

Vergaderjaar 2013–2014

29 942

Wijziging van de Faillissementswet in verband met herziening van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen

G

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 29 april 2014

In haar vergadering van 29 oktober 2013 heeft de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie¹ kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, inclusief bijlagen, d.d. 22 oktober 2013 inzake de beantwoording van het halfjaarlijks toezeggingenrapport (**29 942**).² Door het jaarlijks aanbieden van de monitor WSNP aan deze Kamer zou zijn voldaan aan de toezegging **T00491**.³

Naar aanleiding hiervan heeft de commissie de Staatssecretaris op 26 november 2013 een brief gestuurd.

De Staatssecretaris heeft op 24 april 2014 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

² *Kamerstukken I* 2013/14, 29 942, F

³ Zie toezeggingenregistratie met nummer T00491 op www.eerstekamer.nl.

BRIEF AAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Den Haag, 26 november 2014

In haar vergadering van 29 oktober 2013 heeft de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie kennisgenomen van uw brief, inclusief bijlagen, d.d. 22 oktober 2013 inzake de beantwoording van het halfjaarlijks toezeggingenrapport (29 942).⁴ Door het jaarlijks aanbieden van de monitor WSNP aan deze Kamer zou zijn voldaan aan de toezegging **T00491**.⁵

Tijdens de plenaire behandeling van 22 mei 2007 inzake de Wet Herziening schuldsanering natuurlijke personen is ingegaan op de wens van deze Kamer om te bewerkstelligen dat er een evaluatie plaatsvindt over drie jaar van de wijzigingen van de WSNP. In dat kader is door de toenmalige Minister van Justitie toegezegd⁶ dat de Kamer jaarlijks op de hoogte zou worden gehouden door het sturen van de monitor WSNP en dat over drie jaar een meer algemene evaluatie zou plaatsvinden.

De commissie ziet in de achtste en negende monitor WSNP, en bijgesloten beleidsreactie, de belangrijkste bevindingen uit de meting terug van de periode tot en met 31 december 2012. De commissie vraagt zich evenwel af wat de stand van zaken is met betrekking tot de meer algemene evaluatie die zou worden uitgevoerd. Hierin zouden de implicaties van de wetwijzigingen over een periode van drie jaar worden meegenomen.

De vaste commissie voor Veiligheid & Justitie ziet uw beantwoording – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
A.W. Duthler

⁴ *Kamerstukken I* 2013/14, 29 942, F

⁵ Zie toezeggingenregistratie met nummer T00491 op www.eerstekamer.nl.

⁶ *Handelingen I* 2006/07, nr. 30, blz. 962–963.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2014

1. Inleiding en standpunt

Bij brief van 26 november 2013 verzocht u mij om een reactie ten aanzien van de toezegging – gedaan tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer van de Wet Herziening schuldsanering natuurlijke personen d.d. 22 mei 2007 – inzake voortdurende monitoring van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (hierna: Wsnp) en een algemene evaluatie. In voormelde brief wordt gevraagd wat de stand van zaken is met betrekking tot de meer algemene evaluatie waarin de implicaties van de wetswijziging zou worden meegenomen.

Tijdens het voormeld plenair debat heeft de toenmalig Minister van Justitie toegezegd de Eerste Kamer op de hoogte te houden van de jaarlijkse monitor Wsnp en in de monitorrapporten de gedwongen schuldregeling – een van de nieuwe procedures in de Wsnp – aan een onderzoek te zullen onderwerpen. Voorts is toegezegd dat het wetsvoorstel na inwerkingtreding in het oog zou worden gehouden en dat drie jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel de balans in meer algemene zin zou worden opgemaakt.

In deze brief wordt de toegezegde balans opgemaakt ten aanzien van de maatregelen die met de wetswijziging van de Wsnp zijn ingevoerd. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op de betekenis van het jaarlijkse evaluatieonderzoek (monitor) van de Wsnp, de doelstellingen van de (wetswijziging van de) Wsnp, een analyse van de effecten van de wetswijziging, de schone lei als eindresultaat, de verbanden tussen het minnelijk en het wettelijk traject en enkele overige beleidsonderwerpen betreffende de uitvoering en het onderhoud van het wettelijk stelsel.

2. Betekenis van de Wsnp monitor

De afgelopen jaren is door de rechtspraak veel ervaring opgedaan met de gewijzigde wet. Gedurende vijf opeenvolgende jaarlijkse Wsnp-monitoronderzoeken (dat wil zeggen in de vijfde tot en met negende meting) zijn deze ervaringen in kaart gebracht. Telkens is in afzonderlijke hoofdstukken het effect inzichtelijk gemaakt dat de wetswijziging van 1 januari 2008 heeft gehad (en thans heeft) op de instroom in en op de resultaten van de Wsnp. De reeks metingen vormt voor het stelsel in feite een continue, jaarlijkse, evaluatie. Door de combinatie van monitoronderzoeken is door de afgelopen jaren heen in mijn ogen een redelijk volledig en betrouwbaar beeld gecreëerd, niet slechts van het functioneren van de wet in het algemeen, maar juist ook van de effecten van de wetswijziging van de Wsnp.

De jaarlijkse monitorrapporten, waarin de uitvoering van de Wsnp wordt geëvalueerd, worden aan de Tweede en Eerste Kamer gezonden en telkens voorzien van een uitgebreide beleidsbrief waarin de belangrijkste resultaten tegen het licht worden gehouden. Op deze wijze is ook de meest recente (negende) monitor op 22 oktober 2013 aan de beide Kamers verzonden.⁷ Al deze metingen zijn in mijn opdracht uitgevoerd door de onderzoeksafdeling van de raad voor rechtsbijstand en het

⁷ Kamerstukken II, 2013–2014, 33 750 VI, nr. 6.

Centraal Bureau voor de Statistiek. De monitorrapporten bieden de Kamers en mij – naast de intensieve contacten die op uitvoeringsniveau bestaan met de raad voor rechtsbijstand – een actuele bron van informatie die als een betrouwbaar beleidskompas fungeert. De totstandkoming van de Wsnp-monitor wordt telkens begeleid door een commissie bestaande uit wetenschappers, bewindvoerders en andere personen die bij de dagelijkse Wsnp-praktijk betrokken zijn, zodat een onafhankelijke en objectieve opzet van het onderzoek verzekerd is.

Het gaat hierbij niet alleen om jaarlijks terugkerend cijfermatig onderzoek van de gevolgen van de wetswijziging en de toepassing van de drie bijzondere procedures, of om instroompercentages en het aantal manieren van beëindiging van schuldsaneringszaken. Het betreft hier ook om een kwalitatief onderzoek naar onder meer de verschillen van afdoening tussen rechtbanken, slagingspercentages en de redenen van rechterlijke afwijzing van schuldsaneringsverzoeken en bijzondere procedures en om de huishoudkenmerken van de schuldenaar. Iedere monitor kent daarnaast een of meerdere bijzondere onderzoeksonderwerpen die de gelegenheid bieden om dieper op een bepaald aspect in te gaan, zoals bijvoorbeeld het hoger beroep, de samenstelling van de doelgroep schuldenaren, of de mate van schuldenrecidive. Ook wordt onderzocht wat de motieven van schuldeisers zijn en wat de opbrengst is van een schuldsaneringstraject voor de schuldeiser. Aldus wordt een actueel inzicht verkregen in de doelgroep van schuldenaren en schuldeisers.

Dit jaar zal de Wsnp wederom aan een onderzoek worden onderworpen, omdat ik op de hoogte wil blijven dat de goede koers bestendig blijft. Ook deze aankomende tiende monitor zal aan beide Kamers worden gezonden met een begeleidende beleidsanalyse. Deze actuele informatie is medio 2014 te verwachten.

Het totaalbeeld dat uit de monitorreeks naar voren komt – en dat aansluit bij hetgeen de raad voor rechtsbijstand als coördinerende uitvoeringsinstantie ervaart – is dat de Wsnp goed op koers ligt. In deze brief licht ik deze conclusie hieronder puntsgewijs toe. Mede gelet op het feit dat thans slechts zelden voor een wettelijke regeling een langdurige en jaarlijkse monitoring plaatsvindt, zie ik voor een aanvullende evaluatie geen aanleiding. Er is met de reeks monitors voldoende informatie voorhanden om nu de balans op te maken zoals werd toegezegd, juist ook als het gaat om het effect van de wetswijziging.

3. Wetswijziging Wsnp

3a. Aanleiding en doelstelling

Het lijkt goed om de aanleiding en doelstellingen van de wetswijziging nog eens kort samengevat in herinnering te roepen. De aanleiding tot de wetswijziging was tweeledig, namelijk enerzijds de algemene wetsevaluatie die drie jaar na invoering van de Wsnp werd gehouden, en anderzijds de nadien gebleken behoeften vanuit de praktijk. Uit de wetsevaluatie door het WODC van 2001⁸ en uit ervaringen vanuit de praktijk van bewindvoerders, rechtbanken en gerechtshoven kwamen signalen naar voren die wezen op een grote toeloop tot de regeling van schuldenaren voor wie de Wsnp, gezien hun psychosociale of anderzortige problemen, in wezen onvoldoende perspectief bood. Dit ging

⁸ Rapport WODC, Van schuld naar schone lei, 2001, <http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/w00190-van-schuld-naar-schone-lei-evaluatie-wet-schuldsanering-natuurlijke-personen.aspx>

destijds gepaard met een overbelasting van de bewindvoerders en van de rechterlijke macht.

De aanpassing van de Wsnp had daarom als doel de toestroom tot de Wsnp beter te beheersen door de toelating te beperken tot die schuldenaren die «klaar voor een sanering zijn». Van de schuldenaar mag immers de nodige inspanning worden verwacht, wil na drie jaar schuldsanering een schone lei-vonnis gerechtvaardigd zijn. Daarbij hoort dat de verzoeker zijn of haar goede trouw ten aanzien van de schuldenlast aannemelijk maakt. Hier geldt het beginsel «voor wat hoort wat»: de maximale inspanning die van de schuldenaar mag worden verwacht is de keerzijde van de kans op een schuldenvrije toekomst.

3b. Afwijzingspercentage na de wetswijziging

De omstandigheid dat de bewijslast op de verzoeker is komen te rusten vraagt natuurlijk meer van de schuldenaar, die de rechter zal moeten proberen te overtuigen van zijn of haar goede trouw. In die zin wordt er meer verwacht dan voorheen, namelijk een objectief onderbouwd verzoek met een inzichtelijk verhaal hoe de schuldenlast is ontstaan, waarbij onduidelijkheden in beginsel voor rekening van de verzoeker blijven. In de moeite die men hiervoor moet doen schuilt de selectie die de wetgever beoogde, waarbij het op zichzelf ook een goede zaak is dat de schuldenaar voor zijn verzoek bij zichzelf te rade gaat hoe en waarom het allemaal zo gekomen is. Toch kan men niet eenvoudig zeggen dat het toelatingsbeleid door de wetswijziging aanmerkelijk strenger is geworden. Op het afwijzingspercentage heeft de wetswijziging in feite slechts een gering effect gehad: de aanvankelijke stijging van een afwijzingspercentage van 16% voorafgaand aan de wetswijziging naar bijna 20% in 2008 werd weer grotendeels ongedaan gemaakt in de jaren 2009 tot en met 2011 toen het percentage van 16% weer werd bereikt. In 2012 lag het afwijzingspercentage wederom op 19%. Er lijkt dus een zekere autonomie te bestaan in het afwijzingspercentage, losstaand van de wetswijziging. Uit de monitor blijkt dat er een voor de hand liggend verband bestaat met hetgeen zich afspeelt in het aan de Wsnp voorafgaande buitengerechtelijke, minnelijke, schuldhulpverleningstraject.

De selectie die de verschuiving van de bewijslast in de wetswijziging met zich mee heeft gebracht, heeft desondanks de toegangsdrempel niet te hoog gemaakt. Dit komt doordat met de wetswijziging ook een zogenaamde hardheidsclausule van kracht is geworden. Deze clausule is speciaal op verzoek van de Kamer aan het wetsvoorstel toegevoegd en waarborgt dat de rechter in uitzonderingsgevallen toch verzoekers kan toelaten tot de Wsnp, hoewel zij niet geheel aan de wettelijke vereisten voor toelating (kunnen) voldoen. De nieuwe bepaling van artikel 288 lid 3 Faillissementswet (hierna: Fw) betekent namelijk dat, indien debiteuren kunnen aantonen dat zij de oorzaak van het ontstaan en onbetaald laten van de schulden sinds enige tijd onder controle hebben weten te brengen en zij zich dus in een stabiele leefsituatie bevinden, de rechter kan oordelen dat zij toch gereed zijn om toegelaten te worden tot de schuldsaneringsregeling. Ook dit was een bijzondere vernieuwing in de wetswijziging. Dat deze bepaling in een behoefte voorziet, blijkt bijvoorbeeld uit de ondersteunende rol die het (sinds 1 januari 2014 gewijzigde) beschermingsbewind kan spelen bij een schuldsaneringsverzoek. In een dergelijke gestabiliseerde situatie heeft een schuldsanering zin en loopt betrokkene minder risico op een spoedige tussentijdse beëindiging, vanwege het feit dat de verplichtingen niet worden nagekomen.

4. Balans van de wetwijziging van de Wsnp

4a. Wsnp als ultimum remedium

Graag wil ik nader ingaan op een van de belangrijkste inzichten van de wetwijziging. De schuldsaneringsprocedure moet (blijven) fungeren als een laatste redmiddel en dus niet lichtvaardig worden ingezet. Dit betekent dat een schuldsanering pas zinvol is op een moment dat de buitengerechtigde route aantoonbaar tevergeefs is gebleken. Dit is ook in het belang van de verzoeker zelf omdat het in beginsel gaat om een eenmalige kans op een schone lei: men doet er dus goed aan om goed voorbereid aan de start te verschijnen en om alle andere middelen eerst uit te putten. Hierboven schetste ik al dat met de wetwijziging de bewijslast van de goede trouw meer op de verzoeker is komen te rusten; dat betreft de aanvraag van het wettelijke traject. De wetwijziging beoogde vooral ook een versterking van het daaraan voorafgaande minnelijke schuldhulptraject via een drietal innovatieve instrumenten (het dwangakkoord, de voorlopige voorziening en het noodmoratorium).

Deze gewijzigde regels bestaan inmiddels ruim zes jaar. Gegeven de grote aantallen schuldsaneringsprocedures is in de praktijk ook met deze drie nieuwe rechtsmiddelen in de overgangsfase van minnelijk naar wettelijk veel ervaring opgedaan. In vijf opeenvolgende monitoronderzoeken is bijzondere aandacht worden besteed aan de effecten van het drietal bijzondere procedures die per 1 januari 2008 van kracht zijn geworden. Omdat het uitgangspunt van het kabinet is dat bij een problematische schuldenlast door partijen zoveel mogelijk naar een buitengerechtigde oplossing wordt gezocht, is er veel aan gelegen om juist naar wegen te zoeken om de eerstelijnsvoorziening van de schuldhulp te versterken.

4b. Het dwangakkoord

Bijzondere aandacht vraag ik voor het dwangakkoord (artikel 287a Fw). Van het dwangakkoord werd het nodige verwacht als een tegenwicht tegen de verhoogde toelatingseisen, zodat kan worden voorkomen dat de schuldenaar in een problematische schuldsituatie tussen de wal (het minnelijke traject) en het schip (de Wsnp) valt. Het verzoek dwangakkoord heeft inderdaad al snel na inwerkingtreding een vaste plaats verworven in de rechtspraak.

Opvallend is dat uit de monitor gebleken is dat het verzoek dwangakkoord vaak voor de zitting wordt ingetrokken. Dit duidt op de preventieve functie die destijds werd beoogd met de invoering van artikel 287a Fw. Indien er schuldeisers zijn die op een onredelijke manier hun medewerking weigeren aan een minnelijke schuldregeling, dan kunnen zij sinds 1 januari 2008 tot een schuldregeling worden gedwongen ten overstaan van de insolventierechter. Dit is een belangrijk rechtsmiddel dat de minnelijke schuldhulp heeft versterkt. De precedentwerking houdt in dat voortaan een betere afweging wordt gemaakt bij schuldregelingsvoorstellen vanuit het minnelijke traject en dat ongemotiveerde weigeringen of het niet reageren door een schuldeiser steeds meer tot het verleden zijn gaan behoren. Dat is een goede zaak, omdat zo het wettelijke traject gereserveerd blijft voor zaken die echt niet op een andere wijze kunnen worden opgelost. De preventieve werking dwingt partijen als het ware tot een redelijke opstelling en schikkingsonderhandelingen. De rechter toetst of het minnelijke aanbod (nagenoeg) gelijk is aan hetgeen de schuldeiser van een wettelijke sanering te verwachten heeft en toetst of dat minnelijke aanbod inderdaad het maximaal haalbare is en betrouwbaar is. Dit laat natuurlijk onverlet dat een schuldeiser een minnelijk aanbod mag weigeren als hij goede gronden heeft om niet akkoord te gaan met een schikkingvoorstel. Als de schuldeiser een relatief groot aandeel heeft in

de totale schuldenlast en als door de debiteur niet overtuigend is aangetoond dat het schikkingsvoorstel het maximaal haalbare is, of als de schuldeiser uit het verleden ervaringen heeft met een slechte betalingsmoraal van zijn debiteur, dan zal zijn weigering door de rechter niet snel als onredelijk worden gekwalificeerd.

4c. Het minnelijk noodmoratorium

Ook het minnelijke moratorium (artikel 287b Fw) werkt de afgelopen jaren naar behoren en zoals het de wetgever voor ogen stond. De ratio van de minnelijke afkoelingsperiode is dat in een aantal wettelijk omschreven bedreigende spoedsituaties een minnelijke schuldenregeling alsnog wordt beproefd, gesteund door een soort «time-out» en dat een schuldsaneringsprocedure daardoor wordt voorkomen. In een verzoekschrift ex artikel 287b Fw legt de verzoeker uit wat er aan de hand is, waarom zijn belangen als zwaarwegender moeten worden aangemerkt dan die van de schuldeiser op wie het moratorium is gericht, dat een minnelijke schuldenregeling alsnog kans van slagen heeft en dat hij tijdens de af te kondigen afkoelingsperiode aan zijn lopende verplichtingen zal kunnen voldoen. Dit laatste is van belang omdat anders een afkoelingsperiode in feite «dweilen met de kraan open» zou betekenen. Dit noodmoratorium geldt als een belangrijke versterking van het minnelijke traject van schuldhulp, dat sinds 1 juli 2012 verder is ondersteund met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs).

4d. De voorlopige voorziening

De voorlopige voorziening van artikel 287 lid 4 Fw biedt een praktische noodoplossing voor het geval dat het schuldsaneringsverzoek reeds aanhangig is gemaakt bij de rechtbank, maar dat daar nog niet op is beslist, en dat zich in die periode een spoedeisende kwestie aandient. Het gaat erom dat de rechter dan niet met voldongen feiten wordt geconfronteerd die zich in die tussenliggende periode hebben voorgedaan en die de schuldsituatie weer geheel anders maken dan ten tijde van het verzoekschrift geschetst. De toepassing van dit rechtsmiddel groeit het langzaamst van de drie nieuwe rechtsmiddelen.

4e. Bewindvoering na wetswijziging: pilot inzet bewindvoerders bij afwikkeling van de nieuwe procedures

Het positieve beeld dat uit de afgelopen monitorrapporten juist bij het trio dwangakkoord, moratorium en voorlopige voorziening is ontstaan, heeft mij doen besluiten om een proefproject op te starten om de bewindvoerders Wsnp in het kader van de Wet op de rechtsbijstand een rol te geven bij de afwikkeling van deze drie typen bijzondere procedures. De gedachte hierbij was dat deze drie methoden om het minnelijke traject te versterken beter tot zijn recht zouden komen indien de beroepsgroep van bewindvoerders daarbij betrokken zou worden. Bewindvoerders zijn immers vertrouwd met schuldsaneringsprocedures en met de omgang met rechtbanken en zijn derhalve goed geëquipeerd dergelijke spoedprocedures aanpakken. De pilot is derhalve per 1 januari 2013 door mij definitief ingebed in het stelsel van de Wsnp en de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb). Bevindingen uit de monitor kunnen zo tussentijds leiden tot bijstelling van de uitvoering van de wet. Het effect van de bijzondere procedures en de nieuwe werkwijze waarbij aan bewindvoerders een toevoeging kan worden verstrekt op grond van de Wrb, wordt uiteraard in de monitor meegenomen, waarmee de cyclus van beleidsevaluatie compleet is. In mijn ogen is dit een goede en snelle manier om voeling te houden met de uitvoeringspraktijk en om (zoals via de pilot) adequaat te reageren op uit de praktijk gebleken behoeften.

5. De schone lei

De balans moet ook worden opgemaakt als het gaat om de uitkomsten van de procedure. Want waar leidt een drie jaar durende schuldsanering toe? De wetswijziging van 1 januari 2008 heeft door de jaren heen geen verandering teweeg gebracht in het stabiele eindresultaat van de Wsnp, namelijk dat het verkrijgen van een schone lei door de schuldenaar door de jaren heen in bijna 80% van de gevallen wordt gerealiseerd. In de komende monitor – die medio 2014 beschikbaar is – zal worden gezien in hoeverre de wetswijziging van 1 januari 2008 ook leidt tot een betere selectie bij de toegang, die zich kan vertalen in een stijging van het aantal positieve eindresultaten. In die zin wordt de wetswijziging ook nu nog steeds aan een evaluatie onderworpen.

Dat een zo groot aandeel van het aantal toegelaten verzoekers na (gemiddeld) drie jaren schuldsanering in de ogen van de toezichhoudende rechter de schone lei verdient, acht ik zonder meer een goed resultaat, dat aansluit op de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever. De kans op slagen of falen is in hoge mate afhankelijk van de inspanningen van de schuldenaar zelf, die de schone lei van artikel 358 Fw als het ware moet «verdienen». De schone lei is bestemd voor wie zich aan alle schuldsaneringsverplichtingen weet te houden. Hierbij gaat het om vier hoofdverplichtingen: het niet maken van nieuwe bovenmatige schulden, het maximaal inspanssen en solliciteren naar betaald werk, het juist en volledig informeren van de bewindvoerder en de rechter, en het doen van een correcte maandelijkse afdracht aan de boedel (de schuldeisers).

Het slagingspercentage zegt naar mijn overtuiging ook iets over het selectie- of toelatingsbeleid dat door de rechter wordt gehanteerd ter invulling van artikel 288 Fw, mede aan de hand van de Recofa-richtlijnen. In de rechtspraak is dit een werkbaar toelatingscriterium gebleken, dat voldoende selecteert. Zoals bekend ligt sinds de wetswijziging van 1 januari 2008 de bewijslast bij de schuldenaar wat betreft de goede trouw ten aanzien van de schuldenlast.

Indien veel verzoekers tot de schuldsaneringsregeling toegelaten zouden worden die daar om allerlei redenen eigenlijk niet in thuis zouden horen – met andere woorden indien de selectie aan de poort niet scherp genoeg zou zijn – dan zou het percentage schone lei niet voortdurend op dit hoge, stabiele niveau kunnen liggen. Het vasthouden van dit niveau – zo’n acht op de tien verzoekschriften leiden tot een schuldenvrije toekomst – is een serieuze opgave voor de nabije toekomst, die slechts met een blijvend kritische toegangstoets haalbaar lijkt. Of dat zal lukken is sterk afhankelijk van de mate waarin schuldenaren de verplichtingen die voortvloeien uit de schuldsaneringsregeling zullen nakomen en van de wijze waarop de rechter gedurende het driejarige traject hun gedragingen op basis van het dossier en de informatie die de bewindvoerders aanleveren, waardeert.

6. Verbinding tussen minnelijk en wettelijk stelsel

6a. Toegankelijkheid stelsel

In 2010 heb ik naar aanleiding van de gegevens in de zesde Monitor Wsnp de raad voor rechtsbijstand verzocht een quick scan uit te voeren naar de vraag of de toegang tot de rechter in Wsnp-zaken voldoende is gewaarborgd. Uit de zesde Monitor kwam naar voren dat de instroom in de minnelijke schuldhulpverlening (eerste lijn) weliswaar aanzienlijk was gestegen, maar dat dit niet doorwerkte in een stijging van aanvragen voor toepassing van de Wsnp (tweede lijn). Uit de Quick scan Belemmeringen

toegang tot de Wsnp van de raad voor rechtsbijstand⁹ bleek dat burgers met problematische schulden geen structurele hindernissen tegenkomen bij de doorstroming van het minnelijk naar het wettelijk traject, maar dat de aansluiting van het minnelijke op het wettelijke traject een punt van aandacht blijft. Onderstaand licht ik dit toe.

6b. Tweefasensstelsel: eerstelijns en tweedelijns

De eerstelijns- en de tweedelijnsvoorziening kunnen alleen dan goed functioneren, als men in de keten van gemeenten, gemeentelijke kredietbanken, bewindvoerders en rechtbanken elkaar goed weet te vinden, informatie deelt en elkaars praktijk kent. In dit kader is niet alleen het voeren van overleg van belang, maar ook het ontwikkelen van praktische modellen voor de uitvoering van de schuldhulpverlening en professionalisering van de beroepsgroepen. Onlangs heeft de raad voor rechtsbijstand in dit kader de praktijkmodellen wederom geactualiseerd.

Voor de toekomst kan naar mijn overtuiging een intensivering van regionaal overleg tussen de betrokken uitvoeringsinstanties een kans bieden om op praktische punten het beleid af te stemmen. Uitgangspunt moet zijn dat beide trajecten, minnelijke en gerechtelijke schuldhulpverlening, weliswaar verschillen in aanpak, maar wel staan voor eenzelfde belang, namelijk het beheersen en bestrijden van de schuldenproblematiek bij particulieren. Aan een betere afstemming wordt nu gewerkt. Vanaf voorjaar 2014 wordt een aantal regiobijeenkomsten georganiseerd waarin de deskundigen vanuit beide trajecten – minnelijk en wettelijk – elkaar zullen treffen om best practices uit te wisselen. Kennis van de actuele rechtspraak in beide trajecten (Wsnp en Wgs) is daarnaast over en weer ook essentieel om elkaars positie te begrijpen.

In opdracht van de NVVK (Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren) is momenteel een studie uitbesteed naar de mogelijkheden van een betere aansluiting van het minnelijke naar het wettelijke traject. Centrale onderzoeksvraag is de doorstroming van de schuldhulpverlening naar de Wsnp en de knelpunten die daarbij worden ervaren door schuldenaren, schuldeisers, schuldhulpverlenende organisaties, rechtbanken en andere ketenpartners. Het onderzoek richt zich op een feitelijke beschrijving van de gang van zaken, maar ook is plaats voor een analyse van de afwegingen en beelden die leven bij alle betrokken organisaties. De studie wordt begeleid door een commissie die samengesteld is uit vertegenwoordigers van zowel het minnelijk als het wettelijke traject. De resultaten in de vorm van concrete aanbevelingen zijn najaar 2014 te verwachten.

6c. Toegang tot de rechter

In een belangrijk arrest van de Hoge Raad van 5 november 2010¹⁰ is het monopolie van de gemeenten met betrekking tot de afgifte van de modelverklaring ex 285 Fw doorbroken, die toegang tot de Wsnp-rechter geeft. De Hoge Raad oordeelde dat ook bewindvoerders Wsnp, advocaten en andere wettelijk gereguleerde juridische beroepsgroepen kunnen fungeren als een «betrouwbaar kompas» voor de rechter die over een Wsnp-verzoekschrift moet oordelen. Hierop is actie ondernomen om de toegankelijkheid van het stelsel te verbeteren. De digitale informatieketen moest worden aangepast. Recofa heeft daarom in samenspraak met de raad voor rechtsbijstand besloten dat (naast de gemeentelijke instanties) ook bewindvoerders die opgenomen zijn in het register van de raad, zijn

⁹ http://www.wsnprvr.org/pdf/rapport%20QuickScan_belemmeringen_toegang_tot_de_wsnpr.pdf

¹⁰ ECLI:NL:PHR:2010:BN8056.

vrijgesteld van het verbod op schuldhulpverlening en dat ook zij de afgifte van de modelverklaring bij het verzoekschrift voor toepassing van de schuldsaneringsregeling mogen verzorgen. Hiermee bestaat een keuzemogelijkheid voor de schuldenaar als het gaat om de toegang tot de rechter.

6d. Breed minnelijk moratorium

Uitgangspunt is en blijft een buitengerechtelijke oplossing voor een problematische schuldensituatie. Ter verdere versterking van het minnelijk traject is in artikel 8 van de Wet gemeentelijke schuldhulp het breed minnelijk moratorium opgenomen. De afgelopen periode heb ik met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gesproken over de nadere vormgeving van deze afkoelingsperiode en over de financiering van de kosten van de rechterlijke macht. Ik geef prioriteit aan de voorbereiding van de wetgeving die nodig is om invoering mogelijk te maken. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid neemt de geraamde kosten van de rechterlijke macht voor haar rekening, en informeert de Kamer daarover afzonderlijk. De gezamenlijke verwachting is dat het moratorium uit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in de loop van 2016 in werking kan treden. Met dit rechtsmiddel wordt een nieuwe verbinding gelegd tussen het minnelijke en het wettelijke traject.

7. Uitvoering, kwaliteit en onderhoud van het stelsel

7a. Digitale praktijkmodellen

Andere recente beleidsontwikkelingen dragen ook bij aan het permanente onderhoud en aan een kwalitatieve verbetering van het stelsel. Zo hebben de insolventierechters, verenigd in Recofa-verband, in samenwerking met de raad voor rechtsbijstand in 2013 nieuwe modeldocumenten vastgesteld ten behoeve van de digitale informatieketen. Deze praktijkmodellen en bijlagen moeten de rechter naar behoren inlichten omtrent de inkomens- en vermogenspositie van de betrokkene en omtrent de buitengerechtelijke voorgeschiedenis van de problematische schuldensituatie. De toelatingsbeslissing moet immers goed gefundeerd genomen kunnen worden. Ook zijn er praktijkmodellen vastgesteld voor de verzoekschriftprocedures bij het dwangakkoord, het minnelijke moratorium en de voorlopige voorziening.

7b. Bewindvoerders Wsnp: vergoedingssystematiek en beroepsethiek

Op grond van het nieuwe Besluit vergoeding bewindvoerder schuldsanering dat met ingang van 1 oktober 2013 in werking is getreden, zijn verbeteringen doorgevoerd in de vergoedingssystematiek voor bewindvoerders Wsnp.¹¹ De wijziging heeft onder andere tot doel de financiële continuïteit van bewindvoerdersorganisaties te waarborgen, maar ook om «de stok achter de deur» te versterken, dat wil zeggen om crediteuren meer te prikkelen om akkoord te gaan met een minnelijke regeling. De raad voor rechtsbijstand sondeert het effect van deze nieuwe regeling nauwlettend.

Ik wil tenslotte ook noemen de recente Klachtenregeling bewindvoering Wsnp¹² en de daarmee samenhangende Gedragscode bewindvoering Wsnp¹³. Deze beleidsregels zijn beide door de raad voor rechtsbijstand ontwikkeld in samenspraak met de beroepsgroep. Met hun inwerking-

¹¹ Stb. 2013, 308.

¹² Stcrt. 2013, 6761.

¹³ Stcrt. 2013, 6754.

treding in maart 2013 is een normering van de beroepsethiek tot stand gekomen. Zo is een nieuwe impuls gegeven aan een meer professionele bewindvoering. Ik benadruk hier nog dat het Bureau Wsnp van de raad voor rechtsbijstand als landelijk coördinerende instantie de kwaliteitsnormen voor de bewindvoering stelt en van tijd tot tijd aanpast aan gewijzigde inzichten, bijvoorbeeld als het gaat om de permanente educatie of de verplichte kantooraudits. Ook houdt de raad vraag en aanbod van de bewindvoerdersbenoemingen in de gaten.

8. Conclusie

Zoals hiervoor aangegeven, is in de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met de Wsnp en is jaarlijks de vinger aan de pols gehouden wat betreft de uitvoering van de wet en de effecten van de wetswijziging van 2008. In de jaarlijkse monitorrapporten wordt door de jaren heen een volledig beeld gecreëerd van de effecten van niet alleen de uitvoering van de Wsnp in den brede, maar wordt ook specifiek aandacht besteed aan de effecten van de wetswijziging. Dit stelt ons in staat om de balans op te maken zoals hierboven geschetst. Uit de monitor blijkt dat de uitvoering van de Wsnp goed op koers ligt. Dit geldt evenzeer voor de uitwerking van de maatregelen die in 2008 in werking zijn getreden.

Het stelsel is toegankelijk gebleven en biedt een hoog percentage positieve uitkomsten. De raad voor rechtsbijstand coördineert de uitvoering van de wet en bewaakt de kwaliteit van de bewindvoering. De monitorreeks leert tevens dat men onder ogen moet zien dat ook sinds 1 januari 2008 een zeker percentage uitval zal blijven bestaan, omdat niet iedereen in staat of bereid zal blijken te zijn om drie jaar lang de schuldsaneringsverplichtingen na te komen. Vanuit het idee dat het een strikt regime is waarbij men de schone lei «verdienen» moet, is dit een bewijs van de serieuze inspanning die men zich moet getroosten om schuldenvrij te worden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven