

ADVIES

Reactie van de Nederlandse Vereniging van Banken op de brief van 23 juni 2023 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid over amendementen bij Wetsvoorstel Wijziging WSNP 35915

Datum: 12 augustus 2022

Inleiding

De Nederlandse Vereniging van Banken (hierna: NVB) heeft op 10 februari 2021 gereageerd op het Wetsvoorstel tot Wijziging van de WSNP (hierna: Wetsvoorstel). In aanloop naar de plenaire behandeling van het Wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 8 juni 2022 zijn amendementen ingediend en tijdens de plenaire behandeling zijn twee moties aangekondigd. Het Ministerie heeft de NVB verzocht om daarover advies te geven. In onderdeel I van dit document is het advies van de NVB opgenomen en in onderdeel II zijn de antwoorden opgenomen op de gestelde vragen die de basis vormen voor het advies.

Onderdeel I - Advies

Wij begrijpen dat het verzoek tot advies voortkomt uit het doel van het Ministerie om meer zicht te willen krijgen op het nut en het effect van de voorgestelde amendementen en moties. Daarnaast heeft het Ministerie de vraag in hoeverre deze voorstellen bijdragen aan een daadwerkelijke verbetering in het aanpakken van problematische schulden.

De financiële gezondheid van huishoudens in Nederland is een belangrijk onderwerp voor de NVB, alsmede de aanpak van problematische schulden. Daarin delen wij een gemeenschappelijke doel en ambitie met de overheid op dit gebied. Zo heeft de bancaire sector onder andere mede aan de wieg gestaan van de Nederlandse Schuldhulproute en is zij een belangrijke permanente partner in dit publiek private samenwerkingsverband (<https://nederlandseschuldhulproute.nl/>).

De NVB herhaalt dat zij het doel van de WSNP – mensen een mogelijkheid bieden om uit een onmogelijke schuldensituatie te komen – onderschrijft. De NVB verwacht dat de amendementen echter niet bijdragen aan het doel van het Wetsvoorstel¹ en aan de aanpak van problematische schulden. Een deel van de amendementen zien op een aanpassing van het Wetsvoorstel (tienjaarstermijn en hardheidsclausule), daar waar de NVB van mening is dat de voorgestelde wijziging van het Wetsvoorstel op een doeltreffende wijze hetzelfde doel bereikt met instandhouding van een relevante waarborg.

Daarnaast lijken de ingediende amendementen op gespannen voet te staan met het doel van minnelijke schuldhulpverlening. Namelijk het voorkomen dat te veel schuldenaren in een wettelijke schuldsanering terecht komen. Dit is het laatste redmiddel met verdergaande gevolgen en een toenemende belasting op de rechterlijke macht tot gevolg.

De NVB heeft begrip voor de achtergrond van de ingediende amendementen en aangekondigde moties. Echter, aanneming van (het samenstel van) de ingediende amendementen en aangekondigde

¹ Het wetsvoorstel tot Wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (Kamerstukken II 2021/22, 35 915).

moties zou volgens de NVB kunnen leiden tot mogelijk onbedoelde en ongewenste effecten die op de langere termijn niet lijken te leiden tot een duurzame oplossing voor problematische schuldensituaties, zoals benoemd in Onderdeel II van dit advies.

Om de aanpak van de problematische schulden te verbeteren dient volgens de NVB meer ingezet te worden op verbeteringen binnen het minnelijk schulpverleningstraject en op meer begeleiding van personen binnen het WSNP-traject, zoals budgetbegeleiding en coaching.

Hieronder zal de NVB reageren op de in de adviesvraag gestelde vragen en deze beantwoorden aan de hand van de bespreking van de amendementen en de moties.

Onderdeel II - Beantwoording vragen

Het Ministerie heeft de volgende vragen voorgelegd:

1. Leidt de doorvoering van de wijzigingen a tot en met e tot een meer doeltreffende en duurzame schuldoplossing?
2. Wat is in de uitvoering nodig om het beoogde resultaat daadwerkelijk te behalen?
3. Wat zijn de eventueel te verwachten neveneffecten?

Deze vragen beantwoorden wij aan de hand van de bespreking van de amendementen a tot en met d.

a. Verruimen toelatingsgrond

Kamerleden Kat, Ceder en Maatoug stellen voor om het vereiste dat er een poging moet zijn gedaan om buitengerechtelijk tot sanering van de schulden te komen te schrappen. De WSNP fungeert echter als een stok achter de deur om een buitengerechtelijk akkoord te laten slagen. Wordt dit vereiste losgelaten, dan zal het gevolg zijn dat er in veel meer gevallen de schuldsaneringsregeling van toepassing moet worden verklaard en verder afgewikkeld moet worden, hetgeen ook consequenties heeft voor de rechterlijke macht.² Het laten vervallen van dit vereiste staat dus haaks op de gedachte dat schulden juist buitengerechtelijk moeten worden gesaneerd en de WSNP een allerlaatste redmiddel is om schulden te saneren. Dit uitgangspunt zou moeten blijven gehandhaafd. Indien dat niet het geval zal zijn, dan zal dat naar verwachting enerzijds leiden tot een toename van het aantal schuldenaren in de WSNP (met alle belasting voor een al overbelaste rechterlijke macht, alsmede voor bewindvoerders) en anderzijds omdat hierdoor mogelijk eerder een aanvraag voor toelating tot de WSNP wordt gedaan, waar een buitengerechtelijke regeling ook mogelijk was. Dit terwijl het WSNP-traject als zeer heftig wordt ervaren door schuldenaren met als voorbeelden het gevoel verlies van autonomie en de postblokkade.³

Een buitengerechtelijk akkoord heeft dus veel voordelen. Er zou dus altijd een poging moeten worden gedaan door een hulpverlener om dat akkoord te bereiken. Wat verder opvalt is dat uit onderzoek blijkt dat het aantal schuldenaren dat na een buitengerechtelijk akkoord weer betalingsachterstanden heeft 17% lager ligt dan bij schuldenaren die een WSNP - traject hebben doorlopen.⁴ Ook op lange termijn lijkt een onderhands akkoord dus voordelen te hebben.

De indieners stellen dat 57% van de toelatingsverzoeken wordt gehonoreerd. Hieraan wordt de conclusie verbonden dat dit percentage niet hoger uitvalt vanwege het vereiste om eerst buitengerechtelijk schulden te saneren. De NVB is van mening dat deze redenering niet zonder nuanceringen is. Er zijn veel meer afwijzingsgronden dan enkel deze afwijzingsgrond. De Nationale Ombudsman schrijft over deze afwijzingsgrond: "*Burgers klaagden erover dat de*

² Kamerstukken II, 1997-1998, 25961, nr 3, p. 20

³ Nationale Ombudsman 2020, Hindernisbaan zonder finish, Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen, Rapportnummer 2020/010, p. 29.

⁴ <https://www.bkr.nl/pers/2022/7/bijna-een-op-de-tien-nederlanders-valt-binnen-jaar-terug-na-opgelost-betalingsprobleem/>

gemeentelijke schuldhulpverlening er vaak niet in slaagt om binnen redelijke termijn na toelating een schuldregeling tot stand te brengen. De NVVK-gedragscode schrijft schuldhulpverleners voor dat de schuldregeling tot stand moet zijn gebracht binnen 120 dagen na toelating (tot de schuldregeling). In de praktijk wordt die termijn vaak niet gehaald en daardoor moeten burgers soms erg lang wachten zonder dat zij iets kunnen doen.”⁵ Het probleem ligt dus niet als zodanig aan dit vereiste (en de systematiek van de WSNP), maar aan de lange doorlooptijden bij gemeentelijke schuldhulpverlening. De NVB is dan ook van mening dat de huidige bepaling niet moet worden gewijzigd, maar er meer aandacht moet komen voor verkorting van het buitengerechtelijk traject door dit traject efficiënter te maken.

b. Schrappen tienjaarstermijn en uitbreiden hardheidsclausule

Kamerleden Kat, Ceder en Maatoug stellen voor om de afwijzingsgrond, inhoudende dat de schuldenaar gedurende de tien jaren voorafgaand aan het verzoek tot toelating tot de WSNP, niet al eerder in de WSNP heeft gezeten te wijzigen. De NVB onderschrijft de door het Wetsvoorstel voorgestelde versoepeling om de rechtbank de mogelijkheid te geven van de tienjaarstermijn af te wijken indien er sprake is van schrijnende omstandigheden. In de lagere rechtspraak wordt in bijzondere situaties reeds afgeweken van deze tienjaarstermijn. In de concept memorie van toelichting worden voorbeelden gegeven wanneer een beroep op deze (strengere) uitzonderingsgrond gedaan kan worden.

Ook zou meer moeten worden ingezet op begeleiding tijdens een WSNP-traject, zodat voorkomen wordt dat een dergelijk traject vroegtijdig, zonder verkrijgen van een schone lei, wordt beëindigd. Het aantal vroegtijdige beëindigingen kan hierdoor worden verlaagd, waardoor er minder noodzaak is om daarna nogmaals een verzoek tot toelating te doen. Naar verwachting zal ook hierdoor de noodzaak tot toelating tot de WSNP - na verkrijgen van een schone lei - verlaagd worden.⁶

De NVB acht het echter onwenselijk om, conform het voorstel van de indieners, de termijn standaard te verkorten tot drie jaren. De NVB vreest dat er een zich herhalende cyclus zal ontstaan, waardoor afbreuk wordt gedaan aan een van de kernbeginselen van de WSNP, namelijk een laatste redmiddel en een kans om problematische schulden te saneren. De drempel om nieuwe schulden aan te gaan die opnieuw tot een problematische schuldensituatie kan leiden wordt dan te veel verlaagd. Dat is onwenselijk vanuit het perspectief van zowel schuldenaars als relevante schuldeisers. Het doel is immers dat er een duurzame oplossing en situatie ontstaat voor de geldzorgen van een betreffend persoon.

Met het standaard verkorten van het tienjaarstermijn vervalt een relevante waarborg om misbruik te voorkomen binnen het WSNP-systeem. Zonder dit amendement wordt het beoogd effect gerealiseerd middels de aanpassing zoals eerder voorgesteld in het Wetsvoorstel⁷ (en ook inmiddels door de praktijk) zonder het vervallen van een relevante waarborg in het WSNP-systeem.

⁵ Nationale Ombudsman 2020, Hindernisbaan zonder finish, Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen, Rapportnummer 2020/010, 42.

⁶ Nationale Ombudsman 2020, Hindernisbaan zonder finish, Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen, Rapportnummer 2020/010, p. 30-31. De Ombudsman oppert zelfs het idee om de begeleiding te laten door lopen na beëindiging van het schuldsaneringstraject.

⁷ Zie hierover de reactie van de NVB op het Wetsvoorstel op 21 februari 2021 op p. 2:

Afwijzingsgrond: geen eerdere WSNP in de afgelopen 10 jaar

Het wetsvoorstel bevat ook een aanpassing van de afwijzingsgrond van artikel 288 lid 2 onder d Faillissementswet. Dit artikel bepaalt dat een verzoek wordt afgewezen indien een schuldenaar in de afgelopen 10 jaar al eerder gebruik heeft gemaakt van de regeling (ongeacht of dat heeft geleid tot een schone lei). In het voorstel wordt de rechter de mogelijkheid gegeven om hiervan af te wijken, zodat niet elk verzoek dat niet aan deze tien jaarstermijn voldoet per definitie moet worden afgewezen. De NVB vindt dit een zinvolle aanpassing. Als een schuldenaar buiten diens schuld opnieuw in financiële problemen raakt die niet kunnen worden opgelost, verdient een verzoek tot toelating het om door de rechter te worden getoetst.



c. Verkorten duur WSNP-traject

Kathmann stelt voor om de standaardduur van de WSNP met 50% terug te brengen. Als argument wordt aangedragen dat het voortraject al vaak erg lang duurt. Hierdoor duurt de gehele periode waarin de schulden worden gesaneerd, en de schuldenaar de kans krijgt een nieuw leven te starten, erg lang.

De NVB deelt de mening van Kathman dat een traject zoals Kathmann beschrijft, veel te lang is. De NVB constateert echter dat het niet het wettelijke traject -met belangrijke waarborgen als het beheer door een door de rechtbank aangestelde bewindvoerder en toetsing door een rechter-commissaris- het probleem is. De oorzaak van het probleem ligt in het voortraject, het zogenoemde minnelijk traject. Dit -veelal ongereguleerde- voortraject duurt om verschillende redenen erg lang. Het is volgens de NVB onjuist om de tekortkomingen in het voortraject te compenseren met een korter -met wettelijke waarborgen omgeven- traject. Volgens de NVB moet op een veel korter en efficiënter minnelijk traject worden ingezet. Daarmee lost men namelijk de kern van het probleem op. Dit sluit aan bij onze beantwoording onder 'a'.

Overigens merkt de NVB ook op dat de ervaring van haar leden is dat het zeker niet zo is dat een voortraject in alle gevallen (te) lang duurt. Daarbij geldt ook dat de duur van een WSNP-traject en al dat daaraan vooraf gaat, ook een belangrijke functie heeft, gezien de ingrijpende algemene uitzondering op een beginsel in het civiele recht.⁸ De NVB wijst daarom ook nadrukkelijk op de zorgen die zij heeft omtrent het voorstel tot het verkorten van de WSNP duur, waarover hierna bij de bespreking van amendement d (Wijziging ingangsdatum WSNP) meer.

d. Wijzigen ingangsdatum WSNP

De NVB interpreteert het vierde amendement, zoals ingediend door Kathmann, als zodanig dat de ingangsdatum van het WSNP-traject met terugwerkende kracht bepaald zal worden op de datum waarop de aflossingscapaciteit van de schuldenaar is vastgesteld door de gemeente (of andere bevoegde instantie) en de reservering is aangevangen.

De NVB verwacht dat dit er in de praktijk toe zal leiden dat de duur van een WSNP-traject aanzienlijk verkort zal worden omdat, zoals ook door het lid Kathmann is opgemerkt, het voorafgaand minnelijk traject in veel gevallen maanden tot soms wel een jaar kan duren. Van het WSNP-traject resteert dan nog een zeer beperkte duur, hetgeen weinig recht zal doen aan de positie van de schuldeisers. Immers, het WSNP-traject dient er mede toe om de schuldeisers de waarborg te geven dat de schuldenaar zich gedurende een bepaalde periode - onder toezicht van een bewindvoerder en rechter-commissaris - maximaal inspant om tot een zo groot mogelijke aflossing van de schulden te komen. Gedurende het minnelijk schuldsaneringstraject ontbreekt dergelijk toezicht. Ook andere waarborgen die uit de wet volgen komen in het minnelijk traject niet aan de orde.

De kracht van het WSNP-traject schuilt nu juist in de ruime termijn die de schuldenaar heeft om met behulp van een bewindvoerder de financiële zaken op orde te brengen, zodanig dat deze ook structureel op orde blijven. Immers geldt dat veel schuldenaren vaak al heel wat jaren met problematische schulden te maken hebben voordat zij een beroep doen op hulpinstanties.

De NVB spreekt dan ook de zorg uit dat het mogelijk maken van het saneren van problematische schulden in een relatief zeer beperkte periode de schuldenaar onvoldoende gelegenheid geeft om financiële zaken duurzaam op orde te brengen en herhaling in de toekomst te voorkomen. Wij verwijzen in dit kader bijvoorbeeld ook naar onderzoek van het BKR (Bureau Krediet Registratie) waaruit blijkt dat de kans dat iemand die betalingsproblemen

⁸ Ontwerp toelichting – Memorie van toelichting bij Wet wijziging WSNP, p. 8.

heeft opgelost opnieuw in financiële problemen tamelijk groot is en het risico op nieuwe betalingsproblemen pas na een termijn van vijf jaar afneemt⁹.

De NVB is van mening dat de huidige WSNP-termijn volstaat en niet ingekort dient te worden met aftrek van de termijn van het minnelijk traject. Dit mede ook omdat de mogelijkheid tot het inkorten van de WSNP termijn reeds bestaat in de vorm van o.a. het tussentijds akkoord.

Het Ministerie heeft de volgende vragen gesteld:

4. Hoe denkt de NVB over het voorstel tot het geven van een meer structureel karakter aan het proefproject tot ondersteuning van een schuldenaar bij het doen van een WSNP-verzoek door een WSNP-bewindvoerder?
5. Hoe denkt de NVB over voorzien in extra ondersteuning tijdens het WSNP- traject ter voorkoming van uitval en nieuwe problematische schulden?

Wij beantwoorden deze vragen aan de hand van amendement e en moties f en g.

e. Beschermingsbewind beleggen bij gemeenten

De NVB kan niet inschatten of het beleggen van het beschermingsbewind bij gemeenten zal leiden tot een efficiënter minnelijk schuldhulpverleningstraject en het oplossen van problematische schulden. Voor zover de voorgestelde wijzigingen een verbetering zouden kunnen opleveren om dat doel te bereiken, ondersteunt de NVB het amendement.

f. en g. Proefproject ondersteuning WSNP-bewindvoerder bij het opstellen van een toelatingsverzoek en extra ondersteuning tijdens het WSNP-traject

In de moties f en g is aan de orde gesteld of (meer structureel onderzoek naar) de ondersteuning van schuldenaren door WSNP-bewindvoerders zou kunnen bijdragen aan een verbetering van – voor schuldenaren regelmatig complexe - WSNP toelatingsverzoeken en minder uitval tijdens de looptijd van een WSNP-traject. De NVB steunt de moties voor zover die voor schuldenaren zouden kunnen bijdragen aan verbeterde toelatingsverzoeken en aan het bewerkstelligen van een schuldenvrije toekomst en een duurzame oplossing voor een problematische schuldensituatie.

De NVB is van mening dat bij de aanpak van de schuldenproblematiek de nadruk dient te liggen op het bewerkstelligen van een gedragsverandering, bijvoorbeeld door de schuldenaar voor, gedurende en na het WSNP-traject budgetbegeleiding en coaching aan te bieden. Door nadrukkelijk aandacht te geven aan duurzame gedragsverandering kan herhaling in de toekomst voorkomen worden. Om die reden deelt de NVB de mening dat het WSNP-traject beter kan worden ingericht door extra ondersteuning aan te bieden.

⁹ Zie [BKR Schuldenmonitor](#) 2021.