

Vergaderjaar 2008–2009

## 31 700 VI

## Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2009

### Nr. 109

### VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 maart 2009

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Justitie naar aanleiding van de brief van 27 oktober 2008 inzake de Vierde monitor Wet schuldsanering natuurlijke personen (31 700 VI/24 515, nr. 11). De minister van Justitie heeft deze vragen beantwoord bij brief van 12 maart 2009. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

De adjunct-griffier van de commissie,  
Van Doorn

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Krom (VVD), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA), Anker (CU), Heemelaar (GL) en Vacature (algemeen).  
Plv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Smeets (PvdA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Vacature (SP), De Vries (CDA), Weekers (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Vacature (SP), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Slob (CU), Vacature (GL) en Halsema (GL).

## I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN DE FRACTIES

### Vragen en opmerkingen van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister van Justitie inzake de vierde meting Monitor Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Zij zien een aantal constatering en trends die hen zorgen baren. Tegelijkertijd acht de minister het nog te vroeg om conclusies te trekken. Waarop is de verwachting van de minister gebaseerd dat de eerstvolgende monitor over een paar maanden wél inzicht zal geven in de effecten van de wetswijzigingen? Kan de minister toezeggen dat in het voorjaar 2009 wél beleidsmaatregelen en wetswijzigingen worden aangekondigd die de werking van de Wsnp ten goede komen?

De leden van de CDA-fractie lezen in de monitor dat het bieden van een schone lei, één van de doelstellingen van de Wsnp, al gedurende een aantal jaren in ongeveer 70% van de gevallen wordt gerealiseerd. Heeft de minister nog de ambitie dit percentage in de toekomst te verhogen?

De leden van de CDA-fractie hebben vraagtekens over het profiel van de schuldenaar. Het valt deze leden op dat een groot deel van de schuldenaren alleenstaand(e) ouders zijn. Heeft de minister contact met collega-bewindspersonen om deze trend te keren? Zo ja, met welke bewindspersonen en aan welke oplossingsrichting denken zij?

Deze leden baart het relatief grote aantal allochtonen zorgen. Heeft de minister contact met collega-bewindspersonen om deze ontwikkeling te keren? Zo ja, met welke bewindspersonen en aan welke oplossingsrichting denken zij?

De leden van de CDA-fractie constateren met enige zorg dat slechts 22% procent van de mensen betaald werk heeft gevonden gedurende de Wsnp. Heeft de minister contact met collega-bewindspersonen om dit percentage te verhogen? Zo ja, met welke bewindspersonen en aan welke oplossingsrichting denken zij?

De aan het woord zijnde leden constateren dat de minister zich voornog geen zorgen maakt over de bewindvoerderscapaciteit, hoewel het aantal bewindvoerders behoorlijk is gedaald. Maakt de minister zich zelfs geen zorgen dat als deze trend zich doorzet en in de nabije toekomst wel degelijk sprake kan zijn van een tekort? Welke maatregelen overweegt de minister om de pool van bewindvoerders weer op peil te brengen?

De leden van de CDA-fractie lezen in de monitor dat dezelfde rechtbanken die 2005 een hoog of laag percentage afwijzingen van verzoeken om toelating tot de Wsnp hadden, dat in 2008 ook hadden. Hoe verklaart de minister deze verschillen? Is de constatering juist dat het ene arrondissement strengere eisen tot toelating hanteert dan andere arrondissementen? Acht de minister deze verschillen wenselijk?

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de televisieuitzending van Zembla van zondag 16 november 2008 over professionele bewindvoeringen. Mede naar aanleiding daarvan hebben genoemde leden behoefte aan een uitgebreide reactie van de Minister. Kan de minister in de beantwoording in ieder geval ingaan op de volgende punten:

- hoe is het veld van professionele bewindvoerders, beschermingsbewindvoerders, inkomensbeheerders en curatoren georganiseerd?
- hoe zijn de wettelijke vereisten geregeld om deze taken uit te mogen voeren?
- hoe is het wettelijk toezicht geregeld op deze groepen en acht de minister dit voldoende?
- welke wetswijzigingen overweegt de minister of zijn momenteel in voorbereiding?

### **Vragen en opmerkingen van de PvdA-fractie**

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de vierde meting Monitor Wsnp en de brief van de minister van Justitie daarover. Zij hebben naar aanleiding van de brief en monitor enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de brief van de minister van Justitie dat wordt gesproken van een «schone lei». Graag willen de leden van de PvdA-fractie vernemen of met een schone lei ook wordt bedoeld dat er geen sprake (meer) is van schulden in de zin van boetes. In hoeverre kan sprake zijn dat er nog boetes dan wel andere schulden openstaan indien wordt gesproken van een «schone lei»?

In de brief en de monitor wordt geconstateerd dat er een terugloop is van de instroom in de Wsnp, onder meer door een effectieve wetwijziging. De leden van de PvdA-fractie juichen dit toe. Daarentegen constateren zij dat er trends ter zake het profiel van de schuldenaar aanhouden. Het aandeel alleenstaanden, eenoudergezinnen en het aandeel vijftigplussers blijft stijgen. Heeft de minister zicht op wat de oorzaken zijn van de stijging van het aandeel van deze groepen in de Wsnp, zo vragen deze leden. Kan de minister aangeven of er ook (ex-)schuldenaren terugvallen in een schuldhulpverleningstraject, met inbegrip van de Wsnp, zo vragen deze leden. Wordt in dit verband in het schuldhulpverleningstraject, met inbegrip van de Wsnp, voldoende rekening gehouden met (eventuele) achterliggende problemen van de schuldenaar, bijvoorbeeld verslavingsproblemen of psychische problemen?

Deze leden constateren dat uit de brief en de monitor volgt dat er een nieuwe werkwijze schuldhulpverlening in 2007 is vastgesteld en gefaseerd wordt ingevoerd bij alle leden van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet. Op 1 januari 2010 moeten alle leden met de nieuwe methode werken. Kan al worden aangegeven welke effecten de schuldhulpverlening nieuwe stijl zal hebben op de instroom van de schuldenaren in de Wsnp? Kan de minister in dit verband een prognose geven van de daling van de instroom in de Wsnp?

De leden van de PvdA-fractie wijzen op de brief van 15 september 2008 (kamerstuk 24 515, nr. 140) waarin de regering de mogelijkheden om een breed moratorium in te stellen heeft aangekondigd, zodat crediteuren verplicht zijn tijdelijk hun invorderingsmaatregelen te staken te onderzoeken. In hoeverre is een breed in te stellen moratorium haalbaar, gelet op de rechten van een schuldeiser? Deze leden vragen of bij het onderzoek zal worden betrokken of er een vereenvoudiging van de aanvraag om over te gaan tot het instellen van een moratorium kan plaatsvinden. Deze leden hebben namelijk vernomen dat een dergelijke aanvraag wordt omgeven met veel papierwerk.

### **Vragen en opmerkingen van de SP-fractie**

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de vierde meting Monitor Wsnp. Zij maken graag van de gelegenheid gebruik enige vragen te stellen en opmerkingen te maken.

Deze leden vragen allereerst naar de stand van zaken met betrekking tot het voorontwerp Insolventiewet. Wanneer zal dit wetsvoorstel naar verwachting worden ingediend?

De leden van de SP-fractie vragen een verklaring voor de langzame maar gestage groei van het aantal uitgesproken schuldsaneringen de afgelopen jaren en de sterker waarneembare stijging van het aantal lopende zaken. Is de schuldenproblematiek toegenomen, of is de verklaring dat er eerder gebruik wordt gemaakt van de schuldsaneringsregeling? Kan dit worden geschat of onderzocht?

De aan het woord zijnde leden vragen de minister of hij tevreden is met

een slagingspercentage van een aandeel schone leien van net iets onder de 70%. Zijn er op dit moment initiatieven dit percentage en dus de slagingskans van de schuldsanering te laten stijgen?

De leden van de SP-fractie begrijpen dat het moeilijk is nu al wat te zeggen over de effectiviteit van de wijzigingen in de Wsnp die per 1 januari 2008 zijn ingegaan. Toch vragen zij of de indruk bestaat dat de twee nieuwe wettelijke middelen, namelijk het dwangakkoord (waarbij een of meer schuldeisers gedwongen kunnen worden mee te werken) en het moratorium (een voorlopige voorziening bij bedreigende zaken), nu enigszins werken zoals beoogd was. Is men in de rechtspraak voldoende bekend met deze nieuwe middelen?

Wat vindt de minister van het feit dat er veel bewindvoerders zijn (waaronder opvallend veel advocaten) die geen huisbezoek afleggen bij de schuldenaar en daar ook lang niet allemaal het belang van inzien. Baart dit hem geen zorgen? Ziet hij mogelijkheden dit belang, waaronder vooral ook het contact tussen de bewindvoerder en de schuldenaar en het feit dat de bewindvoerder zich een beeld kan vormen van de leefsituatie van de schuldenaar, onder de aandacht van de bewindvoerders te brengen?

De leden van de SP-fractie vragen of de minister van mening is dat het toezicht op de bewindvoerders momenteel goed geregeld is. Uit de praktijk horen de leden signalen dat er veel mis gaat en dat er nauwelijks mogelijkheden zijn hierover adequaat beklag te doen. Ziet de minister mogelijkheden het toezicht te versterken? Zijn de huidige kwaliteitseisen voldoende en geeft de periodieke audit voldoende toezichtmogelijkheden? Hoe vaak wordt een bewindvoerder gemiddeld ge-audit? Hoe beoordeelt de minister het feit dat het aantal advocaten onder de actieve bewindvoerders is gedaald? Is dit een positieve ontwikkeling? Hoe beoordeelt hij de verschillen in opleiding tussen de advocaat-bewindvoerder en de bewindvoerder die geen advocaat is? Is het toezicht op de advocaat-bewindvoerder eenvoudiger dan op de niet-advocaat?

De leden van de SP-fractie vragen de minister of hij bekend is met de signalen dat de schuldhulpverlener in enkele gevallen de situatie alleen maar erger heeft gemaakt (door toedoen of nalaten) en dat na de schuldhulp de schulden groter zijn geworden. Hoe wordt er in een dergelijk geval gehandeld? Indien de bewindvoerder bijvoorbeeld een rekening te laat betaalt waardoor schade ontstaat en de vordering oploopt, wie betaalt dan deze schade?

De leden van de SP-fractie horen uit de praktijk signalen dat er een grote groep onder bewind te stellen personen is, die niet eenvoudig bemiddelbaar is voor een bewindvoerder. Die doelgroep is voor de «concurrerende» bewindvoerder niet aantrekkelijk, terwijl het van evident belang is dat ook bewind wordt gevoerd over bijvoorbeeld daklozen, draaideur-criminelen en andere personen waarvan de ervaring leert dat er problemen zijn met het tijdig betalen van rekeningen. Wie neemt op dit moment deze sociale taak op zich? Wat vindt de minister van de suggestie deze moeilijke doelgroep bij de gerechtsdeurwaarders onder bewind te stellen? Kan de minister eveneens reageren op de suggestie dat bewind door het Bureau Financieel Toezicht te laten controleren?

De leden van de SP-fractie lezen dat als één van de belangrijke wijzigingen in de Wsnp de strengere selectie aan de voorkant wordt genoemd. De leden van de SP-fractie vragen of bekend is wat er precies gebeurt met de mensen die niet worden toegelaten tot de Wsnp, al dan niet als gevolg van de strengere selectie aan de voorkant. Zo nee, kan dit worden onderzocht? Is de veronderstelling uitgekomen dat het minnelijk traject meer gebruikt zou gaan worden?

De leden van de SP-fractie vragen of minnelijke trajecten momenteel grotendeels goed verlopen. Zijn er veel schuldeisers die dwars liggen? Wekt het Centraal Justitieel Incasso Bureau momenteel voldoende mee aan het minnelijke traject?

De leden van de SP-fractie horen uit de praktijk klachten van mensen die

in de Wsnp zitten dat er bij veel instanties (ook bij de overheid zelf) uitgegaan wordt van hun bruto-inkomen, dus het inkomen van vóór het vrij te laten bedrag. Na belastingen en premies kunnen zij soms in een nadeliger positie terecht komen, dan iemand die een lager bruto-inkomen heeft. Ook kan het zijn dat mensen op grond van hun fiscaal jaarinkomen niet in aanmerking komen voor bepaalde (gemeentelijke) voorzieningen, waarvoor zij op grond van hun «vrij te laten bedrag» wel in aanmerking zouden komen. Kent de minister deze signalen en zijn deze juist? Als dat zo is, welke oplossingen ziet hij voor deze situatie?

### **Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de vierde meting monitor Wsnp en de stand van zaken aangaande de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wsnp. Zij zijn met de minister van mening dat de volgende monitor een beter inzicht zal geven, maar hebben toch enkele vragen.

Deze leden merken op dat de groep schuldenaren die worden geholpen door de Wsnp van 3 600 in 2002 tot 8 600 in 2007 is gestegen. Kan de minister inzichtelijk maken of deze toename wordt veroorzaakt door een groter bereik en stijgende instroom onder een redelijke constante groep schuldenaren óf dat de toename wordt veroorzaakt door een explosieve stijging van het aantal schuldenaren? Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een toelichting op dit punt.

De leden van de VVD-fractie lezen in de brief van de minister dat met het oog op het opvallend hoge percentage verzoeken om een dwangakkoord dat wordt ingetrokken voor de insolventierechter zich daarover uitspreekt (ca. 50%), dat in die gevallen waarschijnlijk alsnog minnelijke oplossing wordt gevonden. Deze leden merken op dat de minister niet overtuigd lijkt van het realiseren van het beoogde «stok-achter-de-deur»-effect. Kan de minister deze terughoudendheid bij het volgen van de conclusie van de onderzoekers toelichten? Acht de minister op dit punt nader onderzoek noodzakelijk? Zo nee, waarom niet?

De aan woord zijnde leden constateren dat de werkloosheid onder de schuldenaren gedurende en na afloop van het Wsnp-traject nog erg hoog is. Na afloop heeft 22% tijdelijk werk. Is de minister voornemens, samen met de minister voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maatregelen te treffen om dit percentage te verhogen? Zo ja, welke maatregelen worden overwogen? Zo nee, waarom niet?

## **II. REACTIE VAN DE MINISTER**

De brief die ik op 27 oktober 2008 zond omtrent de vierde meting in de Monitor Wet Schuldsanering natuurlijke personen (TK 2008–2009, 31 700 VI en 24 515, nr. 11) heeft geleid tot een aantal vragen bij de Vaste Kamercommissie, die ik in het hiernavolgende beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vragen waarop de verwachting gebaseerd is, uitgesproken in de begeleidende brief bij de vierde meting Monitor Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) dat de vijfde Monitor de Wsnp een beter inzicht zal geven in de effecten van de wetswijziging. Deze verwachting is gebaseerd op het feit dat voor die vijfde Monitor de Wsnp-cijfers over het gehele jaar 2008 beschikbaar zullen zijn, en dat daarnaast het voornemen bestaat om gegevens over ontwikkelingen in het minnelijk traject bij de schuldhulpverlening te verzamelen. Nu de wetswijziging per 1 januari 2008 met de artikelen 287a en b Faillissementswet ook een tweetal instrumenten aan het minnelijke traject heeft toegevoegd, moet ook dat effect van de wetswijziging beter in kaart worden gebracht. Afhan-

kelijk van de uitkomsten van dat onderzoek, dat medio 2009 gereed zal zijn, zal worden gezien of aanvullende maatregelen geboden zijn. De leden van de CDA-fractie en van de SP-fractie constateren dat uit de opeenvolgende monitoren blijkt dat het verkrijgen van een schone lei door de schuldenaar in ongeveer 70% van de gevallen wordt gerealiseerd. De daaraan gekoppelde vraag, of dit percentage overeenkomt met de oorspronkelijke doelstelling van de wetgever, laat zich niet beantwoorden nu op dat punt geen concrete doelstelling is geformuleerd. Een concrete voorspelling is wel gemaakt ten aanzien van de jaarlijkse instroom, die in 1997 geschat werd op 12 000. Dat 70% van het aantal toegelaten verzoekers na gemiddeld drie jaren schuldsaneringsprocedure in de ogen van de rechter de schone lei verdient, acht ik een goed resultaat. De kans op slagen of falen is in hoge mate afhankelijk van de inspanningen van de schuldenaar zelf, die de schone lei van artikel 358 van de Faillissementswet als het ware moet «verdienen». De schone lei is bestemd voor wie zich aan alle schuldsaneringsverplichtingen weet te houden, waaronder het niet maken van nieuwe bovenmatige schulden, het maximaal afbetalen ten behoeve van de schuldeisers op de bestaande schulden, en het juist en volledig informeren van de bewindvoerder. Het slagingspercentage van ruim 70% zegt in mijn ogen ook iets over het toelatingsbeleid dat door de rechter wordt gehanteerd. Indien veel verzoekers tot de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen toegelaten zouden worden die daar om allerlei redenen niet in thuis zouden horen, dan zou het percentage schone lei niet op dat relatief hoge stabiele niveau liggen. Het vasthouden van dit niveau – zeven op de tien verzoekschriften leiden tot een schuldenvrije toekomst – is al een serieuze opgave. Of dat zal lukken is sterk afhankelijk van de mate waarin schuldenaren de verplichtingen die voortvloeien uit de schuldsaneringsregeling zullen nakomen, en van de wijze waarop de rechter hun gedragingen waardeert. Een ambitie om dit percentage in de toekomst te verhogen spreek ik daarom niet uit. Van een percentage uitval zal vermoedelijk altijd sprake blijven, omdat niet iedereen die toegelaten wordt ook in staat en bereid is om de schuldsaneringsverplichtingen na te komen. Hier geldt het adagium «voor wat hoort wat»: de maximale inspanning die van de schuldenaar mag worden verwacht is de keerzijde van de aanspraak op een omzetting van de restant schulden in natuurlijke verbintenissen. Wel merk ik op dat door de gewijzigde toelatingseisen verwacht kan worden dat schuldenaren vaker dan voorheen «saneringsrijp» zijn en dat daarmee op zichzelf de kans toeneemt dat zij de eindstreep van de schone lei ook zullen behalen. Of die kans verwezenlijkt zal worden, zal zoals gezegd moeten blijken uit de vijfde Monitor Wsnp.

De leden van de CDA-fractie is opgevallen dat bij het profiel van de schuldenaar in de schuldsaneringsregeling een groot deel van de schuldenaren alleenstaand(e) ouders of allochtonen zijn en vragen of hier maatregelen worden genomen, eventueel met collega-bewindspersonen, om deze trend te keren. Een belangrijke doelstelling van dit kabinet is om de participatie van burgers te bevorderen. Dit kabinet heeft daarom een groot aantal maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie te vergroten. Het kabinet heeft geconstateerd dat schulden een belemmerende factor zijn voor (arbeids)participatie; een belangrijke reden om ook extra te investeren in maatregelen die de participatie bevorderen van burgers die kampen met een problematische schuldenlast. In de afgelopen periode heeft het kabinet voor een aanpak gekozen die gericht is op de hele keten rondom schuldenproblematiek: het verbeteren van de financiële bewustwording van burgers, het voorkomen van overkreditering, het bevorderen van vroegsignalering en samenwerking en het verbeteren van de effectiviteit en de kwaliteit van schuldhulpverlening. Als recent voorbeeld kan worden genoemd de nieuwe verplichte waarschuwing voor kredietreclames op televisie, radio, internet en in de gedrukte media. Deze

waarschuwingsplicht zal per 1 april 2009 worden opgenomen in artikel 53 lid 8 van het Besluit gedragstoezicht Financiële Ondernemingen Wft. Op de naleving van deze maatregel van preventieve aard zal worden toegezien door de Autoriteit Financiële Markten. De Tweede Kamer heeft over de samenhangende aanpak van de schuldenproblematiek enkele voortgangsrapportages ontvangen, voor het laatst bij brief van 15 september 2008 (Kamerstukken II, 2007–2008, 24 515, nrs. 119, 124 en 140).

Het profiel van de schuldenaar is, zoals de leden van de CDA-fractie terecht signaleren, een belangrijk gegeven. Inzicht in de omvang en de achtergrondkenmerken van huishoudens is gewenst om drempels voor een volwaardige participatie te voorkomen of weg te nemen. Daartoe is onlangs door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de monitor betalingsachterstanden naar de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II, 2008–2009, 24 515, nr. 143). Uit dit onderzoek blijkt dat sommige groepen vaker betalingsachterstanden hebben dan anderen. Zo hebben mensen die niet werken, alleenstaande ouders en allochtonen betalingsachterstanden dan gemiddeld. Met een verdiepend onderzoek dat in juli 2009 afgerond wordt, kan worden vastgesteld hoeveel mensen kampen met problematische schulden. Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek worden zo nodig aanvullende maatregelen genomen. Het kabinetsbeleid is erop gericht om de (inkomens)positie van kwetsbare groepen te versterken en maatregelen te nemen om het niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen tegen te gaan. In deze kabinetsperiode is voor het beleid rondom armoede- en schuldenproblematiek Euro 350 mln extra uitgetrokken. Voor huishoudens met een laag inkomen en kinderen heeft het kabinet een aantal extra maatregelen genomen zoals per 1 januari 2009 een kindgebonden budget, waardoor gezinnen met lage en middeninkomens met meer dan één kind er fors op vooruit gaan en is de inkomensafhankelijke combinatiekorting ingevoerd. Werkende alleenstaande ouders en tweeverdienershuishoudens met kinderen gaan er daardoor op vooruit.

De leden van de CDA-fractie alsmede van de VVD-fractie constateren dat 22% procent van de mensen betaald werk heeft gevonden gedurende de schuldsaneringsprocedure. Zij vragen of maatregelen worden ondernomen om dat percentage te verhogen. Toegegeven kan worden dat het werkloosheidspercentage onder de schuldenaren gedurende en na afloop van het Wsnp-traject op zichzelf genomen hoog is, althans hoger dan gemiddeld. Daar staat tegenover dat in de onderzochte periode (de jaren 2000 tot en met 2005) het aantal werkelozen bijna verdubbelde van 250 000 tot 483 000, en dat het tegen die maatschappelijke achtergrond bijzonder is dat juist in deze problematische doelgroep – en juist tijdens dit wettelijke regime van drie jaar maximaal aflossen ten behoeve van de schuldeisers – ruim een op de vijf schuldenaren naar betaald werk wordt toegeleid. De strenge arbeidsen sollicitatieplicht zoals geformuleerd in paragraaf 16 van de rechterlijke beleidsrichtlijnen Wsnp bevat een sterke prikkel in die richting. Deze strikte plicht gold pas met de komst van de vernieuwde Recofa-richtlijnen vanaf oktober 2005, want in de beginjaren van de Wsnp werd minder de nadruk gelegd op het zoeken en behouden van betaald werk. De onderzochte periode had dus betrekking op een situatie zonder de steun van deze strengere arbeids- en sollicitatieplicht. Belangrijker nog is dat een met goed gevolg volbrachte schuldsaneringsprocedure ertoe leidt dat de restant schuldenlast bij rechterlijk vonnis wordt kwijtgescholden, althans niet meer rechtens invorderbaar is. Daarmee wordt een hoge drempel voor maatschappelijk functioneren weggenomen. Het bieden van dat perspectief acht ik de beste manier om weer volwaardig te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Wat de uitstroom betreft tijdens en na afloop van de minnelijke schuldhulp vanuit

een situatie van ernstige schuldenproblematiek naar al dan niet betaald werk zijn geen gegevens voorhanden.

Over de maatregelen die het kabinet heeft genomen om de participatie van burgers te bevorderen, is hiervoor al het een en ander opgemerkt. Specifiek in relatie tot de schuldenproblematiek kan nog worden toegevoegd dat er op grond van de afspraken in het Bestuursakkoord Rijk-gemeenten verkend wordt op welke wijze de schuldhulpverlening meer activerend kan worden ingezet, zodat het re-integratie- en het schulden-traject elkaar versterken.

De leden van de CDA-fractie signaleren dat het aantal bewindvoerders is gedaald en vragen zich af of dat geen zorgen zou moeten baren. De daling van het aantal bewindvoerders is vooral een optische trend. Het CBS is in overleg met de opdrachtgever (de Raad voor Rechtsbijstand) overgestapt van gegevens over alle ingeschreven bewindvoerders naar gegevens over actieve bewindvoerders. Dit maakt de data weliswaar voor deze editie moeilijker te vergelijken met voorgaande jaren, maar geeft wel een zuiverder beeld van de daadwerkelijke bewindvoerdercapaciteit en de caseload per bewindvoerder. Daarnaast heeft de Raad voor Rechtsbijstand, die het bewindvoerderregister beheert, in 2007 het register opgeschoond en procedures ontwikkeld om het schoon te houden. Het feitelijke aantal beschikbare bewindvoerders is stabiel en meer dan voldoende. De gemiddelde caseload ligt ver onder het maximale aantal zaken dat als vuistregel door Recofa en Raad voor Rechtsbijstand wordt gehanteerd. De trend van een dalende bewindvoerdercapaciteit doet zich volgens de meest actuele cijfers ook begin 2009 voor. Deze trend heeft alles te maken met de wetwijziging Wsnp per 1 januari 2008 en wijzigingen in het minnelijk traject, waarna het aantal nieuwe schuldsaneringszaken landelijk met circa 40% ten opzichte van de voorgaande jaren daalde. Met andere woorden: er zijn weliswaar minder actieve bewindvoerders, maar er is een duidelijk en vanzelfsprekend verband met het verminderde aantal zaken. Mocht het bijvoorbeeld als gevolg van een economische terugval komen tot een groeiende vraag naar bewindvoerders, dan zit er nog veel rek in de bestaande capaciteit. Ook heeft de Raad voor Rechtsbijstand de mogelijkheid extra basisopleidingen te organiseren waardoor het aanbod van professionele bewindvoerders op relatief korte termijn een impuls kan krijgen. Mochten er in de toekomst tekorten ontstaan aan professionele bewindvoerders, dan vormt de advocatuur een geschikte buffer om knelpunten op te vangen.

De leden van de CDA-fractie lezen in de monitor dat rechtbanken die in 2005 een hoog of laag percentage afwijzingen van verzoeken om toelating tot de Wsnp hadden, dat in 2008 ook hadden, en vragen hoe dat te verklaren is. Deze overeenstemmende percentages duiden op een consistent beleid van de betreffende rechtbank: binnen hetzelfde arrondissement bestaat kennelijk door de jaren heen geen sterk wisselende rechtspraak ten aanzien van de toelating tot de Wsnp. Deze wettelijke toelatingseisen zijn opgenomen in artikel 288 Faillissementswet. Met ingang van 1 januari 2008 zijn deze eisen gewijzigd en laten minder discretionaire beslissingsruimte aan de rechter. Hiermee is de verwachting gerechtvaardigd dat de marges van interpretatie bij artikel 288 Faillissementswet smaller zullen worden. Onvermijdelijk blijft dat in het ene arrondissement andere accenten worden gelegd bij het toelatingsbeleid dan in het andere arrondissement. Het gaat ook niet uitsluitend om de juridische uitleg van artikel 288 Fw. Meestal ligt aan een uiteenlopend beleid per arrondissement ook een verschillende lokale situatie ten grondslag, bijvoorbeeld in de wijze waarop het minnelijke traject van schuldhulpverlening georganiseerd is. Van groot belang is ook de samenstelling van de doelgroep die de Wsnp aanvraagt en de aard van de lokale schuldenproblematiek. Al te grote verschillen zijn uiteraard niet wenselijk.



De daarmee gepaard gaande rechtsonzekerheid wordt deels ondervangen door de uniformerende werking van het hoger beroep of cassatie. Schuldenaren die naar hun mening ten onrechte de toegang tot de wettelijke schuldsaneringsregeling wordt ontzegd, kunnen een afwijzend vonnis aan het gerechtshof ter toetsing voorleggen. Een uiteenlopend toelatingsbeleid wordt echter vooral ook tegengegaan door de werking van de Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen. Deze richtlijnen van rechterlijk beleid zijn per 1 januari 2008 aangepast aan de nieuwe wet, en dragen bij aan verdere normering en rechtszekerheid op veel deelterreinen. Een kernonderwerp daarbij is het toelatingsbeleid zoals geformuleerd in deelrichtlijn nr. 7. Deze beleidsregel geeft een nadere invulling aan het criterium van de goede trouw van de schuldenaar.

De leden van de CDA-fractie vragen om een uitgebreid antwoord van de Minister op een viertal vragen over het beschermingsbewind.

- A. hoe is het veld van professionele bewindvoerders, beschermingsbewindvoerders, inkomensbeheerders en curatoren georganiseerd? Het bewind uit hoofde van de schuldsaneringsregeling, dat onderwerp is van de vijfde Monitor Wsnp, moet goed worden onderscheiden van het bewind uit hoofde van Boek 1 Burgerlijk Wetboek waar het hier om gaat. Indien een meerderjarige als gevolg van zijn lichamelijke of geestelijke toestand tijdelijk of duurzaam niet in staat is om zelf zijn vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen, kan de kantonrechter een bewind instellen over een of meer van de goederen die deze persoon toebehoren of zullen toebehoren. De instelling van dit bewind kan worden verzocht door de rechthebbende zelf, maar ook door zijn echtgenoot of geregistreerde partner, dan wel een andere levensgezel, of zijn bloedverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot en met de vierde graad. Ook een voogd, mentor of curator of het openbaar ministerie kunnen het verzoek om beschermingsbewind doen. De kantonrechter heeft benoemingsvrijheid. Tot beschermingsbewindvoerder kunnen worden benoemd personen uit de familie- en vriendenkring, maar ook personen of instanties die het beschermingsbewind als een professionele werkzaamheid uitvoeren.

- B. hoe zijn de wettelijke vereisten geregeld om deze taken uit te mogen voeren?

In de Aanbevelingen meerderjarigenbewind van het LOK (Landelijk Overleg Kantonrechters) wordt een uitdrukkelijke voorkeur uitgesproken voor bij de Branchevereniging aangesloten bewindvoerders. Deze Branchevereniging van Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI) hanteert een kwaliteitsreglement. Dit reglement bevat eisen inzake de toetreding van nieuwe leden, zoals de overlegging van een bedrijfsplan, maar vooral ook in kwaliteitseisen, zoals omtrent de bereikbaarheid, de minimaal aanwezige kennis en vaardigheden, de financiële werkprocessen en de waarborgen voor de continuïteit van de organisatie. Het reglement voorziet daarnaast in integriteitseisen met betrekking tot de leden van de Branchevereniging en hun personeel. Onderdeel van de kwaliteitseisen is verder dat er een strikte scheiding dient te zijn tussen cliëntgelden en gelden van de organisatie, dat een audit verplicht is ter gelegenheid van de toetreding alsmede een jaarlijkse externe accountantscontrole.

- C. hoe is het wettelijk toezicht geregeld op deze groepen en acht de minister dit voldoende?

Het toezicht op het beschermingsbewind van de bewindvoerder berust bij de kantonrechter. Dit toezicht betreft op grond van artikel 1:441 BW met name de toelaatbaarheid van uitgaven («beschikkingshandelingen») ten behoeve van de rechthebbende. Daarnaast toetst de kantonrechter de rekening en verantwoording van de beschermingsbewindvoerder. Daarbij worden de Aanbevelingen van het Landelijk Overleg van Kantonvoorzitters (LOK) als uitgangspunt gehanteerd. Er wordt

naar gestreefd om tijdig te rappelleren indien een bewindvoerder zijn schriftelijke verantwoording niet heeft ingestuurd. Deze periodieke verantwoordingsplicht is aangescherpt. Tegenwoordig wordt door de kantonrechter ook bij relatief kleine vermogens standaard één keer per jaar verantwoording over het afgelopen kalenderjaar gevraagd. Het toezicht omvat niet de bedrijfseconomische processen van de bewindvoerder; daartoe zijn de kantonrechter en de griffie ook niet toegerust. Daar staat tegenover dat het kwaliteitsreglement van de BPBI in een jaarlijkse accountantscontrole voorziet.

Bij de benoeming wordt de aspirant-bewindvoerder opgeroepen. Als deze persoon niet eerder bewindvoerder is geweest, wordt hij op de zitting gewezen op de verantwoordingsplicht en op de verplichting tot het vragen van machtiging vooraf voor bepaalde handelingen. Een bewindvoerder wordt opgeroepen indien hij of zij na herhaald rappelleren geen verantwoording aflegt. Ook wordt een bewindvoerder opgeroepen als diens schriftelijke reactie op een klacht over het beheer naar het oordeel van de kantonrechter niet bevredigend was. De eigenlijke controle op het beheer vindt plaats bij de beoordeling van de verzoeken om machtiging voor bepaalde handelingen, bij voorbeeld het doen van een schenking of de verkoop van onroerend goed. Als uiterste toezichtsmiddel kan de kantonrechter op grond van artikel 448 Boek 1 BW de bewindvoerder ontslaan wegens «gewichtige redenen». Een gewichtige reden is bijvoorbeeld het voeren van een nalatige of malafide bewindvoering. Dit zal blijken uit het verrichten van handelingen zonder voorafgaande machtiging van de kantonrechter en uit benadeling van de rechthebbende.

- D. welke wetswijzigingen overweegt de minister of zijn momenteel in voorbereiding?

Een wetsvoorstel is thans in voorbereiding tot wijziging van de huidige regeling van het beschermingsbewind van Boek 1 BW. Aanvullend op de bestaande wettelijke voorschriften zoals die omtrent de beoordeling door de kantonrechter van de geschiktheid van de te benoemen bewindvoerder en de verplichting van de bewindvoerder een aparte bankrekening voor iedere rechthebbende te openen, zullen nog andere voorzieningen worden opgenomen. Daarbij gaat het onder andere om een aanscherping van de benoemingseisen voor professionele bewindvoerders. Om voor benoeming in aanmerking te kunnen komen dient voortaan de bedrijfsvoering van iedere te benoemen professionele bewindvoerder zonder uitzondering aan nader te formuleren kwaliteitseisen te voldoen. Door middel van een jaarlijkse accountantscontrole wordt een adequaat toezicht gegarandeerd. Het wetsvoorstel zal een wettelijke grondslag bevatten waardoor bij algemene maatregel van bestuur kwaliteitseisen zullen kunnen worden gesteld aan alle bewindvoerders die niet afkomstig zijn uit de directe familiekring van de onderbewindgestelde.

De leden van de PvdA-fractie vragen of met een schone lei ook wordt bedoeld dat er geen sprake (meer) is van schulden in de zin van boetes. Een dergelijke algemene conclusie kan niet worden getrokken, omdat de schone lei zoals die sinds de wetswijziging van 1 januari 2008 opnieuw is geformuleerd in artikel 358 van de Faillissementswet zich niet uitstrekt tot alle vorderingen met een strafrechtelijke herkomst. In het vierde lid van artikel 358 Fw wordt immers een viertal vorderingen expliciet uitgezonderd van het door de rechter toe te kennen rechtsgevolg dat de restantschulden worden omgezet in natuurlijke verbintenissen. Het gaat daarbij ten eerste om vorderingen die voortvloeien uit een in kracht van gewijsde gegane strafrechtelijke veroordeling tot betaling van een geldboete als bedoeld in artikel 9 lid 1 sub 4 van het Wetboek van Strafrecht; ten tweede om vorderingen die voortvloeien uit een in kracht van gewijsde gegane strafrechtelijke veroordeling tot betaling van een geldbedrag ter ontne-

ming van wederrechtelijk verkregen voordeel als bedoeld in artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht; ten derde om vorderingen die voortvloeien uit een in kracht van gewijsde gegane strafrechtelijke veroordeling tot betaling van een geldbedrag ten behoeve van het slachtoffer als bedoeld in artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht; en ten vierde om vorderingen die voortvloeien uit een in kracht van gewijsde gegane strafrechtelijke veroordeling tot betaling van een schadevergoeding aan een benadeelde partij als bedoeld in artikel 51a van het Wetboek van Strafvordering.

De schuldenaar zal overigens in zijn schuldsaneringsverzoek altijd aannemelijk moeten maken dat hij ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van de schulden te goeder trouw is geweest in de vijf jaar voorafgaand aan indiening van het verzoek. Wie als onderdeel van de schuldenlast een aantal strafrechtelijke schulden op zijn naam heeft staan, zal doorgaans zeer kritisch worden bejegend door de rechter ter gelegenheid van de toelatingstoets van artikel 288 Faillissementswet. Een onherroepelijke veroordeling ten aanzien van de vier typen schulden zoals hiervoor omschreven staat zelfs aan toelating in de weg, indien die veroordeling binnen vijf jaar voor indiening van het schuldsaneringsverzoek onherroepelijk is geworden.

In de Monitor wordt geconstateerd, aldus de leden van de PvdA-fractie, dat er een terugloop is van de instroom in de Wsnp, onder meer door een effectieve wetwijziging, hetgeen deze leden toejuichen. Daarentegen blijft het aandeel alleenstaanden, eenoudergezinnen en het aandeel vijftigplussers stijgen. De oorzaken van de geleidelijke stijging van het aandeel van deze afzonderlijke doelgroepen op wie de schuldsaneringsregeling van toepassing is verklaard zijn in de Monitor niet nader onderzocht. Bekend is dat het aandeel van deze groepen binnen de gehele bevolking stijgt, en daarmee is het niet verbazend dat dat ook binnen het kader van de schuldsaneringsprocedure het geval is. Het monitoronderzoek heeft zijn begrenzingen: niet onderzocht worden mogelijke oorzaken van mutaties in de samenstelling van de doelgroep. Er ligt weliswaar een relatie met de koopkrachtontwikkeling van de verschillende doelgroepen – overigens niet alleen op minimumniveau maar ook daarboven, nu de toelating tot de Wsnp geen inkomensvereiste kent – maar ook is het bestedingspatroon van de verschillende bevolkingsgroepen relevant en de mate waarin zij in staat zijn om betaalde arbeid te verrichten of een ander toekomstperspectief hebben. Al deze correlaties zijn dermate complex en samenhangend, dat die niet per bevolkingsgroep kunnen worden onderzocht in het kader van deze specifieke Monitor Wsnp.

Of en zo ja hoeveel schuldenaren terugvallen in een schuldhulpverleningstraject wordt niet geregistreerd. De Monitor Wsnp heeft betrekking op de gegevens die beschikbaar komen in het wettelijke traject. Aannemelijk is dat door de wijzigingen die de NVVK vanaf 1 januari 2008 heeft doorgevoerd in de organisatie van het minnelijke traject ook de terugval vanuit het schuldhulpverleningstraject aan verandering onderhevig is. Terugval kan tijdens het wettelijke traject op twee manieren plaatsvinden. Ten eerste in de vorm van een tussentijdse beëindiging van de schuldsaneringsregeling op grond van artikel 350 Faillissementswet, en ten tweede korte of langere tijd na afloop van een schuldsaneringstraject waarbij de schone lei is verkregen. Wat het eerste betreft geldt dat circa 17% van de gestarte schuldsaneringen tussentijds eindigt in een faillissement, meestal met als reden dat er nieuwe bovenmatige schulden worden gemaakt, maar ook dat de bewindvoerder onvoldoende wordt geïnformeerd door de schuldenaar of dat de schuldenaar zich onvoldoende inspant ten behoeve van de schuldeisers. Of men een nieuwe schuldsituatie die ontstaat enkele jaren nadat een schone lei is verkregen nog wel terugval kan noemen, is onzeker. Die nieuwe schuldsituatie kan een

geheel andere oorzaak hebben dan de eerdere gesaneerde schuldsituatie, bijvoorbeeld niet meer zoals voorheen een overconsumptie gecombineerd met gedragsproblemen, maar een echtscheiding gecombineerd met een economische recessie.

In hoeveel gevallen er sprake is van recidive na een verkregen schone lei is in de tweede Monitor Wsnp onderzocht, waarbij de schuldenvrije periode door de onderzoekers op minimaal een jaar werd gesteld. De schone lei bleek toen voor verreweg het grootste deel van de onderzochte populatie schuldenaren duurzaam te zijn. Van de particuliere huishoudens die in het verleden een schone lei hadden gekregen bleek 12% betalingsachterstanden te hebben, en bij de ondernemers was dat 13%. Het begrip betalingsachterstand werd hierbij zeer ruim geformuleerd. Wanneer betalingsachterstanden korter dan twee maanden buiten beschouwing worden gelaten, zoals gebruikelijk is bij het in kaart brengen van financiële problemen, dan dalen deze recidive-percentages tot 8% respectievelijk 10%.

Deze leden vragen verder of in het schuldhulpverleningstraject en in de schuldsaneringsprocedure voldoende rekening wordt gehouden met achterliggende problemen van de schuldenaar, bijvoorbeeld verslavings- of psychische problemen. In de brief over schuldenproblematiek van 19 oktober 2007 aan de Tweede Kamer heeft het kabinet zijn uitgangspunten op het schuldenbeleid weergegeven, waaronder de integrale aanpak, die niet alleen zich richt op een sanering van een bestaande schuldenlast, maar mede gericht is op preventie. In de schuldhulpverlening bestaat daar zeker oog voor, en schuldhulpverleners kunnen het nodige maatwerk leveren, al naar gelang de bijzonderheden van de persoon en diens problematiek, omdat zij de sociale kaart kennen. Ook in de schuldsaneringsregeling wordt rekening gehouden met de bijzondere kenmerken van de zaak. Bij de benoeming van een bewindvoerder wordt door de rechter gelet op de aard van de zaak en de bijzondere problematiek die tot de te saneren schuldenlast aanleiding heeft gegeven. Omdat de bewindvoerders Wsnp een diverse achtergrond hebben (advocatuur, gemeentelijke kredietbank, sociaal-maatschappelijk werk, particuliere schuldhulpverlening, financieel-administratieve dienstverlening) kan hier doorgaans een goede match worden gezocht.

Goed maatwerk is echter alleen mogelijk binnen het kader van een goed functionerend stelsel van schuldhulp en schuldsanering als geheel. Als het gaat om het stelsel dan blijft centraal uitgangspunt van het kabinet de inrichting van een kwalitatief goede schuldhulpverlening, met een sterk minnelijk traject en een wettelijk traject dat fungeert als vangnet. De gemeente kan een integraal aanbod doen aan een burger in een problematische schuldsituatie, waarbij zij naast de schuldhulpverlening zo nodig ook ondersteuning biedt op andere leefgebieden. In de brief van 15 september 2008 (kamerstuk 24 515, nr. 140) heeft het kabinet in vervolg hierop concrete voorstellen gedaan om de gemeentelijke rol en de effectiviteit van de minnelijke schuldhulpverlening te versterken. Sluitstuk hiervan is een wettelijke inkadering van de minnelijke schuldhulpverlening, zoals aangekondigd door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij brief van 9 februari 2009 (Kamerstukken II, 2008–2009, 24 515, nr. 146).

De leden van de PvdA-fractie merken op dat een nieuwe werkwijze in de schuldhulpverlening is vastgesteld en gefaseerd wordt ingevoerd bij alle leden van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK). Zij vragen om aan te geven welke effecten de schuldhulpverlening nieuwe stijl zal hebben op de instroom van de schuldenaren in de Wsnp. De vernieuwde schuldhulpmethode zal naar verwachting op 1 januari 2010 door alle NVVK-leden zijn ingevoerd. Nog niet alle organisaties hebben dus op dit

moment de nieuwe werkwijze (volledig) geïmplementeerd. Het is daarom nog te vroeg om te kunnen concluderen of de nieuwe werkwijze heeft geleid tot een verminderd beroep op de Wsnp. Omdat per 1 januari 2008 ook de Wsnp in een aantal opzichten werd gewijzigd zal het lastig zijn vast te stellen welke maatregel welk gevolg heeft gehad op de instroom in de Wsnp. De combinatie van diverse maatregelen op het gebied van de schuldenproblematiek laat zich als het aankomt op het meten van effecten nauwelijks weer ontvlechten. De genoemde schuldhulpverlening nieuwe stijl, in combinatie met de thans in ontwikkeling zijnde certificering, het effect van een aantal convenanten die korte tijd geleden zijn gesloten tussen belangrijke partijen in het veld van de schuldhulp en de schuldsanering, maar ook de nieuwe aflostabel, en de nieuwe wettelijke instrumenten van de Wsnp zoals met name de gedwongen schuldregeling en het minnelijke moratorium, kunnen in een onderlinge synergie leiden tot een hogere slagingskans in het minnelijk traject. En er is meer dan beleid en regelgeving alleen. Naast de inzet van schuldhulpverleners bepalen vooral ook de schuldenaren zelf, en de schuldeisers het succes van het minnelijk traject. Uiteindelijk moeten alle ontwikkelingen gezamenlijk leiden tot een hogere slagingskans voor minnelijke trajecten, hetgeen dan een lagere instroom Wsnp tot gevolg heeft.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre een breed in te stellen minnelijk moratorium haalbaar zal zijn, gelet op de rechten van een schuldeiser. Deze vraag raakt het evenwicht tussen enerzijds de belangen van de schuldenaren met een problematische schuldenlast en anderzijds de belangen van de schuldeisers die nakoming van hun vorderingen wensen. De huidige schuldsaneringsregeling natuurlijke personen vormt een wettelijke uitzondering op het in artikel 276 van Boek 3 Burgerlijk wetboek geformuleerde beginsel dat een schuldeiser met alle middelen rechtens verhaal mag zoeken van zijn vordering. Per 1 januari 2008 is op dit beginsel een verdere uitzondering gemaakt, in die zin dat voorafgaand aan de toepassing van de schuldsaneringsregeling een zogenaamd minnelijk moratorium of afkoelingsperiode kan worden aangevraagd bij de rechtbank in geval van een aantal limitatief in de wet omschreven noodsituaties, waaronder een uithuiszetting. De werking van dit nieuwe rechtsmiddel is momenteel onderwerp van onderzoek in de vijfde Monitor Wsnp, die in de zomer van 2009 aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Of aanvullend op de Wsnp en aanvullend op de bestaande afkoelingsperiode in noodsituaties een breed moratorium in het minnelijke traject haalbaar zal zijn, gelet op het wenselijke evenwicht tussen de hiervoor omschreven beide belangen, zal worden bezien ter gelegenheid van de wettelijke inkadering van de minnelijke schuldhulpverlening, zoals aangekondigd door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij brief van 9 februari 2009 (Kamerstukken II, 2008–2009, 24 515, nr. 146). De leden van de PvdA-fractie vragen verder of een vereenvoudiging kan plaatsvinden van de aanvraag om een minnelijk moratorium. De beslissing om over te gaan tot het instellen van een minnelijke afkoelingsperiode zoals bedoeld in artikel 287b van de Faillissementswet is een vergaande beslissing, die ertoe leidt dat schuldeisers gedurende maximaal zes maanden hun rechten niet kunnen uitoefenen, en wel zonder dat sprake is van een toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling. Het ligt in deze context voor de hand dat de rechter die beslist over een dergelijke aanvraag voldoende achtergrondinformatie tot zijn beschikking moet hebben. Of dat onder alle omstandigheden behelst dat een compleet schuldsaneringsverzoek inclusief bijlagen voorhanden is, is een vraag die het beste in de rechterlijke beleidsrichtlijnen kan worden beantwoord. Goed denkbaar is immers dat – juist gegeven de noodsituatie – niet altijd in redelijkheid kan worden verlangd dat de verzoeker het gehele schuldsaneringsverzoek in gereedheid brengt bij een aanvraag om een minnelijke afkoelingsperiode. Het is geen doel in zichzelf dat het volledige

schuldsaneringsverzoek wordt overgelegd indien de toegang tot die schuldsaneringsregeling niet eens wordt beoogd: de ratio van de minnelijke afkoelingsperiode is dat een minnelijke schuldenregeling alsnog wordt beproefd en dat een schuldsaneringsprocedure wordt voorkomen. Indien de rechter zich voldoende voorgelicht acht door het verzoek ex artikel 287b Faillissementswet, dan kan hij op die grond een beslissing nemen. In het modelverzoek legt de verzoeker uit wat er aan de hand is, waarom zijn belangen als zwaarwegender moeten worden aangemerkt dan die van de schuldeiser op wie het moratorium is gericht en zal de verzoeker aannemelijk moeten maken dat hij tijdens het moratorium aan de lopende verplichtingen zal kunnen voldoen. Als dat geheel wordt voorzien van een verklaring van een schuldhulpverlener dat de verzoeker bij hem in behandeling is, dan kan de rechter zichzelf voldoende voorgelicht achten. Bij een normaal schuldsaneringsverzoek geldt overigens dat als het niet compleet is, dat dan op grond van artikel 287 lid 2 Faillissementswet een termijn van een maand kan worden verleend om het verzoek alsnog compleet te maken.

De leden van de SP-fractie vragen allereerst naar de stand van zaken met betrekking tot het voorontwerp Insolventiewet, en wanneer een wetsvoorstel naar verwachting zal worden ingediend. Het voorontwerp Insolventiewet is op 1 november 2007 aangeboden aan de Minister van Justitie. Vervolgens heeft een consultatie plaatsgevonden van belanghebbenden en belangstellenden. Gelet op de omvang en complexiteit van de materie is gekozen voor een wat langere consultatietermijn (tot 15 september 2008). Naar aanleiding van de ontvangen commentaren is de Commissie insolventierecht verzocht om een reactie. De reactie van de Commissie insolventierecht wordt tegen de zomer verwacht. Aan de hand van de commentaren en de reactie zal vervolgens worden bezien op welke wijze de herziening van het insolventierecht kan worden vervolgd. Duidelijk is wel dat de uitwerking nog wel de nodige tijd zal vergen.

De leden van de SP-fractie vragen een verklaring voor de langzame maar gestage groei van het aantal uitgesproken schuldsaneringszaken. De groei van het aantal schuldsaneringszaken bleef aanvankelijk enigszins achter bij de verwachtingen, die op circa 12 000 jaarlijkse nieuwe zaken was begroot. Gaandeweg nam inderdaad de schuldenproblematiek toe maar ook was sprake van een toenemende bekendheid van de wettelijke schuldsaneringsprocedure. Het besef van de breedte van de schuldenproblematiek, en de noodzaak om te komen tot een integrale aanpak inclusief preventieve maatregelen, is ook gaandeweg ontstaan. Een andere factor bij de gestage groei van het aantal schuldsaneringsprocedures was het dalende slagingspercentage in het buitengerechtelijke schuldhulptraject. En uiteraard is de schuldsaneringsregeling onderdeel van het insolventierecht, dat bij uitstek conjunctuurgevoelig is en het economische tij met een geringe tijdsvertraging op de voet volgt. Er is dus niet een enkele oorzaak aan te wijzen voor de lineaire groei van het aantal zaken. Onderzoek naar de onderlinge invloed van de diverse historische redenen voor dit verloop acht ik op dit moment niet meer opportuun, nu de stijgende trend sinds 1 januari 2008 is omgebogen in een sterk dalende trend. Het aantal schuldsaneringsprocedures is immers over het jaar 2008 met circa een derde afgenomen. Hieraan zal aandacht worden besteed in de vijfde Monitor Wsnp.

De leden van de SP-fractie vragen of de indruk bestaat dat de twee nieuwe wettelijke middelen, namelijk het dwangakkoord en het moratorium werken zoals beoogd, en of de rechtspraktijk voldoende bekend is met deze nieuwe middelen. Of de gedwongen schuldregeling van artikel 287a Faillissementswet en het minnelijk moratorium van artikel 287b Faillissementswet inderdaad werken zoals beoogd, is nog wat vroeg om te concluderen, zoals ik hiervoor heb uiteengezet. Maar de eerste resultaten in de

rechtspraak zijn bemoedigend en ook de signalen die vanuit het veld van de schuldhulpverlening en de bewindvoering tot mij komen geven steun aan die eerste indruk. Ik wil tot een meer definitieve slotsom komen aan de hand van de onderzoeksresultaten uit de vijfde Monitor Wsnp, die deze zomer te verwachten is. Binnen de rechtspraak is volop aandacht besteed aan de nieuwe instrumenten van de Wsnp. De insolventierechters, verenigd in Recofa, hebben in 2007 hieraan in voorbereidende studiebijeenkomsten en via interne voorlichting aandacht besteed. Ook zijn nadere bepalingen ter uitwerking van de nieuwe artikelen 287a en 287b Faillissementswet opgenomen in de Recofa-richtlijnen. Deze richtlijnen van rechterlijk beleid zijn tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de wet per 1 januari 2008 aangevuld en aangepast. De jurisprudentie die in de loop van 2008 ten aanzien van de nieuwe wetsartikelen is gevormd is verzameld en toegankelijk gemaakt in interne signaleringen. Ook langs andere wegen zoals studiedagen, de Wsnp-internetsite van de Raad voor Rechtsbijstand en via verschillende vakbladen wordt structureel aandacht besteed aan belangwekkende uitspraken op het gebied van de schuldsaneringsregeling.

De leden van de fractie van de SP vragen of het belang van een huisbezoek bij de schuldenaar meer onder de aandacht moet worden gebracht bij sommige bewindvoerders. De Recofa-richtlijn stelt in deelrichtlijn nr. 14 het huisbezoek verplicht, in principe binnen twee weken na toepassing van de schuldsaneringsregeling. In de periodieke kwaliteitsaudits die door de Raad voor rechtsbijstand worden opgelegd wordt dit ook getoetst. Het is inderdaad van belang dat de bewindvoerder zich een beeld kan vormen van de leefsituatie van de schuldenaar en dat er op deze wijze een eerste direct contact is tussen de bewindvoerder en de schuldenaar kort nadat de schuldenaar is toegelaten tot de procedure. Verreweg de meeste bewindvoerders zien de meerwaarde in van het huisbezoek, ook als controlemiddel, en zouden het zelfs op een later moment willen herhalen. Advocaten hoeven de audits niet te doorlopen omdat op deze beroepsgroep al allerlei andere kwaliteitsinstrumenten van toepassing zijn. Het is dus vooral aan de rechter om te bepalen of een huisbezoek nodig is. In een aantal gevallen is huisbezoek overigens niet aan de orde, bijvoorbeeld als een schuldenaar failliet wordt verklaard, maar later alsnog de in de schuldsaneringsprocedure gaat. In die gevallen is vaak een advocaat curator en daarna bewindvoerder Wsnp. Het is de ervaring van de Raad voor Rechtsbijstand dat het overgrote merendeel van de bewindvoerders het huisbezoek belangrijk vindt en ook altijd uitvoert. Onderdeel van het huisbezoek en van belang voor de dossiervorming is de invulling door de bewindvoerder van een checklist, die door de schuldenaar wordt ondertekend.

De leden van de SP-fractie vragen of het toezicht op de bewindvoerders momenteel goed geregeld is, of de huidige kwaliteitseisen voldoende zijn en of de periodieke audit voldoende toezichtmogelijkheden biedt. Het toezicht op de kwaliteit van bewindvoerders bestaat uit verschillende onderdelen. Naast de periodieke audits gaat het daarbij bijvoorbeeld om de toelatingsprocedure voor nieuwe bewindvoeringsorganisaties, inschrijvingsvoorwaarden voor bewindvoerders (waaronder een verplichte basisopleiding), verplichte bijscholing, en ook een maximale caseload. In extern opzicht gaat het om het toezicht van rechters en schuldeisers op dossierniveau. Volgens de auditsystematiek zijn bewindvoerderorganisaties verplicht een klachtenregeling te hanteren, en dit wordt ook getoetst. Levert die niet het gewenste resultaat op, dan kan men ingevolge art 317 Fw een klacht indienen bij de rechter-commissaris. Recofa en de Raad voor Rechtsbijstand hebben een gezamenlijk initiatief genomen om te onderzoeken of de klachtafhandeling optimaal verloopt. Het afgelopen jaar is bij een aantal rechtbanken een pilot gehouden met

een vaste registratie. Ik hoop binnenkort de resultaten van die pilot te vernemen. Klachten kunnen ook voortkomen uit onwetendheid over wat de wet bepaalt en uit verkeerde verwachtingen van wat een bewindvoerder behoort te doen. Voor de schuldenaar zijn aan de Wsnp – naast het perspectief op een schone lei – ook soms moeilijke gevolgen verbonden, zoals de verkoop van bovenmatige inboedel, de verplichte afdracht aan de boedel van een deel van het inkomen, de postblokkade, het verplicht aanleveren van relevante informatie en zeker ook de gedetailleerde sollicitatieplicht. Daarop wordt de bewindvoerder vaak aangesproken door de schuldenaar. Ook zien schuldenaren de bewindvoerder soms meer als een hulpverlener dan als een toezichthouder. Om meer duidelijkheid te geven over de te verwachten gedragingen van bewindvoerders en om een referentiekader voor klachten over gedragingen te hebben, ontwikkelt de Raad voor rechtsbijstand in samenspraak met de branche een uniforme gedragscode voor bewindvoerders Wsnp. Die zal naar verwachting in 2009 worden vastgesteld en bindende werking krijgen.

De leden van de SP-fractie vragen hoe vaak een Wsnp-bewindvoerder gemiddeld aan een audit wordt onderworpen. Bewindvoerderorganisaties worden driejaarlijks geaudit, tenzij er aanleidingen voor de Raad voor rechtsbijstand zijn om dit eerder te doen.

Deze leden vragen verder of het een positieve ontwikkeling is dat het aantal advocaten onder de actieve bewindvoerders is gedaald. Deze ontwikkeling kan ik niet als een negatieve ontwikkeling kenschetsen. Het betekent dat de rechterlijke macht meer vertrouwen heeft gekregen in de kwaliteit van andersoortige bewindvoerders. Advocaten benaderen een Wsnp-zaak meer vanuit hun faillissementservaring en meer als een curator c.q. belangenbehartiger van de schuldeisers, terwijl de bewindvoerder Wsnp een wat neutralere rol heeft, met oog voor de belangen van de schuldenaar. Ook hebben niet-advocaten doorgaans meer kennis van, gevoel voor en ervaring met de psychosociale aspecten van problematische schulden en kunnen daar gerichtere actie op ondernemen.

De leden van de SP-fractie vragen om een beoordeling van de verschillen in opleiding tussen de advocaat-bewindvoerder en de bewindvoerder die geen advocaat is. Verschillen in opleiding betreffen met name de juridische kennis bij beginnende Wsnp-bewindvoerders. In de praktijk blijkt het merendeel van de zaken juridisch niet erg complex te zijn, maar juist psychosociale aspecten te hebben. De juridische achterstand die veel bewindvoerders wellicht ten opzichte van advocaten hebben, hoeft dus geen probleem te vormen. In de juridisch complexere zaken worden in de regel vaker advocaten benoemd. Verder mag niet worden vergeten dat veel bewindvoerders via jarenlange ervaring met grotere aantallen zaken en ook via bijscholing extra kennis hebben opgedaan die het opleidingsverschil zal kunnen nivelleren.

De leden vragen zich verder af of het toezicht op de advocaat-bewindvoerder eenvoudiger is dan het toezicht op de niet-advocaat. Een dergelijke gradatie bestaat in de praktijk niet. Het toezicht op beide typen Wsnp-bewindvoerder is vergelijkbaar. Veel advocatenkantoren worden in het kader van de Wet op de rechtsbijstand op last van de Raad voor de rechtsbijstand geaudit of hanteren een eigen auditsysteem. Een verplichting tot permanente educatie geldt voor beide beroepsgroepen. Het toezicht door de rechter-commissaris op dossierniveau – onder andere met behulp van de periodieke verslaglegging – is identiek.

De leden van de SP-fractie vragen wat er gebeurt als de schuldhulpverlener of de bewindvoerder de situatie alleen maar erger maakt en de schulden groter zijn geworden. Het enkele feit dat gedurende de schuld-



hulp de schuldpositie wellicht oploopt, maakt nog niet dat de schuldhulpverlener daarvoor verantwoordelijk gesteld kan worden. Het is niet de schuldhulpverlener die de schulden aangaat, en bovendien is tijdens een minnelijk traject geen sprake van een wettelijke rentestop die maakt dat dat onderdeel van de schuldpositie als het ware «bevroren» wordt. Het is in eerste instantie aan de schuldenaar om geen nieuwe schulden te maken, zowel in het minnelijke traject als tijdens het wettelijke traject, omdat anders iedere vorm van schuldhulp verwordt tot «dweilen met de kraan open». Voorzover het gaat om een fout in de uitoefening van de werkzaamheden – hetzij een nalaten hetzij een toedoen – van de schuldhulpverlener, die schade veroorzaakt, gelden de gebruikelijke regels van aansprakelijkheid, waarbij het de werkgever zal zijn die uit hoofde van onrechtmatige daad aangesproken kan worden. Bewindvoerders zijn verplicht een deugdelijke beroepsaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. Dit wordt door de Raad voor Rechtsbijstand ook gecontroleerd. Ook indien de bewindvoerder in het wettelijke traject door een hem toe te rekenen fout schade veroorzaakt kan die worden verhaald op grond van de normale regeling van onrechtmatige daad.

De leden van de SP-fractie geven aan dat er een grote groep onder bewind te stellen personen is, die niet eenvoudig bemiddelbaar is voor een bewindvoerder, en vragen wie deze sociale taak op zich neemt en of het een idee is deze doelgroep bij de gerechtsdeurwaarders onder bewind te stellen. Beschermingsbewind en schuldsaneringsbewind vertonen een zekere overlap. Uit onderzoek van de Raad voor Rechtsbijstand is gebleken dat in 10% van alle Wsnp-zaken ook sprake is van een beschermingsbewind meerderjarigen. De kans dat een bewindvoerder Wsnp hier ervaring mee heeft, is dan ook redelijk groot. Dit komt mede doordat de bewindvoerder Wsnp ook kennis heeft van de lokale of regionale sociale kaart en zijn weg moet kunnen vinden in de wereld van maatschappelijke dienstverlening. Hij is bij uitstek geschikt om deze groep te begeleiden of die groep door te verwijzen naar de goede instanties. De gerechtsdeurwaarder behartigt in eerste instantie de belangen van zijn opdrachtgever, is gespecialiseerd in incasso en heeft een andere kerntaak tegen de achtergrond van de civiele rechtshandhaving. Die lijkt zich niet te verhouden met onderbewindstelling aan kwetsbare groepen en kan daarmee zelfs op gespannen voet staan.

De leden van de SP-fractie vragen wat er gebeurt met de mensen die niet worden toegelaten tot de Wsnp, al dan niet als gevolg van de strengere selectie, en of het minnelijk traject nu goed verloopt. De indruk zou onjuist zijn dat rechtbanken op grotere schaal dan voorheen schuldsaneringsverzoeken van de hand wijzen op grond van een strenger geworden toelatingstoets. Reeds voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe wettelijke bepalingen waren rechters aan de hand van de nieuwe richtlijnen die per 1 oktober 2005 in werking traden kritisch ten aanzien van de goede trouw. De wetwijziging van 1 januari 2008 heeft in zekere zin dit toelatingsbeleid gecodificeerd. De rechtbanken hebben zelf desondanks te maken met een duidelijk verminderde toestroom van zaken vanuit het minnelijke schuldhulptraject. Dit lijkt te sporen met het recente persbericht van de NVVK dat er met de komst van de nieuwe werkwijze in de schuldhulp meer succes met een stabiliserende schuldhulp wordt geboekt en dat er minder sprake is van uitval. De stabilisatie van de situatie van de schuldenaar is een belangrijke vernieuwing volgens de NVVK, die verwacht nog hogere slagingspercentages te kunnen presenteren de komende jaren. Het slagingspercentage is volgens de NVVK gestegen van 22% in 2007 naar 33% in 2008, en het aantal doorverwijzingen naar de Wsnp – het aantal tevergeefse pogingen tot een minnelijke schuldregeling – gedaald van 26% in 2007 naar 19% in 2008. Uitgangspunt is altijd geweest dat een buitengerechtelijke schuldregeling de voorkeur

verdient boven een gerechtelijke procedure. De vraag van de leden van de SP-fractie of de veronderstelling is uitgekomen dat het minnelijk schuldhulptraject meer gebruikt zou gaan worden lijkt dus bevestigend te kunnen worden beantwoord, al zal moeten worden afgewacht of de trend zich ook in het huidige economische tij doorzet en in hoeverre de schuldsanering een duurzaam karakter kennen. De verminderde toestroom naar de Wsnp heeft echter niet uitsluitend te maken met de vernieuwde werkwijze in de schuldhulp, maar is deels ook terug te voeren op de invoering van het minnelijk moratorium en het dwangakkoord. Deze beide wettelijke instrumenten strekken ertoe dat een schuldsaneringsprocedure vermeden wordt, terwijl men juist dan zeggen kan dat de schuldenaar door een ingreep van de kant van de rechter geholpen wordt.

De leden van de SP-fractie vragen naar de mate waarin schuldeisers dwarsliggen in het minnelijke schuldhulptraject. Deze vraag noopt achtereenvolgens tot een juridisch en een beleidsmatig antwoord. Indien er schuldeisers zijn die op een onredelijke manier hun medewerking weigeren aan een minnelijke schuldregeling, dan kunnen zij sinds 1 januari 2008 op grond van artikel 287a Faillissementswet op initiatief van de schuldenaar en de schuldhulpverlener tot een schuldregeling worden gedwongen ten overstaan van de insolventierechter. Dit is een belangrijk nieuw rechtsmiddel dat de werkzaamheden van de minnelijke schuldhulp versterkt. De eerste ervaringen wijzen erop dat van deze nieuwe bepaling een goede precedentwerking uitgaat, in die zin dat voortaan een betere afweging wordt gemaakt bij schuldregelingsvoorstellen vanuit het minnelijke traject en dat ongemotiveerde weigeringen of niet reageren steeds meer tot het verleden gaan behoren. Waar onredelijk weigerende schuldeisers kunnen worden gekenschetst als «dwarsliggers», moet ook worden benadrukt dat een schuldeiser weigeren mag als hij goede gronden heeft om niet akkoord te gaan met een schikkingsvoorstel. Als hij een relatief groot aandeel heeft in de totale schuldenlast en als niet overtuigend is aangetoond dat het schikkingsvoorstel het maximaal haalbare is en als de schuldeiser uit het verleden ervaringen heeft met een slechte betalingsmoraal van zijn debiteur, dan zal zijn weigering niet snel als onredelijk worden gekwalificeerd. Als het gaat om de beleidsmatige vraag welke schuldeisers vaak niet akkoord gaan met een schikkingsvoorstel in het minnelijk schuldhulptraject, is de derde Monitor Wsnp relevant. Daar is feitelijk onderzoek gedaan naar het type schuldeiser dat veelvuldig voorkomt op de uitdelingslijsten die door de bewindvoerders moeten worden opgesteld tegen het einde van de schuldsaneringsprocedure. Het beeld dat hieruit naar voren komt op blz. 52 is een gemengd beeld van zowel schuldeisers in de overheids sfeer als private schuldeisers. Bijna driekwart van de schuldenaren in de Wsnp heeft schulden bij banken en bij de Belastingdienst, respectievelijk 73,2% en 70,2%. In meer dan de helft van de schuldsaneringszaken komen verder voor het nutsbedrijf en het hoogheemraadschap (61,5%), de gemeente (58%) en het telefonie-, kabel- of internetbedrijf (56,1%).

De leden van de SP-fractie willen weten of het Centraal Justitieel Incasso Bureau voldoende meewerkt aan het minnelijke traject. Eind augustus 2007 is een convenant tussen het CJIB en de NVVK gesloten en door de convenantpartijen en door mij ondertekend. Het convenant maakt het mogelijk om bij vorderingen van het CJIB onder voorwaarden toch een minnelijke schuldregeling tot stand te brengen, omdat de incassowerkzaamheden door het CJIB worden opgeschort voor de duur van het minnelijke schuldhulptraject. Het gaat erom dat een minnelijk traject dat met voldoende waarborgen is omkleed een goede kans wordt gegund. Finale kwijting wordt niet verleend, en dus wordt na afloop van het schuldhulptraject de incasso vervolgd. De ervaringen die door het CJIB en

de NVVK tot dusverre zijn opgedaan met de uitvoering van het convenant stemmen beide partijen tot tevredenheid. Het is van groot belang dat het schuldhulpverleningstraject en het incassotraject van strafrechtelijke vorderingen elkaar zo min mogelijk doorkruisen.

De leden van de SP-fractie merken op dat er bij veel instanties uitgegaan wordt van het bruto-inkomen, dus het inkomen van vóór het vrij te laten bedrag. Na belastingen en premies kunnen zij soms in een nadeliger positie terecht komen dan iemand die een lager bruto-inkomen heeft. Ook kan het volgens deze leden zijn dat mensen op grond van hun fiscaal jaarinkomen niet in aanmerking komen voor bepaalde (gemeentelijke) voorzieningen, waarvoor zij op grond van hun «vrij te laten bedrag» wel in aanmerking zouden komen, en deze leden vragen om een mogelijke oplossing. Het is juist dat er een bepaalde groep binnen de schuldsaneringsregeling niet in aanmerking komt voor een kwijtschelding, omdat zij een feitelijk inkomen hebben dat hoger ligt dan de bijstandsnorm. Het rapport van de Werkgroep Rekenmethode van de insolventierechters, verenigd in Recofa, signaleert dit punt ook in de rechtspraak. Schuldenaren met een substantieel inkomen uit arbeid zullen veelal niet voor kwijtschelding van lokale belastingen zoals WVO-heffing en ingezetenslag (waterschap), afvalstoffenheffing en rioolrecht (gemeente) in aanmerking komen, aldus dit rapport, aangezien geen rekening wordt gehouden met de verplichte afdracht door de schuldenaar aan de boedel. Om het hieruit voortvloeiende nadeel te compenseren kan volgens Recofa de volgende oplossing worden gehanteerd. Nadat is gebleken dat de schuldenaar niet voor kwijtschelding in aanmerking komt, kan een verzoek tot de rechter-commissaris gericht worden om het bedrag van de aanslag(en) lokale belastingen uit de boedel te voldoen. De rechter-commissaris verleent deze toestemming alleen als een verzoek tot kwijtschelding door de desbetreffende instantie is afgewezen. Dat wil zeggen dat de schuldenaar de afwijzende beschikking bij het verzoek dient over te leggen. Bij een nagenoeg ongewijzigd inkomen behoeft de kwijtschelding volgens rechterlijk beleid niet elk jaar opnieuw te worden aangevraagd. Deze in de rechtspraak ontwikkelde oplossing lijkt goed werkbaar en kan in het kader van de schuldsaneringsprocedure bijdragen aan een praktische oplossing.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af waardoor de toename – van 3 600 in 2002 tot 8 600 in 2007 – wordt veroorzaakt als het gaat om de groep schuldenaren die wordt geholpen door de Wsnp. De stijging van het aantal schuldenaren dat tot de Wsnp wordt toegelaten, kent een aantal mogelijke oorzaken. Om te beginnen was sprake van een relatieve onbekendheid met de regeling gedurende de eerste jaren. Daarbij was van belang dat gaandeweg meer duidelijkheid werd verkregen omtrent de toepassing van de wet, in het bijzonder de toelatingstoets op basis van de goede trouw. Daarnaast is na de invoering van de Wsnp het slagingspercentage van de (buitengerechtelijke) schuldhulpverlening gedaald, terwijl het economische tij zich niet gunstig ontwikkelde. Hierdoor moesten mensen met schulden vaker een beroep doen op de Wsnp. Tot slot blijkt uit de jaarverslagen van de NVVK dat het aantal aanvragen schuldhulpverlening de afgelopen jaren gegroeid is. Ook dat leidt onherroepelijk (zij het met een zekere vertraging) tot een groter aantal Wsnp-zaken. Of deze groei van het aantal aanvragen schuldhulpverlening wordt veroorzaakt doordat meer huishoudens financiële problemen hebben of doordat meer huishoudens met schulden daadwerkelijk hun weg weten te vinden naar de instanties van de schuldhulpverlening, is niet bekend.

De leden van de VVD-fractie trof in de Monitor het opvallend hoge percentage verzoeken om een dwangakkoord dat wordt ingetrokken voor de rechter zich daarover uitsprekt (ca. 50%), en waarin waarschijnlijk alsnog

een minnelijke oplossing wordt gevonden. Deze leden vroegen naar aanleiding daarvan waarom de minister terughoudend is om te concluderen dat het door de wetgever beoogde «stok-achter-de-deur»-effect hiermee is gerealiseerd, en of nader onderzoek noodzakelijk is. De terughoudendheid om nu reeds tot de slotsom te komen dat het nog maar korte tijd geleden in werking getreden artikel 287a Faillissementswet het beoogde doel heeft bereikt is in mijn ogen verstandig omdat het onderzoek uitsluitend de eerste vier maanden van 2008 kon beslaan en omdat bij de 16 onderzochte rechtbanken in die periode in totaal 61 verzoeken om een dwangakkoord werden ingediend. Van die 61 verzoekschriften werden dus (zie blz. 30 van de Monitor) maar liefst 30 voor de geplande zitting alweer ingetrokken. Dat is weliswaar een substantieel aantal, maar toch ook weer niet zodanig groot dat daaruit definitieve conclusies kunnen worden getrokken. Dit verklaart de terughoudendheid. Het zou inderdaad zo kunnen zijn dat het gehoopte en verwachte dreigende of preventieve effect uitgaat van het dwangakkoord, in die zin dat een schuldeiser die overweegt om zijn medewerking te weigeren aan een buitengerechtelijke schuldregeling nog eens extra nadenkt over zijn voorgenomen weigering en zijn kansen weegt om die weigering als zijnde een redelijke weigering ook voor de rechter overeind te kunnen houden, met ondersteuning van goede argumenten. Of deze meer definitieve conclusie gerechtvaardigd is, zal uit het eerstvolgende (vijfde) Monitoronderzoek Wsnp moeten blijken, omdat bij die gelegenheid het gehele jaar 2008 in de beschouwingen kan worden betrokken.