

Bijlage II: Rapport Raad voor de Rechtsbijstand ‘Quick scan naar de toegankelijkheid van de Wsnp’

In aanvulling op het rapport ‘Aansluiting gezocht’¹ heeft de minister voor Rechtsbescherming door Bureau Wsnp van de Raad voor de Rechtsbijstand (hierna: Bureau Wsnp) een quick scan laten uitvoeren. Centraal in het onderzoek staat de vraag hoe de toegankelijkheid van de Wsnp kan worden verbeterd door belemmeringen in de aansluiting tussen het minnelijke schuldhulptraject en de Wsnp zoveel mogelijk weg te nemen. Het rapport van de Nationale Ombudsman (bijlage III van deze brief) adresseert voor de Wsnp dezelfde vragen. De aanbevelingen van de Raad voor de rechtspraak² zijn op verzoek van de minister voor Rechtsbescherming in de quick scan meegenomen. De quick scan doe ik u, namens de minister voor Rechtsbescherming, als bijlage bij deze brief toekomen.

Aanbevelingen quick scan

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, wat reden was om de quick scan daar te beleggen. Uit de quick scan komen veertien aanbevelingen naar voren die de doorstroom naar de Wsnp verbeteren. Een groot aantal behoeft geen wetswijziging en ziet vooral op het verbeteren van de informatievoorziening en communicatie over bestaande procedures (zoals de Wsnp), zowel ten behoeve van de schuldenaar alsook de schuldeiser en de schuldhulpverlening. Daarnaast zien zij op het verbeteren van de afstemming en samenwerking tussen de diverse betrokkenen. Dat speelt zowel binnen het stelsel van de minnelijke schuldhulpverlening en de Wsnp alsook tussen de stelsels. 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. Een andere verbetering zou zijn een aanvullende rol van de bewindvoerder Wsnp voor advies en begeleiding van de schuldenaren vanuit het minnelijke naar het wettelijke traject.

De maatregelen die het kabinet neemt naar aanleiding van de aanbevelingen in de quick scan staan hieronder thematisch uitgewerkt. Enerzijds gaat het om informatievoorziening en samenwerking en anderzijds om de onderwerpen die passen binnen het thema van de aansluiting van het minnelijke en wettelijke stelsel. Voor zover zij zien op de verbetering van de doorstroming naar de Wsnp wordt hierbij ook uitvoering gegeven aan het eerste gedeelte van de motie van het lid Jetten c.s..³ Op de maatregelen die een wijziging van de Wsnp betreffen zullen wij separaat ingaan onder *Voorgenomen wijzigingen Wsnp*. Daarbij zal ik, mede namens de minister voor Rechtsbescherming, ook terugkomen op het tweede gedeelte van de motie dat betrekking heeft op de duur van de Wsnp.

¹ Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en Wsnp, Berenschot, april 2019

² Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak, februari 2019

³ Kamerstukken II 2020-2021, 35570, nr. 21

Verbeteren informatievoorziening en samenwerking

Zoals in de diverse onderzoeken naar voren komt, is het voor veel mensen met problematische schulden onduidelijk geworden bij welke instantie zij terecht kunnen voor hulp en welk rechtsmiddel in welke situatie voor hen het meest passend en kansrijk is. Daarnaast weten velen van hen vaak niet wat de toelatingseisen zijn voor de Wsnp. Op dat vlak is nog veel te winnen want het stelsel is, zeker voor wie zich in een problematische schuldensituatie bevindt, niet eenvoudig te doorgronden.

Sommige gemeenten zorgen 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 het verschil maken of iemand goed zijn of haar situatie kan uitleggen aan de rechtbank. Het ministerie van SZW zet de ondersteuning van gemeenten hierbij voort via het versterken van het vakmanschap van hulpverleners en de invoering van het kwaliteitskader voor schuldhulpverlening (dat de NVVK ontwikkelt). De activiteiten geven mede invulling aan de motie-Wörsdörfer/Raemakers over ondersteuning van deelnemers aan een Wsnp-traject.⁴

Daarnaast is er beeldvorming over de Wsnp bij potentiële aanvragers, die de verwachting voedt 'dat men er toch nooit in komt', waardoor men van een aanvraag om toegelaten te worden tot de Wsnp afziet. Een goede voorlichting over de mogelijkheden en een goede begeleiding hoe een aanvraag in te dienen, draagt bij aan meer aanvragen en grotere kans om toegelaten te worden. Er zijn door Bureau Wsnp diverse initiatieven ontplooid om hieraan tegemoet te komen. Zo geeft Bureau Wsnp reeds voorlichting aan burgers en professionals om de beeldvorming over de Wsnp, maar ook de aanvraag en de begeleiding te verbeteren.

Naast het bieden van ondersteuning in de vorm van voorlichting en begeleiding is samenwerking tussen de diverse organisaties, zoals de 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. Op dat terrein worden tal van initiatieven ontplooid en Bureau Wsnp blijft ook het komende jaar hier aandacht aan besteden.

Aanpassing artikel 285 Fw-modelverklaring

Artikel 285, eerste lid, van de Faillissementswet 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 buitengerechtelijke schuldregeling te komen.⁵ Zonder deze modelverklaring kan het verzoek tot toelating tot de Wsnp worden afgewezen. De modelverklaring wordt vooral afgegeven door de gemeentelijke instanties. Sinds de wetwijziging in 2018⁶ kan die ook door andere gereguleerde beroepen – zoals advocaten en Wsnp-bewindvoerders of professionele beschermingsbewindvoerders – worden afgegeven.

⁴ Kamerstukken II 2019-2020, 35300 XV, nr. 40

⁵ Artikel 285, lid 1, onderdeel f, Fw; ook wel 'artikel 285 Fw-modelverklaring' of Wsnp-modelverklaring genoemd.

⁶ Stb. 2018, 424, artikel VA en XXVIA.

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. Dat acht het kabinet evenwel niet opportuun omdat het een forse stelselwijziging zou behelzen, terwijl juist voor gemeenten een stevige regierol nodig blijft. Om de kwaliteit van de aanvraag Wsnp te waarborgen is het van belang dat de modelverklaring volledig wordt aangeleverd waaruit duidelijk blijkt om welke redenen het voortraject niet is geslaagd.

Daarom stelt Bureau Wsnp voor om de modelverklaring aan te passen naar informatiebehoefte van de toelatingsrechter over het voortraject. Bureau Wsnp is hierover in gesprek met de Rechtspraak.

Wsnp-bewindvoerders en verzoekschrift Wsnp

Gezien de economische ontwikkelingen rondom COVID-19 verwacht het kabinet dat het aantal schuldenaren zal toenemen. Het is daarom nog meer van belang om ze een helpende hand te bieden. De verwachting is dat een goede begeleiding bij het indienen van een verzoekschrift Wsnp, de kans om toegelaten te worden zal vergroten. Wsnp-bewindvoerders hebben de kennis en ervaring. Om te bezien of door de inzet van Wsnp-bewindvoerders de doorstroming van het minnelijk naar het wettelijk traject en de toegankelijkheid van de Wsnp worden verbeterd, wordt in samenwerking met Bureau Wsnp de mogelijkheden verkend om dit in een pilot te onderzoeken. Schuldenaren, zowel particulieren als zzp'ers/(ex-)ondernemers kunnen door een Wsnp-bewindvoerder worden bijgestaan bij het indienen van een verzoekschrift Wsnp, inclusief alle bijlagen (waaronder de artikel 285 Fw-modelverklaring). Onderdeel van de verkenning is ook of aan de vereiste randvoorwaarden voor de pilot (waaronder de benodigde financiële dekking) kan worden voldaan. Met deze verkenning wil ik met de minister voor Rechtsbescherming uitvoering geven aan de motie van het lid Bruins⁷. U zal geïnformeerd worden over het vervolg van deze verkenning.

Termijn minnelijk traject

De wens van uw Kamer om vereenvoudiging en versnelling van procedures onderschrijf ik. Juist als je in de schuldenproblemen zit, betekent tijdswinst vaak ook het beperken van verder oplopende schulden en kosten. Ook schuldeisers hebben behoefte aan duidelijkheid, bijvoorbeeld in relatie tot hun kredietverzekeraar of met het oog op hun belastingaangifte. Maar, wij zijn geen voorstander van het stellen van een standaard maximumtermijn aan het minnelijk traject, zoals die wel geldt in het Wsnp-traject. Zoals de Minister voor Rechtsbescherming en ik uw Kamer in antwoord op de vragen⁸ van de leden Van Nispen en Van Dijk al hebben bericht. Er kunnen goede redenen zijn waarom er meer tijd moet worden genomen om een minnelijke regeling te beproeven. Een maximumtermijn zou geen recht doen aan de specifieke omstandigheden van individuele gevallen die zo nodig maatwerk vergen.

Tegelijkertijd heeft niemand behoefte aan een rituele dans zonder resultaten: als snel duidelijk is dat een minnelijke regeling niet mogelijk is, dan moet de schuldenaar snel toegang kunnen krijgen tot de

⁷ Kamerstukken II 2019-2020, 24515, nr. 544

Wsnp. Dat is niet alleen in het belang van de schuldenaar, maar ook in het belang van de schuldeiser en tevens de schuldhulpverlener of de bewindvoerder.

Dwangakkoord schuldeisers

Een noodzaak tot verbeterde aansluiting tussen het minnelijke en het wettelijke traject zie ik ook op het terrein van schuldeisers. 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. De pilot zal binnenkort worden geëvalueerd en naar verwachting nog dit jaar in landelijk overlegorgaan van rechter-commissaris in faillissementen en surseances van betaling (Recofa) worden besproken. De minister voor Rechtsbescherming is benieuwd naar de resultaten en bij positieve uitkomst wordt hierop voortgeborduurd.

Een andere innovatieve praktijkaanpak is een pilot in Flevoland, die zich richt op de doelgroep van ondernemers. De pilot loopt tot eind 2020 in samenwerking met onder andere de rechtbank Midden-Nederland en Bureau Zuidweg. Inmiddels hebben de gemeenten Rotterdam, Amsterdam en Zaanstad ook interesse getoond. 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 juichen wij 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. Als onderdeel van de intensivering van het armoede- en schuldenbeleid is de landelijke campagne 'Kom jij eruit?', versneld en opgeschaald zodat meer mensen (vroegtijdig) geholpen kunnen worden.⁹ Hierbij is expliciet aandacht voor ondernemers met schulden, zodat zij eerder hulp zoeken.

Schuldenbewind

In de voortgangsbrief Brede schuldenaanpak hebben de minister voor Rechtsbescherming en ik uw Kamer geïnformeerd over de verschillende maatregelen die wij nemen om de aansluiting tussen schuldenbewind en de gemeentelijke schuldhulpverlening te verbeteren.¹⁰ Een van de maatregelen is het wetsvoorstel dat voorziet in een adviesrecht voor gemeenten in de gerechtelijke procedure rondom schuldenbewind. Het wettelijk adviesrecht beoogt gemeenten in staat te stellen hun regierol

⁹ <https://www.komuitjeschuld.nl/voor-zelfstandigen>

¹⁰ Kamerstukken II 2019-2020, 24515, nr. 533

bij schuldhulpverlening beter te vervullen en bij te dragen aan de samenwerking tussen gemeenten, beschermingsbewindvoerders en rechtbanken. Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat een schuldenbewind uitsluitend nog voor bepaalde tijd kan worden ingesteld. Dat dwingt betrokkenen om meer toe te werken naar een tevoren bepaalde einddatum en zodra dat mogelijk is, door te geleiden naar een schuldhulpverlening- of schuldsaneringstraject. Het wetsvoorstel is op 29 september 2020 door de Eerste Kamer aangenomen en zal op 1 januari 2021 in werking treden.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel hebben gemeenten, brancheverenigingen voor beschermingsbewindvoerders en de Raad voor de rechtspraak de wens uitgesproken om een landelijk platformoverleg schuldenbewind op te richten. Het doel van dit platformoverleg is het verbeteren van de onderlinge samenwerking en de uitwisseling van kennis en ervaringen. Mijn ambtsvoorganger heeft toegezegd dit platform in de opstartfase te faciliteren. Ik heb dit opgepakt. Een eerste bijeenkomst zal naar verwachting dit najaar plaatsvinden. Een van de onderwerpen die op deze eerste bijeenkomst zal worden geagendeerd, is het gezamenlijk verkennen of een specifieke opleiding voor bewindvoerders verplicht kan worden gesteld om de kwaliteit van bewindvoerders verder te verbeteren. De minister voor Rechtsbescherming bereidt daarnaast een wijziging van het Besluit kwaliteitseisen voor om de kwaliteit van beschermingsbewindvoerders verder te borgen en de uitstroom uit schuldenbewind te bevorderen.

Bij gelegenheid van de eerste bijeenkomst van het landelijk platformoverleg schuldenbewind zal ik ook het advies van de Nationale Ombudsman om een streefnorm voor de termijn voor doorgeleiding naar de gemeentelijke schuldhulpverlening of de Wsnp onder de aandacht van de betrokken partijen brengen. 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 minnelijke of wettelijke traject. De mogelijkheid van doorgeleiding bestaat nu al, maar kan beter worden benut. Het platformoverleg 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 het minnelijk en wettelijk traject waar mogelijk, te verbeteren.

Voorgenomen wijzigingen Wsnp

Voor een betere aansluiting van de minnelijke schuldhulpverlening en de Wsnp worden twee maatregelen voorgesteld om de toegang tot de Wsnp te verbeteren. Alvorens ik die toelicht, zal ik mede namens de minister voor Rechtsbescherming, ingaan op de motie van het lid Jetten c.s.¹¹, ingediend tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen, waarin is verzocht te verkennen hoe de duur van de Wsnp van drie jaar beperkt kan worden tot bijvoorbeeld anderhalf jaar.

In 2008 is de Wsnp aangepast. Sindsdien is verkorting van de looptijd van de Wsnp – die in beginsel drie jaar is – mogelijk (artikel 354a Fw). Een verkorting van de looptijd is mogelijk op voordracht van de rechter-commissaris of op verzoek van de Wsnp-bewindvoerder of schuldenaar. In dit laatste geval moet de schuldenaar een beredeneerde verklaring van de Wsnp-bewindvoerder overleggen. Of het tot een verkorting komt, is aan het oordeel van de rechter. De richtlijnen van de rechtspraak op dat punt zijn sinds 2015 iets versoepeld. Een kortere looptijd van de Wsnp als hoofdregel acht ik

¹¹ Kamerstukken II 2020-2021, 35570, nr. 21

samen met de minister voor Rechtsbescherming onwenselijk. In de Wsnp dient namelijk ook rekening te worden gehouden met de belangen van schuldeisers. De Wsnp biedt een schuldenaar die zich aan de regeling houdt, na drie jaar een schone lei; de schulden die onbetaald zijn gebleven worden kwijtgescholden. Als tegenprestatie wordt van de schuldenaar verwacht dat hij zich er gedurende de periode van drie jaar voor inspant om zoveel mogelijk te sparen, zodat de schuldeisers nog enige betaling op hun vordering tegemoet kunnen zien. Een verkorting van de looptijd is in bijzondere gevallen – bijvoorbeeld als een schuldenaar vanwege een arbeidsongeschiktheid onvoldoende mogelijkheden heeft om inkomsten te genereren – wettelijk al mogelijk. De minister voor Rechtsbescherming zal in overleg treden met de Raad voor de rechtspraak om hun ervaringen en de mogelijkheden van meer maatwerk te verkennen.

Met de minister voor Rechtsbescherming zie ik wel mogelijkheden om de toegang tot de Wsnp te verbeteren. De maatregelen die de minister voor Rechtsbescherming voorstelt om de Wsnp toegankelijker te maken (dit binnen het bestaande budgettaire kader Wsnp) en die om een wetswijziging vragen, zien op het volgende.

Om toegang te krijgen tot de Wsnp moet een schuldenaar 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'). De praktijk wijst uit dat de regel te strikt kan uitpakken. 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. Sinds de wetswijziging van 1 januari 2008 bestaat al wel de mogelijkheid om op grond van artikel 288, derde lid, van de Faillissementswet 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 onder controle heeft en in staat is om zich aan de uit de Wsnp voortvloeiende verplichtingen te houden, zou hij toegelaten moeten kunnen worden tot de Wsnp. In de praktijk bestaat echter de indruk dat de rechter de 'goede trouw-toets' zeer strikt toepast en dat schuldenaren nauwelijks een beroep doen op de hardheidsclausule. Met het oog hierop wil de minister voor Rechtsbescherming de termijn van de 'goede trouw-toets' verkorten van vijf naar twee jaar.

De maatregel zal ertoe leiden dat schuldenaren niet onnodig in een minnelijk traject blijven hangen of zonder oplossing uit een dergelijk traject verdwijnen, maar als zij daaraan toe zijn, sneller doorstromen naar de Wsnp. Daarbij blijft het doel van de goede trouw-toets overeind; de 'niet-willer'/malafide schuldenaar krijgt nog steeds geen toegang tot de Wsnp. Binnen de genoemde twee jaar blijft een hardheidsclausule van toepassing. Het uitgangspunt is dan wel dat de hardheidsclausule in beginsel niet zal worden toegepast en schuldeisers in hoger beroep kunnen tegen toelating van de schuldenaren met een beroep op de hardheidsclausule.

Daarnaast wil de minister voor Rechtsbescherming de afwijzingsgrond betreffende de tienjaartermijn facultatief maken. Die maatregel zorgt ervoor dat schuldenaren niet per definitie worden afgewezen als zij binnen tien jaar opnieuw een toelatingsverzoek indienen. De rechter krijgt de mogelijkheid om schuldenaren die buiten hun schuld – bijvoorbeeld als gevolg van een economische crisis – binnen tien jaar opnieuw in de financiële problemen komen, opnieuw toe te laten. Hetzelfde geldt voor schuldenaren die een eerder traject niet hebben kunnen afmaken, maar daartoe nu wel in staat worden geacht.

Vanwege de toegenomen urgentie op het voorkomen en oplossen van problematische schulden heeft de minister voor Rechtsbescherming het voornemen om nog dit jaar een wetsvoorstel in consultatie te geven.