

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2012

Nr. 10

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 oktober 2011

Inleiding

Hierbij doe ik u toekomen de zevende meting van de monitor Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)¹. Deze meting is in mijn opdracht uitgevoerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek en de onderzoeksafdeling van de raad voor rechtsbijstand. 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 mensen die bij de dagelijkse Wsnp-praktijk zijn betrokken.

Deze monitor volgt op de zesde monitor Wsnp, welke ik u bij brief van 1 september 2010² heb doen toekomen. De zevende monitor vormt een actualisering van de cijfers in de zesde meting. De monitor verschaft een trendmatig en cijfermatig beeld van de uitvoeringspraktijk van de Wsnp, zoals het aantal aanvragen, de instroom in de Wsnp, uitkomsten van Wsnp-trajecten, dwangakkoorden, doorlooptijden en proces en aanbod van bewindvoerders. Daarnaast beoogt de monitor antwoord te geven op de vraag naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Wsnp. De gegevens in deze zevende monitor zijn geactualiseerd tot en met 31 december 2010. Naast voormelde reguliere onderwerpen is aandacht besteed aan een aantal beleidsontwikkelingen op het terrein van de Wsnp, zoals de pilot toevoegingen bewindvoerders, jurisprudentie ten aanzien van de 285-verklaring, het breed wettelijk moratorium (incassostop) en de vergoeding van bewindvoerders.

Het onderzoek heeft een ruime hoeveelheid gegevens gegenereerd omtrent de schuldsaneringsverzoeken die de afgelopen jaren door de rechter zijn beoordeeld alsmede over de nog lopende zaken. De belang-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² TK 2009–2010, 32 123 VI, nr. 125.

rijkste bevindingen uit de zevende monitor Wsnp alsmede relevante beleidsontwikkelingen zal ik u onderstaand toelichten.

Bevindingen uit de zevende monitor Wsnp

Instroom Wsnp

De economische crisis is zichtbaar in de instroom in de schuldhulpverlening. In zowel de minnelijke schuldhulpverlening als de Wsnp is sprake van een significante stijging van het aantal aanvragen. In de schuldhulpverlening is het aantal aanvragen gestegen van 53 250 in 2009 naar 79 986 in 2010 (bron: Jaarverslag NVVK 2010). Ook het aantal doorverwijzingen naar de Wsnp nam toe (van 11% in 2009 naar 23% in 2010). Het aantal nieuwe zaken in de Wsnp is in 2010 met ruim een kwart toegenomen ten opzichte van 2009. Waar in 2008 en 2009 sprake was van een daling van het aantal aanvragen (instroom 2008: 9 206, instroom 2009: 8968), is de instroom in 2010 gestegen naar 11 375.

Het percentage afgewezen schuldsaneringsverzoeken is in 2010 iets lager ten opzichte van 2008 en 2009 (16,6% tegenover resp. 17,4% en 17,2%). De wetswijziging die per 1 januari 2008 in werking trad, had als doelstelling de toegang tot de Wsnp te beperken tot schuldenaren die daadwerkelijk «saneringsrijp» zijn. Hoewel de verwachting was dat het aantal afwijzingen zou stijgen, is dit niet het geval. Via rechterlijke beleidsrichtlijnen werd reeds geanticipeerd op de wetswijziging, waardoor de overgang van het ene naar het andere regime geleidelijk verliep.

Schone lei

De schone lei (artikel 358 van de Faillissementswet) 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 zevende monitor blijkt dat de hoofddoelstelling van de Wsnp, te weten het bieden van een perspectief op een duurzame schone lei, evenals ten tijde van de voorgaande metingen in 73% van de gevallen is gerealiseerd. Gedurende het bestaan van de Wsnp is dit percentage licht gestegen. Geconcludeerd kan worden dat wat betreft de hoofddoelstelling van de Wsnp sprake is van een consequent positief resultaat. Ook andere beëindigingen van het Wsnp traject, zoals het bereiken van een akkoord (3%) of beëindiging omdat de schuldenaar kan voortgaan met het betalen van schulden of alle schulden tijdens de Wsnp geheel zijn afbetaald, zijn te kenschetsen als positieve resultaten.

Kenmerken schuldenaren

In de zevende monitor zijn wederom de oorzaken onderzocht van het ontstaan van schulden. Voor (ex-)ondernemers die in 2010 instroomden in de Wsnp, was een terugval in inkomen de voornaamste reden voor hun schulden (meer dan in 2009). Voor particulieren vormen ook overbesteding en compensatiegedrag (gedrag waarbij mensen ongenoegen omzetten in koopgedrag, zonder daarvoor de middelen te hebben), belangrijke oorzaken voor schulden. Met name compensatiegedrag neemt ten opzichte van 2009 toe.

Modelverklaring (285-verklaring); arrest Hoge Raad

Om bij de rechter een schuldsaneringsverzoek te kunnen indienen, is een zgn. modelverklaring nodig op grond van artikel 285 van de Faillissementswet.

Op 5 november 2010 heeft de Hoge Raad arrest¹ gewezen in het kader van

¹ LJN: BN8056, HR, 09/03912.

de afgifte van de 285-verklaring. Deze uitspraak heeft betrekking op personen die bevoegd zijn een 285-verklaring af te geven. De Hoge Raad heeft bepaald dat «een redelijke wetstoepassing met zich meebrengt» dat ook de gereguleerde juridische beroepsgroepen (notaris, advocaat, bewindvoerder in het kader van de Faillissementswet, gerechtsdeurwaarder en accountant; dit zijn de personen genoemd in artikel 48, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op het Consumentenkrediet) voortaan de modelverklaring mogen afgeven. Tot dusver was dit recht volgens artikel 285, eerste lid, onderdeel f, van de Faillissementswet voorbehouden aan het College van B&W, of door dit College gemandateerde instanties en personen. Deze uitspraak waarborgt een goede toegang tot de rechter. Dit laat overigens onverlet dat de schuldenaar zal moeten blijven aantonen dat hij voldoende pogingen heeft ondernomen om de schuldenlast op buitengerechterlijke wijze te regelen met zijn schuldenaren en waarom die pogingen niet tot resultaat hebben geleid.

Quick scan

In de zesde monitor was het aantal schuldsaneringsverzoeken ten opzichte van het aantal doorverwijzingen naar de Wsnp reden om een quick scan uit te laten voeren naar de vraag of de toegang tot de rechter in Wsnp-zaken voldoende gewaarborgd is. Uit de door de Raad voor rechtsbijstand uitgevoerde quick scan naar mogelijke belemmeringen in de overgang van het minnelijk naar het wettelijk traject kan geconcludeerd worden dat er geen aanwijzingen zijn voor de aanwezigheid van structurele belemmeringen in de toegang tot de Wsnp. Het hiervoor aangehaalde arrest van de Hoge Raad heeft bijgedragen aan die conclusie. Het rapport heeft tegelijkertijd uitgewezen dat de verbindingen tussen het wettelijk en het minnelijk traject nog verbeterd kunnen en moeten worden. De raad voor rechtsbijstand doet daartoe eind 2011 voorstellen.

Bewindvoerders; pilot en vergoeding

Het aantal actieve bewindvoerders is ook in 2010 gedaald. Ondanks de stijging in het aantal Wsnp-zaken was in dat jaar nog wel steeds sprake van voldoende bewindvoerderscapaciteit. De raad voor rechtsbijstand zal blijven monitoren of voldoende bewindvoerderscapaciteit beschikbaar is en blijft en bewaakt daarnaast de door de raad ontwikkelde kwaliteitsnormen voor Wsnp-bewindvoerders. Insolventierechters blijven vertrouwen hebben in de afwikkeling van Wsnp-zaken door de beroepsgroep van Wsnp-bewindvoerders.

De raad voor rechtsbijstand is in 2011 een pilot gestart die het mogelijk maakt voor bewindvoerders om een toevoeging op grond van de Wet op de rechtsbijstand te krijgen voor het uitvoeren van werkzaamheden bij verzoekschriftprocedures ex art. 287a, 287b en 287, vierde lid, van de Faillissementswet (resp. dwangakkoord, moratorium en de voorlopige voorziening). Met de wetswijziging van 1 januari 2008 kunnen deze instrumenten door de insolventierechter worden ingezet ter versterking van het minnelijk traject. De raad zal de pilot begin 2012 evalueren waarna besluitvorming over een definitieve inbedding in het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand zal plaatsvinden.

Wat betreft de vergoeding van de bewindvoerders hecht ik eraan op te merken dat momenteel een AMvB wordt voorbereid die ertoe strekt de vergoeding van de bewindvoerders te wijzigen. De afhandeling van schulden onder het Wsnp-traject kost – door garanties die zijn ingebouwd – geld. Het systeem is relatief kostenefficiënt, maar kan nog verder worden verbeterd. Er is een Wsnp-budget, beheerd door de raad voor rechtsbijstand, waarbij voor iedere afgewikkelde schuldsaneringsregeling

een vaste vergoeding aan de bewindvoerder ter beschikking wordt gesteld. Daarnaast ontvangt de bewindvoerder 3 jaar lang een maandelijks salaris. Deze twee bronnen samen (salaris en subsidie, beide op grond van een afzonderlijke AMvB) leveren een kostendekkende vergoeding op die de bewindvoerder toekomt voor zijn wettelijke taken op grond van de Faillissementswet. Een van de beperkingen in deze aanpak is dat sommige schuldenaren een zeer geringe afloscapaciteit hebben. Het saldo op de boedelrekening volstaat dus niet altijd om het bewindvoerder-salaris te voldoen, waardoor de bewindvoerder inkomsten misloopt. De praktijk heeft uitgewezen dat dit stelsel kan worden verfijnd tot een stelsel van «communicerende vaten». De bewindvoerder mag dan in beginsel zijn gehele vergoeding als salaris uit de boedel halen, en pas als dat er niet in blijkt te zitten, wordt het bedrag aangevuld door middel van een subsidie door de raad voor rechtsbijstand. Dit is mogelijk omdat in de meeste boedels, ook al gaat het om een Wsnp, de gehele vergoeding wel aanwezig is. Deze aanpassing garandeert enerzijds dat de bewindvoerder in alle gevallen de vergoeding krijgt uitbetaald waarop hij recht heeft en legt anderzijds de kosten nog meer waar zij thuishoren, uiteindelijk bij de schuldeisers. De verwachting is dat per 1 juli 2012 deze nieuwe vergoedingsstructuur in werking zal treden.

Dwangakkoord, moratorium en voorlopige voorziening

Het aantal verzoeken om een dwangakkoord, moratorium of voorlopige voorziening is in 2010 aanzienlijk toegenomen. Deze voorzieningen in het minnelijk traject lijken hun vruchten te gaan afwerpen. De toename is vooral aanmerkelijk bij de dwangakkoorden en voorlopige voorzieningen. Ten opzichte van 2008 is het aantal dwangakkoorden in 2010 bijna verdrievoudigd. Het aantal voorlopige voorzieningen bedraagt bijna 2,5 maal zo veel als in 2008. Bij de moratoria is de stijging iets kleiner, doch significant ten opzichte van 2008.

Breed wettelijk moratorium

Uw Kamer heeft op 30 juni jl. het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhelpverlening (32 291) aanvaard, waaronder het amendement met betrekking tot het minnelijke moratorium (incassoschorsing). Het gaat hierbij om een verbreding van het bestaande (nood)moratorium. De komende tijd zal, in samenwerking met mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aan het breed wettelijk moratorium nadere invulling worden gegeven.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven