Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Utrecht, 6 september 2022

Betreft: advies commissie insolventierecht amendementen bij Wetsvoorstel wijziging Wsnp

Excellentie,

Hierbij bied ik u het advies aan van de commissie insolventierecht[1] (hierna: 'de commissie') met betrekking tot de amendementen die zijn ingediend ten aanzien van het Wetsvoorstel wijziging Wsnp (hierna: 'het Wetsvoorstel').

Inleiding

1. De commissie heeft kennis genomen van de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 23 juni 2022, waarin zij is verzocht om advies uit te brengen over de amendementen die zijn ingediend ten aanzien van het Wetsvoorstel.

2. Eerder heeft de commissie op 10 maart 2021 haar advies uitgebracht over het voorontwerp Wet wijziging Wsnp (wet schuldsanering natuurlijke personen, hierna: Wsnp). De commissie gaat in dit advies in op de amendementen en de vragen die gesteld zijn in de brief van 23 juni jl.

3. De commissie heeft kennis genomen van de amendementen opgenomen in *Kamerstukken II* 2021-22, 35 915, nr. 7 tot en met 15. Een aantal van de amendementen is op een later moment gewijzigd met een nieuw amendement. Concreet zal in dit advies dan ook worden ingegaan op de amendementen met de nummers 9, 12, 13, 14 en 15. Deze amendementen zien op voorstellen tot het verruimen van de toelatingsgrond, het schrappen van de tienjaarstermijn en het uitbreiden van de hardheidsclausule, het verkorten van de duur van de Wsnp, het wijzigen

[1] https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/organisatie/organogram/commissies-ministerie-van-jenv/commissie-insolventierecht. Leden: prof. mr. dr. P.M. Veder (voorzitter), mr. dr. B.J. Engberts, mr. dr. F.A. van Tilburg, mr. drs. J.C.A.T. Frima, mr. S. Jansen, prof. mr. dr. T.H.D. Struycken, mr. drs. W.J.M. van Andel, en prof. dr. W.G.M. Holterman. Secretaris:

van de ingangsdatum van de Wsnp en het beleggen van het beschermingsbewind bij beschermingsbewindvoerders die in dienst zijn bij gemeenten.

4. Ten aanzien van de amendementen en aangekondigde moties is een aantal vragen voorgelegd, waarbij in de kern gevraagd wordt of de voorgestelde wijzigingen zouden leiden tot een meer doeltreffende en duurzame schuldoplossing.

5. In dat kader merkt de commissie, vooruitlopend op het advies dat hierna volgt, alvast op dat de huidige Wsnp al tot een doeltreffende en duurzame schuldoplossing leidt wanneer een persoon is toegelaten. Het succespercentage van de Wsnp is hoog, hetgeen hierna, onder randnummer 13, nog nader zal worden uitgewerkt.

6. Dit betekent, zo concludeert de commissie, dat het doel van de amendementen (en het wetsvoorstel) zou moeten zijn dat er meer verzoeken tot toelating tot de Wsnp zullen worden gedaan vanuit de grote groep van personen met problematische schulden, zodat meer schuldenaren het Wsnp-traject kunnen doorlopen.

7. In haar advies zal de commissie na een algemene inleiding ingaan op de afzonderlijke amendementen waarmee de vragen ook worden beantwoord. De commissie duidt het Wsnp-traject daarbij (ook) aan als de 'schuldsaneringsregeling'. Wanneer het minnelijk traject tot sanering van schulden wordt bedoeld, zal dat expliciet zo worden benoemd.

Uitgangspunt Wetsvoorstel en amendementen

8. Het Wetsvoorstel beoogt de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de schuldsaneringsregeling te verbeteren. De commissie heeft in haar advies van 10 maart 2021 reeds aangegeven dit toe te juichen. Daarnaast blijkt uit de toelichtingen bij de amendementen dat de indieners daarvan zoeken naar maatregelen om tot een toename van geslaagde afgeronde schuldsaneringsregelingen te komen.

Enkele cijfers

9. Het aantal verzoeken tot toelating tot de schuldsaneringsregeling loopt al jaren terug. Uit het debat van 8 juni 2022 en de ingediende amendementen blijkt dat de Tweede Kamer dit betreurt en zorgwekkend vindt. De commissie onderschrijft de zorg van de Kamer. Het is evenwel belangrijk om eerst naar de oorzaken van die terugloop te kijken. De belangrijkste bron is dan de Monitor Wsnp[2] die sinds 1999 jaarlijks wordt uitgebracht en veel informatie bevat.

10. De cijfers in deze jaarlijkse verslagen laten zien dat het aantal ingediende schuldsaneringsverzoeken daalt, terwijl het percentage van het aantal verzoeken dat wordt toegekend juist stijgt.

11. Zo werden er in 2011 nog 17.236 schuldsaneringsverzoeken ingediend bij rechtbanken. Dit aantal daalde in 2014 naar 13.516. In 2017 waren het er nog maar 9.089 en vorig jaar werd 2.229 keer toegang tot de schuldsaneringsregeling verzocht.[3] Het aantal schuldenaren dat tot de

[2] https://www.bureauwsnp.nl/bibliotheek/monitor.

[3] Deze cijfers zijn terug te vinden in de jaarlijkse Monitor Wsnp, zie de 12e meting over 2015, p. 12, en de 18e meting over 2021 op p. 4 en 25. Dit zijn de verzoeken die daadwerkelijk strekken tot toelating tot de schuldsaneringsregeling. De verzoeken die pro forma worden gedaan omdat er feitelijk een voorlopige voorziening (art. 287b Fw) of gedwongen schuldregeling (art. 287a Fw) wordt gevraagd zijn hierbij niet betrokken.

schuldsaneringsregeling werd toegelaten daalde navenant.[4] Onderstaande tabel – gemaakt op basis van de jaarlijkse Monitor Wsnp – laat dit nog eens zien. Uit deze tabel blijkt voorts dat het percentage van het aantal mensen dat wordt toegelaten tot de schuldsaneringsregeling door de jaren heen stijgt.

	2011	2014	2017	2021
Verzoeken (exclusief pro forma verzoeken[5])	17.236	13.516	9.089	2.229
toelatingen	14.727	12.264	8.365	2.299[6]
% Toelatingen	85,4%	90,7%	92%	

12. De commissie wil op grond van deze cijfers vooropstellen dat voor het vinden van de juiste oplossing(en), het van belang is om te kijken naar de oorzaken voor daling van het aantal ingediende wettelijke schuldsaneringsverzoeken. Uit deze cijfers blijkt onomstotelijk dat er in de afgelopen jaren heel veel minder verzoeken tot toelating tot de schuldsaneringsregeling zijn gedaan. Dat leidt automatisch tot een sterke afname van het aantal voltooide schuldsaneringsregelingen.

13. De commissie acht zeer aannemelijk dat de sterke afname van het aantal ingediende verzoeken tot toelating tot de schuldsaneringsregeling niet te wijten is aan een (te) ingewikkelde inhoud van de regeling. Degenen die toegelaten worden tot de regeling, voltooien in groten getale met succes het traject en ontvangen daarmee een zogenaamde 'schone lei'. Het succespercentage is de afgelopen jaren niet afgenomen. De cijfers zoals deze blijken uit de monitor WSNP spreken voor zich:

	2007 - 2012	2014	2021
Verlening schone lei	75%	80,04%	86,78%
Akkoord of 100% voldoening van schulden		2,67	3,85%
Geen schone lei %		17,27	5,44%

Uit de cijfers blijkt niet dat het schuldsaneringstraject te zwaar zou zijn wanneer iemand is toegelaten. Van alle in 2021 beëindigde schuldsaneringen eindigde slechts 5,44% zonder schone lei. In 86,78% van de gevallen werd de schone lei toegekend en in 3,85% van de gevallen eindigde de regeling met een akkoord of doordat alle vorderingen waren voldaan, wat ook een oplossing

[4] 18e meting, p. 26.
[5] Hier wordt onder pro forma verzoeken verstaan de verzoeken die verplicht zijn bij de verzoeken om een moratorium (artikel 287b Fw) of een dwangakkoord (artikel 287a Fw).
[6] Wat opvalt is natuurlijk dat het aantal in 2021 uitgesproken schuldsaneringsregelingen hoger is dan het aantal verzoeken. Daarvoor is geen verklaring te vinden. Mogelijk heeft een aantal pro forma verzoeken toch tot een inhoudelijke beoordeling en toelating tot de schuldsaneringsregeling geleid of zijn er in 2021 (veel) verzoeken behandeld die nog in 2020 waren ingediend. Ook is het mogelijk dat er een schrijffout is gemaakt.

voor de schulden inhoudt.[7] Deze percentages zijn ongeveer gelijk aan die over de jaren 2017-2020.[8] Het percentage schone-lei-vonnissen is zelfs toegenomen de laatste jaren als er wordt vergeleken met de periode 2007-2012; in die jaren eindigde rond de 75% van de schuldsaneringsregelingen met toekenning van de schone lei.[9] Dat percentage is dus de laatste jaren met zo'n 10% gestegen.

Bij de bespreking van amendement 12 wordt hier nader op ingegaan.

Kan de terugloop van het aantal schuldsaneringen dan worden verklaard door het toenemende aantal verzoeken tot oplegging van een schuldregeling (dwangakkoord op grond van art. 287a Fw)? De cijfers leren dat dit niet het geval is. Het aantal ingediende verzoeken op grond van art. 287a Fw fluctueert namelijk al jaren (tussen 2014 en 2021) tussen de (ruim) 2.000 en 2.600 per jaar.[10]

14. Op grond van het voorgaande beveelt de commissie aan nader onderzoek te laten verrichten naar het antwoord op de vraag waarom mensen met een problematische schuldenlast, die worden bijgestaan door een schuldhulpverlener, geen verzoek tot toelating tot de wettelijke schuldsanering of een dwangakkoord indienen. Daarnaast kan de commissie zich voorstellen dat het goed is om te (laten) onderzoeken of mensen met een problematische schuldenlast wel voldoende de weg kunnen vinden naar schuldhulpverlening.

Schuldenbewind

15. Een verklaring voor de afname van het aantal ingediende schuldsaneringsverzoeken en daarmee van succesvolle afrondingen (in de vorm van een schone lei) kan mogelijk worden gevonden in het feit dat er in de afgelopen jaren een sterke toename is geweest van het aantal gevallen van beschermingsbewind op grond van problematische schulden ('schuldenbewind'). De commissie geeft dan ook als aanbeveling om deze gevallen van schuldenbewind te onderzoeken en te bezien wat er binnen het schuldenbewind gebeurt.

16. Schuldenbewind wordt opgelegd als iemand te maken heeft met problematische schulden. Het doel van het schuldenbewind is om de financiële situatie van de onderbewindgestelde te stabiliseren en te zorgen dat basisvoorzieningen zoals huur, gas, water, licht en leefgeld worden betaald. De bedoeling is dat de onderbewindstelling ertoe bijdraagt dat de schulden worden gesaneerd. Gestimuleerd zou moeten worden dat schuldenbewind binnen enkele jaren leidt tot (1) een stabiele financiële situatie en zelfredzaamheid, (2) een minnelijke regeling als oplossing voor hun schulden, (3) een geslaagd dwangakkoord, of (4) een verzoek tot toelating tot de schuldsaneringsregeling. Het is de vraag of het doel waarvoor de mogelijkheid tot schuldenbewind is ingevoerd, ook wordt behaald.

17. Voor een verhoging van het aantal ingediende verzoeken tot toelating tot de schuldsaneringsregeling (en daarmee de weg naar de schone lei) lijkt niet alleen een doorstroom nodig vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening, maar ook vanuit het schuldenbewind dat

[7] 18e monitor p. 11.
[8] Zie vorige noot.
[9] 11e meting over 2012, zie ook 15e monitor over 2018, p. 15: aantal toekenningen van de schone lei ging in 2014-2018 van 88% naar bijna 89%.
[10] 18e monitor p. 18 en 29. Het toewijzingspercentage van deze 287a-verzoeken is ook niet wezenlijk veranderd en fluctueert in de jaren 2017-202 tussen de 32 en 40%.

door beschermingsbewindvoerders wordt begeleid. Het verdient aanbeveling daar nader onderzoek naar te doen.

18. In dat kader kan de commissie zich voorstellen dat de Rechtspraak een rol zou kunnen vervullen. Wellicht is het mogelijk om anderhalf jaar na instelling van het schuldenbewind als standaardprocedure de beschermingsbewindvoerder een concreet plan van aanpak te laten presenteren met daarin voorstellen op welke wijze de schuldenproblematiek van de onderbewindgestelde moet worden aangepakt. Dat kan, na stabilisatie, onder meer zijn: het opstarten van een minnelijk traject, het indienen van verzoek tot oplegging van een schuldregeling (dwangakkoord op grond van art. 287a Fw), of het indienen van een verzoek tot toelating tot de schuldsaneringsregeling. Een regierechter kan vervolgens beoordelen hoe het plan van aanpak moet worden uitgevoerd en binnen welk tijdsbestek. Dit geeft zowel de onderbewindgestelde als de beschermingsbewindvoerder een prikkel om in die anderhalf jaar te werken aan het opstellen van een dergelijk plan van aanpak. Dit betekent ook dat het dossier in die periode op orde gemaakt moet worden (stabilisatie-fase). Om bewindvoerders die het schuldenbewind uitvoeren te stimuleren om hiertoe over te gaan, zou gedacht kunnen worden aan een hogere kostenvergoeding in deze periode van anderhalf jaar, waarna de vergoeding van de kosten afgebouwd wordt.

19. Het voorgaande brengt mee dat er extra financiering van de Rechtspraak nodig zal zijn om in elk geval na anderhalf jaar deze controle uit te voeren. Bovendien wijst de commissie erop dat de rechter die uiteindelijk oordeelt over het verzoek om oplegging van een dwangakkoord of toelating tot de schuldsaneringsregeling alleen kan toetsen als sprake is van een stabiele situatie van de verzoeker en een compleet dossier. Ook daarom is het van belang dat er een prikkel bestaat om de situatie zo snel mogelijk op orde te krijgen.

Dossier op orde

20. De commissie stelt in dat verband hier nog de vraag of de afname van het aantal verzoeken tot toelating tot de schuldsaneringsregeling er ook mee te maken kan hebben dat er een te hoge drempel is voor schuldenaren om de goede hulp te krijgen om hun dossier op orde te krijgen. Begeleiding daarbij is immers voor deze schuldenaren cruciaal. De hele “schuldenketen” zou er op gericht moeten zijn om de problematiek van betrokkenen op een zo vroeg mogelijk moment en op een zo kort mogelijke termijn op te pakken. In zoverre begrijpt de commissie de aangekondigde moties dan ook en zijn dit voorstellen voor oplossingen die aandacht en onderzoek verdienen.

Maatschappelijk draagvlak voor het kwijtschelden van schulden

21. De commissie vreest dat de voorgestelde amendementen zullen leiden tot een afname van het maatschappelijk draagvlak voor de schuldsaneringsregeling.

22. Door het verkorten van het traject, het wijzigen van de ingangsdatum en het schrappen van de tienjaarstermijn zou immers de indruk kunnen ontstaan dat “iemand wel heel makkelijk van zijn schulden af komt”. Waarom zou je dan nog je best doen om geen schulden te maken of om je schulden af te lossen? De prikkel om geen schulden te maken, of om je schulden af te lossen, is noodzakelijk om een betrouwbaar en goed werkend economisch verkeer te hebben en te houden.

23. Wanneer iemand schulden heeft, zou er voor moeten worden gezorgd: (1) dat de schulden niet (nog) hoger worden, (2) dat er geen nieuwe schulden bij komen, (3) dat de schulden worden betaald, en (4) als (3) niet lukt, dat er een oplossing komt voor mensen met problematische schulden, zodat zij met een schone lei weer hun leven op kunnen pakken. Echter, wanneer de eerste drie stappen worden overgeslagen en/of de drempels teveel worden verlaagd, is er te weinig prikkel om die eerste drie stappen te nemen alvorens tot een schone lei te komen. En dat zal dan weer gevolgen hebben voor de kredietverstrekking. Immers, wanneer een schuldenaar makkelijk van zijn schulden af komt, zal dat er toe leiden dat (consumptief) krediet duurder wordt, doordat kredietverstrekkers deze risico's in moeten dekken. De commissie realiseert zich heel goed dat er een wankel evenwicht is tussen de belangen van de schuldenaren en de schuldeisers, maar dat wankele evenwicht moet niet teveel naar de ene of de andere kant doorslaan.

Minnelijk traject niet noodzakelijk

24. Ten slotte wijst de commissie erop dat een aantal amendementen er ten onrechte vanuit lijkt te gaan dat een traject gericht op de totstandkoming van een minnelijke regeling moet zijn doorlopen voordat iemand een verzoek kan indienen om tot de schuldsanering te worden toegelaten. Dat is een misverstand. Het gaat erom dat is gebleken dat een minnelijke, buitengerechtelijke regeling niet mogelijk is. Dan is toegang tot de schuldsaneringsregeling mogelijk. Daarbij hoeft geen minnelijke traject doorlopen te zijn. In het kader van amendement 14 wordt daar door de commissie onder randnummer 44 nader op ingegaan.

Beschermingsbewind bij gemeentelijke bewindvoerders (amendement 9)

25. In de toelichting bij dit amendement wordt gewezen op de perverse prikkel die in het huidige systeem bestaat waardoor door beschermingsbewindvoerders niet gestreefd zou worden naar het zo kort mogelijk houden van de periode van (schulden)bewindvoering. Het verdienmodel van commerciële beschermingsbewindvoerders stimuleert niet het zo spoedig mogelijk op orde krijgen van de schulden, aldus het amendement.

26. De commissie onderschrijft dat dit mogelijk problematisch is (nader onderzoek zou het bestaan en het effect van deze perverse prikkel moeten uitwijzen) en dat juist gestreefd moet worden naar een oplossing van de schulden, waarbij doorstroom naar de schuldsaneringsregeling een van de mogelijkheden is, zoals hiervoor ook omschreven. De in de toelichting bij het amendement genoemde pilot in de Drechtsteden lijkt te wijzen op succes met gemeentelijke bewindvoerders. De commissie kan op basis van alleen deze toelichting echter niet beoordelen of dit op grotere schaal en landelijk zou werken. Het komt de commissie in ieder geval voor dat dit voor gemeenten praktisch heel moeilijk uitvoerbaar zal zijn als voor het opzetten en uitvoeren van deze organisatie geen financiële middelen ter beschikking worden gesteld. De commissie heeft over de inhoud van dit amendement dan ook verder geen nadere gedachten of advies.

Verkorten van de duur van de Wsnp (amendement 12)

27. De commissie staat niet achter het verkorten van de looptijd van de schuldsaneringsregeling. Daarvoor heeft zij een aantal redenen. De commissie wijst in dat verband op de hiervoor onder randnummer 13 besproken cijfers die in dit kader relevant zijn. Die tonen aan dat de schuldsaneringsregeling in veel gevallen succesvol is.

28. In het amendement wordt gesteld dat de schuldsaneringsregeling te zwaar is voor schuldenaren doordat de verplichtingen (sollicitatieplicht, inlichtingenplicht en verplichting om geen nieuwe

schulden te maken) lastig zijn na te komen en omdat de regeling lang, drie jaar, duurt. Dit amendement dat ertoe strekt die duur terug te brengen van 3 jaar tot 18 maanden lijkt daar ook van uit te gaan.

29. Uit de besproken cijfers blijkt echter niet dat de schuldsaneringsregeling te zwaar is. Er wordt juist in een grote meerderheid van de gevallen, meer dan 85%, een schone lei verkregen. Anders gezegd: de onderbouwing van dit amendement is naar het oordeel van de commissie niet correct en gebaseerd op onjuiste gegevens.

30. Verder gaat dit amendement (evenals amendement 13) ten onrechte uit van de hiervoor onder randnummer 24 besproken misvatting dat een minnelijke regeling moet zijn doorlopen voordat iemand tot de schuldsaneringsregeling kan worden toegelaten.

31. Zoals hiervoor aangegeven, vreest de commissie bij invoering van de wetswijziging zoals voorgesteld in dit amendement voor een afname van het maatschappelijk draagvlak voor de schuldsaneringsregeling. Dat wordt versterkt wanneer dit amendement in samenhang met het hierna te bespreken amendement 13 wordt doorgevoerd. Op het moment van toelating tot de schuldsaneringsregeling kan dan immers terstond de schone lei worden toegekend. De regeling schiet dan zijn doel voorbij. Het probleem zit ook niet in de duur van het doorlopen van de schuldsaneringsregeling: de schuldsaneringsregeling wordt immers volgens de hiervoor weergegeven cijfers over het algemeen met succes doorlopen. De aandacht zou moeten uitgaan naar de doorstroom richting de schuldsaneringsregeling (of andere wijzen van het oplossen van schulden, zoals een dwangakkoord of een succesvolle minnelijke regeling).

32. Daarnaast houdt het amendement geen rekening met de mogelijke impact die de verkorting van de schuldsaneringsregeling gaat hebben op de consumptieve kredietverlening. Een korter traject waarin schulden afbetaald moeten worden om een schone lei te kunnen verkrijgen, kan schuldeisers, en dan met name verstrekkers van (consumptief) krediet, aanleiding geven om de voorwaarden voor deze kredietverlening strenger te maken, zoals hiervoor beschreven onder randnummer 23.

33. Ten slotte is van belang te signaleren dat het nu al mogelijk is om het traject van de schuldsaneringsregeling te verkorten tot een jaar in de situatie dat er werkelijk geen middelen zijn en ook niet komen om schulden af te betalen. In het door de rechterlijke macht opgestelde en gepubliceerde Recofa-beleid is deze mogelijkheid ook expliciet opgenomen.[11] Voor die gevallen is dit dus mogelijk, en dat gebeurt ook regelmatig.

Wijzigen van de ingangsdatum van de schuldsaneringsregeling (amendement 13)

34. De commissie staat niet achter het wijzigen van de ingangsdatum van de schuldsaneringsregeling. Wanneer de ingangsdatum van de schuldsaneringsregeling gelijk wordt gesteld aan de dag waarop de buitengerechtelijke schuldregeling is gestart, dan ontstaat waarschijnlijk een onwenselijke glijdende schaal. Het is immers niet duidelijk wanneer een buitengerechtelijke schuldregeling aanvangt. Is dat het geval wanneer daarvoor een plan wordt gemaakt, wanneer al met één schuldeiser een regeling is getroffen, of al wanneer iemand alleen maar is aangemeld bij schuldhulpverlening? Voor de rechter is dit in de praktijk lastig vast te stellen.

[11] https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Notitie-verkorte-looptijd-schuldsaneringsregeling.pdf.

35. Bovendien zou het voorstel zoals dat in het amendement is opgenomen er zelfs toe kunnen leiden dat direct na toelating tot de schuldsaneringsregeling een schone lei verkregen zou kunnen worden doordat het buitengerechtelijke traject al jaren loopt. Het is echter van belang, voor het hiervoor benoemde maatschappelijk draagvlak voor en het doel van de schone lei, dat de schuldenaar daadwerkelijk de schulden onder controle heeft gekregen en de schone lei terecht aan de schuldenaar toekomt.

36. Dit klemt temeer nu de controle op de naleving van de regels in de schuldsaneringsregeling veel beter is geborgd in de schuldsaneringsregeling dan in het minnelijk traject. Tijdens de schuldsaneringsregeling is er immers een bewindvoerder die toezicht houdt of alle vereisten, zoals bijvoorbeeld de verplichting om te werken dan wel actief een baan te zoeken, worden nageleefd (waar de rechter-commissaris toezicht op houdt), terwijl in een minnelijk traject die controle niet of veel beperkter plaatsvindt.

37. Tevens geldt dat, wanneer de wijziging in samenhang met amendement 12 zou worden doorgevoerd, zelfs een periode van 1,5 jaar waarin sprake zou zijn geweest van een buitengerechtelijke regeling direct tot het einde van de schuldsaneringsregeling en een schone lei kan leiden bij toelating tot de schuldsaneringsregeling. De commissie acht dit onwenselijk, onder meer vanwege het voornoemde doel van de schuldsaneringsregeling, de betere waarborgen op controle die de schuldsaneringsregeling biedt en het maatschappelijk draagvlak voor de schuldsaneringsregeling.

38. Ten slotte geldt ook voor dit amendement dat het een negatieve weerslag zal kunnen hebben op het verstrekken van consumptief krediet, zoals hiervoor ook al aangegeven.

Verruimen van de toelatingsgrond (amendement 14)

39. De commissie staat niet achter het verruimen van de toelatingsgrond zoals voorgesteld in dit amendement. De zinsnede "*een oplossing voor de schulden*" komt de rechtszekerheid niet ten goede. Deze voorgestelde verruiming maakt het onduidelijk wat voor de rechter nodig is om tot een goede beoordeling van het verzoek tot toelating tot de schuldsaneringsregeling te kunnen overgaan.

40. Daarnaast zou ook deze verruiming weer een negatieve impact kunnen hebben op het verstrekken van consumptief krediet.

41. In de toelichting bij het amendement wordt verwezen naar een percentage van 57% van de ingediende verzoeken in 2018 die zouden zijn toegewezen, omdat veel schuldenaren niet kunnen voldoen aan de toelatingseisen (is kennelijk de veronderstelling). Dit percentage is echter inclusief de niet-ontvankelijkheden en pro forma verzoeken (in het kader van een moratorium of een dwangakkoord).[12] In werkelijkheid zijn de toelatingspercentages dus hoger. In de laatste monitor staat – dit lijkt een reëler getal – dat over 2017 89% van de verzoeken is toegewezen en over 2020 84%.[13] Deze stijging blijkt ook uit de tabel in randnummer 11.

[12] De in randnummer 11 tabel laat zien dat ook het percentage toelatingen juist eerder stijgt dan daalt. Het toewijzingspercentage (waar niet de niet-ontvankelijkheden en pro-forma's uit zijn gehaald), was volgens de diverse Monitor-rapporten 69% over 2011, 65% over 2015 en 54,7% over 2018, 12e meting p. 12 en 15e meting p. 6.
[13] 12e meting p. 14, 15e meting p. 27 en 18e meting p. 6.

42. Anders gezegd: de onderbouwing van dit amendement is naar het oordeel van de commissie niet correct en gebaseerd op onjuiste gegevens.

43. De vereisten voor toelating lijken dus niet in de weg te staan aan meer doorstroming naar de schuldsaneringsregeling. Een verruiming van de toelatingsvereisten vindt geen rechtvaardiging in de cijfers.

44. Hiervoor werd reeds aangegeven dat de commissie de indruk heeft dat er in de praktijk een misverstand bestaat ten aanzien van het vereiste van de buitengerechtelijke schuldregeling. Het is niet vereist dat deze regeling is doorlopen, maar het moet duidelijk zijn voor de rechter die het verzoek toetst, dat het buitengerechtelijke traject geen optie vormt. Aangezien de commissie er veel waarde aan hecht dat de verzoeken tot toelating worden gestimuleerd, zou de commissie dan ook willen voorstellen dat de minister naar aanleiding van dit amendement tot een herformulering van artikel 285, eerste lid, onder f Fw zou overgaan. Aan de zinsnede: "*Een met redenen omklede verklaring dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen*" zou expliciet toegevoegd kunnen worden dat een buitengerechtelijke schuldregeling niet daadwerkelijk doorlopen hoeft te zijn om deze verklaring te kunnen verkrijgen.

Schrappen van de tienjaarstermijn en het uitbreiden van de hardheidsclausule (amendement 15)

45. De tekst van het voorgestelde amendement is voor de commissie niet geheel duidelijk. Uit de toelichting volgt wel dat het doel van het amendement is om de tienjaarstermijn te schrappen als voorwaarde bij de toetsing van een verzoek tot toelating tot de schuldsaneringsregeling. De commissie heeft in haar advies van 10 maart 2021 onderbouwd dat zij de termijn van tien jaar te lang vindt. Het schrappen van de gehele termijn zou er wat betreft de commissie echter niet toe leiden dat er een grote toestroom van verzoeken om toelating tot de schuldsaneringsregeling zou komen. Dit blijkt althans niet uit de bekende cijfers of de bij het amendement opgenomen toelichting.

46. Zoals hiervoor reeds beschreven, worden ruim meer dan 80% van de toelatingsverzoeken toegewezen. Het lijkt daarom veel meer aangewezen om – zoals ook hiervoor aangegeven – te onderzoeken waardoor de doorstroom naar de schuldsaneringsregeling niet groter is.

47. Bovendien blijft van belang dat zogenoemde '*repeat players*' niet te gemakkelijk nogmaals de mogelijkheid hebben om toegelaten te worden tot de schuldsaneringsregeling. Om die reden is de commissie er een voorstander van dat er een termijn blijft bestaan zoals opgenomen in het Wetsvoorstel.

48. De commissie merkt daarnaast op dat in de toelichting wordt gesteld dat het amendement zou regelen dat de bewijslast wordt omgedraaid. Er is echter geen sprake van een contradictoire procedure. Het omdraaien van de bewijslast is dan ook niet mogelijk. Het is de commissie dan ook niet duidelijk waar deze opmerking op doelt.

Conclusie

49. Op basis van de bekende cijfers over de afname van het aantal verzoeken tot toelating tot de schuldsaneringsregeling komt de commissie tot het advies dat er onderzoek zou moeten komen naar de vraag waardoor er niet meer verzoeken tot toelating tot de schuldsaneringsregeling worden gedaan, of dwangakkoorden tot stand komen.

50. Uit de cijfers die in de afgelopen jaren structureel zijn verzameld en gepresenteerd, blijkt dat het probleem schuilt in daling van het aantal verzoeken tot toelating en niet in het aantal (mislukte) schuldsaneringsregelingen. Het succespercentage is hoog.

51. Het verdient daarom ook aanbeveling te kijken naar de doorstroom vanuit schuldenbewind en schuldhulpverlening.

52. De commissie wijst erop dat bij iedere wijziging van de schuldsaneringsregeling steeds rekening moet worden gehouden met het wankele evenwicht tussen de belangen van de schuldeisers en de belangen van de schuldenaren. Daarbij hoort ook het belang van het maatschappelijk draagvlak voor de schuldsaneringsregeling en de gevolgen die een (te) makkelijke kwijtschelding van schulden in breed maatschappelijk opzicht kunnen hebben, onder meer voor de omvang en de kosten van consumptief krediet.

53. Daarnaast adviseert de commissie om de tekst van artikel 285, eerste lid, onder f Fw aan te passen in het wetsvoorstel, zodat expliciet wordt gemaakt dat het onder omstandigheden niet noodzakelijk is dat een minnelijk traject wordt doorlopen alvorens toegang tot de schuldsaneringsregeling kan worden verkregen.

54. De commissie wijst verder op haar eerdere advies van 10 maart 2021. Tot een nadere toelichting is zij uiteraard graag bereid.

Hoogachtend,

Voorzitter commissie insolventierecht