Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak

De Minister voor Rechtsbescherming,
drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
15 februari 2021

Contactpersoon
[redacted]

Onderwerp
Wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen

Geachte heer Dekker,

Op 2 december 2020 heeft u het Voorontwerp Wet wijziging Wsnp met concept-memorie van toelichting (mvt) in consultatie gebracht. Leden van de Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) hebben de stukken bestudeerd en het bijgaande advies vastgesteld.

1. Algemeen

1.1. Aanleiding

De schuldsaneringsregeling (Wsnp) is in 1998 (Stb. 1998, 445 en 447) ingevoerd met als voornaamste doel om natuurlijke personen, daaronder ook begrepen ondernemers, de mogelijkheid te bieden om uit een uitzichtloze schuldenpositie te geraken en weer met een 'schone lei' te beginnen. Bij Wet van 24 mei 2007 (Stb. 2007, 192) is de wet gewijzigd met het doel om de toegang tot de schuldsaneringsregeling te beperken tot die schuldenaren die "er klaar voor zijn" en om de regeling te vereenvoudigen, opdat de werklast die de regeling met zich brengt voor de rechterlijke macht en de bewindvoerders verlichten zou worden (wetsvoorstel 29942). In het wetsvoorstel dat tot de genoemde wetswijziging heeft geleid, werd daarom een nieuwe toegangsregeling geformuleerd, waarbij het accent werd verschoven van facultatieve naar imperatieve afwijzingsgronden. Met die wet werd beoogd het midden te houden tussen twee uitgangspunten. Enerzijds gold het uitgangspunt van het formuleren van strenge toelatingscondities, beheersing van de toenemende instroom en daarmee de toenemende werklast voor rechter en bewindvoerder. Anderzijds gold als uitgangspunt dat bij economische tegenwind het sociaal-maatschappelijke belang rechtvaardigt dat de schuldsaneringsregeling daadwerkelijk bereikbaar moet blijven voor wie te goeder trouw is, oprecht en actief (maar tevergeefs) heeft geprobeerd met zijn schuldeisers tot een schikking te komen en voor wie aldus in een benarde schuldenpositie geen andere keuze overblijft dan een beroep op de rechter te doen.

New Babylon • Anna van Buerenplein 40, 2595 DA Den Haag • Postbus 30315, 2500 GH Den Haag
Telefoon: [redacted] www.nvvr.org

Deze groep van schuldenaren, voor wie de schuldsaneringsregeling oorspronkelijk is bedoeld, diende volgens het wetsvoorstel geen belemmering te ondervinden bij de toegang tot de regeling. Om de beperking aan de toegang te kunnen realiseren, werd destijds gekozen voor meer duidelijkheid van de kant van de wetgever over de toelatingscriteria en een verminderde discretionaire beslissingsruimte voor de rechter.
In recente jaren is gebleken dat het aantal verzoeken om te worden toegelaten tot de Wsnp sterk is gedaald. In het huidige wetsvoorstel wordt als oorzaak daarvoor genoemd dat de voorwaarden om van het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject – dat aan het toelatingsverzoek vooraf gaat – door te stromen naar de Wsnp in de praktijk te streng blijken te zijn. Het huidige wetsvoorstel beoogt een versoepeling te bewerkstelligen en daarmee de doorstroom vanuit het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject naar de Wsnp te verbeteren.

1.2 Inhoud en strekking van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in twee wijzigingen in de aan de rechter voorgeschreven toelatingscriteria. In de eerste plaats wordt de termijn waarin de schuldenaar voorafgaand aan het toelatingsverzoek te goeder trouw moet zijn geweest ten aanzien van het ontstaan en onbetaald laten van zijn schulden teruggebracht van vijf naar twee jaar (wijziging artikel 288, eerste lid, onderdeel b, Fw). In de tweede plaats is de imperatieve afwijzingsgrond dat toelating niet is toegestaan als de schuldenaar in de tien jaar voorafgaand aan het verzoek al eens tot de Wsnp was toegelaten, gerelativeerd doordat de rechter in schrijnende gevallen een uitzondering mag maken (wijziging artikel 288, tweede lid, onderdeel d, Fw). Naast deze twee wijzigingen wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid geopend voor schuldeisers om hoger beroep in te stellen als zij menen dat de schuldenaar ten onrechte is toegelaten tot de Wsnp (wijziging artikel 292, tweede lid Fw).

2. Advies

2.1 De toelatingscriteria

De Weco is positief over feit dat de wetgever het initiatief heeft genomen om twee knelpunten aan te pakken: de termijn van de 'goede trouw-toets' van 5 jaar en het verbod op toelating tot de Wsnp als de schuldenaar binnen 10 jaar al eerder gebruik maakte van de regeling. Dit verbod wordt in de huidige rechtspraktijk als zeer rigide ervaren. Het versoepelen van deze afwijzingsgrond past naar de mening van de Weco bij de in de rechtspraktijk breed gevoelde behoefte om onder omstandigheden een uitzondering te kunnen maken op de in-beginsel-harde eis van 10 jaar.
Het valt de Weco wel op dat in het huidige wetsvoorstel niet is gekozen voor een verlaging van de termijn van 10 jaar, terwijl ook dat tot verruiming van de mogelijkheid tot toelating zou leiden, zonder dat een afweging op grond van specifieke omstandigheden nodig is. De Weco adviseert om in de memorie van toelichting deze keuze toe te lichten.

De Weco merkt over de 10-jaarstermijn op, dat deze in de rechtspraktijk ook in meer algemene zin invloed uitoefent op de toelating tot de Wsnp. De omstandigheid dat wanneer een regeling mislukt de schuldenaar pas na tien jaar een nieuw verzoek kan indienen, bevordert een zeer strenge toets van het toelatingsverzoek en een zekere mate van terughoudendheid. Dat vertaalt zich onder meer daarin, dat in de rechtspraktijk hoge eisen worden gesteld aan de volledigheid van informatie en het aantonen van bestendig en coöperatief gedrag om te kunnen bepalen of de schuldenaar "er klaar voor is". Om aan deze eisen te kunnen voldoen, is een goede ondersteuning van de indieners van de toelatingsverzoeken onontbeerlijk. Zo bestaat er in de rechtspraktijk met regelmaat behoefte aan meer documentatie over de maatregelen die een schuldenaar heeft getroffen om zijn of haar schuldenlast te voorkomen en/of te verbeteren en in verband daarmee over zijn of haar arbeidsverleden en – in voorkomend geval – over zijn of haar medische situatie.

De Weco merkt hier ook nog op dat voor de vraag of een schuldenaar klaar is voor de regeling met alle verplichtingen die daarbij horen, de rechtspraktijk op dit moment gebruik kan maken van relevante informatie over de schuldenaar over een periode van vijf jaar. Door de inperking van de 'goede trouw'-toets naar twee jaar, wordt die informatie sterk beknot. De Weco vraagt zich af of deze forse inperking van informatie niet juist ook nadelig kan blijken bij de toets of een schuldenaar tot de regeling moet worden toegelaten, en adviseert de minister hierop nader in de gaan in de mvt.

2.2 Beroepsmogelijkheid schuldeisers

De Weco heeft kennis genomen van het voorstel om een beroepsmogelijkheid open te stellen voor schuldeisers. Als reden voor deze wijziging wordt in de toelichting vermeld dat met deze maatregel een goede balans tussen de belangen van de schuldenaar en die van de schuldeisers blijft gewaarborgd. Schuldenaren worden sneller doorgeleid naar de Wsnp, maar daar staat tegenover dat schuldeisers meer betrokken worden bij de toelating van de schuldenaar tot de Wsnp dan nu het geval is.
De Weco is van mening dat deze ingrijpende wijziging nadere toelichting behoeft. Kennelijk is met deze wijziging beoogd om de schuldeisers te compenseren voor het feit dat schuldenaren in plaats van na vijf jaar al na twee jaar in aanmerking kunnen komen voor de schuldsaneringsregeling. Waarom de – uit maatschappelijk en economisch oogpunt wenselijk geachte – verkorting van de 'goede trouw-termijn' moet worden gecompenseerd en waarom die compensatie wordt geboden in de vorm van inspraak van de schuldeisers in de toelatingsprocedure is echter niet duidelijk. Deze hoger beroepsmogelijkheid compliceert en vertraagt het beoogde doel van het wetsvoorstel, naar de mening van de WeCo.

De Weco wijst er op dat onder de huidige regeling een duidelijke rol voor de betrokken schuldeisers is weggelegd in het aan het verzoek tot toelating verplicht te doorlopen traject tot het treffen van een minnelijke schuldregeling. Van de schuldeisers wordt verlangd dat zij actief meewerken aan het minnelijk saneringstraject en serieus trachten een schuldregeling te bereiken. Nu het niet uitvoeren van een poging tot een buitengerechtelijke regeling aan toelating in de weg staat, wordt informatie van schuldeisers over de reden van hun weigering om medewerking te verlenen aan een buitengerechtelijke schuldregeling in de toelatingsprocedure in de regel ook ter kennis gebracht aan de rechter en betrokken in zijn oordeelsvorming. Daarbij staat voor schuldeisers al de mogelijkheid open om beëindiging van de toepassing van de schuldsaneringsregeling te verzoeken, onder meer op de 'f-grond' (zie art. 350 lid 1 en 3 Fw). Dat biedt schuldeisers de ruimte om feiten en omstandigheden naar voren te brengen die aan toelating in de weg hadden moeten staan. Tegen een weigering van de beëindiging staat hoger beroep open voor degene die het beëindigingsverzoek heeft gedaan, dus ook voor de schuldeiser die daarom heeft gevraagd (art. 351 lid 1 Fw). Dat maakt toetsing van de toelatingsbeslissing achteraf, zij het dan beperkt, mogelijk.

Naar aanleiding van de in de toelichting opgenomen gedachte dat door schuldeisers toe te laten in een beroepsprocedure malafide schuldenaren kunnen worden uitgesloten, geeft de WeCo de wetgever in overweging om, zoals hiervoor al aangestipt, in dit mogelijke gebrek aan informatie te voorzien door de 'goede trouw'-termijn minder fors te beperken. De WeCo is van mening dat de rechtspraktijk – mede in het licht van de beperkte beslis- en beoordelingsruimte – meer gebaat is bij (meer) informatie over de ontwikkeling van de gehele schuldenpositie van de schuldenaar over een langere periode, dan bij (meer) informatie van (een) enkele individuele schuldeiser(s) over de schuldenaar. Tot slot verwijst de Weco naar de in de toelichting opgenomen conclusies uit de Monitor rapporten, op basis waarvan wordt geconcludeerd dat schuldeisers groot vertrouwen hebben in de Wsnp vanwege de duidelijke procedure en deze – ondanks de mogelijke schone lei op termijn – als een goede waarborg voor hun belangen zijn gaan zien. Tegen die achtergrond vraagt de WeCo zich af of is onderzocht of, als compensatie inderdaad geboden is, niet kan worden volstaan

met een minder ingrijpende maatregel dan de nu voorgestelde ingreep in een procedure die eenvoudig en efficiënt verloopt.

Verder vraagt de Weco aandacht voor de uitvoerbaarheid van de hoger beroepsmogelijkheid en enkele relevante vragen die daarbij zijn te stellen. Hoe worden schuldeisers in kennis gesteld van de toelatingszitting? Mogen zij aanwezig zijn bij de behandeling van het toelatingsverzoek en zo ja, hoe verhoudt zich dit met het besloten karakter van de zitting? Is het wenselijk dat schuldeisers ter zitting aanwezig zijn, nu schuldenaar zich belemmerd kan voelen om over zijn persoonlijke situatie, waaronder vaak ook zijn medische situatie, te praten? Is het de taak van de rechtbank om schuldeisers ter zitting op te roepen en zo ja, is nagedacht over de extra werkbelasting die het verifiëren van de (vele) adresgegevens en de oproeping meebrengt? Indien schuldeisers niet voor de zitting worden opgeroepen, hoe worden schuldeisers in kennis gesteld van het vonnis? Is nagedacht over de extra werkbelasting bij de gerechtshoven als gevolg van de mogelijkheid tot het instellen van het hoger beroep door schuldeisers? De WeCo adviseert de wetgever het wetsvoorstel nader toe te lichten in het licht van de voorgaande vragen.

3. Conclusie

De WeCo juicht het toe dat de minister het voorstel doet om de toelating tot de Wsnp te versoepelen. De WeCo adviseert de minister wel de voorgestelde beroepsmogelijkheid voor de schuldeisers te heroverwegen en desgewenst de versoepeling van de lengte van de ‘goede trouw’-termijn daarbij te betrekken.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

[redacted]