

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2010

Nr. 125

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2010

Inleiding

Bijgaand treft u de zesde meting aan van de Monitor Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp).¹ Deze meting is in mijn opdracht uitgevoerd door het onderzoeksinstituut IVA van de Universiteit van Tilburg, in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Raad voor Rechtsbijstand te 's-Hertogenbosch. Om verzekerd te zijn van een objectieve, onafhankelijke en wetenschappelijk verantwoorde opzet en inhoud van de monitor is de totstandkoming begeleid door een commissie die onder meer bestond uit externe wetenschappers en mensen die bij de dagelijkse Wsnp-praktijk betrokken zijn.

Deze monitor volgt op de Monitor Wsnp, vijfde meting die ik u zond bij brief van 20 augustus 2009 (Kamerstuk II, 2008–2009, 31 700 VI, nr. 159). De monitor verschaft een cijfermatig en trendmatig beeld van de uitvoeringspraktijk van de Wsnp, zoals de aanvraag en instroom van de Wsnp, proces en doorlooptijden, aanbod bewindvoerders, alsmede de verschillende uitkomsten van de Wsnp-trajecten. De gegevens zijn in deze zesde meting geactualiseerd tot en met 31 december 2009.

Naast deze gangbare onderwerpen, die ook in de eerdere onderzoeksrapporten werden gemeten, bevat de zesde monitor nog een drietal specifieke onderwerpen:

1. een beschrijving van de toepassing van de drie nieuwe rechtsmiddelen die in de Faillissementswet (Fw) per 1 januari 2008 van kracht zijn geworden (het dwangakkoord van artikel 287a Fw, het minnelijk moratorium van artikel 287b Fw en de voorlopige voorziening van artikel 287 lid 4 Fw);
2. een onderzoek naar de duurzaamheid van de schone lei door middel van een internetenquête;

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

3. een analyse van de arbeidsmarktpositie en leefsituatie van ex-schuldenaren met een schone lei voor en na de Wsnp-periode op basis van CBS-gegevens.

Het onderzoek bevat een schat aan informatie omtrent de circa 130 000 schuldsaneringsprocedures die de afgelopen jaren voor de rechter aanhangig zijn geweest en de 32 000 lopende zaken. De belangrijkste gegevens uit deze zesde monitor Wsnp wil ik graag van een korte toelichting voorzien, en op een enkel onderdeel ook in een breder verband plaatsen.

Belangrijkste bevindingen zesde meting

Schone lei

Uit deze zesde monitor blijkt dat de hoofddoelstelling van de Wsnp – het bieden van een schone lei aan schuldenaren die te goeder trouw zijn en die een problematische schuldenlast hebben die niet minnelijk kan worden opgelost – evenals bij de eerdere metingen in ruim 70% van de gevallen wordt behaald.

Ook het realiseren van een akkoord (3%) en een aantal van de overige beëindigingen (bijvoorbeeld omdat de schuld tijdens de regeling volledig afbetaald kan worden) kunnen als positieve uitkomsten van de Wsnp worden bijgeschreven. Gedurende het bestaan van de Wsnp is het percentage schone lei licht gestegen, zodat sprake is van een consequent goed resultaat. Sinds de inwerkingtreding van de wet zijn circa 49 000 schone leien verstrekt en 14 000 gerechtelijke akkoorden gerealiseerd. De schone lei (artikel 358 Fw) wordt door de schuldenaar verkregen bij rechterlijk eindvonnis indien de rechter van oordeel is dat de schuldenaar zich in voldoende mate heeft gehouden aan alle verplichtingen die uit de schuldsaneringsregeling voortvloeien.

Graag wil ik benadrukken dat het juist in tijden van economische tegenspoed belangrijk is dat het rechtsbestel een regeling biedt met een oplossing, zodat niet alleen voor rechtspersonen de mogelijkheid bestaat om door te starten, maar ook voor natuurlijke personen de mogelijkheid bestaat om weer perspectief te krijgen op een leven zonder problematische schuldenlast. Bij de vormgeving en uitvoering van een dergelijke regeling moet altijd worden gestreefd naar een behoorlijk evenwicht tussen de belangen van de schuldeisers en die van de schuldenaren. Dat de Wsnp die rol goed weet te vervullen acht ik juist in het huidige economische klimaat van groot belang.

Instroom Wsnp

Het aantal nieuwe zaken is in 2009 gestabiliseerd en kwam uit op bijna 9 000 zaken. Dit nadat het jaar 2008 een forse daling te zien gaf van 15 140 in 2007 tot 9 200 in 2008. Naar verklaringen hiervoor is gezocht in het vorige monitoronderzoek. Het effect van de economische recessie was bij de instroom Wsnp pas merkbaar vanaf oktober 2009: nu de Wsnp fungeert als uiterste middel indien een buitengerechtelijke oplossing niet mogelijk blijkt, werkt een stijgende tendens als gevolg van een toenemende schuldenproblematiek in de Wsnp met enige vertraging door. Het percentage afgewezen schuldsaneringsverzoeken is in 2009 licht gedaald ten opzichte van 2008: 14,8% versus 16,4%. Omdat dit percentage op hetzelfde niveau ligt als bij eerdere metingen, lijkt het dat de lagere instroom niet wordt veroorzaakt door een strengere beoordeling door de rechter, bijvoorbeeld op basis van de nieuwe toelatingscriteria uit 2008.

Modelverklaring

Wederom is het aantal afgegeven artikel 285 Fw-modelverklaringen – nodig om bij de rechter een schuldsaneringsverzoek te kunnen indienen – afgenomen, zoals ook blijkt uit het jaarverslag 2009 van de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK). Een toename van het aantal afgegeven modelverklaringen zou meer voor de hand hebben gelegen, nu uit de jaarverslaglegging tevens blijkt dat in de onderzoeksperiode het aantal aanvragen voor minnelijke schuldhulpverlening is gestegen zonder dat dat heeft geleid tot een stijging van het aantal geslaagde minnelijke schuldregelingen. De modelverklaringen van artikel 285 Fw worden door daartoe gemandateerde schuldhulpverlenende instellingen of door de gemeente zelf afgegeven. Het feit dat deze verklaring niet of nog niet wordt afgegeven veronderstelt dat er een minnelijk schuldhulptraject gaande is met kans op succes. Als die kans niet reëel is, dient doorverwijzing plaats te vinden omdat een bestending of verergering van de schuldenproblematiek ongewenst is, zoals ik ter gelegenheid van de aanbieding van de vijfde monitor Wsnp reeds aangaf. Kern van de wettelijke regeling is immers van meet af aan geweest dat indien sprake is van een problematische schuldenlast waarvan blijkt dat die niet op buitengerechtelijke wijze geregeld kan worden, dat dan de modelverklaring afgegeven dient te worden (artikel 285 lid 2 Fw). Het feit dat de schuldenaar eerst moet proberen om de schuldenlast langs buitengerechtelijke weg op te lossen, mag niet de facto de toegang tot de rechter belemmeren.

Quick scan

In deze actuele ontwikkelingen zie ik aanleiding omtrent de Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch te vragen een quick scan onderzoek te verrichten naar de vraag of de toegang tot de rechter in Wsnp-zaken voldoende gewaarborgd is. Met het oog op een praktische aanpak koppel ik daaraan de vraag of ook de Raad – dus naast de reeds bevoegde instanties – met behulp van de reeds bestaande digitale keten de modelverklaringen zou kunnen gaan afgeven. De ratio achter de modelverklaring is een goede voorlichting door een terzake deskundige partij ten behoeve van de rechter.

Duurzaamheid schone lei

Niet alleen het percentage schone lei van het totaal aan tot de Wsnp toegelaten schuldenaren is relevant, maar ook de mate van schuldenrecidive. In zekere zin is dit te beschouwen als de opbrengst van de Wsnp op de langere termijn. De vraag of schuldenaren die de schuldsaneringsregeling met een schone lei hebben weten te beëindigen ook uit de schuldenproblemen blijven, is via een internet-enquete onderzocht onder 695 ex-schuldenaren. Wanneer de gebruikelijke definitie van problematische schulden wordt gehanteerd, en dus betalingsachterstanden van korter dan twee maanden buiten beschouwing worden gelaten, dan is bij 16% van de ondervraagde particulieren sprake van schuldenrecidive en bij 14% van de ondervraagde (ex)ondernemers. Bij 39% van de schuldenaren bedraagt de betalingsachterstand minder dan € 500,-. Een kwart van de particulieren bleek een vorm van psycho-sociale of juridische hulp te krijgen. Circa tweederde van de (ex)schuldenaren zegt regelmatig of onregelmatig geld te kunnen sparen.

Dwangakkoorden, minnelijke moratoria en voorlopige voorzieningen

Sinds de wetwijziging van 1 januari 2008 kent de Wsnp een tweetal wettelijke instrumenten die door de insolventierechter kunnen worden

ingezet ter versterking van het minnelijke traject. Het gaat hierbij ten eerste om het dwangakkoord of de gedwongen schuldregeling: op verzoek van de schuldenaar kan de insolventierechter een schuldeiser die in redelijkheid (in aanmerking de onevenredigheid tussen het belang dat hij heeft bij de uitoefening van die bevoegdheid tot weigering en het belang van de schuldenaar dat door de weigering wordt geschaad) niet een buitenwettelijke schuldregeling had mogen weigeren alsnog bevelen hiermee in te stemmen (artikel 287a Fw).

Het tweede nieuwe rechtsmiddel is het zogenaamde minnelijke moratorium: op verzoek van de schuldenaar of burgemeester en wethouders kan de insolventierechter voor de duur van maximaal zes maanden een moratorium instellen in verband met een bedreigende situatie, die limitatief in de wet omschreven zijn als een woningont-ruiming, beëindiging gas, elektra, water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering (artikel 287b Fw). Dit moratorium kan worden afgekondigd indien er een redelijke kans bestaat dat in deze gedwongen afkoelingsperiode alsnog een minnelijke schuldenregeling tot stand komt. Daarnaast is een algemene voorlopige voorziening in de wet opgenomen (artikel 287 lid 4 Fw) die in afwachting van de beslissing op het schuldsaneringsverzoek kan worden getroffen in geval van een spoedeisende situatie.

In deze zesde monitor is een kwantitatief onderzoek verricht waaruit blijkt dat het aantal verzoekschriften op grond van deze drie nieuwe bepalingen in 2009 aanzienlijk is toegenomen ten opzichte van 2008. Het blijkt dat het dwangakkoord in 32% van de gevallen wordt toegekend, en in 40% van de gevallen weer wordt ingetrokken.

Bewindvoerders

Met de tot eind 2009 dalende instroom van Wsnp-zaken is nog steeds ruim voldoende bewindvoerderscapaciteit beschikbaar. Een stijging sindsdien kan dus goed worden opgevangen. Dit signaal bereikte mij al eerder via de Raad voor Rechtsbijstand te Den Bosch, die de kwaliteitsnormen ten behoeve van de beroepsgroep ontwikkelt en hanteert. Het is een groot goed dat de insolventierechters vertrouwen hebben in de afwikkeling van de procedure door de Wsnp-bewindvoerder. Dat vertrouwen wordt verdiend indien de belangen van schuldeisers en van schuldenaren, die zich beide in een afhankelijke positie geplaatst zien door de toepassing van de schuldsaneringsregeling, op een behoorlijke wijze door de beroepsgroep worden behartigd.

Gezien het niveau waarop de beroepsgroep thans staat ligt het voor de hand dat Wsnp-bewindvoerders – die daarvoor in aanmerking willen en kunnen komen – ook benoemd worden in minder complexe faillissementen, of bij het groeiende beschermingsbewind van Boek 1 BW. Tevens kunnen de Wsnp-bewindvoerders op grond van de geldende vrijstelling in artikel 48 lid 1 sub c Wet Consumentenkrediet actief zijn bij schuldbemiddeling. De Raad kan voor deze aan de Wsnp verwante activiteiten een extra opleidingseis stellen. Tenslotte kunnen de Wsnp-bewindvoerders hun expertise ook inzetten bij de behandeling van de hiervoor besproken verzoekschriften ex artt. 287a, 287b en 287 lid 4 Fw, indien de Raad voor Rechtsbijstand daarvoor een toevoeging afgeeft op grond van de Wet op de Rechtsbijstand. Ik heb dit eerder bij de Kamer aangekondigd. Deze drie verzoekschriftprocedures kunnen de toepassing van de Wsnp of andere juridische escalatie helpen te voorkomen, en vervullen dus een zinvolle preventieve rol. Om dit type zaken voor de rechter tot een goed einde te brengen is wel een vorm van rechtsbijstand nodig. De Raad voor Rechtsbijstand bereidt inmiddels een pilotproject voor om hiermee ervaring op te doen.

Kenmerken van ex-schuldenaren na Wsnp

De groep (ex)schuldenaren die een schone lei heeft gekregen is tenslotte onderzocht op een aantal kenmerken (inkomstenbron, burgerlijke staat en woonsituatie) een jaar voordat het Wsnp-traject van start ging vergeleken met twee jaar na afloop. De meest significante verschillen zijn dat het aandeel personen met een baan na afloop van de Wsnp licht is gestegen, dat het aandeel personen met een bijstandsuitkering met bijna 5% is gedaald, evenals het aandeel personen dat zelfstandig ondernemer is. Er treedt verder een stijging van 5% op in het aandeel gescheiden personen. De woonsituatie van de (ex)schuldenaar (koop- dan wel huurwoning) verschilt niet significant voor en na het Wsnp-traject.

Ik vertrouw erop u hiermee naar behoren te hebben ingelicht.

De minister van Justitie,
E.M.H. Hirsch Ballin