

Vergaderjaar 2009–2010

29 942

Wijziging van de Faillissementswet in verband met herziening van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2009

Inleiding

Bijgaand treft u de vijfde meting aan van de Monitor Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)¹. Tijdens de plenaire behandeling in Uw Kamer van de wijzigingswet op 22 mei 2007 heb ik toegezegd deze Monitor ook aan uw Kamer aan te bieden. 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 monitor is de totstandkoming begeleid door een commissie die bestond uit externe wetenschappers en mensen die bij de dagelijkse Wsnp-praktijk betrokken zijn. Deze monitor volgt op de Monitor Wsnp, vierde meting die ik u zond bij brief van 27 oktober 2008 (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 700 VI en 24 515, nr. 11).

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 vijfde meting geactualiseerd tot en met 31 december 2008. Naast deze gangbare onderwerpen, die ook in eerdere monitoren werden gemeten, bevat de vijfde monitor nog een viertal specifieke onderwerpen:

1. de eerste effecten van de wetwijziging die per 1 januari 2008 van kracht is geworden²;
2. een onderzoek naar de mogelijke verklaringen voor de lagere instroom in de Wsnp in 2008 ten opzichte van de voorafgaande jaren;
3. een onderzoek naar het hoger beroep in Wsnp-zaken bij twee gerechtshoven.
4. een onderzoek bij een vijftal grote schuldhulporganisaties naar de ontwikkelingen in het schuldhulpverleningstraject.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 142 565.01.

² Stb. 2007, 192.

Belangrijkste bevindingen vijfde meting

Schone lei

Uit de monitor blijkt dat de hoofddoelstelling van de Wsnp – het bieden van een schone lei aan schuldenaren die te goeder trouw zijn – evenals ten tijde van de voorgaande metingen in circa 70% van de gevallen wordt gerealiseerd.

Ook het realiseren van een akkoord (bijna 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 dit percentage vrijwel gelijk gebleven, zodat sprake is van een consequent positief resultaat. In 2008 betrof het bijna 10 000 schuldenaren, nu in 2005 een sterke instroom plaatsvond in de Wsnp en de gemiddelde doorlooptijd van een zaak drie jaar bedraagt.

Faillissementen en Wsnp

Ten aanzien van de tweede Wsnp-doelstelling – het terugdringen van het aantal faillissementen van natuurlijke personen – geldt dat het aantal faillissementen van natuurlijke personen in 2007 nog 2072 bedroeg en in 2008 drastisch was gedaald tot een niveau van 738. Dit is het gevolg van een wijziging van de wet per 1 januari 2008. Het aangepaste artikel 350 Faillissementswet brengt met zich mee dat bij een verwijtbare tussentijdse beëindiging van de schuldsaneringsregeling alleen dan een faillissement volgt, indien er voldoende boedelsaldo aanwezig is om een uitbetaling aan de schuldeisers te kunnen doen. In hoeverre deze sterke daling bestendig zal zijn, is uiterst onzeker. De economische ontwikkelingen en de ontwikkelingen binnen de schuldhulpverlening beïnvloeden het aantal faillissementen in hoge mate. Omdat met de dalende instroom van zaken ruim voldoende bewindvoerderscapaciteit beschikbaar is, ligt het voor de hand dat Wsnp-bewindvoerders ook ingezet worden in minder complexe faillissementen of bij het groeiende beschermingsbewind van Boek 1 BW.

Gedwongen schuldregeling

De derde doelstelling van de Wsnp is dat de wet een prikkel moet vormen tot bereidheid van schuldeisers om akkoord te gaan met een minnelijke schuldregeling. Met ingang 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 Faillissementswet). Uit deze monitor blijkt dat het dwangakkoord in 32% van de gevallen wordt toegekend, dat het «dreigen» met een aanvraag dwangakkoord vaak al helpt om een schuldeiser tot onderhandelen te krijgen in het minnelijke traject en dat er zich een precedentwerking doet gelden ten aanzien van de veroordelende uitspraken. Indien het wettelijke traject van de Wsnp naar verwachting minder zal opleveren voor de schuldeiser dan hetgeen minnelijk wordt aangeboden, wordt het verzoek tot het opleggen van een dwangakkoord vaak toegewezen, zo wijst het onderzoek uit. Het dwangakkoord lijkt op basis van deze eerste gegevens aan het doel te beantwoorden, hoewel de onderzoekers er in de Monitor Wsnp, vijfde meting op wijzen dat dit nog niet zichtbaar is in de landelijke gegevens van de NVVK. Ik wijs erop dat

bewindvoerders hun deskundigheid kunnen inzetten bij de verzoeken om een dwangakkoord indien de Raad daarvoor een toevoeging afgeeft.

Minnelijk moratorium

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 woningontzuiming, beëindiging gas, elektra, water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering (artikel 287b Faillissementswet). Dit moratorium kan worden afgekondigd indien er een redelijke kans bestaat dat in deze gedwongen afkoelingsperiode alsnog een minnelijke schuldenregeling tot stand komt. De eerste resultaten zijn bemoedigend. In de rechtspraak wordt het moratorium in 51% van de gevallen toegekend. Terughoudendheid bestaat in de rechtspraak indien de schuldenaar niet aan zijn lopende verplichtingen kan voldoen of indien het niet aannemelijk is geworden dat een buitengerechtelijke schuldenregeling zal slagen binnen het tijdsbestek van het moratorium. Dat het nieuwe rechtsmiddel in de praktijk vaak wordt toegepast zegt nog niet alles over de effecten. Gebleken is in deze monitor dat het op dit moment nog te vroeg is om te meten in hoeverre via artikel 287b Fw die buitengerechtelijke schuldenregelingen inderdaad alsnog tot stand komen. Ik wijs erop dat bewindvoerders hun deskundigheid kunnen inzetten bij de verzoeken ex art. 287b Fw indien de Raad daarvoor een toevoeging afgeeft.

Dalende instroom Wsnp

Na jaren van stijgende aantallen en een stabilisatie in het jaar 2007 tekende zich over het jaar 2008 een daling af van de instroom in de Wsnp. Het aantal nieuwe zaken nam af van 15 140 in 2007 tot 9200 in 2008. De vijfde monitor geeft een aantal factoren die bij deze forse daling mogelijk een rol spelen. Allereerst is het aantal afgegeven modelverklaringen en verzoekschriften sterk afgenomen.

De modelverklaringen worden door schuldhulpverlenende instellingen of door de gemeente afgegeven. Zonder deze verklaring bestaat geen directe toegang tot de Wsnp. Het feit dat deze verklaring niet of nog niet wordt afgegeven veronderstelt dat er een minnelijk schuldhulptraject gaande is met kans op succes. Indien immers sprake is van een problematische schuldenlast waarvan blijkt dat die niet op buitengerechtelijke wijze geregeld kan worden, behoort de modelverklaring afgegeven te worden (artikel 285 lid 2 Fw) en de gang naar de rechter open te staan.

De komst van de genoemde nieuwe rechtsmiddelen is ook relevant bij de daling van het aantal schuldsaneringsprocedures, al is de omvang en de vorm van dit effect vooralsnog onduidelijk, aldus de onderzoekers. De komst van de genoemde nieuwe rechtsmiddelen is ook relevant bij de daling van het aantal schuldsaneringsprocedures, al is de omvang en de vorm van dit effect vooralsnog onduidelijk, aldus de onderzoekers. Ook de actuele ontwikkelingen in het minnelijk traject vormen een mogelijke oorzaak van het sterk dalende aantal schuldsaneringsprocedures. De NVVK heeft besloten om tot een vernieuwde aanpak van de minnelijke schuldhulp over te gaan min of meer tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de wijzigingswet Wsnp. Uit deze monitor blijkt dat het beeld bij de vijf onderzochte schuldhulpverlenende instellingen ten aanzien van de schuldhulpverlening «nieuwe stijl» te wisselend is om algemene conclusies te kunnen trekken. Het percentage door de rechter afgewezen verzoeken is in 2008 bijna gelijk aan dat in 2007, hetgeen volgens de onderzoekers kan betekenen dat de daling van de instroom niet te wijten is aan een strenger oordeel van de rechtbanken dan voorheen, en/of dat bij de

schuldhulpverlening een sterkere voorselectie plaatsvindt van kansrijke Wsnp-verzoeken.

Hoger beroep

Slechts in 2% van het aantal zaken wordt de Wsnp toegepast na hoger beroep. In hoger beroep gaat het meestal om een schuldenaar die door de rechtbank de toegang tot de schuldsaneringsregeling is ontzegd, of een zaak die door de rechtbank tussentijds is beëindigd of waar de schuldenaar de schone lei is onthouden. In het eerste geval wordt door het hof vaker dan voorheen de toegang eveneens ontzegd. Dit kan duiden op een strengere toetsing in hoger beroep.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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