

De Minister voor Rechtsbescherming

Afdeling Strategie

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 10 oktober 2022
e-mail
ons kenmerk
onderwerp Consultatie amendementen bij Wetsvoorstel wijziging Wsnp
(35915)

t (088) 3610000
f (088) 3610022
www.rechtspraak.nl

Geachte ,

Bij brief van 23 juni jl. verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen over amendementen bij wetsvoorstel Wijziging Wsnp (35915). In uw brief legt u een vijftal vragen aan de Raad voor. De reactie van de Raad op deze vijf vragen treft u hieronder, gehoord de gerechten, aan.

VRAAG 1: Zou de doorvoering van de wijzigingen, die in de amendementen besloten liggen leiden tot een meer doeltreffende en duurzame schuldoplossing?

Nee, het is niet direct de verwachting van de Raad dat de amendementen die betrekking hebben op:

-het schrappen van de tienjaartermijn en uitbreiden van de hardheidsclausule (sub b),

-het verkorten van de duur van het Wsnp-traject (sub c), en

-het beleggen van beschermingsbewind bij de gemeenten (sub e)

zullen leiden tot een meer doeltreffende en duurzame schuldoplossing.

Het amendement dat ziet op de verruiming van de toelatingsgrond Wsnp (sub a) is juridisch niet noodzakelijk maar kan wel meer helderheid creëren voor schuldhulpverleners m.b.t de mogelijkheden tot indiening van een verzoek tot toelating Wsnp.

Ten aanzien van het amendement dat ziet op de verkorting van de duur van het Wsnp-traject (sub c) onthoudt de Raad zich van een reactie. Deze afweging is aan de wetgever.

Hieronder treft u per amendement de reactie van de Raad aan.

datum 10 oktober 2022
kenmerk
pagina 2 van 6

a. Het verruimen van de toelatingsgrond Wsnp

Reactie:

De Raad ondersteunt de in het amendement neergelegde gedachte om de verruiming van de toelatingsgrond meer expliciet in de wettekst tot uitdrukking te brengen. Weliswaar staat ook nu al in artikel 285 lid 1 sub f Fw de situatie waarin er “geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechterlijke schuldregeling te komen”, maar in de praktijk blijken veel schuldhulpverleners te denken dat een verzoek tot toelating alleen mogelijk is als er een minnelijk traject is gevolgd, zelfs als op voorhand duidelijk is dat een schuldregeling niet mogelijk zal zijn. Het amendement is, kortom, niet noodzakelijk, maar zeer goed voorstelbaar is dat het tot een snellere doorstroom kan leiden.

De Raad adviseert om, in de geest van dit amendement, ook artikel 15b lid 1 Fw aan te passen, teneinde de omzetting van een faillissement van een natuurlijke persoon – uitgesproken op verzoek van een schuldeiser – naar de Wsnp te vereenvoudigen.

In dit verband is het ook goed om te realiseren dat de uitvoeringspraktijk laat zien dat de termijn van artikel 3 lid 1 Fw veel te kort is.

b. Het schrappen van de tienjaarstermijn en uitbreiden van de hardheidsclausule

Reactie:

Binnen de Rechtspraak bestaat beperkt draagvlak voor het amendement om de tienjaarstermijn te schrappen en de hardheidsclausule verder uit te breiden. De wijziging stelt vertrouwen in de schuldenaar meer voorop, dan een zeker wantrouwen richting een schuldenaar. Het is de vraag of daarmee de balans niet teveel ten nadele van betrokken schuldeisers doorslaat. De aanpassing in het wetsvoorstel is naar de mening van de Raad vooreerst voldoende. Wanneer iemand elke drie jaar schulden kan laten saneren, zoals beoogd met het amendement, kan dit leiden tot aantasting van het maatschappelijk draagvlak van de Wsnp.

c. Het verkorten van de duur van het Wsnp-traject

Reactie:

Het verkorten van de duur van de Wsnp is naar de mening van de Raad een onderwerp voor democratische besluitvorming, d.w.z. deze keuze is aan de wetgever.

De Raad wijst er wel op dat voorstelbaar is dat als de wet wordt gewijzigd, dit gevolgen kan hebben voor a) de duur van minnelijke regelingen en dwangakkoorden en b) de aan de duur van de Wsnp gelieerde termijnen en mogelijkheden.

datum 10 oktober 2022
kenmerk
pagina 3 van 6

Ad a: Zo zal het prognosedwangakkoord met een looptijd van 36 maanden dan bijvoorbeeld niet meer worden aangeboden. Als wordt uitgegaan van een looptijd van 1,5 jaar is het de vraag of überhaupt nog veel saneringsdwangakkoorden zullen worden aangeboden. De vraag dringt zich dan op of deze mogelijkheid wel moet blijven bestaan. Mocht de wetgever dat niet meer passend vinden, dan zal ook aandacht moeten zijn voor artikel 287b Fw.

Ad b: De mogelijkheid van verlenging van de regeling op grond van artikel 349a Fw zou moeten blijven bestaan. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid die de laatste zin van artikel 349a lid 1 Fw biedt, waarbij die laatste duur dan wellicht op 3,5 jaar zou moeten worden gesteld.¹ Ook adviseert de Raad om artikel 354a Fw hierbij te betrekken, dat de rechter in de praktijk met regelmaat gebruikt voor de weinig kansrijke schuldsaneringsregelingen. Komt deze bepaling dan te vervallen of wordt de daarin genoemde termijn ook verkort?

Verder acht de Raad het raadzaam om te onderzoeken van wat voor termijn andere EU-landen uitgaan bij de implementatie van artikel 21 van de Herstructureringsrichtlijn ten aanzien van insolvente ondernemers. Dat kan een passende mogelijkheid bieden om eenvormig aansluiting bij te zoeken.

d. Het wijzigen van de ingangsdatum Wsnp

Reactie:

De Raad onderkent de nobele insteek van het amendement. In vergelijkbare zin werkt het nu ook al zo wanneer bij de rechter om een prognosedwangakkoord wordt verzocht. Dit neemt echter niet weg dat de Raad geen voorstander is van het amendement. Het voorstel om de termijn van de schuldsaneringsregeling te laten beginnen op het moment dat een gemeente (of andere bevoegde instelling) de buitengerechtelijke schuldregeling is gestart, is moeilijk uitvoerbaar en zal leiden tot rechtsongelijkheid.

De praktijk laat zien dat er een grote verscheidenheid is in de uitvoering en duur van buitengerechtelijke schuldregelingen: de ene schuldenaar moet langer wachten op de start van een buitengerechtelijke regeling dan de andere schuldenaar. Ook staat de start van een buitengerechtelijke regeling lang niet altijd gelijk aan een start met sparen ten behoeve van de regeling. Als de looptijd van de Wsnp wordt verkort naar bijvoorbeeld 1,5 jaar, is het helemaal lastig om te werken met een gewijzigde ingangsdatum. De huidige praktijk laat zien dat met regelmaat een buitengerechtelijk traject langer duurt dan 1,5 jaar. Hoe moet daar dan mee worden omgegaan: kan een gemeente een schone lei verlenen, of moet er dan toch nog een gerechtelijk traject volgen? En is er toezicht op de verplichtingen in het buitengerechtelijk traject? Een en ander zou naar verwachting een behoorlijke werklastverzwaring betekenen voor gemeentelijke schuldhulpverleners en er is geen/niet langer toezicht door een rechter-commissaris. Dit zal de acceptatie door crediteuren niet ten goede komen.

¹ Zie het eerdere wetgevingsadvies over het Wetsvoorstel en artikel 23 Herstructureringsrichtlijn.

datum 10 oktober 2022
kenmerk
pagina 4 van 6

e. Het beleggen van beschermingsbewind bij gemeenten

Reactie:

Uit verschillende onderzoeken van onder meer de Nationale Ombudsman blijkt dat de gemeentelijke schuldhulpverlening in meerdere of mindere mate te wensen overlaat. Ook in het eerdere advies bij het Wetsvoorstel heeft de Raad aandacht gevraagd voor de kwaliteit van schuldhulpverlening binnen het bestaande wettelijke kader. Als deze taak wordt neergelegd bij de gemeenten, is de verwachting dat de gemeenten de taak gaan onderbrengen bij private partijen, zoals dat ook met de schuldhulpverlening gebeurt. Tegen die achtergrond is het beleggen van schuldenbewinden bij gemeenten wat de Raad betreft geen goed idee.

Voor mensen met problematische schulden is het vooral dienstig dat zij te maken krijgen met een goede bewindvoerder. Mensen blijven vaak te lang in een schuldenbewind 'hangen' en het schuldenbewind houdt hen ook lang niet altijd uit de problemen. Hierbij zij echter wel opgemerkt dat het ook tijd kost om een onderbewindgestelde zelfstandig zijn financiën te laten beheren zonder nieuwe schulden te maken. De suggestie in de toelichting op het amendement dat het bewind bij de gemeente maar twee jaar zou hoeven duren onderschrijft de Raad niet. Dat betekent namelijk dat ook het minnelijk traject maximaal twee jaar zou duren. De ervaring leert echter dat het minnelijk traject nu niet zo kort duurt. Er is vaak al twee jaar gemoeid met het in kaart brengen van de situatie en het stabiel maken van een dossier. Vervolgens is er nog de wachttijd naar de schuldhulpverlener. De wachttijden bij sommige gemeenten voor schuldhulpverlening lopen soms op tot een jaar. En dan is er ook nog geen rekening gehouden met het feit dat veel dossiers niet snel stabiel genoeg zijn om al afspraken te maken.

Versterking van de positie van de kantonrechter als onafhankelijke toezichthouder is nodig om dit actief tegen te kunnen gaan. Het is van belang op te merken dat het toezicht op het (tijdig) aanpakken van de schulden nog kan worden verbeterd. Door de verschillende regelgeving en mogelijkheden op het gebied van schuldhulpverlening is vaak lastig in te schatten in hoeverre het traject eerder had kunnen worden gestart of sneller had kunnen worden afgerond. Voldoende/ meer financiering voor deze taak is ook een voorwaarde.

VRAAG 2: Als de voorgestelde wijzigingen leiden tot een meer doeltreffende en duurzame schuldoplossing, wat is er in de uitvoering nodig om het resultaat daadwerkelijk te kunnen behalen?

De wijzigingen leiden als zodanig niet automatisch tot een betere aansluiting van buitengerechtelijke en gerechtelijke schuldregeling. Dit onderstreept het belang van aandacht voor de uitvoeringspraktijk. Zoals in het eerdere advies van de Raad bij het Wetsvoorstel bepleit, is in de uitvoering versterking van voorlichting, kennisdeling en verdere professionalisering van schuldhulpverlening vereist. Bij de gerechten bestaat de indruk dat in de huidige situatie (veel) verbetering mogelijk is in het opstellen van toelatingsverzoeken schuldsaneringsregeling, de begeleiding van schuldenaren naar en in het vereiste

datum 10 oktober 2022
kenmerk
pagina 5 van 6

minnelijke traject, het al dan niet indienen van dwangakkoorden en de doorstroom van schuldenbewind naar de schuldsaneringsregeling. Daar is op zichzelf geen wetswijziging voor nodig.

Als de tekst van artikel 285 lid 1 sub f Fw naar aanleiding van het amendement wordt gewijzigd, zal er in de rechtspraak aan de hand van uitspraken een nieuwe uitleg moeten worden gegeven aan het vereiste dat moet worden verklaard dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een oplossing voor schulden te komen. In dit verband is het wenselijk dat ook de wetgever in de nadere toelichting op het gewijzigde Wetsvoorstel tot uitdrukking brengt wat hieronder moet worden verstaan aan de hand van concrete voorbeelden.

Uit de jaarlijkse ‘Monitor Wsnp’-rapporten blijkt dat er in de praktijk, ook bij schuldeisers, steun bestaat voor het huidige stelsel van de schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen.² Mocht de looptijd van de Wsnp aanzienlijk worden ingekort, of anders worden vormgegeven, dan is het van belang dat de wetgever aandacht besteedt aan de impact daarvan voor het maatschappelijke draagvlak voor de regeling bij bijvoorbeeld schuldeisers en/of particulieren die met betalingsproblemen kampen.

VRAAG 3: Wat zijn de eventueel te verwachten neveneffecten?

De Raad verwacht geen andere neveneffecten dan hierboven verwoord.

VRAAG 4: Hoe denkt u over het voorstel om het proefproject waarbij een schuldenaar ondersteuning krijgt van een Wsnp-bewindvoerder bij het opstellen van een Wsnp toelatingsverzoek, een meer structureel karakter te geven?

De ervaring van de gerechten met het proefproject is tot op heden beperkt. Als de proef een meer structureel karakter krijgt, dient de vergoeding (de ‘toevoeging’) aanzienlijk te worden verhoogd. Voor de tot op heden toegekende bedragen kan niet zonder meer een deugdelijk minnelijk traject worden beproefd en ook een voldragen, compleet en kwalitatief hoogwaardig toelatingsverzoek worden ingediend. De Raad ziet de evaluatie van het proefproject met belangstelling tegemoet.

VRAAG 5: Hoe denkt u over het voorzien in extra ondersteuning tijdens het Wsnp-traject? Denkt u dat dit behulpzaam zou kunnen zijn in het voorkomen dat mensen uitvallen of na afloop opnieuw in de problematische schulden terechtkomen? Zo ja, hoe zou hier dan volgens u het beste aanvulling aan kunnen worden gegeven?

De ervaring van de gerechten is dat veel van de mensen die momenteel een Wsnp-traject doorlopen extra ondersteuning op een of meer leefgebieden kunnen gebruiken. Concreet valt te denken aan ondersteuning voor sanieten die moeite hebben met solliciteren en het nakomen van de

² Zie: <https://www.bureauwsnp.nl/bibliotheek/onderzoeken/overzicht>.

datum 10 oktober 2022
kenmerk
pagina 6 van 6

sollicitatieverplichting, en sanieten die budgetbeheer of financiële educatie nodig hebben. Ook zou het goed zijn dat er betere mogelijkheden bestaan wat betreft de nazorg na afloop van een minnelijke of wettelijke schuldsaneringsregeling, om te voorkomen dat mensen opnieuw in een problematische schuldensituatie belanden.

Ik hoop u met het bovenstaande voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

Lid Raad voor de rechtspraak