

Wisseling van de wacht bij V&W Bewindvoering Van Wsnp naar beschermingsbewind

Een onderzoek naar de afname van Wsnp-zaken en de toename van
onderbewindstellingen



Auteur: Leonie Nikkels
Opdrachtgever: V&W Bewindvoering

3 juni 2019
Sociaal Juridische Dienstverlening
Saxion Hogeschool te Deventer

V&W
BEWINDVOERING

Wisseling van de wacht bij V&W Bewindvoering

Van Wsnp naar beschermingsbewind

Auteur: Leonie Nikkels
Opdrachtgever: V&W Bewindvoering
Praktijkcoach: Denise Rigterink
Eerste lezer: Olga IJzerman
Tweede lezer: Coen de Heer

3 juni 2019
Sociaal Juridische Dienstverlening
Saxion Hogeschool te Deventer



Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie voor de afronding van mijn studie Sociaal Juridische Dienstverlening aan Saxion Hogeschool te Deventer. In dit onderzoek staat de toename van onderbewindstellingen en de afname van het aantal Wettelijke schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) centraal. De interesse voor dit onderzoek is ontstaan doordat het kantoor waar ik werkzaam ben actief is in zowel het beschermingsbewind als in de Wsnp.

Ik wil het voorwoord afsluiten door mijn dankbaarheid uit te spreken. Allereerst wil ik V&W Bewindvoering bedanken voor de mogelijkheid om dit onderzoek binnen deze maatschap te verrichten. Ten tweede wil ik Denise Rigterink bedanken voor het zijn van mijn praktijkcoach en gewaardeerde collega. Uiteraard wil ik Olga IJzerman bedanken voor de gesprekken, begeleiding en feedback die ik van haar als eerste lezer heb mogen ontvangen. Ten slotte wil ik mijn moeder bedanken voor haar steun en hulp tijdens de afstudeerperiode.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Leonie Nikkels

Deventer, 3 juni 2019

Begrippenlijst

Begrip	Definitie/verklaring
Beschermingsbewind	Beschermingsmaatregel voor een natuurlijk persoon die door zijn situatie zijn eigen financiën niet langer kan beheren en dit uit handen geeft aan de beschermingsbewindvoerder. Hij of zij is niet langer in staat om zelf beslissingen te nemen over zijn of haar goederen en geld.
Beschermingsbewindvoerder	Persoon die door de rechter is aangesteld om te zorgen voor het vermogen en of de goederen van de onderbewindgestelde.
Budgetbeheer	Het uit handen geven van administratie en financiën aan een derde op vrijwillige en vrijblijvende wijze.
Cliënt	Diegene die onder beschermingsbewind staat.
Wsnp (Minnelijke regeling)	Een traject waarbij de schuldhulpverlener van de gemeente een regeling probeert te treffen met de schuldeisers. De regeling duurt in beginsel 36 maanden. Indien de regeling is geslaagd en de schuldenaar zich aan de afspraken heeft gehouden, is diegene na 36 maanden schuldenvrij.
Saniet	De schuldenaar in de Wsnp.
Schuldenaar	De persoon die schulden heeft.
Schuldhulpverlener	De persoon die een regeling treft met de schuldeisers van de schuldenaar en diegene die de schuldenaar controleert op zijn of haar verplichtingen.
Wsnp (Wettelijke schuldsanering natuurlijke personen)	Een traject waarbij de saniet zich minimaal 36 maanden aan bepaalde voorwaarden moet houden en verantwoording moet afleggen aan de Wsnp-bewindvoerder. Indien de saniet zich gedurende de looptijd aan alle verplichtingen houdt, is hij na 36 maanden schuldenvrij.
Wsnp-bewindvoerder	De persoon die de Wsnp voor de saniet uitvoert. Hij onderhoudt het contact met de saniet, schuldeisers, de rechter-commissaris en eventueel de beschermingsbewindvoerder.

(Nibud,2018; Rechtspraak, 2018; V&W Bewindvoering,2018; Zelfjeschuldenregelen.nl, 2018).

Samenvatting

Deze scriptie betreft de verslaglegging van een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van V&W Bewindvoering. De aanleiding van dit onderzoek is dat V&W Bewindvoering opmerkte dat het aantal zaken betreffende de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) afnam, terwijl het aantal onderbewindstellingen juist toenam. Deze wisselingen zijn de centrale begrippen van dit onderzoek. Het doel van dit onderzoek is dat V&W Bewindvoering meer inzicht krijgt in de factoren die ervoor zorgen dat het aantal Wsnp-uitspraken terugloopt en het aantal onderbewindstellingen toeneemt. De probleemstelling luidt als volgt:

In welke mate is het aantal Wsnp-uitspraken afgenomen en het aantal onderbewindstellingen toegenomen bij V&W Bewindvoering sinds 2015 door de gewijzigde eisen binnen de Msnp? En wat is het toekomstbeeld voor het beschermingsbewind en de Wsnp?

Om een antwoord te kunnen geven op de probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld en beantwoord:

1. Welke veranderingen hebben er binnen de eisen van de Msnp plaatsgevonden in de gemeente Apeldoorn in de periode van 2015 tot en met 2017 die mogelijk hebben bijgedragen aan de toename van het aantal onderbewindstellingen en de afname van het aantal Wsnp-uitspraken?
2. Welke veranderingen hebben er binnen de toelating tot de Wsnp plaatsgevonden in de periode van 2015 tot en met 2017 die mogelijk hebben bijgedragen aan de afname van het aantal Wsnp-uitspraken?
3. Wat is de mening van professionals uit het werkveld over de situatie dat het aantal Wsnp-uitspraken mogelijk is afgenomen door de veranderingen in eisen bij de Msnp en de toelatingseisen tot de Wsnp?
4. Wat is de mening van professionals uit het werkveld over de situatie dat het aantal onderbewindstellingen mogelijk is toegenomen door de gewijzigde eisen bij de Msnp?
5. Wat is de mening van professionals uit het werkveld over de toekomst van het beschermingsbewind en de Wsnp?

In hoofdstuk twee, het theoretisch en of juridisch kader, is uiteengezet wat de mogelijke oorzaken zijn van de afname van het aantal Wsnp-zaken zijn en wat de mogelijke oorzaken van de toename van het beschermingsbewind zijn. Uit dit kader blijkt dat de Minnelijke schuldsanering natuurlijke personen (Msnp) als grote factor wordt gezien bij beide wijzigingen. De onderzoeksvragen zijn beantwoord door middel van literatuuronderzoek, jurisprudentieonderzoek en het afnemen van enquêtes en interviews bij professionals uit het werkveld, deze methodiek is besproken in hoofdstuk drie. In hoofdstuk vier staat de Msnp centraal. In dit hoofdstuk wordt uitgebreid stilgestaan bij de veranderingen van de beleidsregels integrale schuldhulpverlening van de gemeente Apeldoorn. Gebleken is dat de regels flink zijn aangescherpt, wat een reden kan zijn voor de toename van het aantal onderbewindstellingen en de afname van het aantal Wsnp-zaken. In hoofdstuk vijf staat de Wsnp centraal. Uit onderzoek blijkt dat de eisen binnen de Wsnp niet wettelijk zijn aangescherpt, maar dat er wel meer toelatingsverzoeken worden afgewezen dan voorheen. De toekomst van zowel de Wsnp als het beschermingsbewind komt aan bod in hoofdstuk zes. Uit dit hoofdstuk blijkt dat het grootste gedeelte van de ondervraagde professionals uit het werkveld vertrouwen heeft in toekomst van beide vakgebieden.

In hoofdstuk zeven is er geconcludeerd dat de toename van het aantal onderbewindstellingen en de afname van het aantal Wsnp-uitspraken in zekere mate te wijten zijn aan de strengere eisen binnen de Msnp. Het toekomstbeeld voor zowel het beschermingsbewind als de Wsnp is volgens de professionals uit het werkveld dermate goed. Deze professionals denken dat het beschermingsbewind zal blijven groeien en dat de Wsnp altijd nodig zal blijven, ongeacht het succes van de Msnp.

Gezien de verklarende aard van het onderzoek en het doel van de opdrachtgever zijn er geen aanbevelingen voor de opdrachtgever zelf. De aanbevelingen voor een vervolgonderzoek zijn de volgende:

- uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de beleidsregels integrale schuldhulpverlening in de gemeente Apeldoorn uitgebreider zijn geworden. Uitgebreider onderzoek binnen andere gemeentes is nodig om te bepalen of deze veranderingen breder gedragen worden dan enkel door de gemeente Apeldoorn. Hierbij is het nodig om de beleidsregels over verschillende jaren te vergelijken en om schuldhulpverleners van de desbetreffende gemeentes te interviewen om te onderzoeken of de wijzigingen in de praktijk ook daadwerkelijk tot een verschil hebben geleid;
- uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de Faillissementswet (Fw) in de periode van 2015 tot en met 2017 niet is gewijzigd. Verder onderzoek naar de mogelijke rechterlijke oorzaak van de afname van het aantal Wsnp-zaken moet worden verricht door het jurisprudentieonderzoek uit te breiden naar heel Nederland en door het interviewen van medewerkers die werkzaam zijn bij de rechtbank op de afdeling van de Wsnp; en
- uit het onderzoek is gebleken dat de wijziging in eisen bij de Msnp er mede voor heeft gezorgd dat het aantal onderbewindstellingen is toegenomen. Uit interviews is naar voren gekomen dat het aantal onderbewindstellingen ook blijft toenemen doordat de samenleving steeds ingewikkelder wordt. Vervolgonderzoek dient te worden uitgevoerd om te onderzoeken in welke mate de samenleving ingewikkelder wordt en welke groepen hier last van hebben en of krijgen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Begrippenlijst	5
Samenvatting	6
H1. Inleiding	10
1.1. Aanleiding	10
1.2. Doelstelling	12
1.3. Probleemstelling	12
1.4. Onderzoeksvragen	12
1.5. <i>Betrokkenen en belanghebbenden</i>	13
H2. Theoretisch en of juridisch kader	14
2.1. Theoretisch kader	14
2.2. Juridisch kader	16
2.2.1. Boek 1 Titel 19 van het Burgerlijk Wetboek	16
2.2.2. Wet gemeentelijke schuldhelpverlening	17
2.2.3. Titel 3 Afdeling 1 van de Faillissementswet	18
H3. Methode en analysekader	20
3.1. Onderzoeksvraag 1	20
3.2. Onderzoeksvraag 2	20
3.3. Onderzoeksvraag 3, 4 en 5	21
H4. Msnp	22
4.1. Gewijzigde eisen binnen de Msnp	22
4.2. Geslaagde Msnp-trajecten	24
4.3. Doorverwijzingen naar de Wsnp	25
4.4. Analyse	25
H5. Wsnp	26
5.1. Toelating	26
5.2. Jurisprudentie	27
5.3. Mening professionals	29
5.4. Analyse	30
H6. Toekomst beschermingsbewind en Wsnp	32
6.1. Toekomst beschermingsbewind	32
6.2. Toekomst Wsnp	32
6.3. Analyse	32
H7. Conclusies en aanbevelingen	34
7.1. Conclusies	34
7.2. Aanbevelingen	36

Bronnenlijst	38
Bijlagen	42
Bijlage 1: Verklaring gebruikte hulpmiddelen	42
Bijlage 2. Enquête	43
Bijlage 3. Antwoorden enquêtes.....	45
Bijlage 4. Resultaten enquêtes.....	49
Bijlage 5. Resultaten jurisprudentieonderzoek.....	51
Bijlage 6. Topiclist interviews.....	56
Bijlage 7. Interview de heer J. Lucassen	57
Bijlage 8. Interview mevrouw D.M. Rigterink.....	62
Bijlage 9. Interview mevrouw A. Veldhuis	64
Bijlage 10: Interview mevrouw J.M.E. Wolbers	66

H1. Inleiding

Dit hoofdstuk betreft de inleiding van het onderzoek. Allereerst wordt de aanleiding van het onderzoek besproken. Vervolgens komt de doelstelling aan bod. In de derde paragraaf volgt de probleemstelling van het onderzoek en het hoofdstuk wordt ten slotte afgesloten met de opsomming van de onderzoeksvragen.

1.1. Aanleiding

De opdrachtgever van dit onderzoek is V&W Bewindvoering. V&W Bewindvoering is een maatschap die geleid wordt door twee maten, mevrouw Veldhuis en mevrouw Wolbers. Het is een kleinschalig kantoor dat gestart is op 1 april 2011. In beginsel was V&W Bewindvoering enkel actief als Wsnp-bewindvoerder. In september 2012 is daar het beschermingsbewind bijgekomen (V&W Bewindvoering, 2018).

De afgelopen jaren is er binnen V&W Bewindvoering een tweetal veranderingen zichtbaar. Er komen namelijk steeds minder sanieten (schuldenaar in de Wsnp) bij, terwijl het aantal cliënten dat zich onder bewind laat stellen juist toeneemt. In 2015, het topjaar voor de Wsnp binnen V&W Bewindvoering, kwamen er 82 sanieten bij. Dit waren er in 2017 nog maar 56. Dit betekent een afname van 32% en daarmee dus ook een afname van 32% van de inkomsten binnen V&W Bewindvoering vanuit de Wsnp-afdeling van het kantoor. Het aantal nieuwe onderbewindstellingen is in diezelfde periode juist toegenomen. In 2015 kreeg V&W Bewindvoering er vijf nieuwe cliënten bij het beschermingsbewind bij. In 2017 waren dit er maar liefst 28, wat een toename van 460% betekent. Door deze enorme groei groeien ook de verdiensten van de afdeling beschermingsbewind waardoor de toename van het beschermingsbewind de afname van de Wsnp opvangt (V&W Bewindvoering, 2018).

Bovenstaande roept bij het kantoor de nodige vragen op, omdat het zich afvraagt hoe het kan dat er meer mensen met financiële problemen bij het kantoor komen door beschermingsbewind aan te vragen, terwijl er juist minder Wsnp-uitspraken zijn. De vragen die rijzen, zijn of er minder mensen voldoen aan de gestelde eisen om toegelaten te worden tot de Wsnp, of deze mensen niet worden geholpen bij de gemeente binnen de Msnp en of er een andere reden is die de maatschap over het hoofd ziet.

Er is een verschuiving waarneembaar in de omvang van de werkzaamheden binnen V&W Bewindvoering doordat het aantal sanieten bij de afdeling Wsnp afneemt en het aantal cliënten bij de afdelingen beschermingsbewind toeneemt. Hierdoor is er soms een scheve verdeling in werkdruk, omdat de ene afdeling het drukker heeft dan de andere.

Wsnp-uitspraken

Van collega-Wsnp-bewindvoerders heeft de maatschap vernomen dat ook zij steeds minder zaken toegewezen krijgen, waardoor de inkomsten flink afnemen. Het Bureau Wsnp (2018) monitort onder andere de instroomgegevens van alle Wsnp-zaken. In de jaarlijkse instroom is duidelijk te zien dat de afname van het aantal Wsnp-uitspraken een landelijke trend is.

Jaarlijkse instroom vanaf 2009



(Bureau Wsnp, 2018).

Inkomsten Wsnp-bewind

Door de afname van het aantal Wsnp-uitspraken komen er minder inkomsten binnen vanuit de Wsnp-afdeling van het kantoor. Normaliter is de standaard looptijd van een Wsnp-traject 36 maanden. Per toegekende Wsnp-zaak gelden er conform artikel 2 Besluit vergoeding bewindvoerder schuldsanering vastgestelde vergoedingen. Deze vergoeding bestaat uit verschillende onderdelen, namelijk het looptijdafhankelijke deel (LOB), portokosten en het looptijdafhankelijke deel (LAB).

De vergoedingen inclusief btw zijn voor 2018 als volgt:

Soort zaak	LOB (eenmalig)	Portokosten (eenmalig)	LAB (per maand)	Totaal bij 36 maanden
Enkele particulier	€ 1.086,-	€ 187,-	€ 53,50	€ 3.199,-
Dubbele particulier	€ 1.303,-	€ 216,-	€ 65,-	€ 3.859,-
Enkele ondernemer	€ 2.407,-	€ 187,-	€ 53,50	€ 4.520,-
Dubbele ondernemer	€ 2.887,-	€ 216,-	€ 65,-	€ 5.443,-

In de periode van 2015 tot en met 2017 was er een afname van 32% van toegewezen Wsnp-uitspraken. Dit betekent een verlies van 26 toegewezen zaken, waardoor er sprake is van een mindering in inkomsten van € 83.174,- à € 141.518,- over de komende drie jaren verdeeld, uitgaande van de tarieven van 2018.

Inkomsten beschermingsbewind

Door de toename van het aantal nieuwe cliënten dat zich onder beschermingsbewind laat stellen bij V&W Bewindvoering worden er meer inkomsten vergaard vanuit het beschermingsbewind. De vergoeding voor professionele beschermingsbewindvoerders is vastgesteld in artikel 3 van de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren.

De vergoedingen inclusief btw zijn voor 2018 als volgt:

Soort zaak	Eenmalige intakekosten	Maandelijks kosten	Totaal bij 36 maanden
Enkele bewindvoering zonder problematische schulden	€ 628,47	€ 111,30	€ 4.635,27
Dubbele bewindvoering zonder problematische schulden	€ 754,16	€ 133,56	€ 5.562,32
Enkele bewindvoering met problematische schulden	€ 628,47	€ 144,02	€ 5.813,19
Dubbele bewindvoering met problematische schulden	€ 754,16	€ 172,82	€ 6.975,68

In 2017 hebben ten opzichte van 2015 23 cliënten meer zich onder beschermingsbewind laten stellen bij V&W Bewindvoering. Hierdoor is er een toename van € 106.611,21 à € 160.440,64 over de komende drie jaren verdeeld, uitgaande van de tarieven van 2018 en ervan uitgaande dat de cliënt minimaal drie jaar onder bewind blijft bij V&W Bewindvoering.

1.2. Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is dat V&W Bewindvoering meer inzicht krijgt in de factoren die ervoor zorgen dat het aantal Wsnp-uitspraken terugloopt en het aantal onderbewindstellingen toeneemt.

1.3. Probleemstelling

In welke mate is het aantal Wsnp-uitspraken afgenomen en het aantal onderbewindstellingen toegenomen bij V&W Bewindvoering sinds 2015 door de gewijzigde eisen binnen de Msnp? En wat is het toekomstbeeld voor het beschermingsbewind en de Wsnp?

1.4. Onderzoeksvragen

1. Welke veranderingen hebben er binnen de eisen van de Msnp plaatsgevonden in de gemeente Apeldoorn in de periode van 2015 tot en met 2017 die mogelijk hebben bijgedragen aan de toename van het aantal onderbewindstellingen en de afname van het aantal Wsnp-uitspraken?
2. Welke veranderingen hebben er binnen de toelating tot de Wsnp plaatsgevonden in de periode van 2015 tot en met 2017 die mogelijk hebben bijgedragen aan de afname van het aantal Wsnp-uitspraken?
3. Wat is de mening van professionals uit het werkveld over de situatie dat het aantal Wsnp-uitspraken mogelijk is afgenomen door de veranderingen in eisen bij de Msnp en de toelatingseisen tot de Wsnp?
4. Wat is de mening van professionals uit het werkveld over de situatie dat het aantal onderbewindstellingen mogelijk is toegenomen door de gewijzigde eisen bij de Msnp?

5. Wat is de mening van professionals uit het werkveld over de toekomst van het beschermingsbewind en de Wsnp?

1.5. Betrokkenen en belanghebbenden

Betrokkenen en belanghebbenden bij dit probleem zijn:

- Wsnp-kantoren, omdat ze minder inkomsten genereren doordat er minder uitspraken gedaan worden in de Wsnp;
- medewerkers van kantoren waarbij de Wsnp een belangrijke bron voor inkomsten is, omdat hierdoor het verlies van hun baan dreigt;
- beschermingsbewindkantoren, omdat ze meer inkomsten genereren doordat er meer mensen onder bewind gesteld worden;
- de rechtbanken, omdat ze minder Wsnp-zaken hebben en juist meer beschermingsbewindzaken waardoor sprake is van een verschuiving in de werkdruk; en
- de mensen met schulden die wellicht tussen de wal en het schip vallen, omdat ze niet toegelaten worden tot de Msnp en of de Wsnp waardoor er geen instantie meer overblijft die hen kan helpen.

H2. Theoretisch en of juridisch kader

In dit hoofdstuk worden het theoretisch en het juridisch kader uiteengezet. In het theoretisch kader wordt stilgestaan bij de afname van de Wsnp-uitspraken, de toename van onderbewindstellingen en de mogelijke oorzaken van zowel de toename als afname. In het juridisch kader worden de relevante wetsartikelen betreffende dit onderzoek besproken. Deze zijn Boek 1 Titel 19 van het Burgerlijk Wetboek (BW) betreffende het beschermingsbewind, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) betreffende de Msnp en ten slotte Titel 3 Afdeling 1 van de Faillissementswet met betrekking tot de Wsnp.

2.1. Theoretisch kader

Afname Wsnp-uitspraken

Uit de administratie van V&W Bewindvoering (2018) blijkt dat het aantal nieuwe Wsnp-zaken in de periode van 2015 tot en met 2017 met 32% is afgenomen. Ditzelfde aantal geldt voor de gehele regio Gelderland. Landelijk gezien is de afname van nieuwe Wsnp-zaken iets minder groot, namelijk 29% (Bureau Wsnp, 2018).

Mogelijke oorzaken afname Wsnp-uitspraken

Het Bureau Wsnp (2011) heeft een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke belemmeringen in de overgang van het minnelijk naar het wettelijk traject. Om toegelaten te worden tot de Wsnp is een 285-verklaring nodig waarin alle belangrijke gegevens staan over de schuldenaar en zijn schulden. De gemeente waarbij een Msnp is mislukt, dient deze verklaring op te stellen, maar dit gebeurt niet bij alle gemeentes even goed. Dit beïnvloedt de kans op een Wsnp voor de schuldenaar. Schuldhulpverleners van diverse gemeentes geven aan dat gelijke gevallen niet altijd gelijk behandeld worden door de rechters die beslissen over een toelating tot de Wsnp (Bureau Wsnp, 2011)

Han von den Hoff, medewerker van de Raad voor Rechtsbijstand, vertelde in 2012 aan de NOS dat het aantal mensen met een problematische schuldensituatie alleen maar toeneemt terwijl het aantal Wsnp-uitspraken afneemt. De factoren die hierbij van invloed kunnen zijn, zijn volgens Von den Hoff:

- de afname van Wsnp-aanvragen door de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening;
- een strenger selectiebeleid wat betreft de toelating tot de Msnp; en
- de discretionaire ruimte van de rechter om toegang te verlenen tot de Wsnp (Hoff, H. von den, 2012).

De Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) brengt elk jaar een jaarverslag uit over onder andere het aantal aanmeldingen bij schuldhulpverlening, hoeveel regelingen met succes tot stand zijn gebracht en hoeveel doorverwijzingen er van een Msnp- naar een Wsnp-traject zijn geweest. In 2015 werd 25% van de mensen die zich oorspronkelijk hadden gemeld voor een Msnp-traject doorverwezen naar de Wsnp, omdat het traject niet mogelijk was of is beëindigd. In 2017 is dit percentage gelijk gebleven. Het aantal mensen dat een beroep doet op schuldhulpverlening is tussen 2015 en 2017 echter wel toegenomen. Waar in 2015 90.400 mensen hulp zochten bij de gemeente voor schuldhulpverlening is dit in 2017 gestegen naar 94.200 mensen. Dit betekent een groei van 4% (NVVK,2016) (NVVK, 2018).

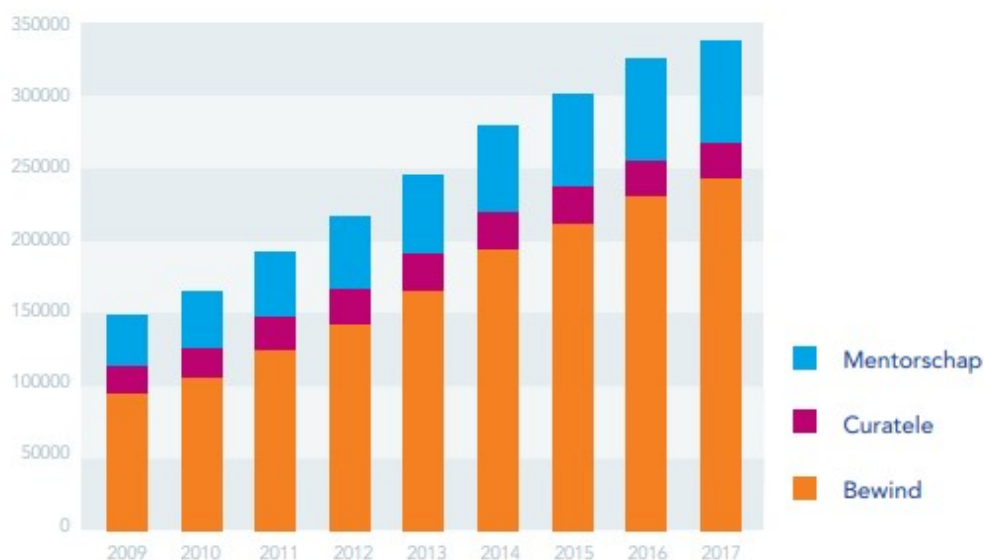
De NVVK heeft in 2014 een onderzoek uitgevoerd naar verklaringen voor de afname van Wsnp-uitspraken en de toename van mensen met problematische schulden. De volgende verklaringen werden hiervoor gevonden:

- er werden veel overeenkomsten gesloten met overheidsinstellingen, waardoor schuldeisers sneller meewerken aan een Msnp-regeling, waardoor er meer minnelijke trajecten slaagden;
- de toelatingseisen tot de Msnp zijn strenger geworden waardoor veel schuldenaren niet worden toegelaten tot schuldhulpverlening. Hierdoor maakt deze groep meteen geen kans meer op de Wsnp, omdat hiervoor een mislukt Msnp-traject nodig is. Het niet toegelaten worden tot de Msnp telt hierbij niet als een mislukt Msnp-traject;
- de discretionaire ruimte van de rechters zorgt ervoor dat gelijke gevallen niet altijd gelijk behandeld worden (NVVK,2014).

Toename nieuwe onderbewindstellingen

Binnen de afdeling beschermingsbewind van V&W Bewindvoering (2018) is er in de periode van 2015 tot en met 2017 een groei van aanmeldingen waarneembaar van 460%. Er zijn geen absolute cijfers bekend van het aantal nieuwe onderbewindstellingen. De Rechtspraak (2018) spreekt namelijk alleen over een hoeveelheid zaken die in het jaar 2017 bij de afdeling bewind, curatele en mentorschap behandeld zijn, maar dit betreft ook wijzigingen, opheffingen en of tussentijdse zittingen. De Rechtspraak (2018) heeft wel een afbeelding vrijgegeven waarop te zien is dat het aantal onderbewindstellingen toeneemt. Uit deze afbeelding is echter niet op te maken of het aantal nieuwe onderbewindstellingen toeneemt, afneemt of gelijk blijft.

Lopende beschermingsmaatregelen meerderjarigen



(De Rechtspraak, 2018).

Mogelijke oorzaken toename beschermingsbewind

Stimulansz heeft in een onderzoek naar het beschermingsbewind in kaart gebracht welke factoren mogelijk van invloed zijn op de toename van het aantal onderbewindstellingen. Uit dit onderzoek blijkt dat kantonrechters zelf drie ontwikkelingen zien die kunnen bijdragen aan de stijgingen van het aantal onderbewindstellingen. De drie genoemde ontwikkelingen zijn:

- de dubbele vergrijzing van de Nederlandse bevolking zorgt ervoor dat de groep ouderen die een beroep doet op beschermingsbewind toeneemt;

- de aanscherping van de regels bij diverse instellingen, zoals banken, notarissen en zorginstellingen, zorgt ervoor dat onderbewindstelling een vereiste is; en
- de toename van het aantal onderbewindstellingen op basis van problematische schulden. Deze toename wijten kantonrechters aan de aanscherping van de toelatingseisen tot de Wsnp waardoor mensen worden afgewezen en doorverwezen worden naar het beschermingsbewind. De kantonrechters wijzen deze toename ook toe aan het idee dat de Msnp voor schuldenaren onvoldoende dekking biedt, omdat mensen erg lang moeten wachten en of niet geholpen kunnen worden vanwege niet-saneerbare schulden.

Gemeenten verwijzen mensen met schulden vaker door naar het beschermingsbewind, omdat:

- budgetbeheer niet toereikend genoeg is en of te vrijblijvend is;
- er te veel mensen om hulp vragen bij de gemeente waardoor de werkdruk stijgt en gemeenten dit niet aan kunnen. Hierdoor verwijzen ze door naar het beschermingsbewind en wordt er veel werk uit handen genomen bij de schuldhulpverlener; en
- door een schuldenaar onder bewind te laten stellen er meer toezicht is op de financiën waardoor de kans kleiner wordt dat de schuldenaar nieuwe schulden maakt. Hierdoor wordt de kans op een geslaagde Msnp groter (Stimulansz, 2014).

Eind 2015 werd de toename van het aantal mensen in beschermingsbewind ook in de politiek opgemerkt. Twee Kamerleden van het CDA dienden een motie in waarin ze de regering verzochten om in samenwerking met de rechtbank en de gemeenten te bekijken of er een aanpassing in de huidige wetgeving nodig is om ervoor te zorgen dat voornamelijk de kosten voor het beschermingsbewind afnemen. De motie is met 94 voorstemmers aangenomen (Kamerstuk 34300-XV nr.39).

Na een inventarisatie van de toenmalige staatsecretaris bleek dat een wetswijziging niet gewenst is, maar dat er gekeken moet worden hoe door onderlinge samenwerking tussen gemeenten, bewindvoerders en de rechtbank de kosten verlaagd kunnen worden. Er zijn op dit moment drie pilots gaande om te bekijken of door een samenwerking tussen gemeenten, bewindvoerders en de rechtbank minder kosten gemaakt kunnen worden voor het beschermingsbewind, waardoor minder mensen onder bewind komen of blijven te staan (Platform 31, 2018).

Uit een schriftelijke reactie van Platform 31 blijkt dat in mei 2019 de pilots nog draaien. Er zijn vanuit de gemeentes nog geen resultaten uit de pilots gekomen (Platform 31, 2019).

2.2. Juridisch kader

Het onderzoek speelt zich af binnen de volgende wet- en regelgevingen:

- Boek 1 Titel 19 van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot het beschermingsbewind;
- Wet gemeentelijke schuldhulpverlening met betrekking tot de minnelijke regeling bij de gemeente; en
- Titel 3 Afdeling 1 van de Faillissementswet met betrekking tot de Wsnp.

2.2.1. Boek 1 Titel 19 van het Burgerlijk Wetboek

In Boek 1 Titel 19 van het Burgerlijk Wetboek wordt de onderbewindstelling ter bescherming van meerderjarigen uiteengezet vanaf artikel 1:431 BW tot en met artikel 1:449 BW. De drie belangrijkste artikelen voor dit onderzoek zijn artikel 1:431 BW, artikel 1:435 BW en artikel 1:440 BW.

Artikel 1:431 BW, gronden van onderbewindstelling

De kantonrechter kan een meerderjarige onder bewind stellen op basis van twee gronden. Op basis van artikel 1:431 lid 1 sub a BW kan iemand vanwege zijn lichamelijke of geestelijke toestand onder bewind worden gesteld. Indien sprake is van verkwisting of het hebben van problematische schulden kan het bewind worden ingesteld op grond van artikel 1:431 lid 1 sub b BW.

Artikel 1:435 BW, benoeming bewindvoerder

De kantonrechter benoemt bij het instellen van het bewind gelijktijdig of zo spoedig mogelijk daarna een bewindvoerder. De bewindvoerder wordt, indien mogelijk en er geen bezwaren tegen de aangewezen bewindvoerder zijn, door de rechthebbende zelfgekozen.

Artikel 1:440 BW, het maken van nieuwe schulden door de rechthebbende

Indien de onderbewindgestelde een nieuwe schuld maakt door een rechtshandeling te verrichten zonder toestemming van de bewindvoerder kan de bewindvoerder deze rechtshandeling terugdraaien als de tegenpartij het bewind kende of had behoren te kennen. Hierdoor wordt de kans op het maken van eventuele nieuwe schulden verkleind.

2.2.2. Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is vastgelegd dat gemeenten schuldhulpverlening moeten aanbieden aan hun inwoners. In deze wet zijn de richtlijnen voor schuldhulpverlening vermeld waaraan de gemeente zich moet houden. Schuldhulpverlening wordt in deze wet als volgt gedefinieerd: “schuldhulpverlening: het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijk persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg.” De twee belangrijkste artikelen voor dit onderzoek zijn artikel 2 Wgs en artikel 3 Wgs.

Artikel 2 Wgs, plan van aanpak

De gemeenteraad is verplicht een plan op te stellen dat richting geeft aan schuldhulpverlening voor haar inwoners. In dit plan dient te worden opgenomen welke resultaten de gemeente wil behalen, welke maatregelen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (college van B&W) nemen om kwaliteit van de hulp te behouden, wat de algemene doorlooptijden van het traject zijn en ten slotte hoe de hulp wordt aangeboden aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen.

Artikel 3 lid 1 Wgs, verantwoordelijkheid

Het college van B&W is verantwoordelijk voor de uitvoering van het eerder gemaakte plan zoals genoemd in artikel 2 Wgs.

Artikel 3 lid 2 Wgs juncto artikel 3 lid 3 Wgs, afwijzingsgronden

Een gemeente kan schuldhulpverlening slechts op grond van twee situaties aan een inwoner weigeren. Op grond van artikel 3 lid 2 Wgs mag de gemeente schuldhulpverlening weigeren aan de inwoner die al eerder gebruikt heeft gemaakt van schuldhulpverlening. Conform artikel 3 lid 3 Wgs mag de gemeente schuldhulpverlening weigeren aan de inwoner die een schuld heeft bij een bestuursorgaan vanwege het plegen van fraude. Dit mag enkel als deze inwoner hiervoor is bestraft door middel van een veroordeling of een onherroepelijke bestuurlijke sanctie.

2.2.3. Titel 3 Afdeling 1 van de Faillissementswet

In Titel 3 Afdeling 1 van de Faillissementswet wordt het uitspreken van de schuldsanering natuurlijke personen uiteengezet vanaf artikel 284 Fw tot en met artikel 294b Fw. De twee belangrijkste artikelen voor dit onderzoek zijn artikel 284 Fw en artikel 285 Fw.

Artikel 284 Fw, verzoek tot schuldsaneringsregeling

Indien een persoon niet meer kan doorgaan met het betalen van schulden of dit überhaupt al niet doet, dan kan de rechtbank worden verzocht een schuldsaneringsregeling uit te spreken. Hiervoor moet een verzoekschrift bij de rechtbank worden ingediend.

Artikel 285 Fw, het verzoekschrift

Het verzoekschrift bestaat uit meerdere onderdelen, namelijk:

- een overzicht van de goederen van de schuldenaar;
- een opgave van de inkomsten van de schuldenaar;
- een overzicht van de vaste lasten van de schuldenaar;
- de gegevens van de eventuele echtgenoot of geregistreerd partner;
- een verklaring van de gemeente, kredietbank of instelling die door de gemeente is gemandateerd tot het uitvoeren van een minnelijke schuldsanering dat een buitengerechtelijke regeling is aangeboden aan de schuldeisers. Hierbij dient ook aangegeven te worden waarom de schuldregeling niet is geslaagd en welk voorstel er destijds is gedaan aan de schuldeisers; en
- een overzicht van alle vorderingen bij schuldeisers met de daarbij horende ontstaansdatum.

H3. Methode en analysekader

In dit hoofdstuk wordt per onderzoeksvraag uiteengezet van welke onderzoeksmethode gebruik is gemaakt en op welke wijze. Vervolgens worden de betrouwbaarheid en de validiteit van de gekozen onderzoeksmethode verantwoord.

3.1. Onderzoeksvraag 1

Welke veranderingen hebben er binnen de eisen van de Msnp plaatsgevonden in de gemeente Apeldoorn in de periode van 2015 tot en met 2017 die mogelijk hebben bijgedragen aan de toename van het aantal onderbewindstellingen en de afname van het aantal Wsnp-uitspraken?

Deze onderzoeksvraag is beantwoord door middel van een vergelijkend literatuuronderzoek tussen de beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2012 (Gemeente Apeldoorn, 2012) en de beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016 (Gemeente Apeldoorn, 2016). Door de beleidsregels van verschillende jaren te vergelijken, is onderzocht welke veranderingen hebben plaatsgevonden. Er is gekozen om enkel de beleidsregels van de gemeente Apeldoorn te onderzoeken, omdat de opdrachtgever, V&W Bewindvoering, voornamelijk in de gemeente Apeldoorn werkzaam is.

In dit onderzoek is gekozen gebruik te maken van gepubliceerde beleidsregels waardoor de betrouwbaarheid van dit vergelijkend literatuuronderzoek groot is, omdat het onderzoek herhaalbaar is en vrij is van toevallige fouten. Er is onderzocht wat onderzocht moest worden, namelijk de veranderingen binnen de eisen van de Msnp, doordat de beleidsregels in dit onderzoek zijn vergeleken met elkaar. Hierdoor is de validiteit van het onderzoek groot (Verhoeven, 2014).

3.2. Onderzoeksvraag 2

Welke veranderingen hebben er binnen de toelating tot de Wsnp plaatsgevonden in de periode van 2015 tot en met 2017 die mogelijk hebben bijgedragen aan de afname van het aantal Wsnp-uitspraken?

Deze onderzoeksvraag is beantwoord door middel van een jurisprudentieonderzoek. Er is in de periode van 2015 tot en met 2017 geen wetwijziging geweest in de Faillissementswet waardoor er niet is gekozen voor een vergelijkend literatuuronderzoek binnen de Faillissementswet.

Er is gekozen voor een jurisprudentieonderzoek om te onderzoeken of er in de afwijzingsgronden een verschuiving te zien is die leidt tot een wijziging binnen de discretionaire ruimte van de rechter. Het onderzoek heeft vorm gekregen door in de database van de Kluwer Navigator te zoeken naar het trefwoord “afwijzing Wsnp” en vervolgens te filteren op officiële uitspraken. Dit leverde 656 uitspraken op. Vervolgens is er gefilterd op de te onderzoeken jaartallen: 2015, 2016 en 2017. Hierdoor bleven er 197 uitspraken over. Gezien de beschikbare tijd van dit onderzoek is ervoor gekozen enkel de uitspraken van de rechtbank Gelderland en de rechtbank Overijssel te onderzoeken. Uiteindelijk zijn er 26 uitspraken onderzocht.

De betrouwbaarheid van dit onderzoek is groot, omdat alle uitspraken in de periode 2015, 2016 en 2017 zijn gebruikt. Hierdoor is het onderzoek vrij van toevallige fouten. Er is gemeten wat gemeten moest worden, omdat alle relevante uitspraken zijn onderzocht. Er is daarom sprake van een goede afspiegeling van de werkelijkheid waardoor de validiteit van het onderzoek groot is (Verhoeven, 2014).

3.3. Onderzoeksvraag 3, 4 en 5

De onderzoeksvragen drie, vier en vijf zijn allen door dezelfde onderzoeksmethode beantwoord waardoor deze in één paragraaf worden behandeld. De onderzoeksvragen zijn:

3. **Wat is de mening van professionals uit het werkveld over de situatie dat het aantal Wsnp-uitspraken mogelijks is afgenomen door de veranderingen in eisen bij de Msnp en de toelatingseisen tot de Wsnp?**
4. **Wat is de mening van professionals uit het werkveld over de situatie dat het aantal onderbewindstellingen mogelijk is toegenomen door de gewijzigde eisen bij de Msnp?**
5. **Wat is de mening van professionals uit het werkveld over de toekomst van het beschermingsbewind en de Wsnp?**

Deze onderzoeksvragen zijn beantwoord door het afnemen van enquêtes bij professionals uit het werkveld. Deze enquête is opgenomen in bijlage 2. Er is geen duidelijkheid over hoe groot de totale populatie van professionals is. In dit onderzoek zijn er 44 beschermingsbewindvoerders, Wsnp-bewindvoerders en schuldhulpverleners benaderd voor het invullen van de enquête. Hierbij is als doel gesteld dat er minimaal 25 respondenten waren die de enquête hebben ingevuld. Uiteindelijk hebben 26 respondenten de enquête ingevuld. Deze 44 beschermingsbewindvoerders, Wsnp-bewindvoerders en schuldhulpverleners zijn gekozen door een lijst op te stellen van:

- beschermingsbewindvoerders in de regio Apeldoorn;
- Wsnp-bewindvoerders in Apeldoorn;
- Wsnp-bewindvoerders die ook schuldhulpverlening aanbieden; en
- schuldhulpverlenende organisaties waarmee V&W Bewindvoering soms samenwerkt.

Van deze 26 respondenten zijn negen mensen werkzaam in het beschermingsbewind, zeven mensen werkzaam in de Msnp, 21 mensen werkzaam in de Wsnp en drie mensen werkzaam in een ander werkveld. 50% van de respondenten is meer dan elf jaar werkzaam in het betreffende werkveld.

Vanwege het onbekende aantal professionals is het niet mogelijk aan te geven hoe groot de steekproef ten opzichte van de totale populatie is geweest. Gelet op het aantal benaderde professionals (44) en het aantal respondenten (26) is te stellen dat 59% van gekozen professionals heeft gereageerd. Hierdoor is de betrouwbaarheid van dit onderzoek binnen de gekozen steekproef hoog, omdat het onderzoek waarschijnlijk dezelfde resultaten zal weergeven als dezelfde steekproef gehouden zou worden. Zou dezelfde enquête echter worden afgenomen binnen een andere groep relevante professionals, dan kunnen de resultaten afwijken waardoor de betrouwbaarheid laag zou zijn. De gebruikte begrippen in de enquête zijn begrijpelijk, omdat enkel professionals uit het te onderzoeken werkveld zijn aangeschreven. Hierdoor is de validiteit van het onderzoek hoog (Verhoeven, 2014).

Naast de enquête zijn ook interviews afgenomen bij vier professionals uit het werkveld, namelijk:

- de heer J. Lucassen, bewindsrechter en voormalig insolventierechter;
- mevrouw D.M. Rigterink, beschermingsbewindvoerder;
- mevrouw A. Veldhuis, Wsnp-bewindvoerder; en
- mevrouw J.M.E. Wolbers, Wsnp-bewindvoerder.

De betrouwbaarheid van dit onderzoek is groot, omdat er vooraf een topiclijst is opgesteld die is opgenomen in bijlage 6. Alle vragen zijn beantwoord en er is dus gemeten wat gemeten moest worden. Er is sprake van een goede afspiegeling van de werkelijkheid waardoor de validiteit van het onderzoek groot is (Verhoeven, 2014).

H4. Msnp

In dit hoofdstuk staat de Msnp centraal en wordt (deels) antwoord gegeven op de eerste, derde en vierde onderzoeksvraag uit paragraaf 1.4. Dit gebeurt door allereerst stil te staan bij de gewijzigde eisen binnen de Msnp. Vervolgens wordt uiteengezet in welke mate het aantal Msnp-trajecten geslaagd is, waardoor schuldenaren schuldenvrij zijn. Daaropvolgend wordt weergegeven hoeveel doorverwijzingen van de Msnp naar de Wsnp gedaan worden. Ten slotte wordt het hoofdstuk afgesloten door de verkregen resultaten te analyseren.

4.1. Gewijzigde eisen binnen de Msnp

Vanuit de Wgs is vastgesteld dat gemeenten schuldhelpverlening, oftewel een Msnp, moeten aanbieden aan hun inwoners (Wgs, 2018). Hoe deze schuldhelpverlening wordt verleend en wat de toelatingseisen hiervoor zijn, verschilt per gemeente. Aangezien de opdrachtgever V&W Bewindvoering het meest te maken heeft met de gemeente Apeldoorn worden in dit onderzoek enkel de beleidsregels integrale schuldhelpverlening van de gemeente Apeldoorn betrokken.

Uit de Kaderstelling integrale schuldhelpverlening 2016-2019 (2015) blijkt dat bij de gemeente Apeldoorn sinds 2015 meer aanvragen worden gedaan voor schuldhelpverlening. Naast de toename van de aanvragen is ook te zien dat de hoogte van de schulden toeneemt en de dossiers een hogere complexiteit omvatten (Gemeente Apeldoorn, 2015)

Als de beleidsregels integrale schuldhelpverlening 2012 worden vergeleken met de beleidsregels van 2016 is te zien dat de eisen binnen de Msnp strenger zijn geworden. Een toelichting van de grootste wijzigingen per onderwerp volgt nu (Gemeente Apeldoorn, 2012) en (Gemeente Apeldoorn, 2016).

Medewerkingsplicht

De medewerkingsplicht geldt voor schuldenaren bij aanvang en gedurende het traject van schuldhelpverlening bij de gemeente. In de beleidsregels integrale schuldhelpverlening 2012 is de medewerkingsverplichting opgenomen in artikel 8 lid 2. In dit artikel beslaat de medewerkingsplicht:

- a) het nakomen van afspraken;
- b) geen nieuwe schulden aangaan;
- c) inspanningsverplichting om het inkomen te behouden en eventueel te verhogen; en
- d) het zich houden aan de bepalingen van de overeenkomsten die verzoeker of klant in het kader van het traject integrale schuldhelpverlening met de Stadsbank Apeldoorn sluit (Gemeente Apeldoorn, 2012).

In vergelijking met artikel 6 van de beleidsregels integrale schuldhelpverlening 2016 is te zien dat de medewerkingsplicht is uitgebreid naar twaalf plichten.

De nieuwe eisen in artikel 6 van de beleidsregels integrale schuldhelpverlening zijn:

- a) meewerken aan een inkomenscheck en het ervoor zorgdragen dat de belastingaangiften van de laatste vijf jaar zijn ingediend;
- b) meewerken aan budgetbeheer, budgetbegeleiding of relevante cursussen voor zover dit noodzakelijk is voor het slagen van de integrale schuldhelpverlening of het voorkomen van een terugval;
- c) meewerken aan het oplossen van de onderliggen oorzaak van de schulden, psychosociale problemen en of verslavingsproblematiek voor zover dit noodzakelijk is voor het slagen van de integrale schuldhelpverlening of het voorkomen van een terugval;
- d) meewerken aan doorverwijzingen naar andere instanties ter ondersteuning van de integrale schuldhelpverlening;
- e) zich maximaal inspannen om de aflossingscapaciteit te verhogen;

- f) gebruiken van de beschikbare afloscapaciteit en vermogen voor de aflossing van schulden;
- g) stipt nakomen van de overeengekomen aflossingsverplichtingen; en
- l) nalaten van dat wat de voortgang van de integrale schuldhulpverlening belemmert.

Er is duidelijk te zien dat de gemeente Apeldoorn de medewerkingsplicht heeft uitgebreid en gespecificeerd ten opzichte van het beleid van 2012 (Gemeente Apeldoorn, 2012) en (Gemeente Apeldoorn, 2016).

Weigering en beëindiging

De gemeente heeft in artikel 10 van de beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2012 opgenomen welke weigerings- en beëindigingsgronden ze hanteert. Deze weigerings- en beëindigingsgronden zijn van toepassing indien:

- a) verzoeker niet tot de doelgroep zoals bedoeld in artikel 2 van de beleidsregels behoort;
- b) het traject integrale schuldhulpverlening is afgerond;
- c) de schuldenaar zijn beschikbare aflossingscapaciteit niet wil gebruiken voor de aflossing van schulden;
- d) op grond van – zo later is gebleken – door schuldenaar onjuiste gegevens zijn verstrekt, terwijl indien dit ten tijde van de besluitvorming bekend was geweest bij het college, een andere beslissing zou zijn genomen;
- e) verzoeker of klant zich ten opzichte van de medewerkers naar het oordeel van het college ernstig misdraagt;
- f) de integrale schuldhulpverlening door het college niet (langer) noodzakelijk wordt geacht;
- g) de klant zelf uitdrukkelijk verzoekt om de toegang tot de integrale schuldhulpverlening te beëindigen;
- h) de geboden hulpverlening, gelet op de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker of klant, niet (langer) passend is;
- i) verzoeker of klant is komen te overlijden;
- j) verzoeker of klant niet heeft aangetoond gemotiveerd te zijn om de onderliggende oorzaak van de schulden te willen oplossen, bijvoorbeeld door niet naar het oordeel van het college benodigde hulpverlening te zoeken en te aanvaarden; en
- k) verzoeker of klant niet of in onvoldoende mate zijn verplichtingen nakomt zoals neergelegd in artikel 6 en 7 van de wet, artikel 8 van deze beleidsregels, of de toekenningsbeschikking integrale schuldhulpverlening, dan wel zijn verplichtingen voortvloeiende uit de bepalingen in de overeenkomst(en) gesloten met de Stadsbank (Gemeente Apeldoorn, 2012).

In de beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016 zijn bovenstaande gronden opgenomen in artikel 7 en 8. Als de artikelen met elkaar worden vergeleken, is zichtbaar dat er in basis slechts twee gronden zijn toegevoegd, namelijk:

- artikel 7 sub d beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016. Na drie keer niet op een afspraak te verschijnen, wordt de toegang tot schuldhulpverlening geweigerd voor zes maanden; en
- artikel 8 sub d beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016. Indien sprake is van een instabiele woon-, leef- of inkomenssituatie en er geen zicht is op stabilisering binnen drie maanden dan zal het schuldhulpverleningstraject worden beëindigd.

Echter, de medewerkingsplicht is uitgebreid waardoor op grond van de nieuwe medewerkingsplichten vele beëindigingsgronden zijn toegevoegd ten opzichte van het beleid in 2012 (Gemeente Apeldoorn, 2012) en (Gemeente Apeldoorn, 2016).

Recidive

Conform artikel 11 van de beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2012 wordt de toegang tot schuldhulpverlening voor 24 maanden geweigerd indien er in twee jaar driemaal een weigering of beëindiging heeft plaatsgevonden. In de beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016 is in artikel 9 de recidivetermijn verscherpt. De toegang tot integrale schuldhulpverlening kan namelijk worden geweigerd als in de twaalf maanden voorafgaande de aanmelding eerder een traject integrale schuldhulpverlening verwijtbaar is beëindigd (Gemeente Apeldoorn, 2012) en (Gemeente Apeldoorn, 2016).

Mening professionals uit het werkveld

Uit onderzoek onder 26 professionals uit het werkveld, te weten beschermingsbewindvoerders, schuldhulpverleners en Wsnp-bewindvoerders, blijkt dat 35% van de respondenten denkt dat de strengere eisen bij de Msnp ervoor zorgen dat meer mensen onder bewind gesteld worden. Bijna de helft van alle respondenten is van mening dat het aantal Wsnp-uitspraken is afgenomen door de strengere eisen binnen de Msnp. De gedachte hierachter is dat voor een verzoek om toegelaten te worden tot de Wsnp de schuldenaar een verklaring dient te hebben van een schuldhulpverlenende organisatie dat het Msnp-traject is mislukt. Door de strengere eisen binnen de Msnp bereiken minder mensen het punt dat een Msnp-traject is mislukt waardoor er automatisch geen mogelijkheid is voor de schuldenaar om een verzoek te doen om toegelaten te worden tot de Wsnp (Bijlage 3 en 4).

Bewindsrechter en voormalig insolventierechter de heer Lucassen geeft aan dat de samenleving steeds ingewikkelder wordt. Hierdoor kunnen mensen met een laag IQ niet langer meekomen met de samenleving waardoor ze hulp van buitenaf nodig hebben in de vorm van bijvoorbeeld beschermingsbewind. Daarnaast geeft Lucassen aan dat het aantal onderbewindstellingen ook toeneemt door het laatste kansbeleid van woningcorporaties. Dit houdt in dat een huurder met huurachterstanden waarbij de woningcorporatie al een ontruimingsbevel heeft een allerlaatste kans krijgt als diegene zich onder beschermingsbewind laat stellen. Beschermingsbewindvoerder mevrouw Rigterink is van mening dat het aantal onderbewindstellingen is toegenomen doordat veel mensen zelf de weg niet meer kunnen vinden in de wirwar van wetten. De mensen die hierdoor in de problemen komen, vinden vaak niet de juiste hulp. Zo is het aanmelden voor schuldhulpverlening voor mensen al zo'n groot en ingewikkeld obstakel dat ze wel onder bewind moeten worden gesteld om er nog uit te komen, aldus Rigterink (Bijlage 7 en 8).

4.2. Geslaagde Msnp-trajecten

Zo'n 93% van alle schuldbemiddelende instanties is aangesloten bij de NVVK. De NVVK heeft in haar jaarverslagen van 2015 en 2017 aangegeven dat van alle schuldhulpverleningsaanmeldingen er in 2015 in 37% van de gevallen een succesvolle regeling tot stand werd gebracht. In 2017 is het percentage gestegen naar 47%. Dit betekent dat er meer succesvolle regelingen worden gesloten voor schuldenaren. Van alle geslaagde regelingen is in 2015 66% succesvol afgerond, wat wil zeggen dat de schuldenaar schuldenvrij is. In 2016 is het aantal gedaald naar 64%. Er is geen informatie bekend over het aantal geslaagde regelingen in 2017 (NVVK,2016) en (NVVK, 2018).

Bovenstaande laat zien dat van alle honderd aanmeldingen bij schuldhulpverlening in 2015 er slechts bij 37 mensen een regeling is getroffen. Van deze 37 schuldenaren zijn 25 mensen na tussenkomst van schuldhulpverlening schuldenvrij. Dit betekent dat 75% van de aanmeldingen in 2015 niet verder geholpen kan worden door schuldhulpverlening (NVVK,2016).

4.3. Doorverwijzingen naar de Wsnp

In deze paragraaf wordt het aantal doorverwijzingen vanuit de Msnp naar de Wsnp besproken op basis van de jaarverslagen van de NVVK.

Uit de jaarverslagen van de NVVK over de jaren 2015 en 2017 (2016) blijkt dat in 2015 25% van alle aanmeldingen bij schuldhulpverlening uiteindelijk een doorverwijzing naar de Wsnp heeft gekregen. In 2017 (2018) was dit percentage gezakt naar 19%. Dit betekent dat het absolute aantal Wsnp-doorverwijzingen vanuit NVVK-leden met een absoluut aantal van 2.627 schuldenaren is gedaald ((NVVK,2016) en (NVVK, 2018)).

4.4. Analyse

In deze paragraaf worden de verworven onderzoeksresultaten vergeleken met de reactie van een medewerker van de Raad voor Rechtsbijstand (2012), het onderzoek van de NVVK (2014), het onderzoek van Stimulansz (2014) en de mening van de professionals uit het werkveld. Hierdoor komt er een analyse van de verworven informatie tot stand.

Zowel Von den Hoff (2012) als het onderzoek van de NVVK (2014) en het onderzoek van Stimulansz (2014) geven aan dat in de loop van de tijd de eisen binnen de Msnp strenger zijn geworden. Het vergelijkend onderzoek tussen de beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2012 en de beleidsegels integrale schuldhulpverlening 2016, beiden van de gemeente Apeldoorn, bevestigt dit.

Echter, het jaartal waarin Von den Hoff heeft gezegd dat de eisen van de Msnp strenger zijn geworden, correspondeert niet met het jaartal waarin de beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016 in werking zijn getreden in de gemeente Apeldoorn. De uitspraak van Von den Hoff is namelijk in 2012 gedaan, terwijl op dat moment in de gemeente Apeldoorn nog minder strengere eisen van kracht waren gezien de beleidsregeling integrale schuldhulpverlening 2014. Wellicht waren er in 2012 in andere gemeenten al strengere eisen van toepassing ten opzichte van eerdere eisen en heeft Von den Hoff zijn mening hierop gebaseerd. De professionals uit het werkveld bevestigen het beeld dat de regels omtrent de Msnp strenger zijn geworden en geven aan dat dit een reden is dat het aantal onderbewindstellingen blijft toenemen. Hierbij is de meest genoemde reden dat de samenleving ingewikkelder is geworden en dat de mensen die hierdoor in de problemen komen zonder hulp geen kans maken om de Msnp in te komen ((Bijlage 7 en 8); (Gemeente Apeldoorn, 2012); (Gemeente Apeldoorn, 2016); (Hoff, H. von den, 2012); (NVVK, 2014) en (Stimulansz, 2014)).

H5. Wsnp

In dit hoofdstuk staat de Wsnp centraal en wordt (deels) antwoord gegeven op de tweede en derde onderzoeksvraag uit paragraaf 1.4. Dit gebeurt door allereerst stil te staan bij de toelating tot de Wsnp. Vervolgens worden de resultaten van het jurisprudentieonderzoek besproken waarna het hoofdstuk wordt afgesloten door een analyse van de verkregen resultaten.

5.1. Toelating

Toelatingseisen vanuit de Faillissementswet

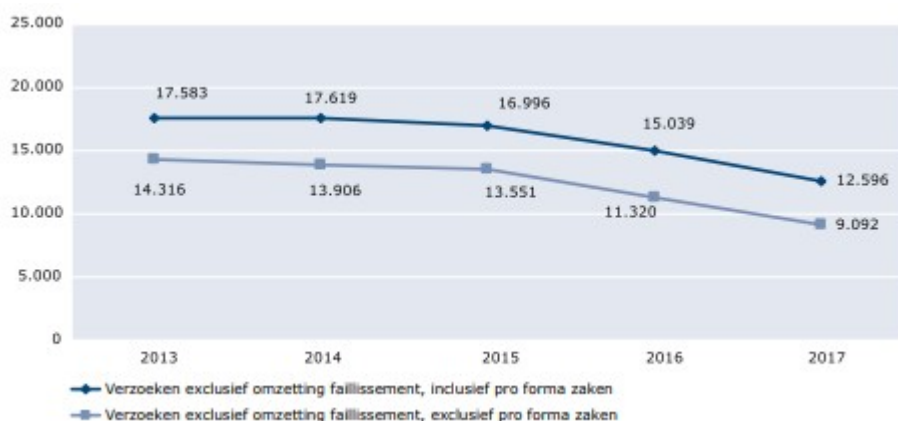
In Titel 3 Afdeling 1 Fw wordt het uitspreken van de schuldsanering natuurlijke personen uiteengezet vanaf artikel 284 Fw tot en met artikel 294b Fw. De persoon die niet langer kan doorgaan met het betalen van schulden of dit überhaupt al niet doet, kan de rechtbank verzoeken conform artikel 284 Fw toegelaten te worden tot de Wsnp. Hiervoor dient de schuldenaar conform artikel 285 Fw een verzoekschrift in te dienen waarin het volgende is opgenomen:

- een overzicht van de goederen van de schuldenaar;
- een opgave van de inkomsten van de schuldenaar;
- een overzicht van de vaste lasten van de schuldenaar;
- de gegevens van de eventuele echtgenoot of geregistreerd partner;
- een verklaring van de gemeente, kredietbank of instelling die door de gemeente is gemandateerd tot het uitvoeren van een minnelijke schuldsanering dat een buitengerechtelijke regeling is aangeboden aan de schuldeisers. Hierbij dient ook aangegeven te worden waarom de schuldregeling niet is geslaagd en welk voorstel er destijds is gedaan aan de schuldeisers; en
- een overzicht van alle vorderingen bij schuldeisers met de daarbij horende ontstaansdatum.

Uit onderzoek onder 26 professionals uit het werkveld, te weten beschermingsbewindvoerders, schuldhulpverleners en Wsnp-bewindvoerders, blijkt dat 20% van de respondenten denkt dat de toelatingseisen tot de Wsnp strenger zijn geworden (Bijlage 3 en 4). Op grond van de wetsgeschiedenis blijkt dat deze gedachten onjuist zijn, omdat de Faillissementswet sinds 30 april 2011 niet meer is gewijzigd.

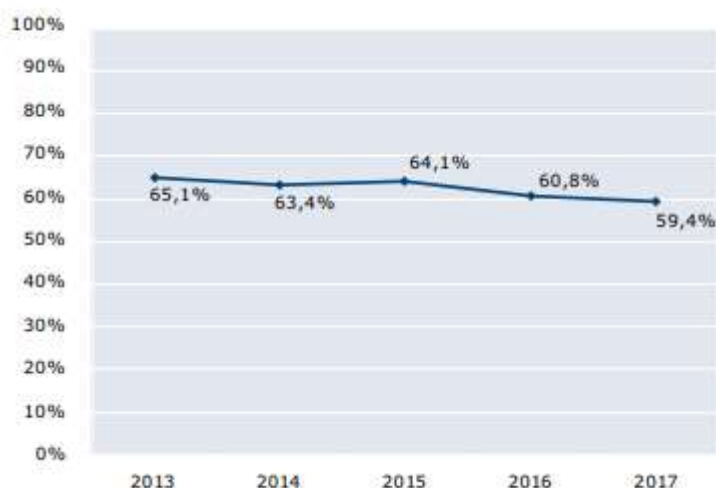
Cijfers

In de Wsnp Monitor over het jaar 2017 (2018) is onderstaande grafiek opgenomen.



Deze grafiek laat zien hoeveel Wsnp-verzoeken de afgelopen jaren zijn ingediend. In vergelijking met 2015 is het aantal verzoeken in 2017 afgenomen met 25,9%. Uit deze grafiek volgt de conclusie dat het aantal Wsnp-verzoeken flink is gedaald (Bureau Wsnp, 2018).

Onderstaande grafiek laat zien wat het toelatingspercentage van alle Wsnp-verzoeken is.

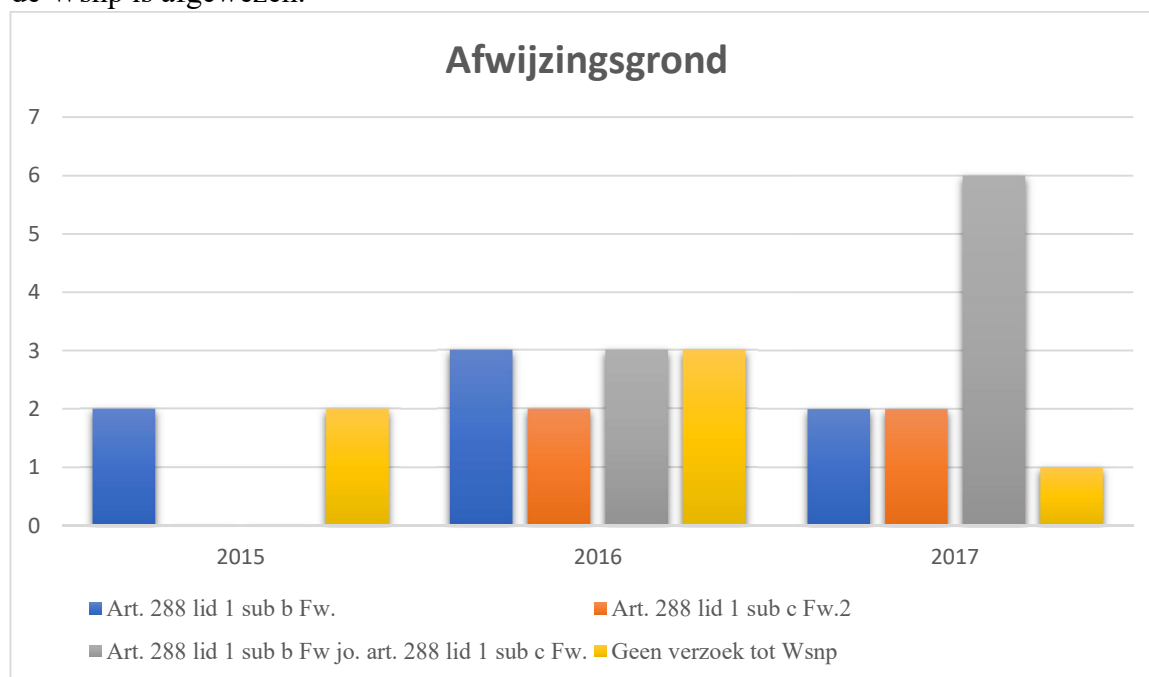


In vergelijking met 2015 is het toelatingspercentage van alle Wsnp-verzoeken in 2017 met 4% afgenomen (Bureau Wsnp, 2018).

5.2. Jurisprudentie

Aangezien er geen veranderingen binnen de Faillissementswet zijn geweest in de periode van 2015 tot en met 2017 is ervoor gekozen om ook een jurisprudentieonderzoek te doen naar de Wsnp-toelatingen in deze periode. Hierdoor is onderzocht of er een wijziging in afwijzingsgronden heeft plaatsgevonden. In deze paragraaf worden de resultaten van dit jurisprudentieonderzoek weergegeven. De gehele uitwerking van het jurisprudentieonderzoek is opgenomen in bijlage 5.

In dit onderzoek zijn 26 uitspraken betreffende “afwijzing Wsnp” onderzocht in de jaren 2015, 2016 en 2017. Deze uitspraken zijn geweest door de rechtbank Overijssel en de rechtbank Gelderland. Onderstaande grafiek geeft op basis van de afwijzingsgrond weer waarom een verzoek tot toelating tot de Wsnp is afgewezen.



Allereerst wordt beschreven wat de afwijzingsgronden inhouden waarna de resultaten van het onderzoek worden besproken.

Artikel 288 lid 1 sub b Faillissementswet

“dat de schuldenaar ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden in de vijf jaar voorafgaand aan de dag waarop het verzoekschrift is ingediend, te goeder trouw is geweest”

Indien een verzoek op bovenstaande grond wordt afgewezen, kunnen er zich meerdere situaties voordoen, namelijk dat:

- in de vijf jaar voor de aanvraag bewust nieuwe schulden zijn gemaakt;
- in de vijf jaar voor de aanvraag bewust geen vaste lasten zijn betaald;
- in de vijf jaar voor de aanvraag een boete is opgelegd vanwege een misdrijf;
- in de vijf jaar voor de aanvraag een schuld is ontstaan vanwege fraude; en
- in de vijf jaar voor de aanvraag onverantwoordelijke uitgaven zijn gedaan.

Artikel 288 lid 1 sub c Faillissementswet

“dat de schuldenaar de uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen naar behoren zal nakomen en zich zal inspannen zoveel mogelijk baten voor de boedel te verwerven”

Indien een verzoek op bovenstaande grond wordt afgewezen, kunnen er zich meerdere situaties voordoen, namelijk dat:

- de verzoeker zich niet inspent voor het vergroten van zijn inkomen;
- de verzoeker zich niet houdt aan de informatieplicht richting de rechtbank;
- de verzoeker niet verschijnt ter terechtzitting;
- de verzoeker een onbehandelde verslaving heeft;
- de verzoeker onbehandelde psychische problemen heeft; en
- de verzoeker geen stabiel inkomen en uitgavenpatroon heeft.

Toelichting resultaten jurisprudentieonderzoek

Hieronder wordt per afwijzingsgrond aangegeven waarom een verzoeker niet is toegelaten tot de Wsnp.

Artikel 288 lid 1 sub b Faillissementswet

- Verzoeker blijft creditcard gebruiken terwijl er reeds problematische schulden waren;
- verzoeker heeft niet tijdig hulp gezocht voor de financiële problemen;
- verzoeker heeft de Belastingdienst structureel niet betaald;
- verzoeker heeft tijdens zijn faillissement nieuwe schulden laten ontstaan;
- verzoeker heeft medewerking aan haar (ex-)partner verleend aan het exploiteren van haar onderneming op naam van verzoeker, terwijl verzoeker geen toezicht hield op de financiën. Vervolgens heeft de verzoeker geen actie ondernomen om haar (ex-)partner aansprakelijk te stellen;
- verzoeker ontvangt de betaalde kinderalimentatie in natura terug van zijn ex-partner, waardoor een deel van het inkomen buiten bereik van de schuldeisers blijft;
- verzoeker heeft zijn vriendin een groot geldbedrag gegeven, ondanks het hebben van problematische schulden. Door deze schenking is er een nieuwe schuld bij de verhuurder ontstaan;
- verzoeker heeft drie jaar geen inkomstenbelasting gedaan, waardoor er hoge ambtshalve aanslagen zijn opgelegd;
- verzoeker heeft de afgelopen vijf jaar diverse boetes opgelegd gekregen die niet betaald kunnen worden;

- verzoeker heeft voor een onbekende derde een auto gehuurd en hiervoor geld ontvangen. De gehuurde auto is nooit teruggebracht naar de verhuurder;
- verzoeker betaalt niet haar vaste lasten en sluit kredieten af;
- verzoeker heeft niet getracht zijn woning te verkopen;
- verzoeker heeft geen “goede” verklaring voor het ontstaan van de schulden;
- verzoeker heeft meerdere geldboetes;
- verzoeker is berecht in een vermogensdelict (winkeldiefstal);
- verzoeker heeft geld gekregen voor het aanschaffen van een vrachtwagen. Meneer heeft vervolgens het geld gebruikt voor het betalen van onherleidbare zakelijke rekeningen;
- verzoeker heeft bewust de premie van de zorgverzekering niet betaald zodat zij de rekeningen van haar partner kon betalen; en
- verzoeker gaat ondanks het ontbreken van inkomen een krediet aan bij T-Mobile.

Artikel 288 lid 1 sub c Faillissementswet

- Verzoeker komt de inlichtingenplicht naar haar curator niet na;
- verzoeker laat zijn inwonende vriendin niet meebetalen aan de huishouding waardoor de beschermingsbewindvoerder niet alle vaste lasten kan betalen;
- verzoeker staat onder beschermingsbewind, dit verloopt echter niet goed;
- verzoeker heeft de hypotheek jarenlang niet betaald waardoor bij verkoop van zijn huis de restschuld van zijn woning niet betaald is door de Nationale Hypotheek Garantie;
- verzoeker is een hennepteelt begonnen om inkomsten te generen nadat zijn WW-uitkering was beëindigd;
- de partner van de verzoeker is niet toegelaten tot de Wsnp. Hierdoor zou een toelating tot de Wsnp voor de verzoeker geen betekenis hebben;
- verzoeker heeft niet gereageerd op brieven van de rechtbank;
- verzoeker is niet verschenen ter terechtzitting;
- verzoeker heeft psychische problemen en gaat hiervoor hulp zoeken;
- verzoeker heeft een alcoholverslaving;
- verzoeker werkt aan zijn depressie en omgang met ADHD;
- verzoeker geeft aan dat hij is “meegesleept naar de Wsnp”;
- verzoeker solliciteert niet, omdat hij naar eigen zeggen geen kans heeft op een baan vanwege zijn detentieverleden; en
- verzoeker wil niet solliciteren, omdat ze het gevoel heeft dan voor de kosten van de kinderopvang te werken.

5.3. Mening professionals

Voormalig insolventierechter Lucassen heeft gemerkt dat er steeds minder Wsnp-zaken worden aangebracht bij de rechtbank Gelderland. Dit heeft hij onder andere gemerkt omdat zijn plek als insolventierechter niet is opgevuld nadat hij stopte met werken. Hij geeft aan dat er verschillende meningen zijn over de afname van het aantal Wsnp-zaken. Een van deze meningen is dat meer sprake is van vroegsignalering bij de gemeente waardoor mensen sneller geholpen worden en waardoor de Wsnp in sommige gevallen overbodig wordt. Zowel Wolbers als Veldhuis, beiden Wsnp-bewindvoerder, geven aan dat het aantal Wsnp-zaken in een golfbeweging afneemt en weer toeneemt. Veldhuis geeft tevens aan gemerkt te hebben dat de rechters strenger zijn geworden bij toelatingen tot de Wsnp. Zo moet een dossier helemaal volledig zijn. Ontbreekt er iets, dan wordt het dossier in zijn geheel afgekeurd en geldt er geen hersteltermijn meer (Bijlage 7, 9 en 10).

5.4. Analyse

Uit het jurisprudentieonderzoek blijkt dat een verzoek tot toelating tot de Wsnp het vaakst wordt afgewezen op grond van zowel artikel 288 lid 1 sub b Fw als artikel 288 lid 1 sub c Fw. Indien de uitspraken waarin sprake is van beide gronden uit elkaar worden getrokken, dan komt duidelijk naar voren dat het verzoek tot toelating het vaakst wordt afgewezen op grond van artikel 288 lid 1 sub b Fw. Dit betekent dat de verzoeker niet te goeder trouw is geweest ten aanzien van het ontstaan en onbetaald laten van schulden in de vijf jaar voorafgaand aan het verzoek. Uit het jurisprudentieonderzoek blijkt ook dat het aantal afwijzingen op grond van zowel artikel 288 lid 1 sub b Fw als artikel 288 lid 1 sub c Fw is toegenomen. In 2015 waren er geen afwijzingen op beide gronden, terwijl in 2017 zes keer een verzoek werd afgewezen.

Het is opvallend te zien dat er vaak een Wsnp-verzoek wordt ingediend terwijl van tevoren al te verwachten is dat het verzoek wordt afgewezen, omdat de verzoeker de afgelopen vijf jaar niet te goeder trouw is geweest. Zo blijkt uit het jurisprudentieonderzoek dat verzoekers geen stabiele situatie hebben of nog schulden maken. Bij zulke gevallen zou de instantie die samen met de verzoeker het verzoekschrift opstelt al moeten kunnen weten dat het verzoek wordt afgewezen.

Ten slotte is er bij rechtbank Gelderland duidelijk te zien dat het aantal Wsnp-zaken afneemt. Nadat insolventierechter Lucassen bij de afdeling Wsnp wegging, is zijn plek niet opgevuld door een andere rechter. Wsnp-bewindvoerder Veldhuis geeft tevens aan dat zij heeft opgemerkt dat de rechters strenger zijn geworden wat betreft de toelating tot de Wsnp.

H6. Toekomst beschermingsbewind en Wsnp

In dit hoofdstuk staat de toekomst van het beschermingsbewind en de Wsnp centraal en wordt antwoord gegeven op de vijfde onderzoeksvraag uit paragraaf 1.4. Dit gebeurt door een deel van de resultaten van de afgenomen enquêtes en interviews te beschrijven. Deze zijn opgenomen in bijlage 3 en 4. In de eerste paragraaf wordt de toekomst van het beschermingsbewind vanuit de ogen van de professionals uit het werkveld weergegeven. Vervolgens komt de toekomst van de Wsnp aan bod waarna tot slot het hoofdstuk wordt afgesloten door een analyse van de verkregen resultaten.

6.1. Toekomst beschermingsbewind

Al jaren zit het beschermingsbewind in de lift en blijft het aantal onderbewindstellingen toenemen. Dit is niet alleen bij V&W Bewindvoering te zien, maar ook in het hele land. Uit onderzoek onder 26 professionals uit het werkveld, te weten beschermingsbewindvoerders, schuldhulpverleners en Wsnp-bewindvoerders, blijkt dat maar liefst 58% denkt dat het aantal onderbewindstellingen zal blijven toenemen. Bewindsrechter Lucassen geeft in een interview aan dat hij de toekomst van het beschermingsbewind positief tegemoetziet. Hij verwacht niet dat de samenleving zal versimpelen waardoor een deel van de bevolking altijd beschermingsbewind nodig zal blijven hebben.

Beschermingsbewindvoerder Rigterink denkt dat de doelgroep die hulp nodig zal hebben in deze wirwar van wet- en regelgeving altijd zal blijven bestaan. Zij denkt daarom niet dat het aantal onderbewindstellingen zal afnemen. Slechts drie van de 26 respondenten denken dat het aantal onderbewindstellingen zal gaan afnemen. Er is tot op heden geen gepubliceerd voorspellend onderzoek gedaan naar de toekomst van het beschermingsbewind. Stimulansz geeft op haar website aan dat ze denkt dat het aantal onderbewindstellingen zal blijven stijgen vanwege de vergrijzing, de economische crisis en de financiële complexiteit in de samenleving ((Bijlage 7 en 8) en (Stimulansz, z.d.)).

6.2. Toekomst Wsnp

Tijdens de enquête die is afgenomen onder de zojuist genoemde 26 professionals uit het werkveld is ook gevraagd naar het toekomstperspectief van de Wsnp. Maar liefst 81% van de ondervraagden is van mening dat ongeacht het succes van de Msnp de Wsnp altijd nodig zal blijven. Dit betekent echter niet dat de respondenten denken dat het aantal Wsnp-uitspraken zal toenemen: slechts zes van de 26 respondenten denken namelijk dat het aantal Wsnp-uitspraken de komende jaren zal gaan. Voormalig insolventierechter Lucassen verwacht dat het aantal toelatingen tot de Wsnp weer zal toenemen, omdat er diverse plannen zijn om de weg naar de Wsnp toegankelijker te maken voor schuldenaren. Wsnp-bewindvoerder Wolbers deelt deze verwachting. Samen met haar collega Veldhuis geeft ze aan dat de Wsnp-toelatingen altijd al een golfbeweging zijn geweest. Beiden kunnen zich dan ook niet voorstellen dat de Wsnp niet meer zal aantrekken. Daarnaast geeft Veldhuis aan dat ze zich niet kan voorstellen dat de Wsnp zal verdwijnen, omdat ze niet denkt dat alle schuldeisers akkoord zullen gaan met een minnelijk traject. Er is tot op heden geen gepubliceerd voorspellend onderzoek gedaan naar de toekomst van de Wsnp. Voor dit onderzoek is dan ook enkel gebruikgemaakt van de resultaten van de afgenomen enquêtes en interviews (Bijlage 7,9 en 10).

6.3. Analyse

Uit de resultaten van de enquête en de interviews blijkt dat een ruime meerderheid van de respondenten denkt dat het aantal onderbewindstellingen zal blijven toenemen. De website van Stimulansz deelt deze mening. Het grootste deel van de respondenten is van mening dat de Wsnp altijd nodig zal blijven, ongeacht het succes van de Msnp. Dit uiteraard positief voor de toekomst van de Wsnp.

Het is opvallend te zien dat ondanks de grote afname van het aantal Wsnp-toelatingen Wsnp-bewindvoerders Veldhuis en Wolbers positief blijven richting de toekomst. Zij blijven erin geloven dat

het aantal toelatingen weer zal stijgen waardoor voor hun de inkomsten weer zullen binnenkomen. Daarnaast is het opvallend dat zowel bewindsrechter Lucassen als beschermingsbewindvoerder Rigterink niet de aanhoudende financiële problemen in Nederlands als reden opgeven dat de toekomst van het beschermingsbewind er positief uit ziet. Ze dragen juist aan dat dit komt door de ingewikkelde samenleving waarin veel mensen niet kunnen meekomen door de wirwar van wet- en regelgeving.

H7. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek centraal. Er wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen en de probleemstelling op basis van het eerder verrichte onderzoek. Ten slotte is er aan het eind van het hoofdstuk ruimte voor aanbevelingen voor verder onderzoek.

7.1. Conclusies

Onderzoeksvraag 1

Welke veranderingen hebben er binnen de eisen van de Msnp plaatsgevonden in de gemeente Apeldoorn in de periode van 2015 tot en met 2017 die mogelijk hebben bijgedragen aan de toename van het aantal onderbewindstellingen en de afname van het aantal Wsnp-uitspraken?

Uit het vergelijkend onderzoek tussen de beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2012 en de beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016, beiden van de gemeente Apeldoorn, blijkt dat de eisen binnen de Msnp strenger zijn geworden. In de beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016 zijn onderstaande eisen toegevoegd:

- artikel 6 sub a beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016. Dit artikel houdt in meewerken aan een inkomenscheck en het ervoor zorgdragen dat de belastingaangiften van de laatste vijf jaar zijn ingediend;
- artikel 6 sub b beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016. Dit artikel houdt in meewerken aan budgetbeheer, budgetbegeleiding of relevante cursussen voor zover dit noodzakelijk is voor het slagen van de integrale schuldhulpverlening of het voorkomen van een terugval;
- artikel 6 sub c beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016. Dit artikel houdt in meewerken aan het oplossen van de onderliggende oorzaak van de schulden, psychosociale problemen en of verslavingsproblematiek voor zover dit noodzakelijk is voor het slagen van de integrale schuldhulpverlening of het voorkomen van een terugval;
- artikel 6 sub d beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016. Dit artikel houdt in meewerken aan doorverwijzingen naar andere instanties ter ondersteuning van de integrale schuldhulpverlening;
- artikel 6 sub e beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016. Dit artikel houdt in zich maximaal inspannen om de aflossingscapaciteit te verhogen;
- artikel 6 sub f beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016. Dit artikel houdt in het gebruiken van de beschikbare afloscapaciteit en vermogen voor de aflossing van schulden;
- artikel 6 sub g beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016. Dit artikel houdt in het stipt nakomen van overeengekomen aflossingsverplichtingen;
- artikel 6 sub l beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016. Dit artikel houdt in het nalaten van dat wat de voortgang van de integrale schuldhulpverlening belemmert;
- artikel 7 sub d beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016. Dit artikel houdt in dat na drie keer niet op een afspraak te verschijnen de toegang tot schuldhulpverlening wordt geweigerd voor zes maanden; en
- artikel 8 sub d beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016. Dit artikel houdt in dat indien sprake is van een instabiele woon-, leef- of inkomenssituatie en er geen zicht is op stabilisering binnen drie maanden het schuldhulpverleningstraject zal worden beëindigd.

Onderzoeksvraag 2

Welke veranderingen hebben er binnen de toelating tot de Wsnp plaatsgevonden in de periode van 2015 tot en met 2017 die mogelijk hebben bijgedragen aan de afname van het aantal Wsnp-uitspraken?

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat er sinds 30 april 2011 geen veranderingen in de Faillissementswet hebben plaatsgevonden. Uit het jurisprudentieonderzoek blijkt dat het aantal afwijzingen voor toelating tot de Wsnp op grond van zowel artikel 288 lid 1 sub b Fw als artikel 288 lid 1 sub c Fw enorm is toegenomen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de rechtbank mogelijk strenger is geworden in de

toelating tot de Wsnp. Wsnp-bewindvoerder Veldhuis ondersteunt in haar interview deze conclusie door aan te geven dat dossiers die niet compleet zijn direct worden teruggestuurd, zonder een mogelijkheid tot herstel.

Onderzoeksvraag 3

Wat is de mening van professionals uit het werkveld over dat de situatie dat het aantal Wsnp-uitspraken mogelijk is afgenomen door de veranderingen in eisen bij de Msnp en de toelatingseisen tot de Wsnp?

Bijna de helft van de ondervraagde professionals (46%) denkt dat de strengere eisen binnen de Msnp ervoor hebben gezorgd dat er minder Wsnp-uitspraken zijn. 20% van de ondervraagde professionals denkt dat de strengere toelatingseisen tot de Wsnp voor deze afname hebben gezorgd. Voormalig insolventierechter en bewindsrechter Lucassen deelt de mening dat het aantal Wsnp-uitspraken is afgenomen door de strengere eisen die gelden inzake de Msnp.

Onderzoeksvraag 4

Wat is de mening van professionals uit het werkveld over de situatie dat het aantal onderbewindstellingen mogelijk is toegenomen door de gewijzigde eisen bij de Msnp?

35% van de ondervraagde professionals denkt dat de strengere eisen binnen de Msnp ervoor hebben gezorgd dat het aantal onderbewindstellingen is toegenomen. Bewindsrechter Lucassen en beschermingsbewindvoerder Rigterink denken dat het aantal onderbewindstellingen mede is toegenomen door de strengere eisen bij de Msnp. Rigterink heeft hieraan toegevoegd dat juist de mensen die in de problemen komen niet aan de gestelde eisen kunnen voldoen zonder de hulp van bijvoorbeeld een beschermingsbewindvoerder.

Onderzoeksvraag 5

Wat is de mening van professionals uit het werkveld over de toekomst van het beschermingsbewind en de Wsnp?

58% van de ondervraagde professionals denkt dat het aantal onderbewindstellingen zal blijven toenemen. Bewindsrechter Lucassen en beschermingsbewindvoerder Rigterink kijken positief naar de toekomst van het beschermingsbewind, omdat de groep mensen die hulp nodig zal hebben bij hun financiën zal blijven bestaan vanwege de ingewikkelde maatschappij vol wetten en regels. Maar liefst 81% van de professionals denkt dat de Wsnp altijd nodig zal blijven, ongeacht het succes van de Msnp. Lucassen en Wsnp-bewindvoerders Veldhuis en Wolbers denken alle drie dat de Wsnp weer zal aantrekken.

Eindconclusie

In welke mate is het aantal Wsnp-uitspraken afgenomen en het aantal onderbewindstellingen toegenomen bij V&W Bewindvoering sinds 2015 door de gewijzigde eisen binnen de Msnp? En wat is het toekomstbeeld voor het beschermingsbewind en de Wsnp?

De toename van het aantal onderbewindstellingen en de afname van het aantal Wsnp-uitspraken zijn in zekere mate te wijten aan de strengere eisen binnen de Msnp. Het toekomstbeeld voor zowel het beschermingsbewind als de Wsnp zijn volgens de professionals uit het werkveld dermate goed. Deze professionals denken dat het beschermingsbewind zal blijven groeien en dat de Wsnp altijd nodig zal blijven, ongeacht het succes van de Msnp.

7.2. Aanbevelingen

Gelet op de verklarende aard van het onderzoek en het doel van de opdrachtgever zijn er geen aanbevelingen voor de opdrachtgever zelf. Onderstaande aanbevelingen worden gedaan voor een vervolgonderzoek. Uiteraard kan V&W Bewindvoering, de opdrachtgever, deze aanbevelingen wel gebruiken indien zij zelf een nader onderzoek instelt.

- Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de beleidsregels integrale schuldhulpverlening in de gemeente Apeldoorn uitgebreider zijn geworden. Uitgebreider onderzoek binnen andere gemeentes is nodig om te bepalen of deze veranderingen breder gedragen worden dan enkel door de gemeente Apeldoorn. Hierbij is het nodig de beleidsregels over verschillende jaren te vergelijken en schuldhulpverleners van de desbetreffende gemeentes te interviewen om te onderzoeken of de wijzigingen in de praktijk ook daadwerkelijk tot een verschil hebben geleid;
- uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de Faillissementswet in de periode van 2015 tot en met 2017 niet is gewijzigd. Verder onderzoek naar de mogelijke rechterlijke oorzaak dat het aantal Wsnp-zaken is afgenomen, moet worden verricht door het jurisprudentieonderzoek uit te breiden naar heel Nederland en door medewerkers die werkzaam zijn bij de rechtbank op de afdeling van de Wsnp te interviewen; en
- uit het onderzoek is gebleken dat de wijziging in eisen bij de Msnp er mede voor heeft gezorgd dat het aantal onderbewindstellingen is toegenomen. Uit interviews is naar voren gekomen dat het aantal onderbewindstellingen ook blijft toenemen doordat de samenleving steeds ingewikkelder wordt. Vervolgonderzoek moet worden uitgevoerd om te onderzoeken in welke mate de samenleving ingewikkelder wordt en welke groepen hier last van hebben en of krijgen.

Bronnenlijst

- Ark, van. (2018). Kamerbrief brede schuldenaanpak. Geraadpleegd op 15 oktober 2018, van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/05/23/kamerbrief-brede-schuldenaanpak>.
- BPBI. (2018). Leden. Geraadpleegd op 1 december 2018, van: <http://www.bpbi.nl/leden.php?p=27>.
- Bureau Wsnp. (2011). *Quick scan belemmeringen toegang tot de Wsnp*. Utrecht.
- Bureau Wsnp. (2018). Homepagina. Geraadpleegd op 15 oktober 2018, van: <https://www.bureauWsnp.nl/>.
- Bureau Wsnp. (2018) Instroom Wsnp. Geraadpleegd op 1 december 2018, van: <https://www.bureauwsnp.nl/bibliotheek/instroom-wsnp>.
- Bureau Wsnp. (2016). *Monitor Wsnp. Twaalfde meting*. Utrecht.
- Bureau Wsnp. (2018). *Monitor Wsnp. Veertiende meting*. Utrecht.
- De Rechtspraak. (2018). Bewind. Geraadpleegd op 15 december 2018, van: <https://www.rechtspraak.nl/Uw-Situatie/Bewind>.
- De Rechtspraak. (2018). Toezicht: bewind, curatele en mentorschap. Geraadpleegd op 8 december 2018, van: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Factsheet-toezicht.pdf>.
- Gemeente Apeldoorn. (2012). Beleidsregels integrale schuldhulpverlening. Geraadpleegd op 23-2-2019, van: https://apeldoorn.raadsinformatie.nl/document/164804/1/04_2012-02633_Beleidsregels_Integrale_Schuldhulpverlening.
- Gemeente Apeldoorn. (2015). Uitkomen met inkomen. Kaderstelling Integrale schuldhulpverlening 2016-2019. Geraadpleegd op 17-2-2019, van: <https://apeldoorn.raadsinformatie.nl/document/6308754/1#search=%22schuldhulpverlening%22>.
- Gemeente Apeldoorn. (2016). Beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2016. Geraadpleegd op 23-2-2019, van: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Apeldoorn/405592.html>.
- Hoff, H. von den. (2012). Han von den Hoff over Wet Sanering Natuurlijke Personen. Geraadpleegd op 15 oktober 2018, van: <https://www.bureauWsnp.nl/binaries/content/assets/Wsnp/onderzoek/monitor-Wsnp17.pdf>.
- NBBI. (2018). Leden. Geraadpleegd op 8 december 2019, van: <https://www.nbbi.eu/pagina/leden/>.
- NBPB. (2018). Leden. Geraadpleegd op 1 december 2018, van: <https://www.nbpb.nl/index.php?p=leden>.
- NBWV. (2018). Homepagina. Geraadpleegd op 1 december 2018, van: <https://www.nbwv.nl/>.
- Nibud. (2018). Minnelijke schuldregeling. Geraadpleegd op 15 december 2018, van: <https://www.nibud.nl/consumenten/minnelijke-schuldregeling/>.

NVVK. (2014). *Het verhaal achter de cijfers*. Amsterdam.

NVVK. (z.d.). Homepagina. Geraadpleegd op 15 oktober 2018, van: <https://www.nvvk.eu/>.

NVVK. (2016). Jaarverslag 2015. Geraadpleegd op 15 oktober 2018, van: <http://jaarverslag2015.nvvk.eu/cijfers/index.html>

NVVK. (2018). Jaarverslag 2017. Geraadpleegd op 15 oktober 2018, van: <http://jaarverslag2017.nvvk.eu/cijfers/index.html>

Platform 31. (2018). *Samenwerken bij instroom in beschermingsbewind*. Den Haag.

Platform 31. (2019). Schriftelijke reactie per mail.

Saxion. (2018). *Afstudeerhandleiding 2018-2019, SJD*. Deventer.

Stimulansz. (2014). *Beschermingsbewind. Kwantitatief onderzoek naar ontwikkelingen en kosten voor gemeenten*. Utrecht.

Stimulansz. (z.d.). Beschermingsbewind: verleden, heden en de toekomst. Geraadpleegd op 9 april 2019, van: <https://www.stimulansz.nl/beschermingsbewind-verleden-heden-en-toekomst/>.

V&W Bewindvoering. (2018). *Overzicht Wsnp zaken*. Apeldoorn.

V&W Bewindvoering. (2018). Over Ons. Geraadpleegd op 1 december 2018, van: <http://www.venwbewindvoering.nl/over-ons.html>.

Verhoeven, N. (2014). *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

VeWeVe. (2018). Leden. Geraadpleegd op 1 december 2018, van: <https://www.veweve.nl/leden/>.

Zelfjeschuldenregelen.nl. (2018). Bewindvoerder WSNP. Geraadpleegd op 15 december 2018, van: <https://www.zelfjeschuldenregelen.nl/appendix/bewindvoerder-wsnp/>.

Zelfjeschuldenregelen.nl. (2018). Budgetbeheer. Geraadpleegd op 15 december 2018, van: <https://www.zelfjeschuldenregelen.nl/appendix/budgetbeheer/>.

Zelfjeschuldenregelen.nl. (2018). Saniet. Geraadpleegd op 15 december 2018, van: <https://www.zelfjeschuldenregelen.nl/appendix/saniet/>.

Zelfjeschuldenregelen.nl. (2018). Schuldenaar. Geraadpleegd op 15 december 2018, van: <https://www.zelfjeschuldenregelen.nl/appendix/schuldenaar/>.

Jurisprudentie

Rb. Overijssel 18 juni 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:2950.
Rb. Overijssel 17 augustus 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5966.
Rb. Overijssel 18 augustus 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5869.
Rb. Gelderland 11 november 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:7023.
Rb. Overijssel 12 januari 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4372.
Rb. Gelderland 5 februari 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:629.
Rb. Overijssel 22 februari 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4584.
Rb. Overijssel 22 maart 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4510.
Rb. Overijssel 6 september 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:5310.
Rb. Overijssel 6 september 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:5311.
Rb. Overijssel 11 oktober 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:5380.
Rb. Gelderland 14 oktober 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:7171.
Rb. Overijssel 21 oktober 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4309.
Rb. Overijssel 24 oktober 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:5379.
Rb. Overijssel 27 december 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:5295.
Rb. Overijssel 17 januari 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2663.
Rb. Overijssel 17 januari 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2601.
Rb. Overijssel 13 maart 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3353.
Rb. Overijssel 27 maart 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3411.
Rb. Overijssel 27 maart 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3460.
Rb. Overijssel 27 maart 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3453.
Rb. Overijssel 24 april 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3336.
Rb. Overijssel 24 april 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3409.
Rb. Overijssel 6 juni 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3407.
Rb. Overijssel 25 juli 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3496.
Rb. Gelderland 10 september 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:5379.