.

In het rapport van Berenschot heeft één conclusie betrekking op de Wsnp. Dit is de conclusie dat door de afname van de toestroom in de Wsnp de uitvoering van de Wsnp een kritische omvang bereikt, voor wat betreft de beschikbaarheid van Wsnp bewindvoerders. Bureau Wsnp ziet dat de daling van de instroom inderdaad gevolgen heeft, nl. dat er bewindvoerders zijn die gaan afbouwen, die helemaal stoppen of die andere werkzaamheden naast de Wsnp oppakken. Op dit moment is er nog geen sprake van een kritisch aantal bewindvoerders, er zijn (nu nog) ruim voldoende bewindvoerders voorhanden.

Wat wel speelt is dat de beroepsgroep steeds kleiner wordt, al jaren vrijwel geen doorstroming kent en door het geringe aantal aanvragen en beperkte financiële middelen moeite kan gaan krijgen de vakkennis op peil te houden.

Ontegengesteld zien we dat de bewindvoerders passie hebben voor hun vak, hun vakkennis willen delen met professionals in het minnelijk traject om obstakels te beslechten en compassie hebben met de mens achter de schulden.

Het visiedocument van de Rechtspraak noemt een aantal aanbevelingen die betrekking hebben op de Wsnp. Hieronder gaat Bureau Wsnp kort in op deze aanbevelingen en geeft zij haar zienswijze hier op. Aansluitend heeft Bureau Wsnp zelf nog een aantal aanbevelingen.

Bij elke aanbeveling wordt vermeld welk effect zij hiervan verwacht.

1. *De rechter die het toelatingsvonnis uitspreekt, zal ook de rechter-commissaris zijn tijdens de Wsnp.*  
Van deze aanbeveling verwacht Bureau Wsnp weinig effect op de instroom in de Wsnp, maar zij verwacht wel dat dit een positief effect heeft op een goed verloop van de regeling.
2. *Verkorting van de goede trouwtoets van vijf naar twee jaar.*  
Bureau Wsnp verwacht dat het verkorten van deze termijn zeker effect kan hebben op de instroom in de Wsnp. Een groep schuldenaren die hier bijvoorbeeld baat bij kan hebben zijn ex-ondernemers waarvan het verzoek regelmatig wordt afgewezen wanneer de goede trouw afwezig is omdat er geen cijfers beschikbaar zijn.
3. *Aanpassing van de tienjaarstermijn (art. 288 lid 2 onder d Fw) van imperatief naar facultatief.*

Van deze aanbeveling verwacht Bureau Wsnp weinig effect, aangezien uit eerder onderzoek in de Monitor Wsnp (2e meting in 2005, 6e meting in 2009 en opnieuw in de 11e meting in 2014) blijkt dat de recidive laag ligt. Hoewel facultatief maken betekent dat er meer maatwerk mogelijk wordt, geeft Bureau Wsnp er toch de voorkeur aan de termijn imperatief te houden, omdat de kans bestaat dat de uniformiteit tussen de rechtbanken hierdoor afneemt en er weer richtlijnen opgesteld moeten worden. Om de tienjaarstermijn toch wat te versoepelen, voelt zij meer voor een verkorting van de imperatieve termijn naar bijvoorbeeld 5 jaar.

4. *Versoepeling van de toegang tot de Wsnp door het niet vereisen van een artikel 285 Fw-verklaring wanneer aantoonbaar langere tijd budgetbeheer of beschermingsbewind heeft bestaan en/of voldoende vast is komen te staan dat een betalingsregeling niet tot de mogelijkheden behoort en/of er (daarvoor) geen afloscapaciteit is.*

Van deze aanbeveling verwacht Bureau Wsnp een groot effect. Er wordt schuldenaren op deze manier een andere route geboden om toegang te krijgen tot de Wsnp.

5. *Ter bevordering van de rechtseenheid: publicatie van uitspraken waarbij de hardheidsclausule is toegepast, de rechter direct bij aanvang een verlenging van de looptijd van de Wsnp regeling heeft bepaald of de rechter afwijkt van de tienjaarstermijn.*

Op dit moment worden nog lang niet alle uitspraken gepubliceerd. Door meer uitspraken te publiceren, verwacht Bureau Wsnp dat er meer uniformiteit kan worden bereikt in het toelatingsbeleid tussen rechtbanken.

Naast deze 5 aanbevelingen worden er in het visiedocument nog twee voorstellen besproken, te weten de schuldenfunctionaris en de schuldenrechter.

6. *Het inzetten van een schuldenfunctionaris bij de rechtbank.*

Het aanwezig zijn van een functionaris op de rechtbank, die een schuldenaar informatie kan geven over de mogelijkheden voor het treffen van een regeling, ziet Bureau Wsnp als een goede mogelijkheid om burgers in een vroeg stadium te informeren en daardoor sneller op weg te helpen richting de juiste hulp.

Bureau Wsnp denkt dat deze aanbeveling een positief effect kan hebben en zij is graag bereid om mee te denken over de invulling van de rol van deze functionaris en hier zo mogelijk ook een bijdrage aan te leveren.

7. *Het instellen van een schuldenrechter.*

Bureau Wsnp is van mening dat een schuldenrechter, met specifieke kennis over insolventierecht en schuldhulpverlening snel en efficiënt kan doorverwijzen of de juiste hulp in kan zetten.

Ook van deze aanbeveling verwacht Bureau Wsnp een positief effect.

Bureau Wsnp heeft naast de bovengenoemde aanbevelingen uit het visiedocument van de rechtspraak, nog een aantal aanbevelingen waarvan zij denkt dat deze een positief effect op de instroom kunnen hebben. De aanbevelingen 8, 9 en 10 zijn ook door de Beroepsvereniging voor Bewindvoerders Wsnp (BBW) genoemd:

8. *Binnen een jaar duidelijkheid of een minnelijk traject mogelijk is.*

Om dit te realiseren zou:

- a. er binnen een jaar, na toelating op grond van de Wgs, een schuldhelpverleningstraject met uitzicht op een schone lei tot stand moeten komen. Is het na een jaar niet gelukt, dan zou de schuldenaar de mogelijkheid moeten krijgen om een Wsnp verzoek in te dienen. Bureau Wsnp is bereid om hiervoor een 'artikel 285 Fw-verklaring light' op te stellen.
- b. het voor schuldeisers verplicht gesteld moeten worden om binnen een korte termijn te reageren op het verzoek tot het indienen van hun vordering en eveneens op een betalingsvoorstel, zodat het voor schuldhelpverleners mogelijk wordt om een traject binnen een jaar rond te krijgen.

Bureau Wsnp verwacht dat deze voorstellen een groot effect kunnen hebben op de instroom Wsnp.

9. *Bij schuldenbewinden zou een vergelijkbare eis gesteld kunnen worden waarbij dan de voorwaarde gesteld wordt dat de beschermingsbewindvoerder binnen een jaar duidelijkheid geeft over welk traject er wordt gestart richting het oplossen van de schulden.*

De beschermingsbewindvoerder heeft dan de taak om ofwel zelf een schuldregeling te starten of de schuldenaar toe te leiden naar een minnelijke schuldhelpverlening of een Wsnp regeling.

Bureau Wsnp schat in dat deze voorwaarde een groot effect kan hebben op de doorstroming vanuit schuldenbewind naar een schuldregeling. Zij denkt hierin een rol te kunnen spelen door meer voorlichting te gaan geven aan beschermingsbewindvoerders over het verloop van een Wsnp regeling en de aanvraagprocedure. Ook hier zou gebruik gemaakt kunnen worden van een 'artikel 285 Fw-verklaring light' versie.

10. *De toelating tot de Wsnp moet soepeler worden.*

Rechtbanken zouden waar mogelijk uniformer moeten gaan werken en soepeler omgaan met de eis tot het aanleveren van aanvullende informatie naast de artikel 285 Fw-verklaring, zeker wanneer er al geruime tijd beschermingsbewind of budgetbeheer loopt, maar ook in gevallen waarin dit niet het geval is.

Ook van deze maatregel verwacht Bureau Wsnp dat deze een groot effect kan hebben op de instroom wanneer rechtbanken deze gaan toepassen.

11. *Rechtsmiddelen mogelijk tegen weigering afgifte artikel 285 Fw-verklaring.*  
Wanneer een gemeente weigert om een artikel 285 Fw-verklaring af te geven dan staat daar voor een schuldenaar op dit moment geen rechtsmiddel open.  
Bureau Wsnp is van mening dat het voor een schuldenaar mogelijk moet zijn om hier rechtsmiddelen tegen in te kunnen stellen. Dit zou betekenen dat artikel 285 Fw geschrapt moet worden van de negatieve lijst (bevoegdheidsverdeling bestuursrechtspraak bij de Awb).  
Zij denkt dat hiermee een bepaalde groep burgers wordt geholpen, maar niet dat dit een grote invloed op de instroom zal hebben.
  
12. *Beeldvorming over de Wsnp kan beter.*  
Bij (sommige) schuldenaren, en soms ook bij schuldhulpverleners, bestaat er ten onrechte een "horrorbeeld" over het Wsnp-traject. Dit kan verbeterd worden door te werken aan een positieve beeldvorming en het beter schetsen van de positieve kanten van de Wsnp.  
Bureau Wsnp verwacht dat deze maatregel een positief effect zal hebben op de doorstroming naar de Wsnp. Zij ziet voor haarzelf een belangrijke rol door het geven van voorlichting over de Wsnp.
  
13. *Meer kennis en bekendheid over de Wsnp.*  
Hoewel de Wsnp al 20 jaar bestaat, blijkt er nog steeds onbekendheid te zijn over de Wsnp regeling bij o.a. beschermingsbewindvoerders, medewerkers van het Juridisch Loket, de sociale advocatuur, budgetbeheerders en gemeentelijke schuldhulpverleners.  
Door meer voorlichting over de Wsnp en het verder ontwikkelen van bijvoorbeeld infographics verwacht Bureau Wsnp een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan de bekendheid en de kennis over de Wsnp. Zij verwacht dat dit een positief effect zal hebben op de instroom in de Wsnp.
  
14. *Wsnp bewindvoerders de mogelijkheid geven een toevoeging bij de Raad voor Rechtsbijstand aan te vragen voor het afgeven van een artikel 285 Fw-verklaring.*  
Wsnp bewindvoerders mogen nu al wel een artikel 285 Fw-verklaring afgeven, maar een bewindvoerder moet zelf met een gemeente in overleg gaan om hiervoor een vergoeding te krijgen. Wanneer het mogelijk wordt hiervoor een toevoeging bij de Raad voor Rechtsbijstand aan te vragen, krijgt de bewindvoerder vooraf zekerheid over de vergoeding van zijn werkzaamheden. Bureau Wsnp stelt voor om in de vorm van een in duur en omvang beperkte pilot hiermee te starten.  
In de pilot wordt goed gemonitord wat de uitkomst is van de afgifte van de toevoeging. Wanneer leidt het wel tot toelating en wanneer niet? Bovendien is van belang in beeld te krijgen wat de kwaliteit van de verklaring en de afwijzingsgronden zijn. Hierdoor ontstaat goed zicht op het effect van de afgifte van de toevoeging en ontwikkelt zich meer jurisprudentie op de afgifte van een artikel 285 Fw-verklaring door anderen.  
Zij verwacht dat dit een groot effect kan gaan hebben op de instroom in de Wsnp.

## Samenvattend

De genoemde aanbevelingen zijn onder te verdelen in aanbevelingen waarvan een groot effect verwacht wordt op de instroom in de Wsnp en aanbevelingen waarvan een kleiner effect verwacht wordt. Daarnaast zijn er aanbevelingen waarvan verwacht wordt dat deze op redelijk korte termijn gerealiseerd kunnen worden en aanbevelingen waarvan pas effect op de langere termijn verwacht wordt.

Schematisch ziet dit er als volgt uit (waarbij de nummers verwijzen naar de betreffende aanbeveling in dit hoofdstuk):

<b>Groot effect op instroom, op korte termijn realiseerbaar</b>	<b>Groot effect op instroom, op lange termijn realiseerbaar</b>
<p>4 Versoepeling van de toegang tot de Wsnp door het niet vereisen van een artikel 285 Fw-verklaring wanneer aantoonbaar langere tijd budgetbeheer of beschermingsbewind heeft bestaan en/of voldoende vast is komen te staan dat een betalingsregeling niet tot de mogelijkheden behoort en/of er (daarvoor) geen afloscapaciteit is.</p> <p>8 Binnen een jaar duidelijkheid of een minnelijke regeling mogelijk is bij een gemeente én wanneer dit niet het geval is moet de schuldenaar de mogelijkheid krijgen een Wsnp verzoek in te dienen</p> <p>9 Bij schuldenbewind binnen een jaar duidelijkheid over welk traject er gestart wordt richting het oplossen van de schulden</p> <p>10 Rechtbanken moeten uniformer en soepeler worden m.b.t. het aanleveren van aanvullende informatie bij het verzoekschrift Wsnp</p> <p>14 Wsnp bewindvoerders de mogelijkheid geven een toevoeging bij de Raad voor Rechtsbijstand aan te vragen voor het afgeven van een artikel 285 Fw-verklaring (eerst via pilot)</p>	
<b>Klein effect op instroom, op korte termijn realiseerbaar</b>	<b>Klein effect op instroom, op lange termijn realiseerbaar</b>
<p>1 Toelatingsrechter wordt ook de RC</p> <p>5 Publiceren van uitspraken waarbij hardheidsclausule is toegepast</p> <p>6 Schuldenfunctionaris inzetten bij de rechtbank</p> <p>7 Schuldenrechter instellen</p> <p>12 Verbeteren van de beeldvorming over de Wsnp</p> <p>13 Verbeteren van de kennis over de Wsnp</p>	<p>3 Aanpassing 10-jaarstermijn</p> <p>11 Bezwaar mogelijk maken tegen weigering van een gemeente om een artikel 285 Fw verklaring af te geven</p>

Noot: Van **aanbeveling 2**, de verkorting van de goede trouw toets van 5 naar 2 jaar, is het lastig in te schatten hoe groot het effect op de instroom zal zijn. Dit punt is dan ook niet opgenomen in het bovenstaande schema. Aangezien er een wetswijziging voor nodig is, wordt wel verwacht dat het effect pas op de langere termijn zichtbaar zal zijn.

Bij de genoemde aanbevelingen ziet Bureau Wsnp voor haarzelf een rol door:

- Het geven van voorlichting over de werking van de Wsnp aan burgers om daarmee de beeldvorming over de Wsnp te verbeteren.
- Het geven van voorlichting aan professionals over de werking van de Wsnp om daarmee de kennis over het Wsnp-traject en de aanvraagprocedure te verbeteren.
- Het ontwikkelen van een artikel 285 Fw-verklaring light, zodat het mogelijk wordt om een Wsnp-verzoek in te dienen wanneer er geen volledig minnelijk traject heeft plaats gevonden.
- Het opzetten en uitvoeren van een pilot waarbij Wsnp bewindvoerders de mogelijkheid krijgen om een toevoeging aan te vragen voor het afgeven van een artikel 285 Fw-verklaring.



## 6. Wat wordt er vanuit Bureau Wsnp gedaan?

Bureau Wsnp zoekt de afgelopen jaren al naar mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan het optimaliseren van de instroom en zoekt daarbij ook aansluiting bij wat grotere initiatieven.

### ***Voor de burgers en schuldhulpverleners***

- In 2018 is Bureau Wsnp een samenwerking aangegaan met "Schouders eronder"<sup>2</sup> door een aantal landelijke presentaties te geven over de optimalisering van de toelatingsprocedure Wsnp.
- Verder heeft Bureau Wsnp, in samenwerking met "Schouders eronder", een infographic ontwikkeld over de toelatingsprocedure Wsnp en er wordt momenteel gewerkt aan een infographic over het verloop van het Wsnp-traject dat in de plaats komt van de folder.
- Verder is er een goede samenwerking met de NVVK. Recent is er een routekaart voor het aanvragen van een dwangakkoord ontwikkeld.
- En voor de burger is de website 'rechtwijzer.nl/schulden' ontwikkeld waarin burgers worden geïnformeerd over de Wsnp. In 2020 wordt het informatieaanbod uitgebreid met het onderdeel 'minnelijk traject'.

Voor een uitgebreider overzicht van alle activiteiten van Bureau Wsnp zie bijlage twee.

### ***Voor de beroepsgroep***

Bureau Wsnp voert periodiek audits uit om de kwaliteit te bewaken van de bewindvoerders en de bewindvoerderkantoren. Tijdens de audits gaat Bureau Wsnp ook in gesprek met de bewindvoerders over de gevolgen die zij ervaren van de daling van de instroom. Samen met de bewindvoerders wordt gekeken wat de knelpunten zijn en welke verbeteringen doorgevoerd kunnen worden. Hierdoor heeft Bureau Wsnp een goed beeld van wat er speelt in het werkveld.

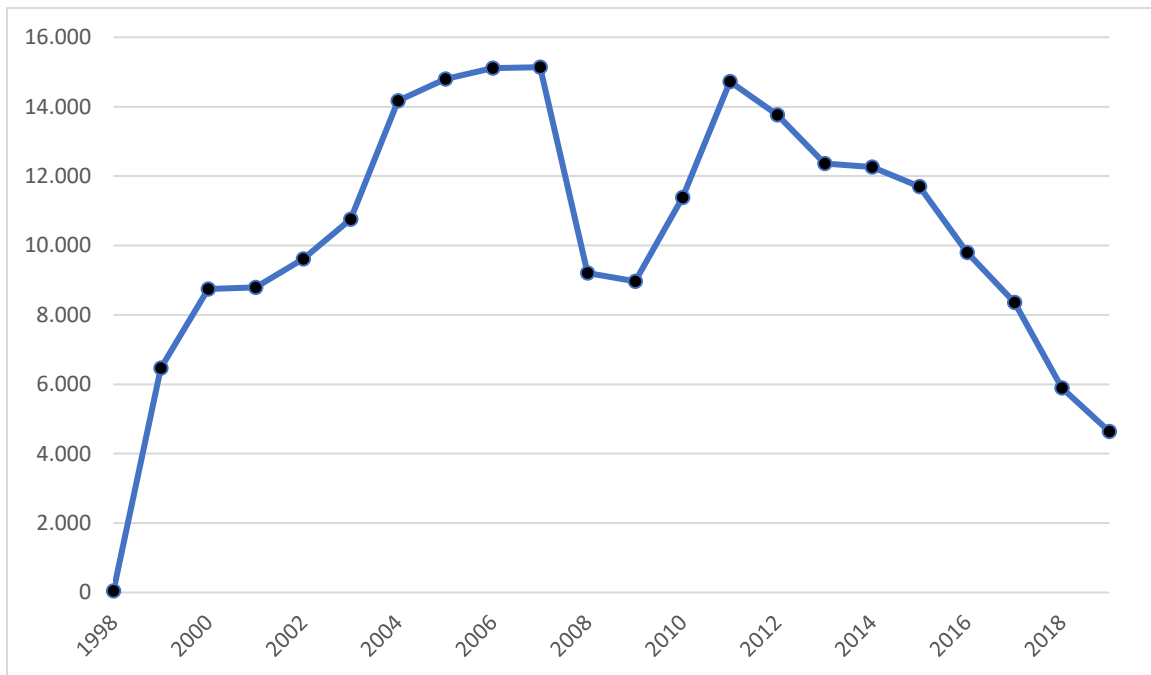
---

<sup>2</sup> "Schouders eronder" is een [samenwerkingsverband tussen Divosa, Landelijke Cliëntenraad, NVVK, Sociaal Werk Nederland en VNG](#).

# Bijlage 1: Cijfermatige ontwikkelingen, gegevens uit de Monitor Wsnp

## Aantal uitgesproken schuldsaneringen

Hieronder ziet u de cijfers en een schematische weergave van de instroom in de Wsnp.

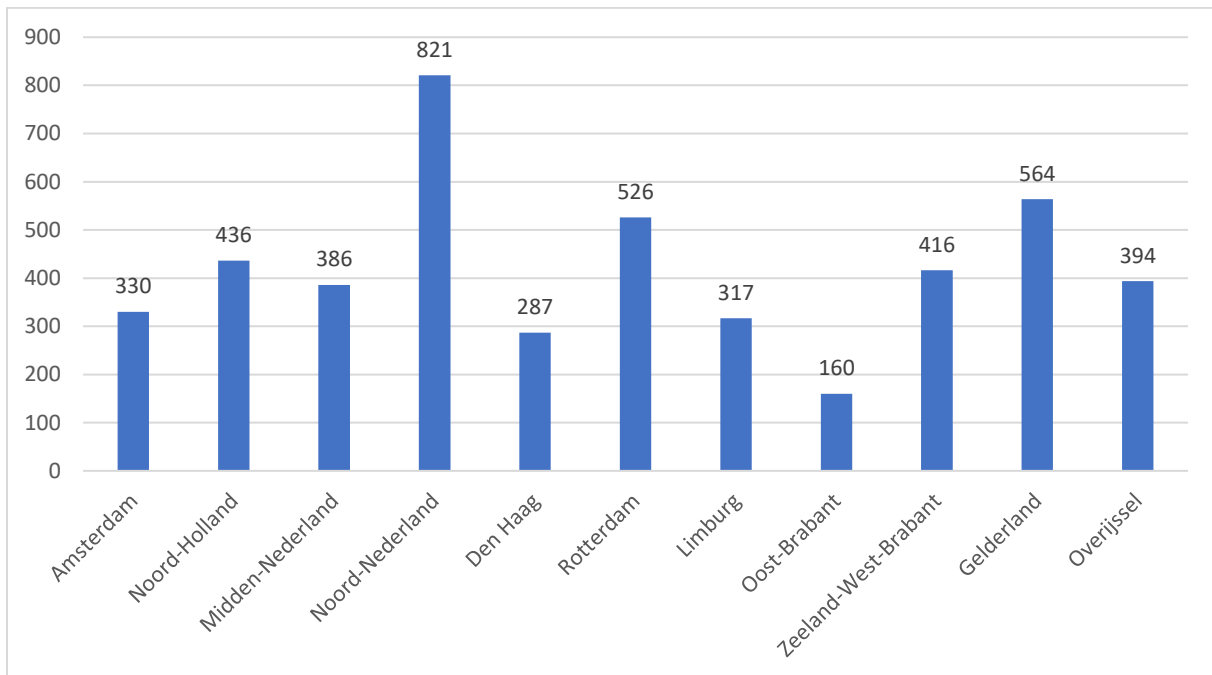


Noot:

De sterke daling in 2008 had te maken met een wetwijziging die per 1 januari 2008 van kracht werd.

Startjaar	Aantal zaken	Startjaar	Aantal zaken
1998	50	2009	8.967
1999	6.465	2010	11.385
2000	8.748	2011	14.727
2001	8.796	2012	13.763
2002	9.614	2013	12.361
2003	10.758	2014	12.264
2004	14.172	2015	11.703
2005	14.795	2016	9.802
2006	15.115	2017	8.363
2007	15.138	2018	5.897
2008	9.207	2019	4.637

## Aantal uitgesproken schuldsaneringen in 2019



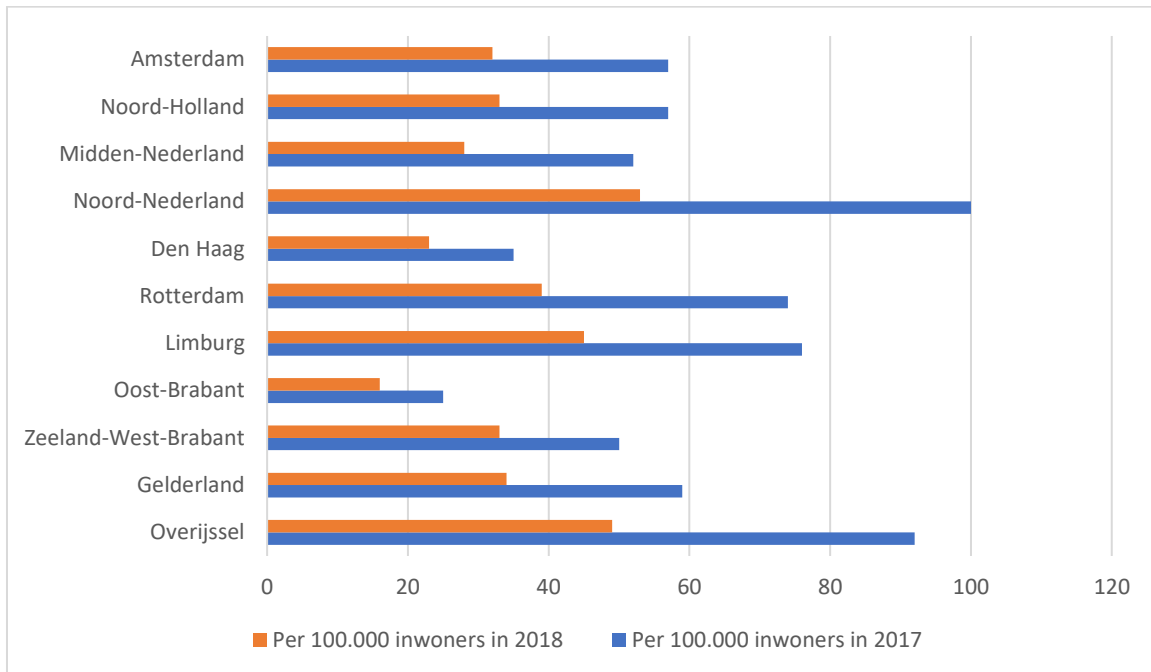
Hierboven ziet u het aantal toegelaten zaken per rechtbank in 2019. In totaal 4.637 zaken.

In onderstaande tabel ziet u het aantal toegelaten zaken in 2017 en 2018, omgerekend naar 100.000 inwoners.

<b>Uitgesproken schuldsaneringen per arrondissement</b>	<b>Absoluut aantal 2017</b>	<b>Per 100.000 inwoners in 2017</b>	<b>Absoluut aantal 2018</b>	<b>Per 100.000 inwoners in 2018</b>
Amsterdam	481	57	335	32
Noord-Holland	693	57	504	33
Midden-Nederland	793	52	541	28
Noord-Nederland	1.386	100	906	53
Den Haag	515	35	438	23
Rotterdam	1.049	74	701	39
Limburg	708	76	502	45
Oost-Brabant	283	25	222	16
Zeeland-West-Brabant	594	50	493	33
Gelderland	968	59	696	34
Overijssel	835	92	559	49
<b>Som</b>	<b>8.305</b>		<b>5.897</b>	

Uit dit overzicht wordt duidelijk dat er in 2018 bij bijvoorbeeld rechtbank Oost-Brabant 16 personen werden toegelaten per 100.000 inwoners. Bij rechtbank Noord-Nederland waren dit er 53 per 100.000 inwoners.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



## Aantal verzoeken voor toelating in de Wsnp

Om het lage aantal uitgesproken schuldsaneringen te kunnen verklaren kan ook gekeken worden naar het aantal verzoeken dat bij een rechtbank is ingediend en welk percentage de rechtbank daarvan toelaat.

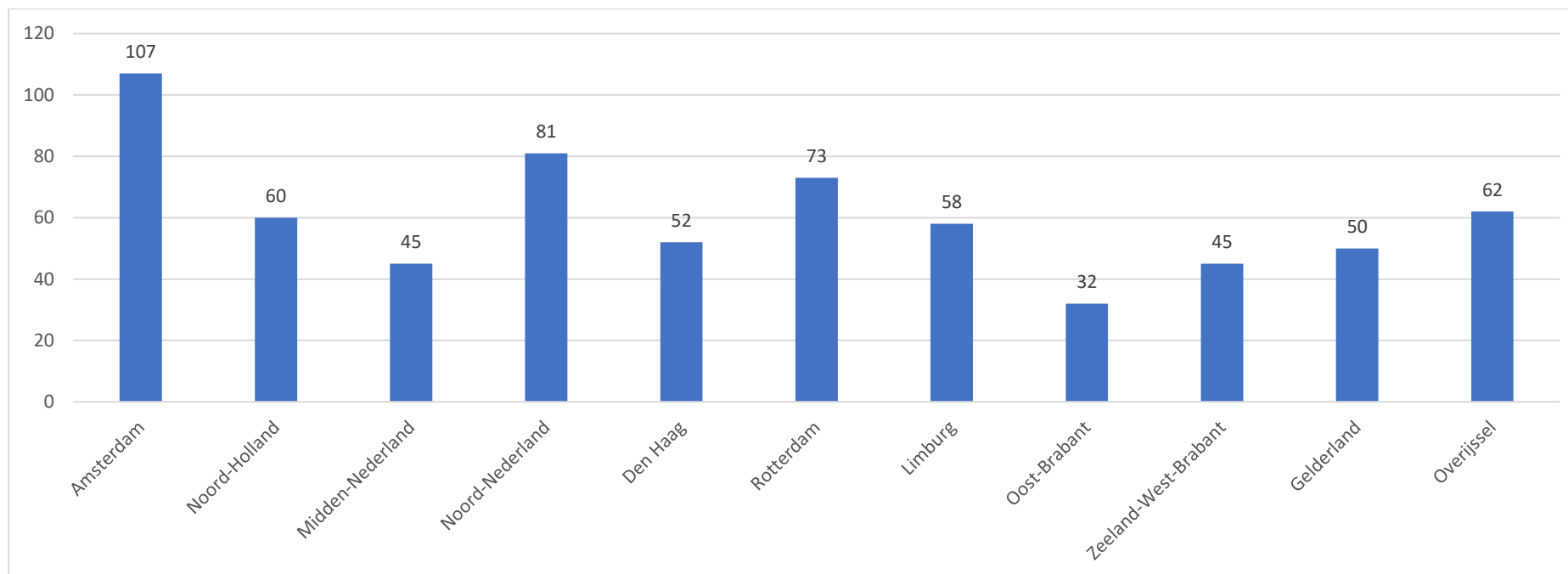
<b>Gerecht</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Per 100.000 inw. in 2018<sup>3</sup></b>
Amsterdam	1.466	1.401	1.272	1.120	847	107
Noord-Holland	1.353	1.420	1.077	977	629	60
Midden-Nederland	1.864	1.647	1.316	1.033	817	45
Noord-Nederland	1.366	1.152	947	645	480	81
Den Haag	1.587	1.410	1.198	879	803	52
Rotterdam	1.583	1.233	1.019	913	690	73
Limburg	2.466	2.036	1.722	1.395	1.323	58
Oost-Brabant	765	662	599	459	353	32
Zeeland-West-Brabant	1.256	963	990	713	541	45
Gelderland	2.121	2.116	1.706	1.314	1.081	50
Overijssel	1.165	994	748	665	591	62
<b>Eindtotaal</b>	<b>16.992</b>	<b>15.034</b>	<b>12.594</b>	<b>10.113</b>	<b>8.155</b>	<b>59</b>

Hieruit blijkt bijv. dat er in 2018 bij rechtbank Oost-Brabant 459 verzoeken zijn ingediend, dat betekent 32 verzoeken per 100.000 inwoners. Bij rechtbank Amsterdam werd het hoogste aantal verzoeken ingediend, namelijk 107 per 100.000 inwoners.

---

<sup>3</sup> Bureau Wsnp beschikt niet over de inwoneraantallen van 2019.

Hieronder ziet u schematisch weergegeven het aantal verzoeken voor toelating in de Wsnp per 100.000 inwoners in 2018 per rechtbank:

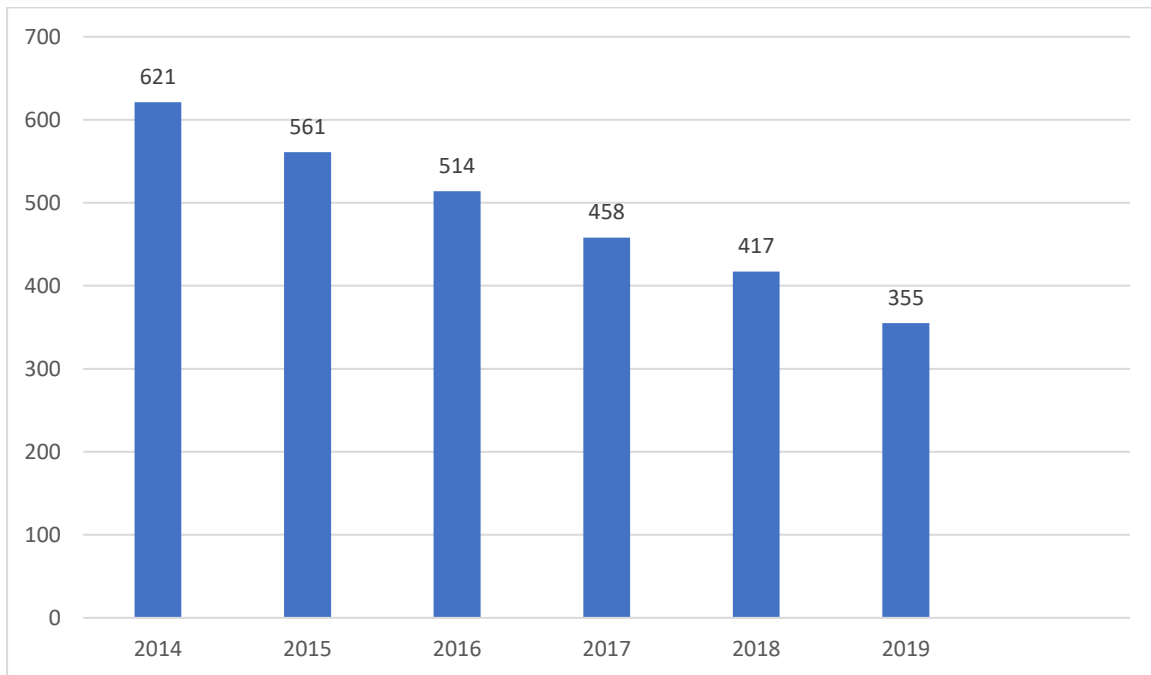


In de tabel hieronder ziet u de verschillen in toelatingspercentages tussen de rechtbanken:

Rechtbank	2014		2015		2016		2017		2018	
Amsterdam	781	47,2%	858	53,7%	681	46,8%	490	36,6%	325	30,4%
Noord-Holland	1.343	69,5%	1.111	67,0%	820	62,5%	682	63,5%	509	54,6%
Midden-Nederland	862	59,0%	900	61,6%	940	67,1%	762	67,7%	522	62,1%
Noord-Nederland	2.365	82,2%	2.143	82,3%	1.624	77,2%	1.384	74,2%	908	63,2%
Den Haag	579	44,0%	855	51,6%	589	43,8%	484	38,2%	418	42,4%
Rotterdam	1.184	51,8%	1.088	55,4%	1.097	53,2%	1.010	53,3%	659	48,3%
Limburg	988	73,6%	883	68,8%	891	71,1%	686	69,9%	470	64,4%
Oost-Brabant	559	53,2%	406	52,3%	340	49,8%	288	45,0%	219	45,3%
Zeeland/West-Brabant	991	74,5%	748	66,1%	672	64,9%	571	72,6%	468	68,5%
Gelderland	1.054	64,3%	1.284	64,3%	940	58,0%	896	63,1%	646	62,7%
Overijssel	849	64,0%	891	69,8%	818	67,4%	818	69,5%	540	64,8%
	<b>11.555</b>	63,4%	<b>11.167</b>	64,2%	<b>9.412</b>	60,8%	<b>8.071</b>	59,5%	<b>5.684</b>	54,7%

Hieruit blijkt dat in 2018 rechtbank Amsterdam slechts 30% van het aantal verzoeken toelaat. Bij rechtbank Zeeland/West Brabant werd 68,5% van het aantal verzoeken toegelaten.

Verder nemen als gevolg van de daling van het aantal toelatingen in de Wsnp ook het aantal actieve bewindvoerders af.



Wel blijft de Wsnp een heel succesvolle regeling:

	2014	2015	2016	2017	2018
Akkoord	1,52%	1,35%	1,18%	1,27%	0,95%
Alle vorderingen zijn voldaan	1,15%	1,03%	1,00%	1,25%	1,13%
Faillissement	3,93%	2,20%	1,86%	1,66%	1,43%
Geen schone lei	12,77%	11,12%	9,57%	8,18%	7,00%
Hervatten betalingen	0,58%	0,44%	0,48%	0,44%	0,57%
Toekenning schone lei	80,40%	83,86%	85,90%	87,19%	88,79%
<b>Som:</b>	<b>13.710</b>	<b>13.830</b>	<b>12.606</b>	<b>12.040</b>	<b>11.001</b>

Van de 11.001 zaken die in 2018 zijn geëindigd, is 88,8% beëindigd met toekenning van de schone lei.

Daarnaast is 2,6% positief beëindigd met een akkoord, het volledig kunnen voldoen van alle vorderingen of door hervatting van de betalingen. Slechts 8,6% is beëindigd zonder schone lei of is omgezet in een faillissement.



## **Bijlage 2: Activiteiten van Bureau Wsnp**

Bureau Wsnp zoekt de afgelopen periode al naar mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan het optimaliseren van de instroom door:

- het overleg aan te gaan met de Klankbordgroep van Bewindvoerders Wsnp en met de Beroepsvereniging voor Bewindvoerders Wsnp (BBW) over alternatieve mogelijkheden;
- intensievere samenwerking met de NVVK, de Branchevereniging voor Schuldhulpverlening en Sociaal Bankieren, aan te gaan om waar mogelijk oorzaken weg te nemen voor de forse verlaging en ook goed op de hoogte te zijn van wederzijdse activiteiten;
- samen met de NVVK zorg te dragen voor een routekaart voor het aanvragen van een dwangakkoord;
- samen met de NVVK te lobbyen voor het gebruik van dwangakkoorden en aansluitend de Wsnp (indien nog nodig);
- het geven van voorlichting op zo groot mogelijke schaal over de toevoegingsmogelijkheden van de bekende dwangmiddelen;
- samenwerking met "Schouders" eronder door een aantal landelijke presentaties te geven over de optimalisering van de toelatingsprocedure Wsnp;
- samenwerking met VNG-Realisatie door het geven voor voorlichting aan minnelijke schuldhulpverleners;
- het op verzoek presentaties geven bij non-profit organisaties over de mogelijkheden tot schuldhulpverlening, inclusief de Wsnp;
- het ontwikkelen en onder de aandacht brengen van een infographic over de optimalisering van de toelatingsprocedure Wsnp;
- het in gang zetten van een infographic over de optimalisering van de dwangakkoord-procedure Wsnp;
- stimuleren van bewindvoerders om zelf minnelijke trajecten uit te gaan voeren, als overlevingsstrategie, maar ook om zaken te versnellen en de WSNP als optie open te houden voor wie dat noodzakelijk is;
- een optimale bezetting van de (bestaande) telefonische en mail-helpdesk WSNP te garanderen, met ruime mondelinge informatie voor schuldenaren over de toelatingsprocedure bij gemeentes en de Wsnp;

- op 'rechtwijzer.nl/schulden' worden burgers (schuldenaren) geïnformeerd over de Wsnp in het algemeen, waaronder ook de toelating tot de Wsnp. In 2020 wordt het informatieaanbod uitgebreid met het onderdeel over het minnelijke traject. Hopelijk verbetert dit de kennis en het beeld van de burger (en flankerende hulpverleners). En komen ze hierdoor eerder in contact met de juiste (schuld)hulpverleners.