Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtsbestel
Afdeling toegang rechtsbestel

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
427388

brief behandelen.

Datum 22 oktober 2013
Onderwerp negende Monitor Wet schuldsanering natuurlijke personen

1. Inleiding

Hierbij zend ik u de negende meting van de monitor Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Deze meting is in mijn opdracht uitgevoerd door de onderzoeksafdeling van de raad voor rechtsbijstand en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Teneinde verzekerd te zijn van een onafhankelijke, objectieve en wetenschappelijk verantwoorde opzet en inhoud van deze monitor is de totstandkoming begeleid door een commissie, onder meer bestaande uit wetenschappers en personen die bij de dagelijkse Wsnp-praktijk zijn betrokken.

De negende monitor verschaft een trendmatig en cijfermatig beeld van de uitvoeringspraktijk van de Wsnp, zoals het aantal aanvragen, de instroom, uitkomsten van Wsnp-trajecten, bijzondere procedures (dwangakkoorden, voorlopige voorzieningen en noodmoratoria), doorlooptijden en proces en aanbod van bewindvoerders. Naast deze reguliere onderwerpen is onder rechters-commissarissen in insolventiezaken aanvullend onderzoek gedaan naar beslissingen omtrent toelating tot de Wsnp en is onderzoek gedaan naar de instroom en afdoening in hoger beroep. De gegevens in deze negende monitor zijn geactualiseerd tot en met 31 december 2012. De belangrijkste bevindingen uit de negende monitor Wsnp licht ik onderstaand toe.

2. Belangrijkste bevindingen negende meting

a. Instroom Wsnp

Ondanks de huidige economische situatie is het aantal aanvragen voor toelating in de Wsnp ten opzichte van de achtste meting licht gedaald tot een totaal van 19.301. Hoewel dit 6% minder is dan in 2011, ligt het aantal nog fors boven het niveau van 2010 (15.722). Deze stijging wordt enerzijds veroorzaakt door het aanhouden van de economische recessie en anderzijds door het feit dat de zogenaamde pro forma verzoeken nu ook worden meegeteld in het totale aantal. Een pro forma schuldsaneringsverzoek is een wettelijk verplichte bijlage bij het verzoek om een voorlopige voorziening, een moratorium of dwangakkoord (zie onderdeel f). Deze drie instrumenten worden in de praktijk steeds vaker toegepast.

De vraag naar minnelijke schuldhulpverlening wordt niet minder. Uit het jaarverslag van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) blijkt dat het aantal mensen dat zich heeft gemeld bij een bij de NVVK aangesloten

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtsbestel
Afdeling toegang rechtsbestel

Datum
22 oktober 2013

Ons kenmerk
427388

schuldhulporganisatie met 11% is toegenomen.[1] Ik stel vast dat een zo goed mogelijk georganiseerd buitengerechtelijk voorportaal van groot belang is voor het goed functioneren van de Wsnp als sluitstuk in de schuldenproblematiek. De rechter moet zich alleen buigen over die zaken die niet langs buitengerechtelijke weg kunnen worden afgedaan. Voor veel gevallen is de schuldhulp de juiste oplossing, maar voor een deel is toch een gang naar de rechter noodzakelijk. Het 'doorstroompercentage' van de aanvragers van schuldhulp dat na het volgen van een schuldhulptraject wordt doorverwezen naar de Wsnp ligt volgens de cijfers van de NVVK rond de 25%. Voor drie op de vier schuldenaren is het minnelijke schuldhulptraject derhalve de meest aangewezen route naar een oplossing althans beheersing van hun schuldenlast.
De inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) met ingang van 1 juli 2012 vormde een belangrijke stap binnen de algehele (minnelijke) aanpak van schuldenproblematiek, en verstevigt de keten van de aanpak van problematische schulden. Het is thans nog te vroeg om trendmatige effecten van deze wet te zien ten aanzien van de uitvoering van de minnelijke schuldhulp.

Als het buitengerechtelijke traject niet tot een oplossing kan leiden, dan kan om toegang tot het gerechtelijke traject worden verzocht. Niet ieder schuldsaneringsverzoek kan echter worden gehonoreerd door de rechter die over de toelating moet oordelen. In 2012 zijn in totaal 13.755 mensen toegelaten tot de Wsnp, dat is 967 minder dan in 2011. Het afwijzingspercentage van de verzoeken tot toelating ligt in 2012 hoger dan in 2011: 19,6% tegenover 17,1%. Dit betreft de afdoeningen waarin een inhoudelijke beslissing is genomen door de insolventierechter. Tegen de achtergrond van de verregaande consequenties voor de schuldeisers en de inbreuk die de Wsnp maakt op het beginsel dat schulden voldaan behoren te worden, ligt het ook voor de hand dat de toelatingstoets niet zomaar een formaliteit is. Niet alleen het goede trouw-criterium vervult bij de selectie een belangrijke rol, maar ook de objectief gerechtvaardigde verwachting dat de betreffende schuldenaar zich voldoende zal kunnen houden aan het strikte regime van de schuldsaneringsregeling. De verzoeker heeft er zelf alle belang bij dat hij niet onvoorbereid aan de schuldsaneringsprocedure begint, omdat het een in beginsel eenmalige kans is op een schuldenvrije toekomst. Wie tussentijds verwijtbaar uit de regeling wordt verwijderd, kan pas na tien jaren wederom een poging wagen, vandaar dat de selectie op saneringssucces essentieel is.
Daarnaast geldt dat van de schuldenaar ook het nodige verwacht mag worden als tegenprestatie voor de schone lei, bezien vanuit het belang van de schuldeisers. Aan de lichte toename van het aantal afwijzingen kunnen volgens de onderzoekers meerdere oorzaken ten grondslag liggen, zoals de wijze van beoordeling door de rechter, het kwaliteitsniveau van de aanvraag of de aard van het voorafgaande minnelijk traject.
Schulden die niet te goeder trouw zijn ontstaan in de vijf jaar voorafgaand aan het verzoek tot toelating tot de Wsnp vormen een afwijzingsgrond voor schuldsanering. Hierbij is te denken aan belastingschulden, boetes voor verkeersovertredingen en misdrijven, schadevergoedingsmaatregelen, kinderalimentatieschulden en schulden die zijn ontstaan als gevolg van fraude. De goede trouw toets geldt overigens evenzeer voor de aanvragen die vanuit een faillissementssituatie worden gedaan. Bij deze zogenaamde omzettingen - die geleidelijk in getal toenemen tot bijna 7% van het totale aantal uitgesproken

[1] http://www.nvvk.eu/images/pdfs/Jaarverslag%20NVVK%202012.pdf

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtsbestel
Afdeling toegang rechtsbestel

Datum
22 oktober 2013

Ons kenmerk
427388

schuldsaneringen – vervult het faillissementsverslag in combinatie met het advies van de curator de rol van de modelverklaring van artikel 285 Fw. Het faillissement zal enige tijd moeten duren voordat de curator het vereiste inzicht kan bieden. De rechter moet immers goed ingelicht worden over de aard van de schuldenlast en de persoon van de debiteur, wil hij een gefundeerde toelatingsbeslissing kunnen nemen.

b. Schone lei/beëindiging schuldsaneringstraject
De schone lei 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. Uit de negende monitor Wsnp 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% wordt behaald. Sinds de inwerkingtreding van de Wsnp is het percentage schone lei licht gestegen, zodat sprake is van een consequent goed resultaat. Van de schuldenaren die worden toegelaten tot de saneringsprocedure krijgen dus 7 van de 10 na drie jaar inspanning perspectief op een schuldenvrije toekomst.

c. Looptijd schuldsaneringen
De wet biedt de praktijk de mogelijkheid van een flexibele looptijd, afhankelijk van het soort zaak. De hoofdregel is drie jaren, maar de sanering kan zowel langer als korter duren. Van de schuldsaneringen die in de periode 2009 - 2012 zijn beëindigd, blijkt uit de monitor dat ongeveer 9% een looptijd van anderhalf jaar of minder had. Rechters zijn begrijpelijkerwijs terughoudend om de schone lei snel te verstrekken. Deze mogelijkheid bestaat via de zogenaamde vereenvoudigde procedure. Dit houdt in dat een zaak vroegtijdig wordt beëindigd, omdat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid is vast te stellen dat (ook in de toekomst) geen afloscapaciteit aanwezig is. Een driejarig traject is in dergelijke gevallen zinloos. De wet biedt een grondslag voor deze mogelijkheid van een verkorte duur in artikel 354a van de Faillissementswet. Schuldsaneringen met een langere looptijd van tussen de drie en vier jaar maakten circa 66% uit van het aantal beëindigde zaken. In sommige gevallen besluit de rechter immers tot een verlenging van de looptijd bij een gebleken toerekenbare tekortkoming van de schuldenaar die enerzijds niet zo zwaar is dat een tussentijdse beëindiging of een ontzegging van de schone lei gerechtvaardigd zou zijn, maar anderzijds ook weer niet zo gering is dat er zomaar aan voorbij gegaan kan worden. Het is naar mijn overtuiging bij uitstek des rechters om de looptijd en deze sanctionering te beoordelen aan de hand van de feiten en omstandigheden uit het dossier en aan de hand van de ervaringen van de bewindvoerder en van wat ter terechtzitting blijkt. Op deze wijze wordt een 'schuldsanering op maat' mogelijk.

d. Kenmerken schuldenaren
Ook de doelgroep van problematische schuldenaren is wederom onderzocht. Het profiel van nieuw ingestroomde schuldenaren in 2012 is ten opzichte van vorige jaren nauwelijks gewijzigd. De verhouding tussen particulieren en (ex-)ondernemers bleef 80% tegenover 20%. De gemiddelde schuldenlast voor particulieren is licht gestegen, voor (ex-)ondernemers is een lichte daling zichtbaar. Voor (ex-)ondernemers was een terugval in inkomen de voornaamste reden voor het ontstaan van schulden. Dit geldt ook voor particulieren. Andere belangrijke factoren bij particulieren zijn overbesteding en compensatiegedrag en in toenemende mate echtscheiding.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtsbestel
Afdeling toegang rechtsbestel

Datum
22 oktober 2013

Ons kenmerk
427388

e. Bewindvoerders

Het aantal actieve bewindvoerders blijft sinds 2005 dalen. Ten opzichte van 2011 is het aantal licht gedaald naar 653 bewindvoerders. Gemiddeld behandelt een bewindvoerder circa 60 zaken. Dit blijft ruim onder de werklastnormen die de raad voor rechtsbijstand hanteert voor een verantwoorde bewindvoering. Ondanks de daling in het aantal bewindvoerders en het blijvend hoge aantal schuldsaneringen in de afgelopen jaren, blijft voldoende bewindvoerderscapaciteit beschikbaar. Als vuistregel wordt door de raad voor rechtsbijstand een maximaal aantal van 250 zaken per bewindvoerder gehanteerd. Met een landelijk gemiddelde van 60 zaken per actieve bewindvoerder is derhalve voldoende capaciteit beschikbaar.

Met ingang van 1 januari 2012 is het Reglement register bewindvoerder Wsnp aangescherpt.[2] Wsnp-bewindvoerders (niet zijnde advocaat) dienen per jaar tien benoemingen te ontvangen om hun inschrijving te kunnen continueren. De rechtbanken benoemen in beginsel alleen bewindvoerders uit dit register. Met deze maatregel wordt recht gedaan aan het feit dat ervaring met Wsnp-procedures onontbeerlijk is voor het in stand houden van kennis en vaardigheden die nodig zijn om de benodigde kwaliteit te kunnen borgen. Gelet op het feit dat de maatregel slechts ziet op bewindvoerders die minder dan tien maal in een jaar zijn benoemd, is de verwachting dat de gevolgen voor de bewindvoerdercapaciteit beperkt blijft. Voorts heeft de raad voor rechtsbijstand in het kader van het kwaliteitsbeleid voor de bewindvoering in 2012 een gedragscode en een klachtenregeling voor de bewindvoering ontwikkeld die beide onlangs in werking zijn getreden.[3] Deze ontwikkelingen dragen bij aan een verdere verbetering van de professionele standaard van de beroepsgroep.

Ter gelegenheid van de achtste monitor Wsnp heb ik aangekondigd dat een nieuwe vergoedingensystematiek voor Wsnp-bewindvoerders zou worden ingevoerd. Met ingang van 1 oktober 2013 is deze nieuwe vergoedingensystematiek in werking getreden.[4] In beginsel wordt hiermee de vergoeding voor de werkzaamheden van de bewindvoerder uit de boedel voldaan. Pas indien het aanwezige actief deze vergoeding vanuit de boedel niet toelaat, komt de subsidie via de raad voor rechtsbijstand in beeld. De effecten van de invoering van deze vergoedingensystematiek voor het stelsel als zodanig en voor de bewindvoering zal ik via de raad laten monitoren.

f. Toepassing van de wettelijke voorzieningen binnen het minnelijk traject: dwangakkoord, noodmoratorium en voorlopige voorziening

Evenals in de voorgaande jaren is een stijging te zien in het aantal ingediende verzoekschriften ten aanzien van de wettelijke voorzieningen binnen het minnelijk traject sinds de invoering in 2008. Voor de dwangakkoorden geldt dat het aantal verzoeken in 2012 vier maal zo hoog was als in 2008. Bij de noodmoratoria is die stijging iets minder sterk en is sprake van een verdubbeling van het aantal ten opzichte van 2008. Het aantal voorlopige voorzieningen laat in 2012 wederom een stijging zien, hetgeen resulteert in bijna een verdrievoudiging ten opzichte van 2008). Deze stijging laat zien dat de drie nieuwe rechtsmiddelen voorzien in een duidelijke behoefte aan versterking van het minnelijke traject. De cijfers

[2] Stcrt. 2011, 20381.
[3] Stcrt, 2013, 6754 en 6761.
[4] Stb. 2013, 308.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtsbestel
Afdeling toegang rechtsbestel

Datum
22 oktober 2013

Ons kenmerk
427388

illustreren dat er kennelijk toch nog het een en ander mogelijk is in de fase direct voorafgaand aan een schuldsaneringsaanvraag. Het drie jaar durende schuldsaneringstraject hoeft dus geen vanzelfsprekende oplossing te zijn bij een problematische schuldenlast. De dwangakkoorden en noodmoratoria voorkomen in veel gevallen een schuldsaneringsprocedure.

In het najaar van 2012 heb ik naar aanleiding van de positieve resultaten van een door de raad voor rechtsbijstand uitgevoerd pilotproject besloten de mogelijkheid voor Wsnp-bewindvoerders om een toevoeging te verkrijgen voor het uitvoeren van deze drie bijzondere procedures, structureel in te bedden in de Wsnp-praktijk. De Wet op de rechtsbijstand bood reeds die grondslag tot het sluiten van arrangementen met andere rechtsbijstandsverleners. In 2012 zijn in het kader van het proefproject 290 toevoegingen afgegeven. 80% van deze zaken is afgesloten met een positief resultaat, hetgeen betekent dat een schuldsaneringsprocedure werd voorkomen. Ook in 2013 zal deze nieuwe werkwijze door de raad nauwlettend worden gevolgd.

g. Beslissingen omtrent toelating; onderzoek bij rechters-commissarissen in insolventiezaken

In de monitor is in het bijzonder onderzoek gedaan onder rechters-commissarissen naar beslissingen omtrent toelating tot de Wsnp. De enquête beoogde inzicht te verschaffen in de verschillen in afwijzingspercentages tussen de afzonderlijke gerechten bij toelatingsverzoeken in eerste aanleg en in hoger beroep. In het voorjaar van 2013 zijn alle circa 80 rechters-commissarissen in insolventiezaken benaderd met het verzoek deel te nemen aan een enquête. De respons was 25%, hetgeen te laag is om een representatief beeld te kunnen schetsen van eventuele verschillen tussen arrondissementen.
Enerzijds zal de uniformerende werking van hoger beroep en cassatie en de invloed van de Recofa-richtlijnen van rechterlijk Wsnp-beleid zich nog verder moeten laten gelden. Anderzijds lijkt het ook goed als de vraagpunten uit de enquête via de raad voor rechtsbijstand worden geagendeerd en besproken binnen het landelijke Recofa-verband. Eensluidendheid is er wel dat de goede trouw wordt gezien als een van de belangrijkste elementen bij de afwijzing van een Wsnp-verzoek. Een andere belangrijke omstandigheid die volgens de respondenten kan leiden tot afwijzing is een gebrek aan motivatie en inspanningsbereidheid bij de verzoeker, zoals dat uit de stukken en-of ter terechtzitting blijkt. De respondenten zien verder verbeterpunten in de kwaliteit van de modelverklaringen waarmee het verloop van het voorafgaande minnelijke schuldhulptraject wordt geïnventariseerd ten behoeve van het dossier. De inrichting van deze modelverklaring is door de raad sinds de enquête overigens reeds verbeterd.

Als het gaat om hoger beroep, kan uit de monitor de voorzichtige conclusie worden getrokken dat de rechtbanken en de gerechtshoven redelijk op een lijn zitten bij de beslissingen omtrent toelating en tussentijdse beëindiging. De ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan met de rechterlijke richtlijnen van Recofa dragen bij aan een meer uniforme rechtstoepassing, ook al blijft het altijd een individuele rechterlijke afweging en is een standaard toepassing van een regel uit een richtlijn volgens de Hoge Raad niet in overeenstemming met de rechterlijke taak. Het percentage zaken dat gestart wordt na een hoger beroep tegen een initiële afwijzing was met 1,4% laag, en nog iets lager dan in 2011. Circa driekwart van de uitspraken van de rechtbank inzake weigering van toepassing van de Wsnp werd door het Hof bekrachtigd. Bij de afdoening in hoger

beroep van tussentijdse beëindigingen is het beeld vergelijkbaar, namelijk dat tweederde van de uitspraken van de rechtbank werd bekrachtigd en ongeveer 10% werd vernietigd.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtsbestel
Afdeling toegang rechtsbestel

Datum
22 oktober 2013

Ons kenmerk
427388

3. Doelstelling van de wet en preventie

Samengevat blijkt ook uit de negende monitor dat de doelstellingen van de wet op hoofdlijnen worden behaald. In de huidige economische conjunctuur is dat een belangrijk maatschappelijk gegeven. Juist als er een toegenomen maatschappelijke behoefte bestaat aan een wettelijke procedure is het van groot belang dat dat traject bevredigend blijft functioneren. De hoofddoelstelling - het bereiken van een duurzame schone lei - laat over de jaren een consequent positief resultaat zien. Bovendien wordt door de inzet van Wsnp-bewindvoerders in de bijzondere procedures die het minnelijk traject afronden de slagingskans van dit minnelijk traject duidelijk bevorderd.

Dat de sanering van schulden via de rechter op een goede manier blijkt te verlopen, laat in mijn ogen onverlet dat door alle betrokken instanties ook moet worden ingezet op preventie van problematische schulden. Een aansprekend recent voorbeeld daarvan is het gezamenlijke initiatief van de Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders en de NVVK om in een aantal regionale proefprojecten wederzijdse informatie-uitwisseling te starten bij problematische schulden. Aldus wordt het verder oplopen van een schuldpositie en het maken van zinloze verhaalskosten en eventuele procedures voorkomen. Zowel schuldeiser als schuldenaar hebben baat bij deze transparantie. De gerechtsdeurwaarder kan zijn opdrachtgever beter informeren omtrent de mogelijkheden en onmogelijkheden van een incasso. Omgekeerd kan de schuldhulpverlening de schuldenaar een betere hulp op maat verlenen, en in de praktijk zelfs een soort adempauze bewerkstelligen die zicht geeft op een pragmatische oplossing of beheersing van de problematische schuldensituatie. De uitkomsten van deze proefprojecten zijn hoopgevend en de dekking van deze zelfregulering wordt mogelijk uitgebreid. Met mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid volg ik deze ontwikkelingen dan ook nauwlettend.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

F. Teeven