

Vergaderjaar 2021–2022

35 915

Wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhelpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 december 2021

Inhoudsopgave:

Inleidende opmerkingen	1
I. ALGEMEEN	2
1. Inleiding	2
2. Doel en inhoud van het wetsvoorstel	4
3. Context	6
4. Uitgangspunten Wsnp en problematiek	13
4.1 Huidige situatie	13
4.2 Problematiek	16
5. Korte beschrijving van de voorgestelde maatregelen	25
6. Gevolgen voor bedrijfsleven en schuldenaren en voor de rijksbegroting	30
6.1 Financiële gevolgen	30
7. Consultatie	31
8. Overig	35
II. ARTIKELSGEWIJS	36
ARTIKEL I	36

Inleidende opmerkingen

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van de VVD, D66, de SP, de ChristenUnie, Volt, en de SGP. Graag ga ik in op de door de leden van deze fracties gestelde vragen en de kwesties die zij graag verduidelijkt zouden zien, overeenkomstig de in het verslag gekozen paragraafindeling. In deze nota zijn de vragen en opmerkingen uit het verslag integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording daarvan in gewone typografie. De vragen zijn voor de leesbaarheid voorzien van een nummer met daarbij vermeld de fractie. In een aantal gevallen was sprake van (soort)gelijke vragen van de verschillende fracties en heb ik in de beantwoording (gedeeltelijk) verwezen naar de als eerst gegeven beantwoording.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voornemen van de regering om de Faillissementswet te wijzigen ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (hierna: het wetsvoorstel).

De leden van de VVD-fractie ondersteunen de regering bij de inzet van het voorkomen en terugdringen van het aantal mensen met problematische schulden. Ook vinden zij het belangrijk dat mensen met problematische schulden effectiever worden geholpen. In zoverre steunen deze leden ook het doel van het onderhavige wetsvoorstel om de doorstroming van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar het traject van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) te verbeteren. Zij stellen enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Vraag 1 SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Faillissementswet. Zij wijzen erop dat het belang van adequate schuldhulpverlening, waarbij schuldenaars zo goed mogelijk geholpen worden, alleen maar groter wordt, zeker in de nasleep van de coronacrisis. Nog beter dan mensen zo goed mogelijk helpen als zij in de schulden zitten, is natuurlijk het voorkomen van schulden. Kan worden aangegeven wat dit wetsvoorstel op dat vlak voor oplossingen biedt en wat de regering anderszins nog in voorbereiding heeft om de schuldenproblematiek terug te dringen?

Ik ben het met de leden van de SP-fractie eens dat het beter is om (problematische) schulden te voorkomen dan om deze op te lossen. Om de schuldenproblematiek te voorkomen en terug te dringen, is het belangrijk dat schuldenaren in een vroeg stadium om hulp vragen en dat zij deze hulp ook krijgen. Door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is de landelijke campagne «De eerste stap helpt je verder» gelanceerd die mensen oproept om geldzorgen bespreekbaar te maken en om hulp te vragen. Daarnaast heeft de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders de campagne «bellen is oplossen» uitgerold en is de Nederlandse Schuldhulproute de gratis hulplijn 0800-115 en de website www.geldfit.nl gestart. Mensen met geldzorgen kunnen bellen voor advies of de Geldfit test online invullen en zo nodig worden doorverwezen naar passende hulp in de buurt. Op 1 januari 2021 is de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking getreden.¹ Door deze wijziging doen alle gemeenten aan de vroegsignalering van schulden. Verhuurders van woningen, drinkwaterbedrijven, energieleveranciers en zorgverzekeraars geven signalen over betaalachterstanden door aan gemeenten zodat gemeenten hulp kunnen aanbieden. Een ander belangrijk wetstraject dat in het kader van de Brede Schuldanaanpak is gestart, is het wetsvoorstel Wet kwaliteit incassodienstverlening.² In dit wetsvoorstel wordt onder meer bepaald dat iedere incassodienstverlener zich rekenschap geeft van de positie van de schuldenaar. Een incassodienstverlener dient de schuldenaar indien nodig

¹ Kamerstukken II 2019/2020, 35 316.

² Kamerstukken II 2020/21, 35 733, nr. 2.

een betalingsregeling aan te bieden of te wijzen op instanties die de schuldenaar zouden kunnen helpen.

Naast de vele acties als onderdeel van de Brede Schuldenaanpak is het kabinet in 2020 een intensivering van de armoede- en schuldenaanpak gestart vanwege de coronacrisis.³ Door intensivering en versnelling van bestaande initiatieven en door het extra geld voor gemeenten, kan schuldenproblematiek zo verder voorkomen en teruggedrongen worden. Uw Kamer is dit voorjaar door de Minister van SZW uitgebreid geïnformeerd over de voortgang van de Brede Schuldenaanpak en de intensivering van de armoede- en schuldenaanpak.⁴ Inzet is om de Brede Schuldenaanpak onder een volgend kabinet in enigerlei vorm voort te zetten. De aanpak van de schuldenproblematiek is mede gelet op de coronacrisis onverminderd urgent.

Vraag 2 SP-fractie

De aan het woord zijnde leden hebben veelvuldig gepleit voor het vaker van toepassing kunnen verklaren van de Wsnp voor mensen met problematische schulden en pleitten in 2013 al specifiek voor een algemene hardheidsclausule voor de tienjaarstermijn, omdat het van belang is dat het perspectief van een schuldenvrije toekomst door middel van sanering aan meer burgers kan worden geboden. Deze leden lezen het voorliggende wetsvoorstel zo, dat door de voorgestelde wijzigingen enkele honderden personen per jaar extra gebruik zouden kunnen gaan maken van de Wsnp. Dat lijkt voornoemde leden een goede zaak. Wel horen zij nog graag hoe de regering, buiten het nu voorliggende wetsvoorstel, er zorg voor wil dragen dat zoveel mogelijk mensen een schuldenvrije toekomst tegemoet kunnen gaan.

Allereerst verwijs ik de leden van de SP-fractie naar het antwoord op vraag 1. In aanvulling hierop, merk ik op dat het kabinet onder meer heeft ingezet op het terugdringen van het aantal problematische schulden en het effectiever helpen van mensen bij het oplossen van hun schulden. Daarvoor is de Brede Schuldenaanpak en het bijbehorende Actieplan Brede Schuldenaanpak in gang gezet. Met het Actieplan werkt het kabinet aan het voorkomen, ontzorgen en ondersteunen van schuldenaren met problematische schulden en aan zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso door (rijks)overheidsorganisaties. Dit wetsvoorstel is onderdeel van de Brede Schuldenaanpak en ziet op het bevorderen van een betere aansluiting tussen het gemeentelijk schuldhelpverlenings-traject en de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (Wsnp). Als het mensen met schulden niet lukt om op vrijwillige basis een regeling te treffen met hun schuldeisers kan de rechter worden gevraagd om hulp. De rechter kan schuldeisers dwingen om mee te werken in ruil voor strenge afspraken voor degene die schulden moet aflossen. Zo weten de betrokken partijen ook waar ze aan toe zijn. De drempel om hiervoor in aanmerking te komen – en om zo versneld uit de problemen te komen, wordt verlaagd. Ik vind het belangrijk om mensen hiermee snel weer perspectief te kunnen bieden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij waarderen het dat de regering naar wegen zoekt om de schuldenproblematiek aan te pakken en daarbij ook de toegankelijkheid van de Wsnp te verbeteren. Voornoemde leden hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

³ Kamerstukken II 2019/20, 24 515, nr. 569.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 600.

De leden van de Volt-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en onderschrijven het belang om mensen met problematische schulden sneller uit de problematiek te helpen. Deze leden zien de voorgestelde wijzigingen als een stap in de goede richting, maar hebben over het voorstel nog wel een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven dat een goede doorstroming tussen het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject en de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen noodzakelijk is in de strijd tegen de schuldenproblematiek. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

2. Doel en inhoud van het wetsvoorstel

Vraag 3 VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie constateren dat het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject en de Wsnp beide bedoeld zijn om te voorkomen dat schuldenaren met problematische schulden in een uitzichtloze schuldensituatie terechtkomen. In de praktijk blijkt volgens de regering dat een aantal voorwaarden om van een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject te kunnen doorstromen naar de Wsnp te streng blijkt. Kan de regering een overzicht geven van het aantal personen per jaar dat vanaf 2005 van een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject is ingestroomd in de Wsnp? Kan de regering aangeven hoeveel zaken van minnelijke schuldhulpverlening door gemeenten zijn blijven liggen of geen doorgang hebben gekregen en of door gemeentes zelf ook wordt doorverwezen naar Wsnp-trajecten? Deze leden informeren voorts naar de slagingspercentages van het minnelijke traject en van de Wsnp. Welke trends zijn daarin te zien de afgelopen jaren en hoe kunnen die worden geduid? De leden van de VVD-fractie zijn het eens met het voorstel van de regering om de toelating tot de Wsnp te versoepelen.

Een Wsnp-traject is alleen mogelijk nadat geprobeerd is om een buitengerechtelijke (minnelijke) schuldregeling te treffen.⁵ Hieruit kunnen we opmaken dat bijna alle mensen die de Wsnp zijn ingestroomd een minnelijk traject hebben doorlopen. Bijna, omdat ook vanuit een faillissementssituatie toegang tot een Wsnp-traject mogelijk is, via een omzetting door de curator op grond van artikel 15b Fw.⁶ Hoeveel zaken zijn blijven liggen bij gemeenten wordt niet geregistreerd door de rijksoverheid. Schuldhulpverlening is een gemeentelijke taak en het college van B&W legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad. De NVVK (Nederlandse vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren/branchevereniging van schuldhulpverleners) publiceert wel jaarlijks cijfers over het aantal trajecten dat wordt gestart, maar sinds 2016 niet meer over het aantal trajecten dat succesvol wordt afgerond. De uitvoering van de Wsnp wordt centraal gecoördineerd door Bureau Wsnp en in de jaarlijkse monitoronderzoeken bijgehouden. Hieronder treft u een overzicht van het aantal Wsnp-trajecten (de instroom in de Wsnp) vanaf 2005. Het is bij Bureau Wsnp niet bekend wat het voortraject is geweest. Zij kunnen dan ook niet aangeven hoeveel burgers via een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject naar de Wsnp zijn doorverwezen en hoeveel burgers via een ander traject, bijvoorbeeld via een schulden-

⁵ Zie artikelen 285, eerste lid, onderdeel f, en artikel 288, tweede lid, Fw.

⁶ Het is dan de curator die een verklaring afgeeft dat onderzocht is of de gefailleerde aan zijn gezamenlijke schuldeisers een akkoord kan aanbieden, aldus HR 14 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:696, NJ 2017/385 en HR 13 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:589, NJ 2015/157. Blijkens de 17e Monitor Wsnp (p. 7) kwam dit in 2020 in 170 gevallen per jaar voor, dwz in 5,7% van de Wsnp-toelatingen.

bewind, naar een Wsnp-traject zijn doorgestroomd. Wel is bij Bureau Wsnp bekend dat rond de 7% van de uitstroom uit de Wsnp een beëindiging zonder schone lei of omzetting naar een faillissement betreft. In alle jaren dat de Wsnp nu bestaat, blijkt de Wsnp een succesvolle regeling. Van de Wsnp-trajecten eindigt rond de 93% positief, waarvan rond de 88% met een schone lei en de overige 5% van de trajecten eindigt met een akkoord, omdat alle vorderingen konden worden voldaan of omdat betalingen hervat konden worden. Deze percentages zijn de afgelopen jaren nauwelijks veranderd, al is sinds 2014 een lichte stijging in het aantal toekenningen schone lei te zien.

Startjaar	Aantal Zaken
2005	14.795
2006	15.115
2007	15.138
2008	9.207
2009	8.967
2010	11.385
2011	14.727
2012	13.763
2013	12.361
2014	12.264
2015	11.703
2016	9.802
2017	8.363
2018	5.897
2019	4.637
2020	2.997

Vraag 4 D66-fractie

De leden van de D66-fractie lezen dat dit wetsvoorstel toeziet op twee wijzigingen die een verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen moeten bewerkstelligen. De regering geeft hiermee ten dele invulling aan de motie-Jetten c.s. (Kamerstuk 35 570, nr. 21), waarin werd opgeroepen om de toelatingseisen tot de Wsnp te vereenvoudigen. In deze motie werd ook opgeroepen om met een voorstel te komen om de duur van de Wsnp terug te brengen. Dit komt niet terug in het voorliggende wetsvoorstel. Kan de regering aangeven waarom er niet voor gekozen is de duur van de Wsnp te verkorten en waarom het de voorkeur verdient om de huidige duur te handhaven? In een eerdere reactie op de motie-Jetten gaf de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan dat hij het verkorten van de Wsnp niet opportuun vond met het oog op het belang van de schuldeiser.

Een kortere looptijd van een Wsnp-traject als hoofdregel acht ik samen met de Staatssecretaris van SZW onwenselijk. Daarbij benadruk ik dat verkorting van de looptijd van een Wsnp-traject nu al in individuele gevallen mogelijk is op voordracht van de rechter-commissaris of op verzoek van de Wsnp-bewindvoerder of schuldenaar (artikel 354a Fw).⁷ Evenals dat bij de verlenging geldt, is een rechter het beste in staat om te beslissen over een eventuele verkorting van de looptijd. Er kan dan met alle feiten en omstandigheden van het geval rekening worden gehouden. In 2015 heeft Recofa ingestemd met een notitie nieuw beleid ten aanzien van de verkorte looptijd, zodat sindsdien standaard na het eerste jaar van een Wsnp-traject wordt bekeken of er in de resterende looptijd enige aflossingscapaciteit is te verwachten en of er aanleiding is om de duur te bekorten. Ik vind het belangrijk dat de rechter dat per geval beoordeelt en

⁷ Zie ook Rechtbank Den Haag 28 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:638.

dat bij schuldsaneringsregelingen ook rekening wordt gehouden met de belangen van schuldeisers. Een Wsnp-traject biedt een schuldenaar bij juiste naleving ervan, na drie jaar een schone lei. Als tegenprestatie wordt van de schuldenaar verwacht dat hij zich er gedurende de periode van drie jaar voor inspant om zoveel mogelijk te sparen (inspannings- en sollicitatieplicht, informatieplicht, geen nieuwe schulden maken, maandelijks aan de boedel afdragen), zodat de schuldeisers nog enige betaling op hun vordering tegemoet kunnen zien. Een algehele verkorting van de duur van een Wsnp-traject verslechtert de positie van schuldeisers en zorgt voor onbalans. Tot slot sluit de duur van maximaal drie jaar aan bij de door de Europese richtlijn herstructurering en insolventie gestelde termijn om insolvente ondernemers na drie jaar een schone lei te bieden.⁸

Vraag 5 D66-fractie

De aan het woord zijnde leden onderschrijven het belang van schuldeisers om hun openstaande vorderingen betaald te krijgen. Deze leden benadrukken echter dat de Wsnp een regeling is waarbij de belangen van de schuldenaar en die van de schuldeisers in balans moeten zijn. Zo zien zij dat er aanzienlijke flankerende maatschappelijke kosten verbonden kunnen zijn aan personen die in een Wsnp-traject zitten. Voornoemde leden vragen de regering of zij zicht heeft op deze maatschappelijke kosten enerzijds en het bedrag dat wordt afgelost in bijvoorbeeld de periode van een jaar anderzijds. Wat is de gemiddelde afloscapaciteit in de Wsnp? Wat zijn de gemiddelde gederfde inkomsten voor de schuldeisers wanneer de Wsnp verkort zou worden met een jaar?

Ik deel de visie van de leden van de D66-fractie dat de belangen van de schuldenaar en die van de schuldeisers in een Wsnp-traject in balans moeten zijn. Daar zet het kabinet ook op in. Bureau Wsnp coördineert de uitvoering van de Wsnp en brengt jaarlijks de Monitor Wsnp uit waarin telkens de actuele stand van zaken cijfermatig wordt geanalyseerd. Bureau Wsnp heeft echter geen zicht op de gemiddelde afloscapaciteit in een Wsnp-traject omdat zij geen dossierinhoudelijke informatie registreert. Deze informatie is alleen bekend bij de Wsnp-bewindvoerder en de rechtbank. Voor zover bekend wordt deze informatie niet ergens landelijk geregistreerd. Er is dan ook geen zicht op de flankerend maatschappelijke kosten die zijn verbonden aan een schuldenaar in een Wsnp-traject en het bedrag dat door deze schuldenaar wordt afgelost.

3. Context

Vraag 6 D66-fractie

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering met dit wetsvoorstel ook invulling wil geven aan de suggesties die zijn gedaan door een aantal instanties, waaronder in de quick scan naar de toegankelijkheid van de Wsnp, uitgevoerd door Bureau Wsnp van de Raad voor de Rechtsbijstand. Deze leden constateren dat een aantal van deze aanbevelingen zijn overgenomen. Er zijn echter ook een aantal aanbevelingen nog niet overgenomen, zoals het afschaffen van de verplichte artikel 285 Fw-verklaring voor toetreding tot de Wsnp en het binnen een jaar duidelijkheid verschaffen over het te vervolgen traject bij toetreding tot

⁸ Zie artikel 21 van Richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende preventieve herstructureringsstelsels, betreffende kwijtschelding van schuld en beroepsverboden, en betreffende maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van procedures inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld, en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 (Richtlijn betreffende herstructurering en insolventie) (PbEU 172/18).

het schuldenbewind. Bureau Wsnp geeft bij beide maatregelen aan dat zij een groot effect op de doorstroom binnen de schuldhulpverlening verwacht. Kan de regering van alle aanbevelingen uit de quick scan aangeven op welke wijze ze opgepakt zijn en als ze niet opgepakt zijn waarom niet?

In het Rapport Quick scan van Bureau Wsnp naar de toegankelijkheid van de Wsnp zijn meerdere aanbevelingen gedaan om de Faillissementswet (Fw) te wijzigen, waaronder verkorting van de termijn toelatingsgrond «goede trouw-toets» en aanpassing van de tienjaartermijn. De goede trouw-toets houdt in dat een schuldenaar in principe niet kan worden toegelaten tot een Wsnp-traject als hij in de vijf jaar voorafgaand aan zijn toelatingsverzoek niet te goeder trouw is geweest bij het aangaan of onbetaald laten van schulden. In het rapport is voorgesteld om deze termijn te verkorten met handhaving van de hardheidsclausule. Daarnaast kan een schuldenaar nu niet doorstromen naar een Wsnp-traject als hij in de tien jaar voorafgaand aan zijn toelatingsverzoek al eens eerder gebruik heeft gemaakt van de regeling. In het rapport is voorgesteld om deze tienjaartermijn aan te passen van imperatief naar facultatief. Deze twee aanbevelingen zijn overgenomen in onderhavig wetsvoorstel. Het klopt dat de andere aanbevelingen die door de leden van de fractie van D66 zijn genoemd niet zijn overgenomen.

De aanbeveling om versoepeling van de toegang tot het niet vereisen van een artikel 285 Fw-verklaring te realiseren is niet overgenomen omdat dat afbreuk zou doen aan het vereiste dat eerst een poging moet worden gedaan tot schuldbemiddeling en pas als dat niet lukt kan worden verzocht tot toelating tot de Wsnp. De Wsnp dient onder meer het doel om de totstandkoming van een minnelijke schuldregeling te bevorderen, zodat geen beroep hoeft te worden gedaan op de rechter. Als de schuldenaar wordt toegelaten tot de Wsnp, kan de uitkering voor schuldeisers langer op zich laten wachten en kan deze lager zijn dan bij een minnelijke schuldregeling. Het uitgangspunt blijft dus eerst proberen een minnelijke regeling tot stand te brengen. Het gaat erom dat een schuldenaar met zijn schuldeisers tot een aflossingsregeling probeert te komen met behulp van zijn schuldhulpverlener. Dat kan ook in een schuldenbewind.

De aanbeveling om ook vanuit schuldenbewind naar de Wsnp te kunnen doorstromen omdat beschermingsbewind steeds meer wordt gezien als alternatief voor schuldhulpverlening is niet overgenomen. Waar schuldhulpverlening is gericht op het aflossen van schulden, is schuldenbewind in de eerste plaats gericht op het stabiliseren van de situatie en het zorgen voor de basisvoorzieningen. Naast het stabiliseren van de financiële situatie van mensen die onder schuldenbewind staan, is het de taak van de beschermingsbewindvoerder om, zodra dat kan, mensen door te geleiden naar het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject of een Wsnp-traject.⁹ De mogelijkheid van doorgeleiding bestaat nu al, maar kan wel beter worden benut. Het landelijk platformoverleg schuldenbewind¹⁰ biedt een goede gelegenheid om de mogelijkheden en ervaringen die er op dit vlak zijn met de betrokken partijen te bespreken en de aansluiting tussen het beschermingsbewind en de gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wsnp waar mogelijk, te verbeteren.

⁹ Zie artikel 1:441 BW: de bewindvoerder kan voor de rechthebbende alle handelingen verrichten die aan een goed bewind bijdragen. Zie ook artikel 1:446a BW: de bewindvoerder in het schuldenbewind verwerkt dit punt in zijn rapportage, op aangeven van de kantonrechter, op enig moment dat contact met de schuldeisers heeft plaatsgevonden, waarbij hetzij een verderstrekkend (Wsnp) traject kan worden ingeslagen, hetzij een minder verstrekkend traject (schuldhulpverlening).

¹⁰ Het landelijk platformoverleg schuldenbewind is een platformoverleg waaraan vertegenwoordigers van gemeenten, brancheverenigingen van bewindvoerders en de rechtspraak deelnemen en waarin zij knelpunten, aandachtspunten en ervaringen («best practices») over schuldenbewind met elkaar uitwisselen.

Ik ben wel van mening dat als snel duidelijk is dat een minnelijke regeling niet mogelijk is, de schuldenaar – mits wordt voldaan aan de overige toelatingseisen – toegang moet kunnen krijgen tot de Wsnp. Natuurlijk moet eerst een buitengerechtelijke (minnelijke) regeling worden beproefd, maar als helder is dat dat er niet in zit, dan moet er vanuit oogpunt van een goede hulpverlening en schulden- en tijdsbeperking doorgestroomd kunnen worden naar de Wsnp. Er is met dit wetsvoorstel daarom ingezet op een betere aansluiting tussen het minnelijke traject en de Wsnp en daarmee op het verbeteren van de toegankelijkheid van de Wsnp.

Vraag 7 D66-fractie

Ook het rapport «Hindernisbaan zonder Finish» van de Nationale ombudsman doet twee aanbevelingen om de doorstroom naar de Wsnp te verbeteren. Ten eerste geeft de Ombudsman te kennen dat het zeer wenselijk is dat de tienjaarstermijn voor recidive wordt verkort. Waarom heeft de regering niet gekozen om, naast de uitzonderingsgrond, de tienjaarstermijn te verkorten?

Op dit moment kunnen mensen die binnen tien jaar opnieuw in de schulden komen, worden afgewezen voor de Wsnp. Met dit nieuwe voorstel krijgt de rechter de mogelijkheid om mensen die buiten hun schuld – bijvoorbeeld als gevolg van een economische crisis – binnen tien jaar opnieuw in de financiële problemen komen, opnieuw toe te laten tot de wettelijke schuldsanering. Een Wsnp-traject vraagt het nodige van de schuldenaar (inspannings- en sollicitatieplicht, informatieplicht, geen nieuwe schulden maken, maandelijks aan de boedel afdragen). Alleen als de schuldenaar deze verplichtingen *wil en kan* naleven, is het Wsnp-traject zinvol. Als een schuldenaar wordt toegelaten tot een Wsnp-traject en het lukt niet om de verplichtingen na te leven, kan dit reden zijn om een Wsnp-traject tussentijds zonder schone lei te beëindigen. De schuldenaar is dan aangewezen op andere hulp. Daarnaast moeten de belangen van schuldeisers en schuldenaar in balans zijn. De schuldeiser moet ervan uit kunnen gaan dat de schuldenaar zich tijdens het Wsnp-traject aan zijn verplichtingen houdt en het een blijvende oplossing biedt. Het is de bedoeling dat het Wsnp-traject uitmondt in een schone lei voor de schuldenaar. Dit houdt veelal ook in dat de betrokken schuldeisers achterblijven met vorderingen die (deels) onbetaald blijven. De schuldeisers moeten er dan in ieder geval vanuit kunnen gaan dat de schuldenaar zich gedurende het traject houdt aan zijn verplichtingen en dat het Wsnp-traject een blijvende schuldoplossing kan bieden. Ik heb er daarom niet voor gekozen om de tienjaarstermijn te verkorten. De omstandigheid dat een persoon al eerder gebruik heeft gemaakt van de kans op een schone lei die de schuldsaneringsprocedure biedt, is van meet af aan een wettelijke afwijzingsgrond geweest. In dit verband wordt er grote waarde aan gehecht om de tienjaarstermijn te behouden en rechterlijke uitzonderingen daarop toe te laten. Een termijn van tien jaar blijft hoofdregel om zo een voldoende ontmoediging voor het lichtzinnig afbreken van een Wsnp-traject door de schuldenaar in stand te houden en om de Wsnp geen «schuldendraaideur» te laten worden. De voorgestelde maatregel zorgt er wel voor dat maatwerk kan worden geleverd ten aanzien van de schuldenaar. Dat is een heel nadrukkelijke stap in de richting die de Nationale ombudsman ook op wil.

Vraag 8 D66-fractie

Ten tweede geeft de Ombudsman aan dat burgers onder voorwaarden toegang moeten kunnen krijgen tot de Wsnp in de gevallen dat de gemeente er niet in slaagt om binnen een termijn van bijvoorbeeld zes maanden (na toelating tot de schuldregeling) een minnelijke schuldre-

geling tot stand te brengen. De aan het woord zijnde leden ontvangen op dit punt graag een reactie van de regering.

Het kabinet is geen voorstander van een maximumtermijn voor het tot stand brengen van een minnelijke schuldregeling waarna toetreding tot de Wsnp mogelijk is. Er kunnen goede redenen zijn dat meer tijd nodig is om een minnelijke regeling tot stand te brengen. Een maximumtermijn zou geen recht doen aan de specifieke omstandigheden van een individueel geval. Bijvoorbeeld als er veel schuldeisers zijn is er vaak meer tijd nodig om tot een haalbare oplossing te komen voor de schuldenaar, wat ook aanvaardbaar is voor de schuldeisers. De Staatssecretaris van SZW bereidt wel wetgeving voor om te komen tot een maximale reactietermijn voor schuldeisers in de communicatie over een minnelijke schuldregeling. Nu kan een enkele niet reagerende schuldeiser het gehele traject vertragen. Met een maximale reactietermijn weten alle betrokkenen waar zij aan toe zijn.

Wanneer al snel blijkt dat een minnelijke schuldregeling niet mogelijk is, zou bovendien de schuldenaar toegelaten moeten kunnen worden tot de Wsnp wanneer deze verder voldoet aan de toelatingseisen. De schuldhulpverlener kan dat vaststellen en de schuldenaar ondersteunen bij het doen van het verzoek tot toelating tot een Wsnp-traject. Dat gebeurt vaak ook al. Zo blijft de doorstroom op gang en kan de gemeentelijke schuldhulpverlening die tijd en expertise besteden aan minnelijk meer kansrijke dossiers. Wat ook mogelijk is, is dat een kantonrechter in een schuldenbewind op basis van de verplichte periodieke rapportage van de beschermingsbewindvoerder op grond van artikel 1:441 en 1:446a BW ziet dat een minnelijke schuldregeling niet lukt en een Wsnp-traject meer aangewezen is. Per dossier moet worden bekeken wat de best passende oplossingsrichting is. Voortgang geeft daarbij perspectief aan de betrokkenen zelf en ruimte aan de schuldhulpverleners. Want tijd werkt vaak ook schuldenkostenverhogend (rente, incassokosten, boetes), dus snellere procedures is een doel op zich. Ook voor schuldeisers die willen weten waar ze aan toe zijn.

Vraag 9 ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie maken zich zorgen over de grote schuldenproblematiek in Nederland. De impact die dit heeft op mensen met schulden en hun omgeving is groot, en de gevolgen voor de samenleving als geheel zijn eveneens niet te onderschatten. Voornoemde leden vinden het dan ook van groot belang dat er werk wordt gemaakt van preventie van schulden, vroegsignalering, snelle hulpverlening en korte, effectieve schuldhulptrajecten. In dat kader is het van belang dat ook de Wsnp goed toegankelijk is, omdat de Wsnp een bewezen effectief instrument is dat daadwerkelijk tot een schone lei leidt. De laatste jaren is de instroom in de Wsnp sterk teruggelopen, terwijl de schuldenproblematiek zeker niet is afgenomen. De aan het woord zijnde leden vragen de regering hierop te reflecteren en nader in te gaan op de toegankelijkheid van de Wsnp. Welke maatregelen zijn of worden verder nog overwogen om de toegankelijkheid van de Wsnp te verbeteren? In dat kader vragen deze leden specifiek naar de uitvoering van de motie-Bruins (Kamerstuk 24 515, nr. 544), die met algemene stemmen is aangenomen. In die motie worden diverse suggesties gedaan voor betere toegang tot de Wsnp, bijvoorbeeld door de optie van een second opinion door een Wsnp-bewindvoerder mogelijk te maken en/of het stelsel van toevoegingen uit te breiden. Kan de regering nader ingaan op deze voorstellen, juist ook nu in dit wetsvoorstel stappen gezet worden om de toegang tot de Wsnp te verbeteren. Deelt de regering de mening dat het van belang is dat burgers zelf ook een deskundige derde kunnen inschakelen en/of een second opinion kunnen aanvragen als zij naar hun mening niet afdoende

geholpen worden in het gemeentelijke schuldhulpverlening? Is de toegang tot het recht en de rechtsbijstand voldoende gewaarborgd ten aanzien van schuldhulpverlening, aangezien burgers ervan afhankelijk zijn of de gemeente hen (tijdig en adequaat) hulp biedt?

Inderdaad is de instroom in de Wsnp de afgelopen jaren sterk afgenomen terwijl de schuldenproblematiek zeker niet is afgenomen. Deze terechte observatie heeft geleid tot de constatering dat een succesvol middel als de Wsnp in de strijd tegen de schuldenproblematiek meer aandacht verdient, vanuit het idee dat men moet aansluiten bij hetgeen «evidence based» werkt.¹¹ Dit wetsvoorstel ziet op het bevorderen van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de Wsnp. Een andere maatregel die al is getroffen om de toegankelijkheid van de Wsnp te verbeteren is dat er op kleine schaal is gestart met een pilot waarin Wsnp-bewindvoerders op basis van een toevoeging behulpzaam kunnen zijn bij het indienen van een verzoekschrift Wsnp.¹² Dit proefproject loopt nog door tot in 2022 en strekt ertoe dat mensen door een bewindvoerder als rechtsbijstandsverlener worden toegeleid naar de schuldsaneringsrechter en zo meer kans maken op een toelating dan in het geval zij op zichzelf zijn aangewezen. Ook vanuit het minnelijke traject loopt er een vergelijkbaar NVVK-project met als ambitie «niemand alleen naar de zitting». Zo wordt vanuit twee kanten de verbinding gezocht. In aanvulling hierop wordt een brede pilot gestart hoe naast de Wsnp-bewindvoerders ook voor de overige juridische beroepen een voorziening voor een sociaal tarief kan worden gecreëerd, zowel voor privé personen als voor bedrijven. Een second opinion kan soms inderdaad nuttig zijn met het oog op een heroverweging («checks and balances») van een genomen besluit. Wat het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject betreft geldt dat bij besluiten van de gemeente in het kader van de Wgs de gebruikelijke Awb-rechtsbescherming geldt, en dat er dus bezwaar en beroep openstaat tegen besluiten waar de burger het oneens mee is: bijvoorbeeld als de toegang tot de schuldhulp wordt geweigerd of de schuldhulp tussentijds wordt stopgezet. De praktijk sinds de invoering van de Wgs laat zien dat burgers die bestuursrechtelijke weg soms inslaan met behulp van een door de raad voor rechtsbijstand toegevoegd advocaat. Daarnaast lopen er binnen de rechtspraak pilots met de schuldenrechter en schuldenfunctio-narissen. De rechtspraak heeft die ambitie voor meer regie en samenhang zelf ook duidelijk neergelegd, zoals blijkt uit het visiedo-cument schuldenproblematiek en rechtspraak.¹³ Na evaluatie worden deze pilots landelijk uitgerold in de komende vier jaar. Daarnaast wordt ook geïnvesteerd in betere digitale, laagdrempelige voorlichting en communi-catie richting schuldenaar en schuldeiser en het vergemakkelijken van online procederen. Zo heeft Bureau Wsnp van de raad voor rechtsbijstand infographics ontwikkeld over de «do's en don'ts» bij de toegang tot de Wsnp (een compleet verzoekschrift, een succesvol dwangakkoord, en de kansen via de hardheidsclausule).¹⁴ Verder noem ik – als het gaat om de preventieve kant van het schuldendomein – het wetsvoorstel Wet kwaliteit incassodienstverlening¹⁵, het voorgenomen wetsvoorstel betalingsrege-lingen en inverbindingstelling, en het wetsvoorstel Wet stroomlijning keten door derdenbeslag.¹⁶

¹¹ De opeenvolgende monitoronderzoeken Wsnp zijn hierbij het onderliggende bewijs dat de wet op zich een goed instrument is maar dat de toegankelijkheid beter kan.

¹² Regeling pilot toevoeging verzoek toelating Wsnp, Stcrt. 2021, 19863.

¹³ Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak, Werkgroep schulden en rechtspraak, februari 2019.

¹⁴ <https://www.bureauwsnp.nl/beroepsmatig/infographics-folders/>.

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 733, nr. 2.

¹⁶ <https://www.internetconsultatie.nl/stroomlijningderdenbeslag>.

Vraag 10 ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om te reflecteren op artikel 285, lid 1, onderdeel f van de Faillissementswet. Herkent de regering dat rechters deze bepaling verschillend hanteren en dat dat ook een reden is voor de beperkte instroom in de Wsnp? Erkent de regering dat sommige mensen sowieso beter geholpen kunnen worden met een Wsnp-traject dan een minnelijke schuldregeling, en dat artikel 285, lid 1, onderdeel f, Faillissementswet (Fw) daaraan in de weg kan staan? Heeft de regering overwogen deze bepaling te wijzigen? De aan het woord zijnde leden hechten eraan dat professionals in de schuldhulpverlening de ruimte krijgen om een Wsnp-traject aan te vragen voor een schuldenaar, met name in die gevallen waarin het klip en klaar is dat een Wsnp-traject effectiever is dan een minnelijke regeling.

Ik ben het met de leden van de ChristenUnie-fractie eens dat als snel duidelijk is dat een minnelijke regeling niet mogelijk is, de schuldenaar – mits ook wordt voldaan aan de overige toelatingseisen – toegang moet kunnen krijgen tot de Wsnp. De «modelverklaring» is in het leven geroepen om de rechter – die op het schuldsaneringsverzoek een beslissing nemen moet – zo juist en volledig mogelijk voor te lichten over inkomen, vermogen, schulden en persoonlijke situatie van de schuldenaar. Artikel 285, eerste lid, Fw geeft aan welke stukken en gegevens bij het verzoekschrift tot toelating tot de Wsnp moeten worden opgenomen. Bij het verzoekschrift moet onder andere de artikel 285 Fw-modelverklaring worden overlegd, waarin wordt aangegeven dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een minnelijke schuldregeling te komen.¹⁷ Zonder deze modelverklaring kan het verzoek tot toelating tot de Wsnp worden afgewezen. De modelverklaring wordt vooral afgegeven door de gemeentelijke instanties. Sinds een arrest van de Hoge Raad uit 2010, en vanaf 2018 in de wet neergelegd, kan die verklaring ook door andere gereguleerde beroepen – zoals advocaten en Wsnp-bewindvoerders of professionele beschermingsbewindvoerders – worden afgegeven.¹⁸ Hierdoor is het eenvoudiger geworden om aan deze eis te voldoen. Vanuit Recofa is aangegeven dat het huidige format van de 285 Fw-verklaring voldoende ruimte geeft om daarin uit te leggen «dat en waarom is afgezien van een aanbod aan de schuldeisers en (aldus) waarom een buitengerechtelijke schuldregeling niet tot de mogelijkheden behoort».

Vanuit verschillende kanten is geadviseerd om de afhankelijkheid van de modelverklaring volledig te schrappen en toegang tot de Wsnp ook mogelijk te maken zonder deze modelverklaring. Deze aanbeveling is niet overgenomen omdat dat afbreuk zou doen aan het vereiste dat eerst een poging moet worden gedaan tot minnelijke schuldbemiddeling. Daar van afwijken acht ik niet opportuun omdat de rechter die op het verzoek beslissen moet nu eenmaal afhankelijk is van – in de woorden van de Hoge Raad¹⁹ – een «betrouwbaar kompas» omtrent het verloop van het buitengerechtelijke traject, de persoonlijke situatie van de schuldenaar en de vorderingen van de schuldeisers. Daarnaast zou het schrappen van de modelverklaring een stelselwijziging behelzen, terwijl juist voor gemeenten een stevige regierol nodig blijft. De Wsnp dient onder meer het doel om de totstandkoming van een minnelijke schuldregeling te bevorderen, zodat geen beroep hoeft te worden gedaan op de rechter. Als de schuldenaar wordt toegelaten tot de Wsnp, kan de uitkering voor

¹⁷ Artikel 285, lid 1, onderdeel f, Fw; ook wel «artikel 285 Fw-modelverklaring» of Wsnp-modelverklaring genoemd.

¹⁸ HR 5 november 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN8056, NJ 2011/31, gecodificeerd in Stb. 2018, 424, artikel VA en XXVIA.

¹⁹ HR 5 november 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN8056, NJ 2011/31.

schuldeisers langer op zich laten wachten en kan deze lager zijn dan bij een minnelijke schuldregeling. Het gaat erom dat een schuldenaar met zijn schuldeisers tot een aflossingsregeling probeert te komen met behulp van zijn schuldhulpverlener. Om de kwaliteit van de aanvraag Wsnp te waarborgen is het van belang dat de modelverklaring volledig, objectief en deskundig wordt aangeleverd waaruit duidelijk blijkt om welke reden het voortraject niet is geslaagd.

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is een kaderwet. Binnen de kaders van de Wgs geven gemeenten op verschillende manieren invulling aan schuldhulpverlening en bieden zij verschillende trajecten aan. Het is dan de gemeente die de verklaring dat het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject niet tot een schuldoplossing heeft geleid – de artikel 285 Fw-modelverklaring – moet afgeven. Het kan zijn dat daar de signalen vandaan komen dat de rechtbanken verschillend omgaan met deze verklaringen, omdat er verschil zit in de inhoudelijke eisen die de rechtbanken stellen aan het minnelijke traject van een bepaalde gemeente.

Vraag 11 SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie vragen de regering in te gaan op de zienswijze dat, naast dit wetsvoorstel, de meeste winst te behalen valt voor de bevordering van de toestroom naar de Wsnp in het eenduidig hanteren en toepassen van artikel 285, lid 1, onderdeel f, Fw. Er zijn signalen dat rechtbanken verschillend omgaan met wat onder het «minnelijke traject» wordt verstaan, terwijl eenduidigheid en rechtsgelijkheid hierin voorop zouden moeten staan.

Allereerst verwijs ik de leden van de SGP-fractie naar het antwoord op vraag 10. In aanvulling hierop, merk ik op dat er geen uniforme invulling van het «minnelijke traject» is. Gemeenten geven op verschillende manieren invulling aan de gemeentelijke schuldhulpverlening. Rechtbanken hebben nu eenmaal te maken met verschillende gemeenten van waaruit de schuldsaneringsverzoeken hen bereiken. Dat neemt niet weg dat de artikel 285 Fw-modelverklaring bij alle rechtbanken moet worden overgelegd om de rechter juist en volledig te informeren omtrent de voorgeschiedenis van het dossier in de schuldhulpverlening en omtrent de persoon van de schuldenaar en zijn of haar schuldenlast. Behoud van deze voorbereidende informatie zorgt in mijn ogen juist voor eenduidigheid en rechtsgelijkheid, met het oog op de op dat moment gewenste gerechtelijke procedure, onder erkenning van de gemeentelijke beleidsautonomie ten aanzien van de inrichting van de schuldhulp. Overigens juich ik het toe dat veel rechtbanken in hun eigen arrondissement een min of meer gestructureerde periodieke vorm van regionaal schuldenoverleg hebben ingesteld, waarin juist dit soort onderwerpen (bijvoorbeeld de inrichting van de modelverklaring en de wijze van aanlevering en de behandeltermijnen, ook voor een dwangakkoord) aan bod komen. Dit werkt verhelderend voor alle betrokken professionals en verduidelijkt ieders rol in de schuldenketen.

Vraag 12 SGP-fractie

Verder vragen deze leden de regering in te gaan op de situatie van die personen die in principe in een minnelijk traject nooit goed geholpen kunnen worden. Welke mogelijkheden ziet de regering hiervoor? Daarbij kan gedacht worden aan mensen die volledig arbeidsongeschikt zijn en een minimale afdracht hebben.

Voor een situatie waarin het evident is dat de aflossingscapaciteit van de schuldenaar nooit meer zal worden dan hetgeen nu aanwezig is, en een

schuldeiser blijft weigeren om mee te werken aan een minnelijke regeling, bestaat het dwangakkoord. Schuldhulpverleners en Wsnp-bewindvoerders dragen die zaken bij de rechtbank aan, die in de praktijk van de afgelopen jaren een hoog succespercentage kennen. Het aantal verzoeken dwangakkoord dat na indiening of een rechterlijke interventie eindigt in een gedwongen schuldregeling (ingetrokken plus toegewezen verzoekschriften) lag in 2020 landelijk op 83%.²⁰ Een rechter zal dan in het kader van artikel 287a Fw een belangenafweging maken waarbij de vermogensvergelijking tussen een minnelijk aanbod en de te verwachten Wsnp-opbrengst één van de belangrijkste indicaties vormt. Als het snel duidelijk is dat een minnelijke regeling of een dwangakkoord niet tot stand zal komen en het reguliere wettelijke traject wel een oplossing kan bieden, dan moet de gemeentelijke schuldhulpverlening een schuldenaar snel doorgeleiden. De Wsnp is juist ontworpen voor die uitzichtloze en problematische schuldensituaties. Vaak is de schuldenaar niet zo zelfredzaam dat die verdere procedure vanzelf lukt – advies en begeleiding vergroten de kans op doorstroming en verminderen de kans op schuldophoging en «doormodderen». Ik kan mij inderdaad voorstellen dat deze snelle doorgeleiding wenselijk is in de door de leden van de SGP genoemde voorbeelden. Twee initiatieven richten zich hierop: het ondersteuningsprogramma «Minder regeldruk, klant voorop»²¹ onder leiding van de NVVK en de pilot van Bureau Wsnp waarbij Wsnp-bewindvoerders helpen bij het indienen van een verzoekschrift voor toelating.²²

4. Uitgangspunten Wsnp en problematiek

4.1 Huidige situatie

Vraag 13 VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het huidige systeem de schuldenaar zich in het minnelijke traject daadwerkelijk tot het uiterste moet inspannen om met zijn schuldeisers tot een minnelijke regeling te komen. Kan de regering bevestigen dat dit het uitgangspunt blijft en dat alleen wanneer onomstotelijk blijkt dat ondanks uiterste inspanningen geen minnelijke regeling kan worden getroffen, de schuldenaar kan worden toegelaten tot de Wsnp als hij aan de andere toelatingseisen voldoet?

Ik kan naar aanleiding van de vragen van de VVD-fractie bevestigen dat het uitgangspunt blijft dat een schuldenaar zich altijd eerst moet inspannen om in een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject tot een schuldoplossing te komen. De Wsnp fungeert als een stok achter de deur bij de poging om een minnelijke schuldregeling te treffen met de schuldeisers. Pas als het niet lukt om een minnelijke schuldregeling tot stand te brengen omdat een aantal schuldeisers weigert om hieraan mee te werken, kan de schuldenaar vanuit het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject door de gemeentelijke schuldhulpverlener of een Wsnp-bewindvoerder worden doorgeleid naar de Wsnp. Wel hecht ik eraan te benadrukken dat er naar de huidige inzichten een pragmatisch einde is aan de minnelijke pogingen om een regeling tot stand te brengen. Tijd kost ook in het schuldendossier iedereen geld: de vorderingen van de schuldeisers lopen op met rente, er worden misschien

²⁰ Monitor Wsnp – Zeventiende meting over het jaar 2020, raad voor rechtsbijstand, Bureau Wsnp (2021), p. 16.

²¹ <https://www.nvkv.nl/page/1439/2021/02/02/Project-voor-betere-aansluiting-in-de-schuldhulpverleningsketen-van-start>.

²² Regeling pilot toevoeging verzoek toelating Wsnp, Stcrt. 2021, 19863.

onnodige inningsmaatregelen getroffen, de schuldenlast neemt toe en de schuldhulpverlening steekt er veel tijd en aandacht in, zonder dat een echte oplossing naderbij komt. Als vaststaat dat er voor de schuldeisers niets te halen valt dan moet er doorgepaktd kunnen worden. Dan kan onder omstandigheden een snellere doorstroom naar een Wsnp-traject meer aangewezen zijn.

Vraag 14 VVD-fractie

De aan het woord zijnde leden achten het van belang dat de kwaliteit van bewindvoerders blijft gewaarborgd bij een hogere instroom in de Wsnp. Welk percentage van de bewindvoerders was in 2020 en tot nu toe in 2021 een beëdigd advocaat? Deelt de regering de mening dat bewindvoerders bij voorkeur beëdigde advocaten zijn met voldoende kennis en expertise van insolventierecht? Deze leden vragen verder wat de belasting voor de advocatuur is als gevolg van dit wetsvoorstel en specifiek de toename van Wsnp-ondernemingszaken. Kan de regering hierop in gaan?

De Wsnp betreft een specifiek onderdeel van het insolventierecht, de wettelijke schuldsaneringsregeling, en is alleen bestemd voor natuurlijke personen. Schuldenaren die worden toegelaten tot een Wsnp-traject moeten worden bijgestaan door een Wsnp-bewindvoerder. Het is vooral van belang dat de Wsnp-bewindvoerder voldoende ervaring, kennis en kunde heeft om een schuldenaar goed te kunnen begeleiden. Een Wsnp-bewindvoerder moet dan ook een opleiding Wsnp-bewindvoerder volgen om geregistreerd en benoemd te kunnen worden. Dat kan in een specifiek geval inderdaad betekenen dat de best te benoemen Wsnp-bewindvoerder een advocaat is. Destijds is gekozen voor de mogelijkheid van een breed samengestelde doelgroep van Wsnp-bewindvoerders, dit gezien het multidisciplinaire karakter van de schuldenproblematiek, waarbij niet alleen juridische kennis vereist is. Rechters zijn tevreden over de huidige beroepsgroep die een grote mate van ervaring heeft opgebouwd met Wsnp-zaken. De rechter heeft bij een toelating benoemingsvrijheid en maakt daar ook gebruik van al naar gelang de aard van de zaak. Indien bijvoorbeeld een ex-ondernemer wordt toegelaten wiens eenmanszaak door een tegenvallend marktperspectief niet meer kon voortbestaan, vergt dat een ander soort Wsnp-bewindvoerder dan een particuliere schuldenaar die na het overwinnen van een verslaving weer een vast woonadres en betaald deeltijdwerk heeft weten te vinden, en via de hardheidsclausule van artikel 288, derde lid, Fw kon worden toegelaten. Niet altijd gaat het dus perse om de kennis van het insolventierecht als belangrijkste indicator. Bureau Wsnp waakt over de kwaliteit, kennis en expertise van Wsnp-bewindvoerders. Uit de gegevens van Bureau Wsnp blijkt dat er in 2020 315 actieve Wsnp-bewindvoerders waren, waarvan 75 advocaten en 240 Wsnp-bewindvoerders niet-advocaat. Dit betekent dat 24% van de Wsnp-bewindvoerders een advocaat betrof. In 2021 zijn er op dit moment 282 actieve Wsnp-bewindvoerders waarvan 64 advocaat-bewindvoerder (22%). In 2020 waren er 21.858 lopende Wsnp-zaken. Hiervan werden 1.833 zaken behandeld door advocaat-bewindvoerders. Dit betekent dat een advocaat-bewindvoerder gemiddeld 24 lopende zaken had in 2020. De Wsnp-bewindvoerders niet-advocaat behandelden de overige 20.025 zaken, hetgeen een gemiddelde van 83 lopende zaken betekent. Onderhavig wetsvoorstel zal tot enkele honderden extra toelatingen in de Wsnp leiden en die zullen moeten worden bijgestaan door een Wsnp-bewindvoerder die al dan niet afkomstig kan zijn uit de advocatuur.

Vraag 15 D66-fractie

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat een akkoordregeling een van de instrumenten is die kan worden ingezet om de doelen van de Wsnp te bereiken. Deze leden hebben begrepen dat een dergelijk akkoord niet vaak wordt ingezet. Wat is hiervoor de reden? Vindt de regering het wenselijk dat vaker van een dwangakkoord gebruik wordt gemaakt om de schuldsaneringsregeling te voorkomen? Zo ja, wat kan gedaan worden om dit te stimuleren en wat zijn hierbij de lessen die geleerd zijn uit de pilots die de afgelopen periode hebben plaatsgevonden?

Ik vind het inderdaad wenselijk dat een dwangakkoord vaker wordt gebruikt en zie een aantal interessante pilots in de praktijk die dit gebruik lijken te stimuleren.

De schuldenaar kan de rechter bij zijn verzoek om toegelaten te worden tot de Wsnp eerst vragen om de schuldregeling dwingend op te leggen aan schuldeisers die op onredelijke gronden weigeren mee te werken aan een minnelijke schuldregeling. De weigerachtige schuldeisers kunnen zo alsnog aan een schuldregeling worden gebonden (dwangakkoord: artikel 287a Fw). Uit de opeenvolgende jaarlijkse monitoronderzoeken Wsnp is gebleken dat het dwangakkoord goed functioneert. Eén van de eisen hiervoor is echter dat de schuldenaar, tegelijkertijd met de aanvraag, een volledig verzoekschrift Wsnp d.w.z. met alle bijlagen indient. Naast het feit dat veel schuldenaren de procedure niet kennen, kan dit ook voor hen zo omvangrijk en complex zijn, dat zij ervan afzien.

Een innovatieve aanpak lijkt succesvol bij een pilot van de Rechtbank Midden-Nederland. Op meerdere fronten wordt (tijd)winst geboekt en de preventieve werking van het dwangakkoord wordt maximaal benut. In de pilot hoeft bij een verzoek dwangakkoord niet meer een volledig verzoekschrift met bijlagen te worden ingediend. De rechtbank plant de zitting op een wat langere termijn in, zodat ook extra onderhandelingstijd ontstaat, en de bewindvoerder iets meer gelegenheid heeft om de schuldeisers de hopeloze situatie uiteen te zetten.

Een andere innovatieve praktijkaanpak is een pilot in Flevoland, die zich richt op de doelgroep van ondernemers. Het doel is om ondernemers (natuurlijke personen) een sneller minnelijk traject te bieden c.q. een snellere beoordeling of een aanvraag schuldsanering aangewezen is. Vooral ten behoeve van ondernemers juich ik deze aanpak toe, aangezien de onvoorziene economische ontwikkelingen, die Covid-19 met zich meebrengt, het noodzakelijk maakt dat ondernemers niet onnodig torenhoge schulden opbouwen. Indien de niet-levensvatbaarheid van een onderneming is gebleken, is gezien de vaak snelle schuldoploop een versnelde saneringsaanvraag of een versneld dwangakkoord zinvol. Het verzoek dwangakkoord wordt volgordekelijk altijd eerst behandeld. Mocht het primaire verzoek om een dwangakkoord worden afgewezen door de rechter, dan zal de rechter het subsidiaire verzoek om toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling behandelen.

Als de schuldenaar eenmaal toegelaten is tot een Wsnp-traject, bestaat er nog de mogelijkheid om binnen de Wsnp te komen tot een gerechtelijk akkoord (artikel 329 en 332 Fw). Dit instrument wordt zelden toegepast nu het veronderstelt dat de stand van de boedel zodanig is dat de schuldenaar een redelijk aanbod kan doen aan zijn schuldeisers. Die schuldeisers moeten dan over dat aanbod in groepen stemmen ten overstaan van de behandelend rechter-commissaris. Uit de aard der zaak is de situatie van de schuldenaar in een Wsnp-traject daar bijna nooit naar, al wijst de 17e Monitor Wsnp uit dat in 1% van de gevallen het toch nog tot een gerechtelijk akkoord komen kan.²³ Voor de goede orde zij nogmaals onderstreept, dat dit (gerechtelijke, binnen de Wsnp fungerende) akkoord

²³ Monitor Wsnp – Zeventiende meting over het jaar 2020, raad voor rechtsbijstand, Bureau Wsnp (2021).

dus een andere (latere) optie voor een akkoord is dan het dwangakkoord van artikel 287a Fw, dat zich afspeelt voordat iemand tot de Wsnp toegelaten is en wordt beoordeeld op basis van een minnelijk aanbod. Dit laatste kan leiden tot een instemmingsbevel aan een onredelijk weigerende schuldeiser, en voorkomt een Wsnp-traject, terwijl het gerechtelijke akkoord een stadium verder speelt en meer afhankelijk is van een stemproces tussen de schuldeisers onderling, al heeft ook daar de rechter-commissaris een bepaalde doorzettingmacht.

4.2 Problematiek

Vraag 16 VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie constateren dat een aantal organisaties waaronder de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse vereniging van Banken (NVB), de Nederlandse vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) en de Vereniging voor Insolventierecht Advocaten (Insolad) bij het wetsvoorstel om uiteenlopende redenen vraagtekens hebben geplaatst bij het verkorten van de termijn van de goede trouw-toets. De regering stelt dat zich in de praktijk problemen voordoen met toepassing van de hardheidsclausule en stelt om die reden voor dat de termijn moet worden verkort. Deelt de regering de mening dat de problematiek ook een kwestie is van de formulering en interpretatie van het procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken? Kan de regering nader toelichten waarom een aanpassing van het procesreglement niet voldoende zou zijn om het gestelde doel te bereiken om schuldenaren niet onnodig in een minnelijk traject te laten blijven hangen?

De nu voorgestelde termijnverkorting ziet op de hoofdregel van de goede trouw-toets uit artikel 288, eerste lid, onderdeel b, Fw. Een verandering in die hoofdregel kan niet anders dan bij wet tot stand komen. De richtlijnen uit een bijlage bij het procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken zien op de casuïstische invulling van de uitzondering op die hoofdregel: de hardheidsclausule die in de wet staat in artikel 288, derde lid, Fw. De formulering van deze wettelijke regeling («aannemelijk dat de schuldenaar de omstandigheden die bepalend zijn geweest voor het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden onder controle heeft gekregen») heeft Recofa ertoe gebracht om nadere beleidsregels te formuleren voor de rechterlijke toepassing. De interpretatie van deze hardheidsclausule in bijlage IV bij het procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken is rechtersrecht.²⁴ Het gaat daarbij in het bijzonder om de toelatingsvraag ingeval van verslavingsproblematiek en ingeval van psychosociale problematiek. Deze hardheids-

²⁴ Bijlage IV Procesreglement insolventiezaken rechtbanken – Landelijk uniforme beoordelingscriteria:

«5.4.2 Toelating tot de schuldsaneringsregeling ingeval van verslavingsproblematiek Een verzoeker met verslavingsproblemen wordt in beginsel alleen toegelaten tot de schuldsaneringsregeling, indien aannemelijk is dat de verslaving al enige tijd onder controle is, in die zin dat de verzoeker al enige tijd geen drugs of alcohol meer gebruikt en/of al enige tijd niet meer gokt. De periode waarin de verslaving onder controle dient te zijn, bedraagt in beginsel één jaar. Deze periode kan korter of langer zijn afhankelijk van, onder meer, de ernst en de duur van de verslaving. Dat de verslaving onder controle is, dient te worden bevestigd door een hulpverlener of door een hulpverlenende instantie.

5.4.3 Toelating tot de schuldsaneringsregeling ingeval van psychosociale problematiek Een verzoeker met psychosociale problemen wordt in beginsel alleen toegelaten tot de schuldsaneringsregeling, indien aannemelijk is dat deze problemen al enige tijd beheersbaar zijn, in die zin dat de verzoeker zich in maatschappelijk opzicht staande weet te houden en voldoende hulp of een voldoende sociaal vangnet aanwezig is. Dat de psychosociale problemen beheersbaar zijn, dient te worden bevestigd door een hulpverlener of door een hulpverlenende instantie.»

clausule veronderstelt dat op zichzelf sprake is van schulden die niet te goeder trouw zijn ontstaan of onbetaald zijn gelaten, en is dus ook nog eens uitzonderingsrecht.

De door de leden van de VVD genoemde respondenten meenden dat met een juiste toepassing van de hardheidsclausule een aanpassing van de wet niet nodig is en met betrokken partijen (gemeentelijke schuldhulpverleners, rechters en Wsnp-bewindvoerders) overleg zou kunnen plaatsvinden over de invulling van de goede trouw-toets en de hardheidsclausule zodat helderheid zou worden gecreëerd over de vraag in welke gevallen een schuldenaar wel tot de Wsnp kan worden toegelaten en in welke niet. Het is de bedoeling om met dit wetsvoorstel de doorstroom van het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject naar de Wsnp te verbeteren. Door de termijn van de goede trouw-toets in te korten tot drie jaar, wordt tot uitdrukking gebracht dat het niet langer een uitzondering maar juist de regel is dat een schuldenaar na drie jaar te goeder trouw te hebben gehandeld, in aanmerking moet kunnen komen om toegelaten te worden tot het Wsnp-traject en dat zorgt voor helderheid. Als de wetstekst van artikel 288 Fw met dit wetsvoorstel wijzigt, ligt het voor de hand dat de rechterlijke beleidsregels daarop worden aangepast, maar die concrete invulling van de goede trouw blijft rechtersrecht, en is dus aan Recofa.

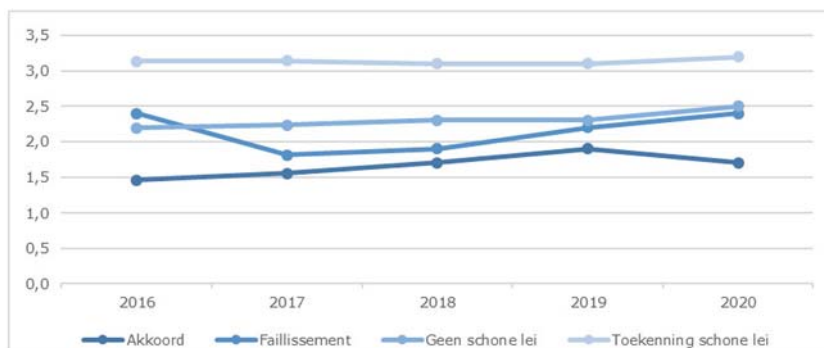
Vraag 17 D66-fractie

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er sinds 2012 minder mensen instromen in de Wsnp. Deze leden vragen of de regering een overzicht kan geven van het aantal verzoekschriften tot de Wsnp, hoe vaak deze afgewezen zijn en op basis van welke afwijzingsgronden dit gebeurde tussen 2012 en nu. Voornoemde leden vragen ook of de regering een overzicht kan geven hoe vaak een Wsnp-traject tussentijds wordt beëindigd en op welke gronden.

De instroom in de wettelijke schuldsaneringsreling daalt alsnar verder. Van ongeveer 14.700 in 2012 naar 2.997 in 2020. De instroom zal dit jaar naar verwachting zelfs dalen tot ongeveer 2.300. Die enorme daling wordt vrijwel uitsluitend verklaard door de daling van het aantal ingediende verzoeken. Uit de meest recente Monitor Wsnp (over het jaar 2020) blijkt dat maar liefst 93% van de mensen die toegelaten worden tot de Wsnp, na het traject schuldenvrij is. Hieronder ziet u een overzicht van het aantal ingediende verzoekschriften voor toelating tot een Wsnp-traject. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het aantal verzoekschriften inclusief en exclusief pro forma verzoek. Een pro forma verzoek betreft een toelatingsverzoek dat verplicht bij een moratorium (artikel 287b Fw) en een dwangakkoord (artikel 287a Fw) moet worden bijgevoegd, en niet als toelatingsverzoek zal worden behandeld wanneer het dwangmiddel wordt toegekend.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rekosten incl. pro forma verzoeken	19.327	17.586	17.639	16.995	15.034	12.594	10.111	8.156	5.839
Rekosten excl. pro forma verzoeken	15.621	13.516	13.187	12.966	11.315	9.089	6.581	4.764	2.983

Hieronder treft u een overzicht aan van de gemiddelde doorlooptijd van een Wsnp-traject in jaren naar type beëindiging en eindjaar. Hieruit blijkt dat beëindigingen zonder schone lei en omzettingen naar faillissement over het algemeen pas plaats vinden na een looptijd van een Wsnp-traject van ruim twee jaar. Bureau Wsnp houdt niet bij wat de reden voor de tussentijdse beëindiging is geweest.



Vraag 18 SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben eerder de oproep gedaan voor een effectievere rol van de rechter bij de aanpak van problematische schulden. Dit wetsvoorstel geeft rechters, door middel van een hardheidsclausule in de wet, straks meer bevoegdheid om mensen de Wsnp in te laten stromen. In dat opzicht komt dit wetsvoorstel dus aan deze wens van deze leden tegemoet. Zij wijzen er wel op dat een hardheidsclausule alleen effectief kan zijn als rechters ook echt voldoende tijd hebben om individuele zaken goed en grondig te beoordelen. Op welke manier zorgt de regering ervoor dat rechters voldoende tijd krijgen om goed en degelijk onderzoek te kunnen doen in individuele zaken en dus tot een goede afweging te komen of iemand al dan niet in de Wsnp kan instromen?

Ik ben het met de leden van de SP-fractie eens dat rechters voldoende tijd moeten hebben voor een goed en degelijk onderzoek in individuele zaken. Een goede rechterlijke beoordeling is essentieel gezien het grote belang voor de betrokkenen, en is afhankelijk van juiste en volledige informatie vooraf en ter terechtzitting. Die wordt aangedragen door de schuldenaar en zijn of haar schuldhulpverlener, of in de lopende pilot door de Wsnp-bewindvoerder. De wettelijke procedure is hier zoveel mogelijk op ingericht. De schuldenaar moet immers aan voorwaarden voldoen om te kunnen worden toegelaten tot de Wsnp. Deze voorwaarden bestaan uit toe- en afwijzingsgronden die een rechter moet toepassen bij de beoordeling van een verzoek tot toelating tot de Wsnp (artikel 288 Fw). Het is de schuldenaar zelf die een verzoek doet om toegelaten te worden tot de Wsnp en hij moet zijn verzoek gemotiveerd onderbouwen op grond van de wettelijke vereisten (artikel 285 Fw). Bij een goede voorbereiding vanuit het minnelijke traject en een actuele 285 Fw-modelverklaring is er voldoende informatie voorhanden voor de rechter om een beslissing te nemen. De pilot verzoekschriftbegeleiding Wsnp-bewindvoering en het NVVK-project «niemand alleen naar zitting» dragen er verder aan bij dat alle noodzakelijke informatie boven tafel komt. De rechter beoordeelt vervolgens of de schuldenaar aan de voorwaarden voldoet en kan worden toegelaten tot een Wsnp-traject of dat een hardheidsclausule moet worden toegepast. Dit verandert niet door onderhavig wetsvoorstel. Vanuit de rechtspraak is mij ook geen signaal bekend dat er onvoldoende tijd is om in zaken tot een goede afweging te komen of een schuldenaar al dan niet tot een Wsnp-traject moet worden toegelaten. Voor zover de wetswijziging leidt tot meer zaken, is voorzien in de financiële middelen voor de rechtspraak.

Vraag 19 SP-fractie

De aan het woord zijnde leden wijzen erop dat rechters nu op papier jaarlijks het jaarrapport van een bewindvoerder beoordelen en eventueel bij kunnen sturen als zij zien dat zaken niet goed of juist wel heel goed gaan. Erkent de regering dat rechters op dit moment onvoldoende tijd hebben om alle jaarverslagen van bewindvoerders zorgvuldig te beoordelen? Zo ja, wat gaat zij hieraan doen? Zo nee, waaruit blijkt dat? Hoeveel kantonrechters houden zich per gerecht bezig met het toezicht op professionele bewindvoerders? Hoeveel (al dan niet administratieve) ondersteuning hebben zij? Hoeveel lopende bewinddossiers in het kader van de Wsnp dienen zij te controleren? In hoeverre vindt er (informele) informatie-uitwisseling plaats tussen kantonrechters over malafide bewindvoerders en wat wordt met dergelijke informatie gedaan?

Graag verduidelijk ik naar aanleiding van de vraag van de SP-fractie dat Wsnp-bewindvoerders onder dossiertoezicht van een rechter-commissaris staan. Dit zijn niet bewindvoerders die op grond van artikel 1:431 BW worden benoemd om het vermogen van een onder bewind gestelde te beheren (schuldenbewind). Voor hen geldt dat zij jaarlijks een accountantsrapport moeten opleveren. Hierop houdt de kantonrechter toezicht. Kortekeershalve verwijs ik naar beantwoording van vragen door Uw Kamer hierover.²⁵

Ik zal kort toelichten hoe het toezicht op Wsnp-bewindvoerders is geregeld. Bureau Wsnp is verantwoordelijk voor het bewaken van de kwaliteit van Wsnp-bewindvoerders en bewindvoerderorganisaties.²⁶ Als de rechter een schuldenaar toelaat tot het Wsnp-traject, benoemt de rechter de Wsnp-bewindvoerder en een toezichthoudend rechter-commissaris. De rechter-commissaris in insolventiezaken is een rechter die controleert of de Wsnp-bewindvoerder al zijn taken goed uitvoert en beoordeelt eventuele klachten over de Wsnp-bewindvoerder, evenals de halfjaarlijkse verslaglegging over de voortgang van de zaak, zoals artikel 318 Fw dat vereist. De schuldenaar spaart tijdens het Wsnp-traject zoveel mogelijk voor de schuldeisers. Dit doet de schuldenaar onder toezicht van de Wsnp-bewindvoerder die controleert of de schuldenaar zich aan de regels en verplichtingen van de Wsnp houdt. Anders kan de Wsnp-bewindvoerder de rechter-commissaris vragen het Wsnp-traject te stoppen. Zeker in de huidige situatie van sterk teruglopende aantallen schuldsaneringsprocedures zijn er geen indicaties dat de insolventierechters onvoldoende tijd en aandacht hebben voor de beoordeling en afhandeling van de Wsnp-zaken.

Vraag 20 Volt-fractie

De leden van de Volt-fractie constateren dat de door de regering voorgestelde maatregelen betrekking hebben op: (A) het verkorten van de termijn van de goede trouw-toets van vijf naar drie jaar; en (B) de mogelijkheid om in schrijnende gevallen binnen tien jaar opnieuw toegelaten te worden tot de Wsnp (hardheidsclausule). Ten aanzien van maatregel A merken voornoemde leden op dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat voor het aanpakken van de problematiek van de doorstroom naar de Wsnp meer flexibiliteit en menselijke maat gewenst is. Daarom hebben deze leden de volgende vragen aan de regering. Waarom kiest de regering niet voor meer flexibiliteit in de hardheidsclausule en de daaraan gekoppelde toepassing van de goede trouw-toets? Hoe zou de goede trouw-toets volgens de regering moeten worden uitgevoerd? Welke factoren zouden daarbij

²⁵ Kamerstukken II 2017/18, 2562 en Kamerstukken II 2019/20, 3481.

²⁶ www.bureauwsnp.nl/wsnp-bewindvoerders.

moeten worden afgewogen en waarom? Welke invulling geeft de regering aan de definitie goede trouw in het kader van dit wijzigingsvoorstel? Hoe strikt zou de hardheidsclausule volgens de regering moeten worden toegepast en waarom? Welke risico's ter voorkoming van misbruik van de Wsnp worden met de verkorting van de termijn voor de goede-trouw toets gemitigeerd? Welke analyse ligt daaraan ten grondslag? Hoe zijn de belangen van de schuldenaren daarbij betrokken?

Allereerst verwijs ik de leden van de Volt-fractie naar het antwoord op vraag 16. In aanvulling hierop, merk ik op dat de Wsnp een regeling is waarbij de belangen van de schuldenaar en die van de schuldeisers in balans moeten zijn. De borging van het evenwicht tussen de belangen van schuldeisers en het belang van de schuldenaar blijkt uit de voorwaarden waaraan een schuldenaar moet voldoen om te kunnen worden toegelaten tot de Wsnp. Deze voorwaarden bestaan uit toe- en afwijzingsgronden die een rechter moet toepassen bij de beoordeling van een verzoek tot toelating tot de Wsnp (artikel 288 Fw). Deze toe- en afwijzingsgronden blijven met dit wetsvoorstel overeind.

Ik ben het met de leden van de Volt-fractie eens dat flexibiliteit en menselijke maat ook bij toegang tot de Wsnp belangrijk zijn. Om toegang te krijgen tot de Wsnp moet een schuldenaar nu vijf jaar voorafgaand aan zijn toelatingsverzoek te goeder trouw zijn geweest ten aanzien van het ontstaan en onbetaald laten van zijn schulden. Deze «goede trouw-toets» is ingegeven door de gedachte dat geen misbruik van de Wsnp gemaakt mag worden en dat het maatschappelijk draagvlak voor het kwijtschelden van schulden niet ondermijnd mag worden. Het is de bedoeling dat de rechter het begrip «te goeder trouw» breed interpreteert als gedragsmaatstaf waarbij niet alleen gedragingen in de financiële sfeer van belang zijn, maar ook maatschappelijke gedragingen (bijvoorbeeld verslavingen). Daarbij kan de rechter rekening houden met alle omstandigheden die hij belangrijk acht, zoals de aard en omvang van de schulden, wanneer de schulden zijn ontstaan, het gedrag dat de schuldenaar heeft vertoond bij het aangaan van de schulden en de mate waarin hij juist heeft geprobeerd die te voorkomen, alsmede de inspanningen die hij heeft geleverd in het minnelijk traject. Sinds de wetswijziging van 1 januari 2008 bestaat de mogelijkheid om op grond van artikel 288, derde lid, Fw een beroep te doen op de hardheidsclausule. Door hier een beroep op te doen wordt schuldenaren de mogelijkheid geboden om toch toegelaten te worden tot de Wsnp wanneer ze kunnen aantonen dat er sprake is van «een wending ten goede», waarbij zij de oorzaak van hun schulden onder controle hebben gekregen. Als voldoende aannemelijk is dat de schuldenaar zijn problemen inmiddels geruime tijd – bijvoorbeeld een jaar – onder controle heeft en in staat is om zich aan de uit de Wsnp voortvloeiende verplichtingen te houden, zou hij – ondanks geen vijf jaar te goeder trouw te zijn geweest – toch toegelaten moeten kunnen worden tot de Wsnp. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de schuldenaar in de voorgaande vijf jaar niet altijd te goeder trouw heeft gehandeld omdat hij kampte met psychische- en/of verslavingsproblemen en hij die problemen inmiddels onder controle heeft. In zoverre zorgt de hardheidsclausule al voor flexibiliteit en menselijke maat.

De praktijk heeft uitgewezen dat de «goede trouw-toets» te strikt kan uitpakken. Daaraan draagt bij dat als onderdeel van deze toets tot vijf jaar wordt teruggekeken naar het ontstaan en onbetaald laten van de schulden. Met het oog hierop wil ik de termijn van de «goede trouw-toets» verkorten van vijf naar drie jaar waarbij het doel van de toets overeind blijft en anderzijds de malafide schuldenaar nog steeds geen toegang tot de Wsnp krijgt. Het gedrag van de schuldenaar in het verleden en of dit te goeder trouw was, blijft de graadmeter, alsmede een verwachting omtrent de inspanningen in de nabije toekomst. De invulling van de goede trouw-toets blijft dus nadrukkelijk voorbehouden aan de

rechter die alle feiten en omstandigheden van het bijzondere geval kent en kan wegen, en de schuldenaar ter terechtzitting daarop bevraagt. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het mogelijk moet zijn voor een schuldenaar om binnen drie jaar een wezenlijke gedragsverandering te ondergaan, die ook toetsbaar is voor de rechter. De schuldenaar zal een stabiele situatie moeten kunnen creëren anders dan de situatie waarin hij zich bevond op het moment dat hij niet te goeder trouw handelde bij het aangaan of onbetaald laten van schulden. Een Wsnp-traject vraagt het nodige van de schuldenaar (inspannings- en sollicitatieplicht, informatieplicht, geen nieuwe schulden maken, maandelijks aan de boedel afdragen). Alleen als de schuldenaar deze verplichtingen *wil* en *kan* naleven, is het Wsnp-traject zinvol. Dit vanuit de gedachte dat de schone lei jegens de schuldeisers moet worden «verdiend» via een tegenprestatie door de schuldenaar («voor wat hoort wat»). Overigens kunnen schuldenaren een beroep blijven doen op de hardheidsclausule. Er blijft zo aandacht voor een mogelijke aantoonbare wending ten goede bij een gestabiliseerde situatie van de schuldenaar. Om alsnog toegelaten te kunnen worden op basis van de hardheidsclausule, zal de schuldenaar moeten aantonen dat het hem in minder dan drie jaar gelukt is om zijn gedrag wezenlijk te veranderen en om voor zichzelf een stabiele situatie te creëren die heel anders is dan de situatie waarin hij zich bevond op het moment dat hij niet te goeder trouw handelde bij het aangaan of onbetaald laten van schulden. Een dergelijke verandering is moeilijk te realiseren binnen zo een korte periode. Daarom zal de hardheidsclausule ook alleen in duidelijke uitzonderingsgevallen worden toegepast.

Vraag 21 Volt-fractie

De regering geeft aan dat het onwenselijk is dat een strikte toepassing van de tienjaartermijn er in bepaalde situaties toe zal leiden dat mensen, die graag willen en kunnen werken aan een oplossing, daartoe niet de mogelijkheid krijgen. Tegelijkertijd worden enorm hoge eisen gesteld aan mensen met schulden die een verzoek doen om eerder dan na het verstrijken van de tienjaartermijn opnieuw een Wsnp-traject te starten. Zo mag geen sprake zijn van ernstige verwijtbaarheid (bijvoorbeeld geen aankopen doen die een weldenkende gemiddelde consument niet zou doen).

Ten aanzien van maatregel B hebben de leden van de Volt-fractie daarom de volgende vragen. Hoe is de regering voornemens mensen te helpen bij het voorbereiden van het starten van een Wsnp-traject? Hoe helpt de regering mensen die (nog) niet in aanmerking komen voor een Wsnp-traject om het verergeren van de schuldenproblematiek te voorkomen? Hoe bewaakt de regering de menselijke maat bij de beoordeling of mensen eerder dan binnen tien jaar toegelaten kunnen worden tot de Wsnp? Er zit immers een groot grijs gebied tussen mensen in evident schrijnende situaties en mensen die ernstig verwijtbaar handelen. Deelt de regering de opvatting dat juist voor die groep in het grijze gebied een flexibele toepassing van de hardheidsclausule wenselijk is?

Ik verwijs de leden van de Volt-fractie allereerst naar het antwoord op vraag 1, 2 en 9. In aanvulling hierop, merk ik op dat een goede voorlichting over de mogelijkheden van een goede begeleiding hoe een aanvraag in te dienen, bijdraagt aan meer aanvragen en grotere kans om toegelaten te worden. Er zijn door Bureau Wsnp diversie initiatieven ontplooid om hieraan tegemoet te komen. Zo geeft Bureau Wsnp reeds voorlichting aan burgers en professionals over de Wsnp en bieden zij ook infographics aan om de aanvraag en de begeleiding te verbeteren. Naast het bieden van ondersteuning in de vorm van voorlichting en begeleiding is samenwerking tussen de diversie organisaties, zoals gemeenten, de NVVK, Bureau Wsnp en de rechtbanken van groot belang om de burger

die zich in een problematische schuldensituatie bevindt wegwijs te maken naar de juiste instantie. Bij dit laatste kan men denken aan het inzetten van een schuldenfunctionaris bij de rechtbank die de schuldenaar kan voorlichten over gerechtelijke procedures en informeren en doorverwijzen naar hulpverlenende instanties. Ook kan gedacht worden aan het instellen van een schuldenrechter die meer regie kan uitoefenen bij schulden gerelateerde procedures. Op dat terrein worden tal van initiatieven ontplooid en Bureau Wsnp blijft ook het komende jaar hier aandacht aan besteden. Met name wil ik hier ook de nu lopende pilot Wsnp-aanvraag bewindvoerders noemen, waarmee verzoekers op deskundige wijze worden geadviseerd en begeleid, tot en met de (voorbereiding voor de) toelatingszitting bij de rechtbank, door een Wsnp-bewindvoerder uit het register van de raad voor rechtsbijstand.

Ik ben het met de leden van de Volt-fractie eens dat het bewaken van de menselijke maat belangrijk is bij toelating tot de Wsnp. De maatregel om de tienjaartermijn facultatief te maken zorgt ervoor dat schuldenaren niet per definitie worden afgewezen als zij binnen tien jaar opnieuw een verzoek indienen om te worden toegelaten tot de Wsnp. De keuze om een tweede keer binnen tien jaar te worden toegelaten wordt dan gemaakt door de rechter, en is niet meer a priori verboden door de wetgever. Het moet dan gaan om evident schrijnende gevallen. Bijvoorbeeld iemand die niet aan de sollicitatieplicht kan voldoen omdat hij analfabeet is en daardoor uit een Wsnp-traject is gezet. Omdat hij zich er zo voor schaamde heeft hij de Wsnp-bewindvoerder hier in eerste instantie niets over verteld. Als dergelijke informatie op een later moment toch aan het licht komt, kan iemand nog een kans krijgen om weer in de Wsnp te komen en kan deze persoon hulp krijgen bij het solliciteren. Of iemand die een schone lei heeft gekregen maar door ontslag of door corona-gerelateerde problematiek met zijn eenmanszaak weer binnen tien jaar in de problemen is gekomen. Denkbaar is ook de casus van een gescheiden vrouw, die voorafgaand aan de scheiding van haar gokverslaafde echtgenoot samen met hem uit de Wsnp verwijderd werd en nu een nieuw leven heeft weten op te bouwen, al dan niet met kinderen. Ook zij zou niet meer tegen een rigide tienjaarstermijn aan moeten lopen, als zij met een deel van de oude schulden achtervolgd blijft worden. Gelet op de persoonlijke omstandigheden moet een schuldenaar opnieuw een kans kunnen krijgen om in de Wsnp te komen. De rechter bepaalt aan de hand van de omstandigheden van het geval – waaronder de manier waarop het eerdere Wsnp-traject is geëindigd, de wijze waarop de nieuwe schulden zijn ontstaan of onbetaald gelaten en de mate waarin dit aan de schuldenaar is toe te rekenen – of sprake is van een schrijnende situatie. De rechter kent het dossier en de hele voorgeschiedenis en spreekt de schuldenaar tijdens de zitting, reden waarom al die bijzonderheden zich niet in een algemene regel laten vangen. Als de rechter oordeelt dat er sprake is van een ernstige verwijtbaarheid – zoals de situatie waarin de schuldenaar verhaalsacties van schuldeisers frustreert en overconsumptie – dan kan er geen sprake zijn van een onbillijkheid van overwegende aard en is er geen schrijnende situatie. De rechtspraak zal door middel van jurisprudentie verder invulling moeten geven aan de vraag wanneer sprake is van een onbillijkheid van overwegende aard. Die ontwikkeling heeft zich ook voorgedaan nadat per 1 januari 2008 de hardheidsclausule werd ingevoerd in artikel 288, derde lid, Fw, en waarmee de rechtspraak zich goed wist te redden.

Vraag 22 Volt-fractie

De regering geeft aan dat de rechter bij de bevoegdheid om de tienjaartermijn te doorbreken op grond van artikel 288, lid 4, Fw een individuele belangenafweging maakt, waarbij door middel van jurisprudentie verder invulling moet worden gegeven aan de vraag wanneer sprake is van «een

onbillijkheid van overwegende aard». Wanneer is volgens de regering sprake van een onbillijkheid van overwegende aard? Wanneer is daarvan in ieder geval geen sprake? Dient de rechter bij de beoordeling of sprake is van een onbillijkheid van overwegende aard een restrictieve of ruime beoordeling toe te passen?

Ik verwijs de leden van de Volt-fractie allereerst naar het antwoord op vraag 21. In aanvulling hierop, merk ik op dat van een ruime of restrictieve beoordeling geen sprake is omdat de rechter steeds een individuele belangenafweging dient te maken op grond van de aangeleverde informatie.

Vraag 23 Volt-fractie

De regering geeft aan dat een rechter een schuldenaar – indien hij van mening is dat het niet toelaten van een schuldenaar zal leiden tot een onbillijke situatie – alsnog binnen tien jaar mag toelaten. Daarbij noemt de regering als voorbeeld dat de situatie anders moet worden beoordeeld wanneer sprake is van fraudeschulden dan wanneer er sprake is van ondernemingsschulden ten gevolge van onvoorzienne omstandigheden (bijvoorbeeld een pandemie). Bij fraudeschulden kan een schuldenaar in ieder geval niet worden toegelaten, bij de ondernemingsschulden kan dat wel. We hebben in het kader van de toeslagenaffaire gezien dat schulden die ontstaan als gevolg van het onterecht bestempeld worden als fraudeur onevenredige en catastrofale gevolgen kunnen hebben. Waarom wordt specifiek dit voorbeeld in de memorie van toelichting genoemd, zonder nadere toelichting? Beperkt dit niet de beoordelingsruimte van de rechter? Acht de regering dat wenselijk? Past dat in het nieuwe regeringsbeleid ten aanzien van burgers?

Het kabinet begrijpt goed de relatie die de leden van de Volt-fractie leggen met fraudeschulden, tegen de achtergrond van de kinderopvangtoeslagaffaire. Daar wordt niet op gedoeld. Juist bij dat soort schulden kan en zal een rechter kijken naar de voorgeschiedenis van een schuldenaar en deze juist toe kunnen laten tot een Wsnp-traject, omdat de rechter het brede perspectief meeweegt. Uit de jaarlijkse Monitor Wsnp blijkt dat circa 17% van de instroom een (ex)ondernemer betreft. In het genoemde voorbeeld gaat het over deze ondernemers en hun schulden. De Wsnp is alleen bestemd voor natuurlijke personen (natuurlijk ook als zij een bedrijf hadden, zowel zzp-ers als zelfstandigen met personeel). De Wsnp beoogt om mensen die niet opzettelijk de fout in zijn gegaan te helpen met hun schulden. Dat is bedoeld met fraudeschulden in de memorie van toelichting: een persoon die een verzoek tot toelating tot de Wsnp doet en bijvoorbeeld een schuld heeft bij een verzekeraar voor fraude zal kunnen worden afgewezen. Daarbij kijkt een rechter naar de voorgeschiedenis en de belangen van de schuldeisers die op het spel staan: het zijn hun vorderingen die mogelijk worden kwijtgescholden na ommekomst van een schuldsaneringsprocedure. Een opzettelijke benadeling van één of meer schuldeisers geldt als fraude, bijvoorbeeld door in het vooruitzicht van een faillissement of een schuldsanering goederen te verkopen voor een zacht prijsje aan familieleden of vrienden, of te schenken, en daarmee de boedel vooraf onnodig te verkleinen. Een ander voorbeeld is het zogenaamde hybride ondernemen, waarbij de schuldenaar als werknemer werkzaam is geworden in de onderneming die tot voor kort zijn of haar eigendom was, en waarbij de schuldenaar achter de schermen toch nog steeds de beleidsbepalende figuur is. Soms wordt dan het salaris opzettelijk laag (niet-marktconform) gehouden in een poging om de schuldeisers te benadelen, al zal een goede Wsnp-bewindvoerder in het kader van het toezicht dat wel signaleren. Schulden die voortvloeien uit dit soort gedrag blijven ook bij een herkansingsverzoek relevant voor de

rechterlijke beoordeling. De rechter bepaalt de balans tussen wat een problematische schuld te goeder trouw is en wat moet worden beschouwd als fraude en schuldeisersbenadeling. Fraudeschulden behoren niet ruim te worden opgevat, want het zijn vorderingen waarbij sprake is geweest van vastgestelde opzet of grove schuld. De rechter zal dan kunnen oordelen dat sprake is van ernstige verwijtbaarheid in de zin van artikel 288, vierde lid, Fw en een persoon niet opnieuw toelaten tot een Wsnp-traject. Blijkt het oordeel dat er sprake is van fraudeschulden onterecht, dan zal dit uiteraard ook kunnen betekenen dat iemand alsnog kan worden toegelaten.

Vraag 24 SGP-fractie

Dit leden van de SGP-fractie constateren dat dit voorstel dient om de doorstroming van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de Wsnp te verbeteren. Kan de regering ook cijfermatig onderbouwen hoe de instroom in de achterliggende jaren sinds de start zich heeft ontwikkeld? Deze leden vragen om een heldere probleemanalyse waarbij ook ingegaan wordt op de mogelijke verklaringen voor de geconstateerde daling en op de vraag in hoeverre dit wetsvoorstel hierin voorziet en welke aanvullende maatregelen mogelijk en wenselijk zijn.

Ik verwijs de leden van de SGP-fractie naar het antwoord op vraag 3, 9 en 17.

Vraag 25 SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Rvdr de indruk heeft dat in de huidige situatie (veel) verbetering mogelijk is in het opstellen van toelatingsverzoeken schuldsaneringsregeling, de begeleiding van schuldenaren naar en in het vereiste minnelijke traject, het al dan niet indienen van dwangakkoorden en de doorstroom van schuldenbewind naar de schuldsaneringsregeling. Volgens de Rvdr is versterking van voorlichting, kennisdeling en verdere professionalisering vereist. Kan de regering ingaan op deze constatering, en welke mogelijkheden ziet zij voor verdere verbetering? Deze leden vragen de regering daarbij ook in te gaan op de zienswijze dat er momenteel te weinig aandacht is voor gedragsverandering in de Wsnp. Hoe ziet de regering dit, en hoe wordt dit bevorderd?

Allereerst verwijs ik de leden van de SGP-fractie naar het antwoord op vraag 9 en 21. Ik ben het met de leden eens dat de doorstroming richting de Wsnp na een tevergeefse poging om tot een minnelijke schuldenregeling te komen inderdaad beter en sneller moet, en daar hoort bij een adequate begeleiding van de schuldenaren. Vandaar dat de pilot aanvraag Wsnp door de bij de raad voor rechtsbijstand geregistreerde Wsnp-bewindvoerders zo goed past bij dit wetsvoorstel, en dat het ook goed is dat vanuit de NVVK tegelijkertijd een pilot loopt met als doel dat niemand vanuit het schuldhulptraject alleen naar de rechtbankzitting hoeft te gaan op het moment dat daar zijn of haar schuldsaneringsverzoek wordt behandeld. Als de doorstroming van beide zijden op deze manier wordt gestimuleerd, hoeven de schuldenaren om wie het gaat geen belemmeringen meer te ondervinden in de toegankelijkheid van de rechter.

De Wsnp is en blijft echter een saneringsregeling met als hoofddoel het opruimen van de bestaande schuldenlast. De Wsnp is primair gericht op het oplossen van problematische schulden en niet zozeer op gedragsverandering. Wel is het zo dat uit het monitoronderzoek gebleken is dat de recidive beperkt is na een eenmaal verkregen schone lei, en dat in zoverre gezegd kan worden dat juist door het strakke drie jaar-regime verreweg de

meeste mensen duurzaam van hun schulden worden afgeholpen. Een verzoek tot toelating tot een Wsnp-traject kan worden gedaan als een natuurlijke persoon niet meer in staat is zijn schulden te voldoen en het niet lukt om daarvoor een minnelijke schuldregeling tot stand te brengen. Dat op zichzelf ook nu al een doorstroming juridisch mogelijk is vanuit het schuldenbewind richting Wsnp of gemeentelijke schuldhulpverlening in het kader van artikel 1:441 en 1:446a BW – een suggestie die de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) ook doet – heb ik reeds uiteengezet in het antwoord op vraag 8. Uiteraard blijven de toelatingscriteria voor de Wsnp ook dan gelden. Het is aan Recofa en de LOVCK (Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht) om daarvoor nadere regels te stellen, bijvoorbeeld dat er sprake is geweest van contact en onderhandelingen met de schuldeisers. Doorstroming is immers in het kader van de schuldenbeperking ook hier van belang. Een Wsnp-traject biedt de schuldenaar dan de mogelijkheid om na een schuldsaneringstraject van in beginsel drie jaar verlost te worden van zijn schulden.

5. Korte beschrijving van de voorgestelde maatregelen

De leden van de VVD-fractie lezen op (onder meer) pagina 9 van de memorie van toelichting de maatregel om de termijn van de goede trouw-toets te verkorten van vijf naar drie jaar. Zij zijn het eens met deze verkorting en delen de mening dat in een termijn van drie jaar beter kan worden nagegaan of de schuldenaar klaar is om het Wsnp-traject in te gaan, dan in de eerder voorgestelde termijn van twee jaar.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat voorgesteld wordt om een uitzonderingsmogelijkheid te introduceren op de afwijzingsgrond betreffende de tienjaartermijn. Deze leden staan positief tegenover deze wijziging. Zij zijn het met de regering eens dat het van belang is dat iemand die kan en wil werken aan een oplossing daartoe in principe de mogelijkheid toe heeft. Voornoemde leden kunnen zich voorstellen dat er situaties zijn waarbij uitval in de Wsnp niet direct te wijten is aan de schuldenaar, maar (mede) veroorzaakt kan worden door externe gebeurtenissen. Zij vinden, met de regering, dat de mate van verwijtbaarheid bij uitval in de Wsnp of het maken van nieuwe schulden een relevante factor is bij de overweging om een persoon opnieuw toegang tot de Wsnp te verschaffen. Schuldenaren die buiten hun schuld binnen tien jaar opnieuw in de financiële problemen komen of schuldenaren die het eerdere traject niet hebben kunnen afmaken zouden die kans moeten krijgen. Het voorliggende voorstel creëert hiertoe een uitzonderingsmogelijkheid. De tienjaartermijn blijft in principe bestaan.

Vraag 26 D66-fractie

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat iedereen in principe een tweede kans verdient. Daarom vragen zij de regering hoe vaak een tweede verzoek tot toelating in de Wsnp binnen tien jaar voorkomt. In hoeveel gevallen gaat het hier om mensen die na een afronding van de Wsnp opnieuw schulden hebben gemaakt en hoe vaak gaat het om personen bij wie de Wsnp lopende het traject is afgebroken? In hoeveel van deze gevallen is sprake van een oorzaak buiten de schuld van de schuldenaar? Als dit in de meerderheid van de gevallen zo is, ligt het dan niet voor de hand om de tienjaartermijn te laten vervallen en een schuldenaar in principe steeds toegang te verlenen tot de Wsnp, ténzij de rechter van mening is dat de recidive zwaar verwijtbaar is?

Allereerst verwijs ik de leden van de D66-fractie naar het antwoord op vraag 17. In aanvulling hierop, merk ik op dat het bij Bureau Wsnp niet bekend is hoe vaak een tweede verzoek tot toelating in de Wsnp binnen

tien jaar voorkomt. Dat zal niet vaak zijn, omdat zo'n verzoek steeds wordt afgewezen op grond van artikel 288, tweede lid, onderdeel d, Fw. Met dit wetsvoorstel stel ik daarom een aanpassing van dit artikel voor. Een Wsnp-traject met zicht op een schone lei is een belangrijke uitzondering op het beginsel dat iedereen zijn of haar schulden behoort af te betalen en dat vorderingen van een schuldenaar rechtens inbaar blijven totdat zij volledig zijn afgelost. Een tweede kans op een Wsnp-traject is dan ook nog meer uitzonderlijk. Daarbij is het belangrijk om oog te blijven houden voor het belang van de schuldeiser, die door het niet kunnen betalen door zijn schuldenaar evenzeer in de problemen kan raken. Ik heb er daarom niet voor gekozen om de tienjaartermijn te schrappen, maar om een herkansingsverzoek binnen tien jaar ter beoordeling aan de rechter over te laten. Daarbij hoort ook de vraag of deze schuldenaar voldoende bereid is om het Wsnp-traject met voldoende succes te doorlopen. Een Wsnp-traject vraagt het nodige van de schuldenaar (inspannings- en sollicitatieplicht, informatieplicht, geen nieuwe schulden maken, maandelijks aan de boedel afdragen). Alleen als de schuldenaar deze verplichtingen *wil en kan* naleven, is het Wsnp-traject zinvol.

Vraag 27 D66-fractie

De aan het woord zijnde leden lezen voorts dat de NVVK benadrukt dat personen die voor een tweede keer toegang verzoeken tot de Wsnp ook ondersteund moeten worden bij het opbouwen van financieel gezond gedrag. Deze leden onderschrijven dit. Zij vragen op welke wijze hier nu aandacht aan wordt besteed. Ook vragen zij welke ondersteuning iemand ontvangt wiens aanvraag om voor een tweede keer toegang te krijgen tot de Wsnp wordt afgewezen, om welke reden dan ook.

Ik ben het met de leden van de D66-fractie eens dat het belangrijk is dat het opbouwen van financieel gezond gedrag belangrijk is. Ik verwijs de leden van de D66-fractie allereerst naar het antwoord op vraag 25. In aanvulling hierop, merk ik op dat ook als een schuldenaar een verzoek wil doen om opnieuw te worden toegelaten tot een Wsnp-traject, hij eerst een minnelijk traject zal moeten doorlopen om indien mogelijk tot een schuldoplossing te komen. Financieel gezond gedrag is vaak de basis voor duurzaam uit de schulden blijven. Juist de gemeentelijke schuldhulpverlening is in staat om vanuit de regiefunctie dergelijke dienstverlening aan te bieden. Hierbij valt te denken aan preventief of curatief budgetbeheer op basis van een budgetplan, of budgetcoaching als een iets minder verstrekkende optie, al dan niet met flankerende hulpverlening. Sommige gemeenten zorgen ook dat een schuldenaar ondersteund wordt naar of tijdens een Wsnp-traject. De gemeente heeft vaak al veel geïnvesteerd om een minnelijke oplossing te vinden en wil de cliënt blijven begeleiden om de schulden op te lossen. Goede begeleiding vanuit de gemeente kan bijvoorbeeld ook het verschil maken of iemand goed zijn of haar situatie kan uitleggen aan de rechtbank. Zoals ik eerder al opmerkte lopen er twee verschillende pilots (één door Wsnp-bewindvoerders en één door de NVVK) die elkaar in het belang van de schuldenaar kunnen versterken.

Vraag 28 ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om nader toe te lichten waarom zij niet heeft gekozen om de termijn voor de goede trouw-toets terug te brengen naar twee jaar, zoals aanvankelijk beoogd was. Want hoe langer de termijn voor deze toets is, hoe meer mensen belemmerd worden om daadwerkelijk een schone lei te krijgen. Intussen hebben gemeenten wel met deze mensen te maken, terwijl de capaciteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening beperkt is. Twee jaar is in de

ogen van voornoemde leden een afdoende lange termijn voor de goede trouw-toets.

Om toegang te krijgen tot de wettelijke schuldsanering moet een persoon met schulden op dit moment vijf jaar voorafgaand aan zijn toelatingsverzoek te goeder trouw zijn geweest ten aanzien van het ontstaan en onbetaald laten van zijn schulden («goede trouw-toets»). Om te voorkomen dat een oplossing voor mensen die in de problemen zitten te lang uitblijft, en de schulden al die tijd oplopen, wordt deze periode naar drie jaar teruggebracht. In verschillende consultatiereacties werd benadrukt dat het van belang is dat de rechter over voldoende informatie kan beschikken om te kunnen bepalen of verwacht mag worden dat een schuldenaar de verplichtingen die samenhangen met een wsnp-traject zal nakomen. Het gedrag van de schuldenaar in het verleden en of dit te goeder trouw was, is daarbij een belangrijke graadmeter. In de consultatie werd twijfel uitgesproken of twee jaar dan steeds voldoende is. Naar aanleiding hiervan is uiteindelijk gekozen voor een termijn van drie jaar. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het mogelijk moet zijn voor een schuldenaar om binnen drie jaar een wezenlijke gedragsverandering te ondergaan en een stabiele situatie te creëren die heel anders is dan de situatie waarin hij zich bevond op het moment dat hij niet te goeder trouw handelde bij het aangaan of onbetaald laten van schulden. Deze periode is ook lang genoeg om de rechter voldoende beeld te geven over de recente historie. De rechter kan een schuldenaar overigens op grond van de hardheidsclausule eerder toelaten als hij vindt dat hij over voldoende informatie beschikt en concludeert dat de schuldenaar eraan toe is om toegelaten te worden.

Vraag 29 ChristenUnie-fractie

De aan het woord zijnde leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de bepaling over de termijn van tien jaar geheel te schrappen. Het is op zich goed dat nu een ventiel wordt ingebouwd om in schrijnende gevallen van deze regel af te wijken, maar waarom wordt het niet überhaupt aan het oordeel van de rechter over gelaten of iemand toegelaten wordt tot de Wsnp, ook in gevallen waarin betrokkene al eens eerder toegelaten is tot de Wsnp? Er kunnen allerlei omstandigheden zijn waardoor iemand opnieuw aanspraak wil/moet maken op de Wsnp, en het is van belang dat de rechter daarbij maatwerk kan leveren. Het schrappen van de bepaling over de termijn van tien jaar zou daaraan kunnen bijdragen. Hoe kijkt de regering daar naar?

Ik verwijs de leden van de ChristenUnie-fractie allereerst naar het antwoord op vraag 7. Ik ben het met de leden van de ChristenUnie-fractie eens dat het van belang is dat de rechter voldoende maatwerk kan leveren. Dat is met dit wetsvoorstel ook beoogd. Met dit wetsvoorstel krijgt de rechter de mogelijkheid om mensen die buiten hun schuld binnen tien jaar opnieuw in de financiële problemen komen, opnieuw toe te laten tot de Wsnp. In die zin kiest dit wetsvoorstel voor meer maatwerk bij herkansings- of recidiveverzoeken. In het antwoord op vraag 21 heb ik een aantal voorbeelden genoemd waarin een tweede Wsnp-verzoek binnen tien jaar een realistische optie is. Ik heb er niet voor gekozen om de tienjaartermijn te schrappen. Een Wsnp-traject vraagt het nodige van de schuldenaar (inspannings- en sollicitatieplicht, informatieplicht, geen nieuwe schulden maken, maandelijks aan de boedel afdragen). Alleen als de schuldenaar deze verplichtingen *wil en kan* naleven, is het Wsnp-traject zinvol. Een schuldenaar zal dus op grond van omstandigheden moeten aantonen dat hij binnen tien jaar opnieuw kan worden toegelaten tot een Wsnp-traject. Daarnaast moeten de belangen van schuldeisers en schuldenaar in balans zijn. De schuldeiser moet ervan uit kunnen gaan dat

de schuldenaar zich tijdens het Wsnp-traject aan zijn verplichtingen houdt en het een blijvende oplossing biedt.

Vraag 30 SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie vragen de regering in te gaan op de zienswijze dat met een juiste toepassing van de hardheidsclausule een aanpassing van de wet niet nodig zou zijn.

Allereerst verwijs ik de leden van de SGP-fractie naar het antwoord op vraag 16. In aanvulling hierop, merk ik op dat ik er vanwege de duidelijkheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor heb gekozen om de hoofdregel aan te passen. Op basis van de huidige hoofdregel moet na een «niet te goeder trouw handelen» in principe vijf jaar afgewacht worden. De hardheidsclausule is in de wet opgenomen voor echte uitzonderingsgevallen op de hoofdregel. De hardheidsclausule geeft de rechter niet de verplichting maar de mogelijkheid om een schuldenaar tot de Wsnp toe te laten. Als het verzoek van de schuldenaar zou moeten worden afgewezen wegens het ontbreken van vijf jaar goede trouw (de hoofdregel), kan de schuldenaar in uitzonderingssituaties (bij een aantoonbare wending ten goede, die enige tijd heeft geduurd en dus bestendig is) toch worden toegelaten. Door de termijn van de goede trouw-toets in te korten tot drie jaar, wordt de nieuw hoofdregel dat een schuldenaar na drie jaar te goeder trouw te hebben gehandeld, in aanmerking moet kunnen komen om toegelaten te worden tot een Wsnp-traject. Dat zorgt voor helderheid, biedt de gemeentelijke schuldhulpverlening een grotere kans op doorverwijzing en beperkt de termijn van de schuldenophoging.

Vraag 31 SGP-fractie

Zij vragen de regering of overwogen is de voorlopige toelating, waarvan voorheen sprake was in de Wsnp, in ere te herstellen. Bij een voorlopige toelating gaat de bescherming van de debiteur direct in, en kan in alle rust worden toegewerkt aan een oplossing. Om welke redenen is hier niet voor gekozen?

Voor herinvoering van de voorlopige toelatingsmogelijkheid tot de Wsnp is niet gekozen. Deze voorlopige toepassing leverde zeer omslachtige wetgeving op, omdat er op diverse plaatsen in de wet rekening moet worden gehouden met de fase van voorlopige toepassing. Ook leverde de voorlopige toelatingsmogelijkheid de nodige lasten op voor de uitvoering. Denk bijvoorbeeld aan dat in iedere zaak een rechter-commissaris en een Wsnp-bewindvoerder moest worden benoemd en dat de definitieve toepassing vervolgens werd geweigerd. Schuldenaar en schuldeisers verkeren in de tussentijd in onzekerheid terwijl er veel kosten mee zijn gemoeid. De rechter is doorgaans goed in staat om de beslissing omtrent wel of niet toelaten direct te nemen, en kan bij enige twijfel of ontbrekende informatie ook altijd nog de zaak even aanhouden. Bovendien geeft het ook een perverse prikkel aan het gemeentelijk schuldhulpverlenings-traject omdat een schuldenaar al met een half been in de wettelijke schuldsanering staat terwijl er nog niks zeker is. Een schuldenaar kan dan minder gemotiveerd zijn om nog deel te nemen aan het gemeentelijke schuldhulpverleningstraject waardoor dat traject mogelijk minder effectief is.

Vraag 32 SGP-fractie

Vornoemde leden vragen de regering in te gaan op de suggestie schuldeisers meer inspraak te geven, bijvoorbeeld door schuldeisers voor de toelatingszitting de mogelijkheid te geven schriftelijk hun zienswijze in te dienen. Wat vindt de regering van deze suggestie om zo schuldeisers meer te betrekken bij de toelating van een schuldenaar tot de Wsnp?

Schuldeisers hebben gedurende het gemeentelijk schuldhulpverlenings-traject de mogelijkheid hun eventuele bezwaren kenbaar te maken en het staat hen vrij deze ook voorafgaand aan de toelating van de schuldenaar tot de Wsnp kenbaar te maken bij de rechtbank. Iedere schuldeiser heeft ook de nodige mogelijkheden om zich op de hoogte te stellen van een Wsnp-traject. Het Centraal Insolventieregister (CIR) is een openbaar register en bevat de gegevens van alle schuldsaneringen natuurlijke personen die in de lokale registers bij verschillende rechtbanken worden bijgehouden.²⁷ Met de informatie van de schuldeiser kan ook rekening worden gehouden door de rechter. De Hoge Raad heeft in 2000 namelijk bepaald dat de insolventierechter bij een beslissing op een Wsnp-verzoek acht mag slaan op een brief of andere stukken die door of namens een schuldeiser worden overgelegd.²⁸ Op deze manier kunnen schuldeisers zelf al zorgen dat zij tijdig hun visie geven op een in te dienen schuldsaneringsverzoek dat de rechter kan betrekken bij de toelatingsbeslissing. Een schuldeiser heeft ook de mogelijkheid om een tussentijdse beëindiging van een Wsnp-traject te vragen als blijkt van een weigeringsgrond die bij de beoordeling van het Wsnp-verzoek (destijds) reden zou zijn geweest het verzoek af te wijzen (artikel 350, eerste lid, onderdeel f, Fw). In het kader van een behandeling dwangakkoord (artikel 287a Fw) hebben schuldeisers sowieso een grote inbreng.

Vraag 33 SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Rvdr heeft geadviseerd om bij verkorting van de termijn een bepaling op te nemen die de rechter in evidente uitzonderingsgevallen een (beperkte) bevoegdheid geeft om een door de wetgever concreet te bepalen langere termijn te hanteren, in geval van overduidelijk te kwader trouw ontstane schulden. Heeft de regering een dergelijke bepaling overwogen, en welke mogelijkheden ziet zij hiervoor?

Er is gekozen voor een heldere eenduidige termijn van drie jaar voor de goede trouw-toets waarop de hardheidsclausule van toepassing blijft. Een uitzonderingsmogelijkheid voor een langere termijn is niet overwogen omdat het streven is om meer helderheid te creëren en de aansluiting van de gemeentelijke schuldhulpverlening beter te laten aansluiten op de Wsnp. De termijn van vijf jaar blijft overigens wel gelden voor schulden die voortvloeien uit een onherroepelijke veroordeling betreffende een misdrijf (artikel 288, tweede lid, onderdeel c, Fw). Dan is overduidelijk sprake van te kwader trouw ontstane schulden. De rechter heeft overigens ook nu al de bevoegdheid om op grond van artikel 349a Fw de schuldsaneringstermijn te verlengen, al dan niet op aangeven van de Wsnp-bewindvoerder, welke mogelijkheid niet zozeer is bedoeld bij schulden te kwader trouw, maar bij toerekenbare tekortkomingen in de nakoming van de schuldsaneringsverplichtingen die onvoldoende zwaarwegend zijn om de schone lei na drie jaar geheel te onthouden.

²⁷ Het Centraal Insolventieregister (CIR): <https://insolventies.rechtspraak.nl/>.

²⁸ HR 25 februari 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA4938, NJ 2000/310.

6. Gevolgen voor bedrijfsleven en schuldenaren en voor de rijksbegroting

6.1 Financiële gevolgen

Vraag 34 VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie lezen dat een toename wordt verwacht van enkele honderden extra Wsnp-trajecten als gevolg van het wetsvoorstel. Kan de regering toelichten waar deze inschatting op is gebaseerd? Is bij de aannames van deze verwachte toename rekening gehouden met een toename als gevolg van de coronacrisis? Voornoemde leden vragen naar een cijfermatige onderbouwing van de effecten van de voorgestelde wijzigingen. Zij stellen voorts dat het wetsvoorstel mogelijk zal leiden tot een afname van de gemiddelde duur van gemeentelijke schuldhulpverleningstrajecten. Deelt de regering deze inschatting?

Het doel van het wetsvoorstel is om te zorgen voor een betere aansluiting tussen het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject en de Wsnp. De inschatting van enkele honderden extra Wsnp-trajecten als gevolg van het wetsvoorstel is gebaseerd op een inschatting die is gemaakt door Bureau Wsnp op basis van de jaarlijkse Wsnp gegevens. Er is bij de aannames van de verwachte toename geen rekening gehouden met een eventuele mogelijke toename van het aantal Wsnp-trajecten als gevolg van de coronacrisis. Ik kan geen goede inschatting geven of het wetsvoorstel ook zal leiden tot een afname van de gemiddelde duur van gemeentelijke schuldhulpverleningstrajecten. De huidige situatie met een voortdurende pandemie en nog onbekende nasleep daarvan in het schuldendomein maakt iedere realistische inschatting over het effect op gemeentelijke schuldhulpverleningstrajecten en schuldsaneringsprocedures nu niet mogelijk. De gemeentelijke schuldhulpverlening vormt de eerste fase in het stelsel en iedere actuele verandering in de aard en omvang van de schuldenproblematiek doet zich daar het eerst voelen, laat staan de mogelijke beïnvloeding van de dienstverlening door een op handen zijnd wetsvoorstel. Het Ministerie van SZW heeft juist vanwege de coronacrisis een aantal van de initiatieven versneld en geïntensiveerd, zodat burgers sneller weten waar zij hulp kunnen krijgen. Bijvoorbeeld via de landelijke communicatiecampagnes «Kom jij er uit» en «De eerste stap helpt je verder». Geldfit, onderdeel van de Nederlandse Schuldhulp Route, zorgt er daarnaast voor dat mensen met geldzorgen laagdrempelig en anoniem per telefoon of via de website www.geldfit.nl informatie kunnen krijgen over de hulp die bij ze past. Het Ministerie van SZW subsidieert ook het Nibud in haar functie als onafhankelijk voorlichtingsinstituut waar mensen terecht kunnen met vragen over onderwerpen als sparen, rondkomen en lenen.

Vraag 35 SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen of meer inzicht geboden kan worden in de berekende extra kosten voor de rechtspraak, bewindvoerders en gemeenten. Zit bij de extra kosten voor de rechtspraak bijvoorbeeld ook een component waardoor rechters langer de tijd kunnen nemen om naar individuele zaken te kijken? Of is deze berekening slechts gebaseerd op een toename van het aantal zaken waar een rechter naar moet kijken?

Ik verwijs de leden van de SP-fractie allereerst naar het antwoord op vraag 18. In aanvulling hierop, merk ik op dat de berekening van de kosten voor de rechtspraak en Wsnp-bewindvoerders is gebaseerd op een zekere toename van de instroom in de Wsnp waarbij is uitgegaan van de huidige kosten. Bij de extra kosten voor de rechtspraak zit geen extra tijdscom-

ponent; de berekening is gebaseerd op de gemiddelde behandeltijd van deze zaken.

Vraag 36 SP-fractie

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Rvdr vraagtekens plaatst bij de aannahme dat de kosten gemoeid met de toename van het aantal zaken gecompenseerd kunnen worden vanuit de bestaande begroting. De Rvdr schat zelf in dat het aantal verzoeken en het aantal regelingen met ongeveer 10% zal toenemen en dat de werklastgevolgen structureel 3,1 miljoen euro per jaar bedragen. Deze leden verzoeken de regering hierop te reflecteren en de werklastgevolgen voor de rechterlijke macht nader te bezien en te onderbouwen.

Bij de werklastgevolgen voor de rechtspraak is de verwachting op basis van de inschatting van de Rvdr dat het aantal verzoeken en het aantal Wsnp-trajecten met ongeveer 10% zal toenemen. In de berekening van de Rvdr werd uitgegaan van het gemiddelde aantal Wsnp-verzoeken en Wsnp-trajecten in de afgelopen vijf jaar. Anders dan de Rvdr ben ik in de doorrekening uitgegaan van de Wsnp-cijfers van de afgelopen drie jaar omdat het aantal verzoeken jaar in jaar uit steeds lager wordt. Deze daling is niet slechts gering te noemen en juist vanwege die constante sterk dalende tendens is een vergelijking met de afgelopen drie jaar representatiever dan een vergelijking verder terug in de tijd. In 2018 waren er 10.111 verzoeken (dat was een daling t.o.v. 2017 met 20%), in 2019 waren er 8.155 verzoeken (dat was een daling t.o.v. 2018 met 19%), en in 2020 waren er 5.839 verzoeken (dat was een daling t.o.v. 2019 met 28%). Voor de berekening van de kosten voor de rechtspraak is het gemiddelde van de jaren 2018, 2019 en 2020 genomen, dat is gemiddeld 8.035 Wsnp-verzoeken per jaar. De werklast hiervoor voor de rechtspraak bedraagt ongeveer 0,86 mln. euro per jaar.

Na het uitbrengen van het advies van de Rvdr is het wetsvoorstel aangepast. De hoger beroepsmogelijkheid voor schuldeisers die was opgenomen in het wetsontwerp zoals het in consultatie is gebracht, is uit het wetsvoorstel gehaald. Die kosten had de Rvdr berekend op ongeveer 2 mln. euro per jaar.

De gevolgen van het wetsvoorstel voor de rechtspraak worden in totaal ingeschat op ongeveer 0,86 mln. euro per jaar. Hiervoor is in dekking voorzien vanuit de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

7. Consultatie

Vraag 37 VVD-fractie

In het voorontwerp wilde de regering de goede trouw-toets verkorten van vijf naar twee jaar. De leden van de VVD-fractie lezen dat een aantal organisaties zoals Insolad, de Vereniging voor Jonge Insolventierecht Advocaten (Jira), en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) bij de consultatie van het voorontwerp hebben ingebracht dat door de inperking van deze termijn, de rechtspraak over minder relevante informatie over de schuldenaar zou kunnen beschikken. Om die reden is in het wetsvoorstel een verkorting van de termijn naar drie jaar voorzien. Op welke wijze is de regering voornemens de effecten van de verkorting van de termijn te monitoren? Kan de regering ook ingaan op de suggesties van de Rvdr om de verkorting van de termijn van de goede trouw-toets te onderzoeken in andere landen? Bestaat in andere EU-landen een vergelijkbare goede trouw-toets voor schuldenaren? Wat is in ons omringende landen de termijn waarna schuldenaren (weer) een wettelijke schuldsaneringsregeling kunnen gebruiken? Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering hierop.

Bureau Wsnp coördineert voor de raad voor rechtsbijstand de uitvoering van de Wsnp en brengt jaarlijks de Monitor Wsnp uit waarin telkens de actuele stand van zaken cijfermatig wordt geanalyseerd. Op deze wijze zullen ook de effecten van de verkorting van de termijn van de goede trouw-toets naar drie jaar worden gemonitord. Dit kan voor de eerste keer geschieden in de jaarlijkse monitor die volgt op het jaar van inwerking-treding van de wijzigingen uit dit wetsvoorstel.

Ik ben niet goed bekend met de precieze invulling van de wettelijke schuldsaneringsregelingen in andere landen. De vergelijkbaarheid met andere insolventiestelsels is vaak gering nu juist de inrichting van het onderliggende stelsel van minnelijke schuldhulp, als eerste fase, al dan niet bij de gemeente georganiseerd, een grote impact heeft op de vormgeving en de slagingskansen van schuld gerelateerde procedures bij de rechter. Er zijn in andere EU-landen inderdaad wel enigszins vergelijkbare regelingen. Zo kent België de collectieve schuldenregeling voor natuurlijke personen (niet-handelaars), waarbij kort gezegd de schuldenaar «niet zijn eigen onvermogen heeft bewerkt»; hetgeen volgens Belgische rechtspraak niet snel het geval is. Deze regeling kent verschillende fases en duurt in beginsel maximaal vijf jaar.²⁹ Daarbij geldt dat als een collectieve, gerechtelijke of minnelijke regeling is herroepen de afgelopen vijf jaar, geen schuldenregeling kan worden aangevraagd.³⁰ Ierland kent verschillende regelingen, afhankelijk van het type schuld, en de aard en omvang van de schuld. De meest omvattende regeling, de «personal insolvency arrangement», duurt maximaal zes tot zeven jaar en daarbij geldt in ieder geval een inspanningsverplichting om in de zes maanden voorafgaand tot overeenstemming te komen met zekerheidsge-rechtigde schuldeisers, dat niet meer dan 25% in genoemde periode mag zijn ontstaan en gedurende het traject om in «good faith» mee te werken.³¹ Er mag geen gebruik zijn gemaakt van bepaalde schuldsane-ringsregelingen gedurende drie tot vijf jaar of in het geval van de «personal insolvency arrangement», levenslang. Ook Duitsland kent een regeling, waarbij aan natuurlijke persoon een schone lei kan worden toegekend: «das Verbraucherinsolvenzverfahren mit Restschuldbefreiung».³² De schuldenaar moet reeds aantoonbaar geprobeerd hebben een buitengerechtelijke sanering («außergerichtliche Schuldenbe-reinigung») tot stand te brengen en kan dan een «Antrag auf Verbraucher-insolvenz mit Restschuldbefreiung» indienen bij het «Insolvenzgericht» met een «Schuldenbereinigungsplan». Het Insolvenzgericht stuurt een en ander door naar de crediteuren, welke dan binnen een daarvoor gestelde termijn kunnen reageren. Aanvaarding geschiedt uitdrukkelijk of stilzwijgend. Gaan alle crediteuren akkoord, dan ontstaat tussen partijen een vaststellings- c.q. dadingsovereenkomst. Met het nakomen van die overeenkomst verkrijgt de schuldenaar uiteindelijk de «Restschuldbefreiung» (schone lei). Daarbij geldt een periode van zes jaar als geen enkele uitbetaling aan schuldeisers in het vooruitzicht wordt gesteld, een periode van vijf jaar als de kosten van de procedure inzake kwijtschelding van schuld niet zijn gedekt, en drie jaar als zowel de kosten van de procedure zijn gedekt en 35% van de openstaande schulden bij de schuldeisers zijn opgelost. Er geldt geen termijn voor het opnieuw gebruik maken van de regeling. Verder is het zo dat de Europese richtlijn

²⁹ Zie de informatie van de Belgische overheid (FOD economie) via: <https://economie.fgov.be/nl/themas/financiele-diensten/schuldenlast/collectieve-schuldenregeling>.

³⁰ De schuldregeling kan onder andere worden herroepen indien alsnog blijkt dat de schuldenaar zijn «eigen onvermogen heeft bewerkt».

³¹ Zie de informatie van de Ierse overheid (Insolvency service of Ireland) via: https://isi.gov.ie/EN/ISI/PAGES/DEBT_SOLUTIONS.

³² Zie de informatie van de Duitse overheid (NRW-Justiz) via: <https://i-procura.com/NL/rechtsgebieden/specialisaties/duits-recht/das-insolvenzverfahren/verbraucherinsolvenz/>.

betreffende herstructurering en insolventie³³ verplicht tot het hebben van iets van een goede trouw-toets (artikel 23, eerste lid). Daarnaast biedt de richtlijn de mogelijkheid voor lidstaten om schuldenaren pas weer na een bepaalde termijn na afronding van een eerdere schuldsanering toe te laten tot de schuldsaneringsregeling (artikel 23, tweede lid, onderdeel d). Dat zou op termijn moeten leiden tot convergentie van de verschillende in Europa bestaande schuldsaneringsregelingen. Nederland voldoet aan de verplichting van een goede trouw-toets en hanteert een termijn van tien jaar voordat een schuldenaar opnieuw kan worden toegelaten tot een Wsnp-traject. Deze richtlijn moet door alle EU-lidstaten worden geïmplementeerd.

Vraag 38 VVD-fractie

De aan het woord zijnde leden vragen daarnaast of de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ook is geconsulteerd over het wetsvoorstel en zo ja, of deze consultatiereactie ook met de Kamer kan worden gedeeld, nu het voorstel ook effecten heeft op de gemeentelijke schuldhulpverleningspraktijk.

De VNG is ook geconsulteerd over het wetsvoorstel maar heeft geen consultatiereactie uitgebracht.

Vraag 39 VVD-fractie

De regering wilde in het oorspronkelijke wetsvoorstel een mogelijkheid bieden voor schuldeisers om in hoger beroep te gaan tegen een positieve beslissing van de rechter op het toelatingsverzoek van de schuldenaar. Na kritiek hierop van de NVVK, de Rvdr, de NVvR, de Nederlandse Beroepsvereniging Professionele Bewindvoerders (NBPB), Insolad, de Beroepsvereniging Bewindvoerders Wsnp (BBW) en Bureau Wsnp heeft de regering besloten deze mogelijkheid te schrappen. Deze leden steunen de regering om geen hoger beroep mogelijk te maken. Niet alleen omdat een hoger beroep de Wsnp-procedure aanzienlijk zou compliceren, maar ook omdat het aantal juridische procedures zou toenemen. De regering verwijst naar de huidige waarborgen voor schuldeisers om hun belangen naar voren te brengen, artikel 350, eerste lid, onderdeel f, Fw, op grond waarvan een schuldeiser de tussentijdse beëindiging van de Wsnp kan vragen als blijkt van een weigeringsgrond die bij de beoordeling van het Wsnp-verzoek (destijds) reden zou zijn geweest het verzoek af te wijzen. Deze leden vragen hoe vaak dit de afgelopen jaren in de praktijk naar voren is gebracht door schuldeisers en hoe vaak op grond hiervan de Wsnp tussentijds is beëindigd. Bureau Wsnp stelt bovendien dat schuldeisers op dit moment nauwelijks de mogelijkheid hun mening te geven over de eventuele toelating van de schuldenaar tot de Wsnp, omdat zij er vaak ook niet van op de hoogte zijn dat er een Wsnp-verzoek is ingediend. Kan de regering op deze stelling van Bureau Wsnp reflecteren? Welke maatregelen is de regering voornemens te treffen om schuldeisers te wijzen op de bestaande mogelijkheden om hun belangen naar voren te brengen? Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Ik verwijs de leden van de VVD-fractie allereerst naar het antwoord op vraag 17 en 32. In aanvulling hierop, merk ik op dat Bureau Wsnp geen zicht heeft op de reden van een tussentijdse beëindiging nu de verschil-

³³ Richtlijn (EU) 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende preventieve herstructureringsstelsels, betreffende kwijtschelding van schuld en beroepsverboden, en betreffende maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van procedures inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld, en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 (Richtlijn betreffende herstructurering en insolventie).

lende manieren van tussentijdse beëindiging lang niet altijd afzonderlijk als zodanig worden benoemd en geregistreerd. Het is Bureau Wsnp dan ook niet bekend hoe vaak een Wsnp-traject tussentijds is beëindigd omdat een schuldeiser een weigeringsgrond naar voren heeft gebracht die bij de beoordeling van het Wsnp-verzoek (destijds) reden zou zijn geweest het verzoek af te wijzen. Feiten en omstandigheden die bij de uitspraak tot toelating tot het Wsnp-traject reeds bestonden en aan de toelatingsrechter bekend waren, kunnen in ieder geval geen aanleiding vormen voor een tussentijdse beëindiging, nu die in het toelatingsvonnis geacht worden verdisconteerd te zijn.³⁴ In het stelsel van de Wsnp is overigens van groot belang, dat de Wsnp-bewindvoerder de belangen van de gezamenlijke schuldeisers behartigt, evenals de curator dat doet in een faillissement, en dat langs die lijn dus de belangen van de schuldeisers min of meer institutioneel en gedurende de gehele procedure vertegenwoordigd zijn via deze toezichthouder, die ook bevoegd is om een zaak voor te dragen voor een tussentijdse beëindiging. Alvorens de rechter beslist over een eventuele tussentijdse beëindiging wordt de schuldenaar opgeroepen en kan de rechtbank ook schuldeisers en de Wsnp-bewindvoerder oproepen (artikel 350, tweede lid, Fw).

Vraag 40 Volt-fractie

In algemene zin merken de leden van de Volt-fractie op dat het belangrijk is dat misbruik van de Wsnp wordt voorkomen, maar dat de toegankelijkheid van de Wsnp in de eerste plaats gewaarborgd moet worden. De mensen met schuldenproblematiek moeten centraal staan, waarbij gewaakt moet worden dat mensen bij voorbaat als een potentiële fraudeur worden bestempeld. Uiteraard moet dat in balans zijn met de belangen van de schuldeisers, maar in de memorie van toelichting komt het belang van het oplossen van de problematiek van de schuldenaar summier naar voren.

Zo noemt de regering dat de termijn van tien jaar de hoofdregel blijft, om voldoende ontmoediging voor het lichtzinnig afbreken van een Wsnp-traject door de schuldenaar in stand te houden. Op basis waarvan komt de regering tot de conclusie dat de termijn van tien jaar bijdraagt aan het ontmoedigen van het lichtzinnig afbreken van een Wsnp-traject? Is de maatregel daarvoor noodzakelijk? Hoe zijn de belangen van de schuldenaar daarbij afgewogen?

Allereerst verwijs ik de leden van de Volt-fractie naar het antwoord op vraag 7 en 29. In aanvulling hierop, merk ik op dat inderdaad van belang is dat de toegankelijkheid van de Wsnp voldoende wordt geborgd, en ook misbruik wordt voorkomen. De leden van de Volt-fractie vragen hier terecht aandacht voor. Een termijn van tien jaar draagt bij aan het ontmoedigen van het lichtzinnig afbreken van een Wsnp-traject omdat een schuldenaar niet zomaar opnieuw een verzoek kan doen om weer te worden toegelaten. Artikel 350 Fw heeft uitsluitend het oog op serieuze toerekenbare tekortkomingen die een tussentijds einde kunnen rechtvaardigen. Als er voor de rechter in het recente verleden voldoende redenen waren om een Wsnp-traject tussentijds te beëindigen – en dat gebeurt nooit vanwege een klein vergrijp van de kant van de schuldenaar – dan zou het ook niet zinvol zijn om kort daarop weer een nieuw traject te starten. Een Wsnp-traject is immers alleen zinvol als een schuldenaar de daarbij behorende verplichtingen (inspanningsplicht, informatieplicht, geen nieuwe schulden maken, aan de boedel afdragen) ook *wil* en *kan* naleven.

³⁴ HR 5 september 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD3425, NJ 2008/479 en HR 17 juni 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ0709, NJ 2012/227.

8. Overig

Vraag 41 SP-fractie

De leden van de SP-fractie zouden voorts nog willen vragen of de regering bereid is een maximale termijn voor het minnelijke schuldhulptraject vast te stellen, waarna het Wsnp-traject van start gaat. Zo nee, waarom niet?

Ik verwijs de leden van de SP-fractie allereerst naar het antwoord op vraag 8. In aanvulling daarop, merk ik nog het volgende op. Pas als het niet lukt om een minnelijke schuldregeling tot stand te brengen omdat een aantal schuldeisers weigert om hieraan mee te werken, kan de schuldenaar vanuit het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject door de gemeentelijke schuldhulpverlener worden doorgeleid naar de Wsnp. De Wsnp fungeert op deze manier als een stok achter de deur bij de poging om een minnelijke schuldregeling te treffen met de schuldeisers. Een maximumtermijn zou dat effect in veel gevallen teniet doen.

Vraag 42 SP-fractie

Ook zijn deze leden benieuwd of de regering het inmiddels een goed idee zou vinden om een rechterlijk insolventieteam in het leven te roepen. Een team van schuldenrechters en ondersteuning, dat alle schuldenzaken behandelt, het incasso- en het beschermingsaspect onderzoekt in onderlinge samenhang en de beste oplossingsrichting zoekt. Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid hierover in overleg te treden met de Rvdr en hiervan verslag uit te brengen aan de Kamer?

Het idee van een brede schuldenrechter heeft mijn interesse. De rechtspraak heeft in het visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak gesignaleerd dat de rechtspraak zich zou kunnen organiseren rondom het bredere perspectief van een incasso- en schulden casus in plaats van hoofdzakelijk per individuele geldvordering en de verhaalbaarheid daarvan.³⁵ In het kader van de maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER) ben ik daarover in gesprek met de rechtspraak en lopen er pilots met schuldenrechters, zoals ik reeds melde in het antwoord op vraag 9. Deze ontwikkeling kan niet los worden gezien van andere dossiers zoals de voorbereiding van het conceptwetsvoorstel betalingsregelingen door de civiele rechter en andere innovaties op het terrein van schulden, zoals de schuldenfunctionaris. Ik zal uw Kamer in het voorjaar van 2022 verslag van mijn gesprekken met de Rvdr uitbrengen.

Vraag 43 SP-fractie

De aan het woord zijnde leden roepen in herinnering dat de Minister voor Rechtsbescherming in antwoord op eerdere Kamervragen aangaf de mogelijkheid te verkennen om de rechter eventueel de wettelijke bevoegdheid te geven om betaling in termijnen toe te staan. Hoe staat het met deze verkenning?

Op 18 juni 2021 heb ik, mede namens de Minister van SZW, de beleidsreactie op het WODC onderzoek «Betalingsregelingen – Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers» aan uw Kamer aangeboden.³⁶ Daarin heb ik uiteengezet op welke manier ik het treffen van betalingsregelingen in de private markt verder wil stimuleren, onder meer door de rechter de bevoegdheid te geven een betalingsregeling op

³⁵ Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak, Werkgroep schulden en rechtspraak, februari 2019.

³⁶ Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 604.

te leggen. Op dit moment bereid ik hiervoor een conceptwetsvoorstel voor. Het streven is om dit voorstel in het voorjaar van 2022 in consultatie te laten gaan.

Vraag 44 SP-fractie

Tot slot vragen deze leden of de regering bereid is met voorstellen te komen om het administratieve toezicht extern te beleggen, buiten de rechterlijke macht, bij een publiek orgaan. Zo nee, waarom niet?

Ik verwijs de leden van de SP-fractie allereerst naar het antwoord op vraag 19. In aanvulling hierop, merk ik op dat ten aanzien van het kwaliteitstoezicht op Wsnp-bewindvoerders, Bureau Wsnp van de raad voor rechtsbijstand daarin een coördinerende rol speelt. Bijvoorbeeld als het gaat om de inschrijving in het register, de opleiding, de permanente educatie, de beroepsaansprakelijkheidsverzekering, de gedragscode, de zaaksubsidie, de klachtenprocedure en de helpdesk. Bij het dossiertoezicht op Wsnp-bewindvoerders, vervult de rechter-commissaris als toezichthouder per individuele zaak die rol. Er is sprake van getrappt dossiertoezicht. Het is enerzijds de onafhankelijke Wsnp-bewindvoerder die door de rechtbank is benoemd en die toezicht houdt op de schuldenaar en anderzijds is het de rechter-commissaris die (aan de hand van de periodieke verslaglegging) toezicht houdt op de Wsnp-bewindvoerder. Beiden betrekken naast de belangen van de schuldenaar ook de belangen van de schuldeisers in de beschouwingen. Beiden zitten dicht op de zaak zelf en hebben een goed en concreet beeld van de persoon van de schuldenaar en diens schuldenlast, hetgeen nodig is om uiteindelijk wel of niet tot een (advies over de) schone lei te kunnen komen. Een externe toezichthouder zou daarom niet beter of sneller werken.

II. ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Vraag 45 SP-fractie

De leden van de SGP-fractie verzoeken de regering helder te onderbouwen waarom uiteindelijk is gekozen voor het terugbrengen van de goede trouw-toets naar drie jaar in plaats van twee zoals in het oorspronkelijke voorstel was verwerkt. Is daarbij ook overwogen te kiezen voor een periode van tweeënhalf jaar?

Allereerst verwijs ik de leden van de SGP-fractie ook naar het antwoord op vraag 28. In aanvulling hierop, merk ik op dat de voorwaarde om toegelaten te worden tot de Wsnp is dat de schuldenaar te goeder trouw is geweest bij het aangaan of onbetaald laten van zijn schulden. De termijn van de goede trouw-toets wordt verkort van vijf naar drie jaar. Dit was in het voorontwerp nog twee jaar, maar in de consultatie is opgemerkt dat de rechtspraak in het kader van de beoordeling van het toelatingsverzoek over voldoende relevante informatie over het gedrag van de schuldenaar (en daarmee de slagingskans van een Wsnp-traject) moet kunnen blijven beschikken. Een termijn van drie jaar past daarbij.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker