

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2013

Nr. 16

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2012

Inleiding

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

Deze monitor volgt op de zevende monitor Wsnp, welke ik u bij brief van 20 oktober 2011¹ heb doen toekomen. De achtste monitor vormt een actualisering van de cijfers in de zevende meting en verschaft een trendmatig en cijfermatig beeld van de stand van zaken in de uitvoeringspraktijk van de Wsnp, zoals het aantal aanvragen, de instroom in de Wsnp, uitkomsten van Wsnp-trajecten, dwangakkoorden, doorlooptijden en proces en aanbod van bewindvoerders. Daarnaast beoogt de monitor antwoord te geven op de vraag naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Wsnp. De gegevens in deze monitor zijn geactualiseerd tot en met 31 december 2011. Naast voormelde reguliere onderwerpen is in deze monitor specifiek aandacht besteed aan gerechtelijke akkoorden, alsmede aan de hoogte van de uitdeling na een schone lei.

Het onderzoek heeft een ruime hoeveelheid gegevens gegenereerd omtrent de schuldsaneringsverzoeken die de afgelopen jaren door de rechterlijke macht zijn beoordeeld, alsmede over de nog lopende zaken. De belangrijkste bevindingen uit de achtste monitor Wsnp licht ik onderstaand toe.

¹ TK 2011–2012, 33 000 VI, nr. 10.

Bevindingen uit de achtste monitor Wsnp

a. Instroom Wsnp in 2011

Evenals in 2010 zijn de gevolgen van de economische crisis zichtbaar in de instroom in de Wsnp in 2011. Het aantal nieuwe Wsnp-aanvragen is in 2011 met ruim 30% toegenomen ten opzichte van 2010 (van 16 643 aanvragen in 2010 naar 21 114 aanvragen in 2011).

Het percentage afgewezen schuldsaneringsverzoeken in zijn algemeenheid blijft redelijk stabiel, maar is iets hoger dan in 2010 (16% in 2010 tegenover 17,1% in 2011). Opvallend is dat de afwijzingspercentages regionaal fluctueren. Een eenduidige reden hiervoor blijkt niet uit de Monitor. Een mogelijke oorzaak kan liggen in de verschillen die bestaan in de uitvoering van de minnelijke schuldhulpverlening binnen de gemeenten. Met ingang van 1 juli 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking is getreden. De Wgs heeft tot doel een effectievere gemeentelijke schuldhulp te bevorderen. Het is nog te vroeg om hiervan reeds effecten te zien in de uitvoering van de minnelijke schuldhulp. Hoewel de achtste Monitor Wsnp ziet op de cijfers van 2011 wijzen de eerste tekenen over 2012 op een daling van de instroom in de Wsnp. Dit lijkt tegen de verwachting in gelet op de economische situatie. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat gemeenten na inwerking-treding van de Wgs kritischer selecteren aan de poort van het minnelijke traject. Mijn ambtgenoot van SZW monitort de uitvoering van deze nieuwe wet. Een tweede oorzaak zou kunnen zijn dat de kwaliteit van de verzoekschriften varieert en dat de beoordeling van de goede trouw van de schuldenaar sterk afhankelijk is van de feiten en omstandigheden van het geval. Er bestaan rechterlijke richtlijnen die op deze procedurele en inhoudelijke punten duidelijkheid beogen te bieden en de rechtseenheid bevorderen. Deze richtlijnen worden periodiek aangepast. In de landelijke vergadering van insolventierechters zal ik hiervoor aandacht vragen.

b. Schone lei / beëindiging schuldsaneringstraject

De schuldenaar verkrijgt een zgn. schone lei (zie artikel 358 Faillissementswet, Fw) bij rechterlijk eindvonnis indien de rechter van mening is dat de schuldenaar zich in voldoende mate heeft gehouden aan alle verplichtingen die uit de schuldsaneringsregeling voortvloeien. Het bieden van een perspectief op een duurzame schone lei is een van de hoofddoelstellingen van de Wsnp. Hoewel het percentage schone leien door de jaren heen stabiel blijft, is in 2011 een kwart minder schone leien verleend. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat in 2008 aanzienlijk minder schuldsaneringsregelingen zijn gestart, hetgeen aan het eind van de looptijd van drie jaar ook minder eindresultaten te zien geeft. Van de Wsnp-zaken eindigt 14% in een faillissement, 3% in een akkoord (zie ook onderdeel f) en 12% van de beëindigingen valt in de categorie «overig». Dit kan betekenen dat de saniet zich niet aan de eisen van de Wsnp heeft gehouden. Een andere mogelijkheid is dat de saniet zijn schulden alsnog heeft kunnen aflossen, bijvoorbeeld door het krijgen van een baan met een voldoende hoog salaris of door een erfenis.

c. Kenmerken schuldenaren

In de achtste monitor is aandacht besteed aan de oorzaken van het ontstaan van schulden. De redenen waarom schulden ontstaan verschillen duidelijk bij particulieren en (ex-) ondernemers. Met 85% bleef, evenals in de voorgaande jaren, een terugval in inkomen de belangrijkste oorzaak bij de (ex) ondernemers. Bij particulieren is de inkomensterugval in toenemende mate een belangrijke oorzaak voor het ontstaan van schulden.

Andere belangrijke oorzaken waren daarnaast overbesteding en compensatiegedrag. Deze oorzaken bleven vrijwel onveranderd ten opzichte van voorgaande jaren.

d. Bewindvoerders; pilot en herziening vergoedingensystematiek

Het aantal actieve bewindvoerders is in 2011 wederom gedaald ten opzichte van voorgaande jaren. Op 31 december 2011 telde Nederland 664 actieve bewindvoerders, ruim 40 minder dan in 2010. Ondanks de stijging in het aantal Wsnp-zaken zijn voldoende bewindvoerders beschikbaar voor de Wsnp. De raad voor rechtsbijstand blijft monitoren of voldoende bewindvoerderscapaciteit gewaarborgd blijft. Daarnaast bewaakt de raad de door haar ontwikkelde kwaliteitsnormen voor Wsnp-bewindvoerders. Insolventierechters hebben vertrouwen in de afwikkeling van Wsnp-zaken door de beroepsgroep van bewindvoerders.

In 2011 is de raad voor rechtsbijstand een pilot gestart die aan bewindvoerders de mogelijkheid biedt een toevoeging op grond van de Wet op de rechtsbijstand te krijgen voor het voeren van procedures inzake het dwangakkoord (art. 287a Fw), moratorium (art. 287b Fw) en de voorlopige voorziening (art. 287 Fw). Deze instrumenten kunnen sinds 2008 door de rechter worden ingezet ter versterking van het minnelijk traject, waardoor in een aanzienlijk aantal gevallen een Wsnp-traject kan worden voorkomen. De raad heeft onlangs de pilot geëvalueerd. De uitkomst van de pilot is positief. Derhalve heb ik besloten deze werkwijze structureel in te bedden en bewindvoerders Wsnp een toevoeging te verlenen voor het voeren van voornoemde procedures. De raad zal zorg dragen voor de uitvoering alsmede voor het stellen van kwaliteitseisen aan bewindvoerders.

In mijn brief inzake de zevende monitor Wsnp heb ik aangegeven dat een nieuwe vergoedingensystematiek voor de bewindvoerders wordt ingevoerd. Binnenkort start de consultatiefase. De inwerkingtreding is voorzien op 1 juli 2013.

e. Dwangakkoord, noodmoratorium en voorlopige voorziening

Evenals in de voorgaande jaren is een stijgende trend te zien in het aantal dwangakkoorden en voorlopige voorzieningen (een stijging van resp. 33 en 23%). Het aantal moratoria is voor het eerst in 2011 licht gedaald met 9%. Het aantal afgewezen verzoekschriften blijft stabiel. Een deel van de stijging van het aantal dwangakkoorden en voorlopige voorzieningen zou kunnen worden toegeschreven aan de pilot (zie onderdeel d). De voorzieningen in het minnelijk traject lijken sinds de invoering in 2008 nog steeds hun vruchten af te werpen.

f. Gerechtelijk akkoord

In de achtste monitor is in het bijzonder onderzoek gedaan naar het gerechtelijk akkoord, niet te verwarren met het dwangakkoord als geregeld in art. 287a Fw. Een gerechtelijk akkoord is een middel om het wettelijk traject voortijdig te beëindigen met kwijtschelding van de restschuld. De schuldenaar biedt in dat geval een akkoord aan de schuldeisers aan tegen finale kwijting. De rechtbank heeft wettelijke mogelijkheden om schuldeisers te dwingen met zo'n akkoord in te stemmen. Die zijn ruimer dan in het geval van een dwangakkoord tijdens het minnelijk traject. Als het akkoord wordt uitgevoerd, schelden de schuldeisers restschulden kwijt. De rechtbank hoeft dat dan niet meer te doen waardoor de Wsnp beëindigd kan worden. Uit de monitor blijkt dat weinig gerechtelijke akkoorden worden aangeboden. Van de wettelijke

schuldsaneringen die in de periode 1998 – 2008 zijn gestart eindigt een kleine 3% met een gerechtelijk akkoord. Ondanks het lage aantal staan veel bewindvoerders positief tegenover het verlenen van ondersteuning bij het aanbieden van gerechtelijke akkoorden. Ik acht dit een positieve ontwikkeling, mede vanuit de gedachte dat met het sluiten van een gerechtelijk akkoord een Wsnp-traject wordt voorkomen of verkort.

g. Utdelingsonderzoek

Als een schuldsanering met een schone lei is beëindigd, kan sprake zijn van een uitdeling aan de schuldeisers. In de achtste monitor is speciale aandacht besteed aan hoogte van de uitdelingen. De hoogte van de uitdeling varieert sterk. In 7% van de schone leien wordt niets of slechts een laag bedrag uitgekeerd. Gemiddeld genomen wordt in schuldsaneringen die eindigen in een schone lei ongeveer een kwart van de totale schuldenlast uitbetaald. De belangrijkste factoren die de hoogte van de uitdeling beïnvloeden, zijn de potentiële verdien capaciteit van de saniet, de attitude (discipline) van de saniet, de handhaving van de sollicitatieplicht en de hoogte van het vrij te laten bedrag wegens onontkoombare vaste lasten.

Concluderend kan worden gesteld dat ook uit de achtste monitor blijkt dat de doelstellingen van de Wsnp worden behaald. De hoofddoelstelling (het bereiken van een schone lei) laat een stijgende trend zien door de jaren heen. Het aantal faillissementen is gedaald na de wetwijziging van 2008. De prikkel om akkoord te gaan met een minnelijke schuldhulpregeling wordt voorts versterkt door de inzet van bewindvoerders bij het gerechtelijk akkoord en de bijzondere voorzieningen (dwangakkoord, noodmoratorium en voorlopige voorziening). Uit de monitor blijkt dat schuldeisers over het algemeen het maximaal haalbare wat onder de gegeven omstandigheden mogelijk is, krijgen uit de boedel mede door de inzet van de bewindvoerders, ondanks de economische tendens die de verwachting wekt dat het aantal lege of bijna lege boedels zal toenemen.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer