

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Doel en inhoud van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel worden wijzigingen doorgevoerd in de Faillissementswet (Fw) om te zorgen voor een betere aansluiting tussen het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject en de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (Wsnp). De voorgestelde wijzigingen betreffen een aanpassing van de in artikel 288 Fw opgenomen criteria waaraan de rechter een verzoek tot toelating tot de Wsnp moet toetsen en de introductie in artikel 292, tweede lid, Fw van de mogelijkheid voor schuldeisers om hoger beroep in te stellen tegen de toelatingsbeslissing van de rechter.

Het in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) geregelde gemeentelijk schuldhulpverleningstraject en de Wsnp zijn verschillende regelingen om schuldenaren te helpen problematische schulden op te lossen. Binnen een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject kan onder meer een poging worden gedaan om een minnelijke schuldregeling te treffen met de schuldeisers. De Wsnp fungeert daarbij als een stok achter de deur. Als het namelijk niet lukt om een minnelijke schuldregeling tot stand te brengen omdat een aantal schuldeisers weigert om hieraan mee te werken, kan de schuldenaar vanuit het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject door de gemeentelijke schuldhulpverlener worden doorgeleid naar de Wsnp. De schuldenaar kan de rechter bij zijn verzoek om toegelaten te worden tot de Wsnp dan eerst vragen om de schuldsaneringsregeling dwingend op te leggen aan de weigerachtige schuldeisers (artikel 287a Fw). Er zijn ook gevallen waarin het hoe dan ook niet lukt om een schuldsaneringsregeling tot stand te brengen. De Wsnp biedt de schuldenaar dan de mogelijkheid om na een schuldsaneringstraject van in beginsel drie jaar verlost te worden van zijn schulden. Bij schuldoplossing geldt: eerst het mindere proberen, voordat het meerdere kan worden toegepast. Voordat een schuldenaar wordt toegelaten tot de Wsnp moet daarom altijd eerst worden geprobeerd om in een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject tot een schuldoplossing te komen.

Het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject en de Wsnp zijn vooral bedoeld om te voorkomen dat schuldenaren met problematische schulden in een uitzichtloze schuldensituatie terechtkomen. De regelingen worden daar nu niet ten volle voor benut. Een aantal voorwaarden om van een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject te kunnen doorstromen naar de Wsnp blijkt in de praktijk te streng. Daarom worden de volgende aanpassingen doorgevoerd in de voorwaarden waaronder een schuldenaar kan worden toegelaten tot de Wsnp:

- Nu geldt ingevolge artikel 288, eerste lid, onderdeel b, Fw dat een schuldenaar in de vijf jaar voorafgaand aan de indiening van zijn toelatingsverzoek te goeder trouw moet zijn geweest ten aanzien van het ontstaan en onbetaald laten van zijn schulden ('goede trouw-toets'). De termijn van deze 'goede trouw-toets' wordt teruggebracht naar twee jaar.
- Ook geldt op basis van artikel 288, tweede lid, onderdeel d, Fw dat een toelatingsverzoek van een schuldenaar automatisch wordt afgewezen als hij in de voorgaande tien jaar al eens eerder tot de Wsnp is toegelaten. Er wordt in een nieuw vierde lid een uitzondering geïntroduceerd op deze bepaling, zodat de rechter in schrijnende gevallen toch de mogelijkheid krijgt om een schuldenaar toe te laten.

Deze maatregelen leiden ertoe dat schuldenaren voor wie de Wsnp is bedoeld, niet onnodig in een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject blijven hangen of zonder oplossing uit een dergelijk traject verdwijnen, maar als zij daaraan toe zijn, sneller doorstromen naar de Wsnp. Daarbij blijft het doel van de criteria overeind; een schuldenaar die zich niet aan de uit een Wsnp-traject voortvloeiende verplichtingen (d.w.z. inspanningsplicht, informatieplicht, geen nieuwe schulden maken, aan de boedel afdragen) *kan* of *wil* houden of waarvoor uit eerdere ervaringen blijkt dat een Wsnp-traject geen blijvende schuldoplossing kan bieden, krijgt nog steeds geen toegang tot de Wsnp. Mede met het oog hierop wordt in artikel 292, tweede lid, Fw bepaald dat schuldeisers hoger beroep kunnen instellen als zij menen dat de schuldenaar ten onrechte is toegelaten tot de Wsnp.

Hierna schetst paragraaf 2 de context van het wetsvoorstel. Paragraaf 3 gaat in op de uitgangspunten van de Wsnp en de problematiek bij de doorstroming van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de Wsnp. Paragraaf 4 geeft een korte beschrijving van de inhoud van de regeling en paragraaf 5 benoemt de regeldruk en financiële gevolgen ervan. Daarna volgt het artikelsgewijze deel waarin de wetsartikelen zijn toegelicht.

2. Context

Er is sinds 2012 een onverminderd grote schuldenproblematiek onder schuldenaren die naar verwachting nog verergerd zal worden door de uitbraak van het coronavirus. De impact van de schuldenproblematiek is niet alleen groot voor de schuldenaar, maar ook voor schuldeisers én de maatschappij. Problematische schulden vormen voor de schuldenaar een belemmering bij het vinden van werk of bij het behouden van werk. Schuldeisers kunnen zelf ook in financiële problemen raken als schuldenaren hun rekeningen niet meer kunnen betalen. Verder blijkt uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau dat schuldenaren met schulden 6,5 keer vaker in aanraking komen met Justitie.¹ Als schuldenaren om wat voor redenen dan ook, problematische schulden krijgen, is het belangrijk dat zij goed geholpen worden vanuit maatschappelijk maar ook economisch oogpunt. Problematische schulden zijn in essentie schulden die redelijkerwijs – dat wil zeggen naar objectieve maatstaven gemeten – niet (langer) kunnen worden afbetaald. Het is economisch belangrijk dat schuldenaren blijven werken en uitgaven

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, Overall rapportage Sociaal Domein december 2017.

moeten kunnen doen en het kost bedrijven en de maatschappij uiteindelijk meer als problematische schulden eindeloos blijven bestaan en toenemen en schuldenaren daardoor minder actief (kunnen) gaan participeren.

In het regeerakkoord heeft het kabinet onder meer ingezet op het terugdringen van het aantal problematische schulden en het effectiever helpen van mensen bij het oplossen van hun schulden. Het kabinet heeft in dat kader de Brede Schuldenaanpak² en het bijbehorende Actieplan Brede Schuldenaanpak in gang gezet. Met dat plan werkt het kabinet – kort gezegd – aan het voorkomen, ontzorgen en ondersteunen van schuldenaren met problematische schulden en aan zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso door (rijks)overheidsorganisaties. Het kabinet zoekt bij de aanpak van de schuldenproblematiek naar een balans tussen de belangen van de schuldenaar en die van de schuldeisers en natuurlijk ook het maatschappelijk belang. Daarbij staat het uitgangspunt voorop dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor het nakomen van hun financiële verplichtingen en het aflossen van eventuele schulden, maar dat er hulp geboden wordt als dat niet lukt. Het onderhavige wetsvoorstel is onderdeel van de Brede Schuldenaanpak en ziet erop om de gemeentelijke schuldhelpverlening beter te laten aansluiten op de Wsnp.³ Dat die aansluiting verbetering behoeft, blijkt uit de stagnerende doorstroom naar de Wsnp.⁴

Om de doorstroom van het gemeentelijke schuldhelpverleningstraject naar de Wsnp te verbeteren wordt, zoals eerder toegelicht, een aantal voorwaarden waaronder een schuldenaar kan worden toegelaten tot de Wsnp gewijzigd. Deze maatregelen sluiten aan bij suggesties die zijn gedaan door de Raad voor de rechtspraak (Recofa), de Raad voor de Rechtsbijstand en de Nationale Ombudsman.⁵ Zowel de Raad voor de rechtspraak als de Nationale Ombudsman constateren dat de voorwaarden om toegang te krijgen tot de Wsnp te strikt zijn en dat dit de reden is dat de doorstroom van het gemeentelijk schuldhelpverleningstraject naar de Wsnp stagneert. Door de Raad voor de rechtspraak zijn verbetervoorstellen gedaan, die met het onderhavige wetsvoorstel worden opgevolgd. Met dit wetsvoorstel wordt tevens tegemoet gekomen aan moties van de Tweede Kamer van de leden Weyenberg en Raemakers⁶ en van het lid Jetten c.s.⁷ over de toegankelijkheid van de Wsnp.

² Kamerstukken II 2017-2018, 24 515, 431.

³ Kamerstukken II 2019-2020, 24 515, nr. 533 en brief Aansluiting minnelijke schuldhelpverlening en wettelijke schuldsanering, 16 november 2020, Kamerstukken II 2019-2020, 24 515, nr. 572.

⁴ Monitor Wsnp - Dertiende meting over het jaar 2016, Raad voor de Rechtsbijstand, Bureau Wsnp (2017).

⁵ Zie Hindernisbaan zonder finish, Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen, Nationale Ombudsman, 11 juni 2020; Quick scan naar de toegankelijkheid van de Wsnp, Raad voor de Rechtsbijstand Bureau Wsnp, februari 2020; 'Aansluiting gezocht!' Verkenning aansluiting minnelijke schuldhelpverlening en wettelijke schuldsanering, Berenschot, 26 april 2019; Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak, Werkgroep schulden en rechtspraak, februari 2019. Zie ook de brief van 13 september 2019 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2018-2019, 24 515, nr. 492, in reactie op het rapport 'Aansluiting gezocht!' en het rapport "Knellende schuldenwetgeving", N. Jungmann e.a., Hogeschool Utrecht, juni 2018.

⁶ Kamerstukken II 2019-2020, 35 300 XV, nr. 60.

⁷ Kamerstukken II 2020-2021, 35 570, nr. 21.

3. Uitgangspunten Wsnp en problematiek

3.1 Huidige situatie

In de Fw is in titel III een insolventieprocedure opgenomen die toegepast kan worden wanneer een natuurlijke persoon niet meer in staat is zijn schulden te voldoen: de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen. De Wsnp is een alternatief voor het faillissement. Belangrijk verschil tussen de Wsnp en het faillissement is dat de Wsnp – bij goede naleving van de procedure – uitmondt in een schone lei.

De Wsnp dient een drieledig doel:

- 1) *Natuurlijke personen de mogelijkheid bieden om uit een uitzichtloze schuldenpositie te geraken en weer met een 'schone lei' te beginnen*

De Wsnp biedt de schuldenaar zicht op een 'schone lei'. De 'schone lei' is de benaming voor het rechtsgevolg dat openstaande (rest)vorderingen niet langer afdwingbaar zijn (artikel 358, eerste lid, Fw). Dit rechtsgevolg is een ingrijpende algemene uitzondering op het beginsel uit het civiele recht dat degene die vermogensrechtelijke verplichtingen aangaat, gebonden is om deze na te komen. Daarom wordt tijdens een Wsnp-traject van de schuldenaar een zo groot mogelijke inspanning verwacht om gedurende een termijn van in beginsel drie jaar zoveel mogelijk geld in de boedel te brengen om de schuldeisers – als dat mogelijk is – nog enige uitkering op hun vordering te kunnen geven; zijn besteedbare inkomen wordt tot een minimum beperkt en zijn vermogen wordt tot op zekere hoogte geliquideerd (artikelen 295 en 349a Fw). Voordat een schuldenaar wordt toegelaten tot de Wsnp toetst de rechter dan ook of de schuldenaar in staat is om zich drie jaar te houden aan de uit een Wsnp-traject voortvloeiende verplichtingen (d.w.z. inspanningsplicht, informatieplicht, geen nieuwe schulden maken, aan de boedel afdragen) (artikel 288, eerste lid, onderdeel c, Fw). Om hierop toe te zien is er gedurende het Wsnp-traject sprake van toezicht op de schuldenaar door een door de rechter aangestelde Wsnp-bewindvoerder (artikelen 314 en 316 Fw).

- 2) *Faillissementen van natuurlijke personen zoveel mogelijk terugdringen⁸*

In het algemeen brengt het faillissement van een natuurlijke persoon voor niemand een oplossing. Het faillissement levert vrijwel altijd te weinig op om alle schulden af te lossen. De na een opheffing of beëindiging van een faillissement resterende schulden zijn weer invorderbaar totdat eventueel verjaring is ingetreden. Het vermogen van de schuldenaar is in het faillissement echter volledig te gelde gemaakt en gebruikt om de schulden zoveel mogelijk af te lossen. Daardoor resteert er na een faillissement vrijwel niets voor de schuldeisers om zich op te verhalen.

- 3) *De totstandkoming van minnelijke schuldregelingen bevorderen, zodat geen beroep hoeft te worden gedaan op de rechter*

Het 'stok achter de deur – effect'. Als de schuldenaar wordt toegelaten tot de Wsnp, kan de uitkering voor schuldeisers langer op zich laten wachten en kan deze

⁸ Een Wsnp-traject gaat vóór faillissement (artikel 3-3b Fw).

lager zijn dan bij een minnelijke schuldregeling. Dit komt omdat met het Wsnp-traject tijdsverloop en kosten – o.a. het salaris van de Wsnp-bewindvoerder – gemoeid zijn. Dit vooruitzicht kan schuldeisers over de streep trekken om akkoord te gaan met een minnelijke schuldregeling.

De Wsnp omvat – kort gezegd – twee scenario's om de drie genoemde doelen te bereiken:

- Een *akkoordregeling* waarbij de rechter één of meer schuldeisers die op onredelijke gronden weigeren mee te werken aan een minnelijke schuldregeling, alsnog aan deze regeling kan binden (dwangakkoord; artikel 287a Fw);
- Een *schuldsaneringsregeling* die bij juiste naleving (inspanningsplicht, informatieplicht, geen nieuwe schulden maken, aan de boedel afdragen) na drie jaar⁹ uitmondt in een 'schone lei' voor de schuldenaar (hierna: Wsnp-traject).

Uit de opeenvolgende jaarlijkse Monitor rapporten blijkt telkens weer cijfermatig onderbouwd dat er in de praktijk steun is voor de Wsnp.¹⁰ Dit geldt ook voor schuldeisers, waaronder veel bedrijven. Zij hebben groot vertrouwen in de Wsnp vanwege de duidelijke procedure waarbij sprake is van een evenwicht tussen de belangen van schuldeisers en schuldenaren ('*fairness*') en de nodige voorzieningen om dat evenwicht te borgen. Dit is niet alleen terug te zien in het rechterlijk toezicht en de betrokkenheid van Wsnp-bewindvoerders, maar ook in de voorwaarden waaraan een schuldenaar moet voldoen om toegelaten te worden en waaraan hij zich moet houden om uiteindelijk een 'schone lei' te krijgen. De Wsnp is bedoeld voor de bonafide schuldenaar die in staat en bereid is om zich in te spannen om uit de schulden te komen. De regeling kan worden gekenschetst als: voor wat hoort wat. Dit alles heeft ertoe geleid dat schuldeisers de Wsnp – ondanks de mogelijke schone lei op termijn – als een goede waarborg voor hun belangen zijn gaan zien. Niet alleen vanuit het perspectief van de schuldenaren, voor wie minnelijke trajecten die te lang duren schuldophogend werken, maar ook vanuit het perspectief van de schuldeisers, die duidelijkheid en waarborgen wensen, moet de Wsnp bereikbaar blijven als een minnelijke oplossing niet mogelijk is.

Toe- en afwijzingsgronden en een hardheidsclausule

De borging van het evenwicht tussen de belangen van de schuldeisers en het belang van de schuldenaar blijkt, zoals hiervoor toegelicht, uit de voorwaarden waaraan een schuldenaar moet voldoen om te kunnen worden toegelaten tot de Wsnp. Deze voorwaarden bestaan uit toe- en afwijzingsgronden die een rechter moet toepassen bij de beoordeling van een verzoek tot toelating tot de Wsnp. Deze luiden als volgt:

Toewijzingsgronden (artikel 288, eerste lid, Fw)

⁹ Tenzij de schulden al eerder afgelost worden, bedraagt de termijn van een Wsnp-traject drie jaar. In afwijking daarvan kan de rechter de termijn op ten hoogste vijf jaar stellen (artikel 349a Fw). Ook is in bijzondere gevallen een verkorting van de looptijd van het Wsnp-traject door de rechter mogelijk (artikel 354a Fw).

¹⁰ In opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid voert de Raad voor de Rechtsbijstand jaarlijks onderzoek uit naar de werking van de Wsnp. Deze 'Monitor Wsnp' is te raadplegen via www.bureauwsnp.nl/bibliotheek/onderzoeken. De laatste – zestiende – meting is gedaan over het jaar 2019, en op 1 juli 2020 gepubliceerd.

De schuldenaar:

- a. zal niet kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden;
- b. *is vijf jaar voorafgaand aan het verzoek te goeder trouw geweest ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden* (hierna: 'goede trouw-toets');
- c. zal zijn verplichtingen, die voortvloeien uit het Wsnp-traject, naar behoren nakomen.

Afwijzingsgronden (artikel 288, tweede lid, Fw)

- a. de Wsnp is al van toepassing op de schuldenaar;
- b. een minnelijk schuldsaneringstraject, voorafgaand aan het verzoek, heeft niet plaatsgevonden;
- c. de schulden van de schuldenaar vloeien voort uit een onherroepelijke veroordeling betreffende een misdrijf, ontstaan in de vijf jaar voorafgaand aan het verzoek;
- d. *de Wsnp is in de voorgaande tien jaar al van toepassing geweest op de schuldenaar, tenzij de schuldsanering is beëindigd omdat de schuldeisers waren voldaan of om redenen die niet zijn toe te rekenen aan de schuldenaar.*¹¹

Hardheidsclausule (artikel 288, derde lid, Fw)

De schuldenaar kan in principe alleen worden toegelaten als voldaan is aan de genoemde toewijzingsgronden en er geen sprake is van de genoemde afwijzingsgronden. De rechter kan in bepaalde gevallen echter een hardheidsclausule toepassen:

Als niet voldaan is aan de genoemde 'goede trouw-toets' kan 'het verzoek toch worden toegewezen als voldoende aannemelijk is dat de schuldenaar de omstandigheden die bepalend zijn geweest voor het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden, onder controle heeft gekregen'.

De beslissing op de vraag of en wanneer er aanleiding is om de hardheidsclausule toe te passen, behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de rechter.

Het doel van de genoemde *imperatieve* toe- en afwijzingsgronden is om:

- er voor te zorgen dat alleen schuldenaren die in staat en bereid zijn om zich te houden aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Wsnp, tot die regeling worden toegelaten, en
- misbruik van de Wsnp tegen te gaan (malafide schuldenaren moeten niet in een Wsnp-traject terecht kunnen komen).

Dit betekent dat de rechter bij de beoordeling van een verzoek tot toelating tot de Wsnp eerst *moet* toetsen aan de toelatingsgronden en vervolgens de afwijzingsgronden. Bij de toepassing van de toe- en afwijzingsgronden heeft de rechter zeer beperkte beslis- en beoordelingsruimte. Het doel van de hardheidsclausule is om schuldenaren die in de regel niet voldoen aan de goede trouw-toets toch toe te kunnen laten tot de regeling. Daarbij gaat het vooral om de vraag of de schuldenaar zijn gedrag wezenlijk heeft veranderd en of hij daardoor inmiddels in een situatie verkeert die heel anders is dan de situatie waarin hij zich bevond op het moment dat hij niet te goeder trouw handelde bij het aangaan of

¹¹ Artikel 350 lid 3, onderdelen a, b en d, Fw.

onbetaald laten van schulden. Er moet bovendien sprake zijn van een stabiele situatie. Anders zal een toelatingsverzoek al gauw alsnog afstuiten op het feit dat niet voldaan wordt aan artikel 288, eerste lid, onderdeel c, Fw. Er is dan immers onvoldoende zekerheid dat de schuldenaar de verplichtingen die voortvloeien uit het Wsnp-traject zal nakomen. Denkbaar is dat er schulden niet te goeder trouw zijn aangegaan of onbetaald zijn gebleven door verslavingsproblematiek. Inmiddels heeft de schuldenaar die verslavingsproblemen (door inschakeling van professionele hulp) weliswaar nog geen vijf jaar, maar wel al langere tijd onder controle. De schulden blijven niet te goeder trouw aangegaan of onbetaald gelaten, maar de omstandigheden die hebben geleid tot deze schulden zijn verdwenen. De rechter kan dan besluiten om de schuldenaar op basis van de hardheidsclausule toe te laten tot de Wsnp.¹²

3.2 Problematiek

De in 2012 ingezette voortdurende daling van de instroom in het Wsnp-traject¹³, staat op gespannen voet met de onverminderd grote schuldenproblematiek. Geconstateerd is dat dit deels komt omdat twee voorwaarden waaraan een schuldenaar moet voldoen om toegelaten te kunnen worden tot de Wsnp, te knellend werken.

Knelpunt: vijf jaar voorafgaand aan het verzoek te goeder trouw geweest ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden ('goede trouw-toets')

Zoals hierboven beschreven kan een schuldenaar op basis van artikel 288, eerste lid, onderdeel b, Fw in principe niet worden toegelaten als hij in de vijf jaar¹⁴ voorafgaand aan zijn toelatingsverzoek niet te goeder trouw is geweest bij het aangaan of onbetaald laten van schulden (bijvoorbeeld schulden die onbetaald zijn gebleven doordat de schuldenaar volledig in beslag werd genomen door een verslaving of schulden die zijn ontstaan uit boetes of overmatige consumptie). Het is de bedoeling dat de rechter het begrip 'te goeder trouw' breed interpreteert als gedragsmaatstaf waarbij niet alleen gedragingen in de financiële sfeer van belang zijn, maar ook maatschappelijke gedragingen (bijvoorbeeld verslavingen). Daarbij kan de rechter rekening houden met alle omstandigheden die hij belangrijk acht, zoals de aard en omvang van de schulden, wanneer de schulden zijn ontstaan, het gedrag dat de schuldenaar heeft vertoond bij het aangaan van de schulden en de mate waarin hij juist heeft geprobeerd die te voorkomen, alsmede de inspanningen die hij heeft geleverd in het minnelijk traject.

Zoals eveneens hiervoor is opgemerkt, kan de rechter een schuldenaar die in de voorgaande vijf jaar niet altijd te goeder trouw is geweest toch toelaten door de hardheidsclausule toe te passen die is opgenomen in artikel 288, derde lid, Fw. Over de manier waarop de rechter de hardheidsclausule dan toepast, bestaat in de praktijk veel onzekerheid. Dit komt grotendeels doordat rechters hierbij over de nodige vrije beslis- en beoordelingsruimte beschikken (discretionaire bevoegdheid). De beslissingen die de

¹² Zie bijv. Rechtbank Midden-Nederland 18 februari 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:643, Gerechtshof Amsterdam 25 november 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:5696, Gerechtshof 's-Hertogenbosch 12 april 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:BQ1378.

¹³ Monitor Wsnp - Dertiende meting over het jaar 2016, Raad voor de Rechtsbijstand, Bureau Wsnp (2017).

¹⁴ De vijfjaarstermijn is historisch gezien terug te voeren op de algemene wettelijke termijn voor verjaring van vorderingen (van vijf jaar).

rechters nemen zijn naar hun aard erg casuïstisch. In de praktijk leeft de perceptie dat de rechter de goede trouw-toets zeer strikt toepast en nauwelijks gebruik maakt van de hardheidsclausule. Uit onderzoek – in opdracht van de voormalig Staatssecretaris van SZW – blijkt dat bij gemeentelijke schuldhulpverleners het idee leeft dat als sprake is van bepaalde schulden de schuldenaar hoe dan ook niet wordt toegelaten tot een Wsnp-traject.¹⁵ Dit betreft onder meer belasting- en alimentatieschulden en schulden die mede voortkomen uit recente (tot vijf jaar terug) consumptieve uitgaven waarvan een schuldenaar had moeten weten dat hij die niet zou kunnen dragen of samenhangen met een afwezige of incomplete boekhouding bij (kleine) bedrijven. Gevolg is dat schuldenaren die te maken hebben met dit type schulden, blijven hangen in een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject ook als een positieve uitkomst van dat traject niet meer verwacht wordt, dan wel uit een dergelijk traject verdwijnen zonder dat de schulden zijn opgelost. Zij stromen niet door naar een Wsnp-traject. Doel van de verlenging van het gemeentelijke schuldhulpverleningstraject is dan alleen om te wachten tot de vijfjaartermijn die geldt bij de goede trouw-toets, voorbij is. Dit is voor de schuldenaar en de schuldeisers een ongewenste situatie, omdat een oplossing voor de schuldenproblematiek zonder goede grond wordt uitgesteld. Dit uitstel kan er bovendien toe leiden dat schulden alleen nog maar meer oplopen.

Knelpunt: de Wsnp is in de voorgaande tien jaar al van toepassing geweest

Een schuldenaar kan op grond van de huidige regeling ook niet doorstromen naar een Wsnp-traject als hij in de tien jaar voorafgaand aan zijn toelatingsverzoek al eens eerder gebruik heeft gemaakt van de regeling (al dan niet met een schone lei als eindresultaat) (artikel 288, tweede lid, onderdeel d, Fw).

Probleem is dat een schuldenaar die het Wsnp-traject met een schone lei heeft afgesloten door allerlei omstandigheden buiten zijn schuld opnieuw in de problemen kan komen. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een echtscheiding, waarbij de woning met een verlies verkocht moet worden, of het verlies van een baan. Als een Wsnp-traject tussentijds zonder schone lei wordt beëindigd, is evident dat de schuldenaar direct na de beëindiging van de regeling weer in een problematische schuldensituatie komt te zitten. Er kunnen allerlei redenen zijn waarom een Wsnp-traject zonder schone lei wordt beëindigd. Een gokverslaving die onder controle leek, speelt bijvoorbeeld weer op. Of in de privésituatie spelen allerlei problemen waardoor het de schuldenaar niet lukt om de verplichtingen die voortvloeien uit het Wsnp-traject na te komen. Hoewel het niet nakomen van de verplichtingen dan op dat moment verwijtbaar is (waardoor de regeling zonder schone lei wordt beëindigd) kan er binnen tien jaar tijd zoveel veranderen, waardoor er aanleiding kan zijn om iemand alsnog toe te laten. Op dit moment is dit echter niet mogelijk zolang er nog geen tien jaar is verstreken. De strikte toepassing van deze regel leidt daarmee tot onnodige vertraging in de oplossing van de schuldenproblematiek.

4. Korte beschrijving van de voorgestelde maatregelen

¹⁵ Dit blijkt uit 'Aansluiting gezocht!' Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverleningstraject en wettelijke schuldsanering, Berenschot, 26 april 2019.

4.1 Aanpassing toetsingscriteria toelating Wsnp

Om de hiervoor in paragraaf 3.2 genoemde knelpunten weg te nemen, wordt voorgesteld om:

- de termijn van de 'goede trouw-toets' te verkorten van vijf naar twee jaar;
- de regel dat een Wsnp-traject binnen tien jaar niet weer kan worden toegepast, wordt iets versoepeld door de rechter de mogelijkheid te geven om een schuldenaar in schrijnende gevallen toch opnieuw tot dit traject toe te laten, en
- voor schuldeisers de mogelijkheid te introduceren om hoger beroep in te stellen tegen de toelatingsbeslissing van de rechter.

Maatregel: aanpassen termijn toelatingsgrond 'goede-trouw-toets' van vijf naar twee jaar
Voorgesteld wordt een verkorting van de termijn van de 'goede trouw-toets' (artikel 288, eerste lid, onderdeel b, Fw) van vijf naar twee jaar, met handhaving van de hardheidsclausule (artikel 288, derde lid, Fw). Daarbij zal uitgangspunt zijn dat de hardheidsclausule in beginsel niet zal worden toegepast. Om alsnog toegelaten te kunnen worden op basis van de hardheidsclausule, zal de schuldenaar moeten aantonen dat het hem in minder dan twee jaar gelukt is om zijn gedrag wezenlijk te veranderen en om voor zichzelf een stabiele situatie te creëren die heel anders is dan de situatie waarin hij zich bevond op het moment dat hij niet te goeder trouw handelde bij het aangaan of onbetaald laten van schulden. Een dergelijke verandering is moeilijk te realiseren binnen zo een korte periode. Daarom zal de hardheidsclausule ook alleen in duidelijke uitzonderingsgevallen worden toegepast. Voor deze aanpassing van artikel 288, eerste lid, onderdeel b, Fw is aansluiting gezocht bij het visiedocument van de rechtspraak waarin de termijn van twee jaar – met handhaving van de hardheidsclausule – wordt voorgesteld.¹⁶

Deze maatregel zal ertoe leiden dat schuldenaren niet onnodig in een minnelijk traject blijven hangen of zonder oplossing uit een dergelijk traject verdwijnen, maar sneller doorstromen naar een Wsnp-traject.

Maatregel: introductie uitzondering op afwijzingsgrond tienjaartermijn

Voorgesteld wordt om een uitzonderingsmogelijkheid te introduceren op de afwijzingsgrond betreffende de tienjaartermijn. Op basis van een nieuw vierde lid kan het verzoek om toegelaten te worden tot een Wsnp-traject in afwijking van artikel 288, tweede lid, onderdeel d, Fw toch door de rechter worden toegewezen indien een afwijzing van het verzoek in de gegeven omstandigheden – waaronder de manier waarop het eerdere Wsnp-traject is geëindigd, de wijze waarop de nieuwe schulden zijn ontstaan of onbetaald gelaten en de mate waarin dit aan de schuldenaar is toe te rekenen – leidt tot een schrijnende situatie (of anders gezegd: 'een onbillijkheid van overwegende aard').

Deze maatregel zorgt ervoor dat schuldenaren niet per definitie worden afgewezen als zij binnen tien jaar opnieuw een toelatingsverzoek indienen. Het gaat dan om schuldenaren die buiten hun schuld – bijvoorbeeld door baanverlies als gevolg van een economische crisis – binnen tien jaar opnieuw in de financiële problemen komen of schuldenaren die

¹⁶ Visiedocument schuldenproblematiek en rechtspraak, Werkgroep schulden en rechtspraak, februari 2019.

het eerdere traject niet hebben kunnen afmaken, maar daartoe nu wel in staat worden geacht. Een strikte toepassing van de tienjaartermijn zal er in deze situaties toe leiden dat een schuldenaar, die wel heel graag *wil* en *kan* werken aan een oplossing daartoe niet de mogelijkheid krijgt. De schuldenaar heeft hierdoor geen enkel toekomstperspectief, want hij zal nog heel lang in financiële problemen blijven verkeren. De voorgestelde maatregel beoogt dit te voorkomen.

Doel toelatings- en afwijzingscriteria blijft overeind

Zoals eerder is opgemerkt, blijft – ook na bovengenoemde wijziging van artikel 288, eerste lid, onderdeel b, en introductie van een nieuw vierde lid op basis waarvan kan worden afgeweken van het tweede lid, onderdeel d, Fw – het doel van de toelatings- en afwijzingscriteria overeind; een schuldenaar die zich niet aan de uit een Wsnp-traject voortvloeiende verplichtingen (d.w.z. inspanningsplicht, informatieplicht, geen nieuwe schulden maken, aan de boedel afdragen) *kan* of *wil* houden of waarvoor uit eerdere ervaringen blijkt dat een Wsnp-traject geen blijvende schuldoplossing kan bieden, krijgt nog steeds geen toegang tot de Wsnp. In dit verband is van belang dat het toelatingscriterium dat is opgenomen in artikel 288, eerste lid, onderdeel c, Fw onverkort van toepassing blijft. Een schuldenaar moet de verplichtingen, die voortvloeien uit de het Wsnp-traject, naar behoren willen en kunnen nakomen. Ditzelfde geldt ook voor de afwijzingsgrond die is opgenomen in artikel 288, tweede lid, onderdeel c, Fw. Het toelatingsverzoek van de schuldenaar wordt afgewezen als hij schulden heeft die voortvloeien uit een onherroepelijke veroordeling betreffende een misdrijf, ontstaan in de vijf jaar voorafgaand aan de indiening van het verzoek. Op grond van artikel 358, vierde lid, Fw is de schone lei niet van toepassing op vorderingen die voortvloeien uit een strafrechtelijke veroordeling.

Maatregel: introductie van een hoger beroepsmogelijkheid voor schuldeisers

Van belang is dat – ook na de bovengenoemde wijziging van artikel 288, eerste lid, onderdeel b, en introductie van het nieuwe vierde lid op basis waarvan een uitzondering kan worden gemaakt op het tweede lid, onderdeel d, Fw – bij de Wsnp sprake blijft van een goede balans tussen de belangen van de schuldenaar en die van de schuldeisers. De schuldenaar kan na de genoemde wijzigingen sneller doorgeleid worden van het gemeentelijk schuldhelpverleningstraject naar het Wsnp-traject. Daar staat tegenover dat schuldeisers meer betrokken worden bij de toelating van de schuldenaar tot de Wsnp dan nu het geval is. De aanpassing van artikel 292, tweede lid, Fw leidt er namelijk toe dat schuldeisers hoger beroep kunnen instellen tegen een positieve beslissing van de rechter op het toelatingsverzoek van de schuldenaar. Besluit de rechter de schuldenaar toe te laten tot de Wsnp, dan kunnen de schuldeisers die onder de schuldsaneringsregeling vallen hiertegen hoger beroep instellen als zij menen dat:

- niet is voldaan aan de toelatingscriteria, bedoeld in artikel 288, eerste lid, Fw;
- sprake is van één of meer van de afwijzingsgronden, bedoeld in artikel 288, tweede lid, Fw;
- voor zover dit aan de orde is, de rechter de schuldenaar niet had mogen toelaten op basis van de hardheidsclausule, bedoeld in artikel 288, derde lid, Fw, of

- voor zover dit aan de orde is, de rechter de schuldenaar niet opnieuw had mogen toelaten op basis van artikel 288, vierde lid, (nieuw) Fw.

Ook kan deze hoger beroepsmogelijkheid voor schuldeisers ertoe bijdragen dat het risico op toelating tot de Wsnp van malafide schuldenaren verder wordt verkleind. Natuurlijk kan de schuldenaar in hoger beroep betwisten dat sprake is van een schuldeiser. Bijstand van een advocaat is daarvoor niet noodzakelijk. Kiest de schuldenaar er wel voor om juridische bijstand in te schakelen van een advocaat, dan kan hij in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor 'de eigen bijdrage' die de schuldenaar dan nog moet voldoen kan hij een beroep doen op de bijzondere bijstand van de gemeente.

Overigens wordt aan artikel 287 Fw een nieuw achtste lid toegevoegd, waarin wordt bepaald dat het vonnis waarbij de rechter de schuldenaar toe laat tot het Wsnp-traject bij voorraad uitvoerbaar is. Dit sluit aan bij de regeling die al van toepassing is in de faillissementsprocedure (artikel 4, vijfde lid, Fw) en leidt ertoe dat het hoger beroep er niet toe leidt dat de toelating van de schuldenaar tot de Wsnp wordt opgehouden. Mocht in hoger beroep worden geoordeeld dat de schuldenaar niet had mogen worden toegelaten tot de Wsnp, dan wordt het Wsnp-traject alsnog beëindigd en het vonnis van de rechter in eerste aanleg vernietigd. Dit betekent dat de benoemingen van de rechter-commissaris en de Wsnp-bewindvoerder ongedaan worden gemaakt. Gelet hierop ligt het in de rede dat de Wsnp-bewindvoerder bij aanvang van de schuldsanering en zolang de mogelijkheid van een vernietiging van de toelatingsbeslissing in hoger beroep nog open staat, enige terughoudendheid betracht bij zijn acties.

5. Gevolgen voor bedrijfsleven en schuldenaren en voor de rechterlijke macht

Het navolgende beschrijft wat de verwachte regeldruk gevolgen voor het bedrijfsleven en schuldenaren zijn en vervolgens de verwachte financiële gevolgen voor de rijksbegroting. Deze tekst wordt na afloop van de consultatieperiode aangevuld.

5.1 Regeldruk

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk voor schuldenaren. De nalevingskosten voor het bedrijfsleven kunnen worden uitgesplitst in administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. Administratieve lasten zijn de kosten die het bedrijfsleven moet maken om te voldoen aan informatieverplichtingen jegens de overheid, die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Het wetsvoorstel brengt geen administratieve lasten met zich. De inhoudelijke nalevingskosten bestaan uit andere kosten die het bedrijfsleven moet maken om aan de verplichtingen te voldoen die nieuwe wet- en regelgeving stelt. Het wetsvoorstel bevat geen inhoudelijke nalevingskosten, omdat de gevolgen van het voorstel buiten de definitie van nalevingskosten vallen.¹⁷ Het

¹⁷ Hierbij speelt een rol dat de wijzigingen zien op de procedure bij de rechter. De verplichtingen in het kader van een gerechtelijke procedure vallen buiten de definitie van nalevingskosten. Het procesrecht biedt waarborgen voor een eerlijke en efficiënte procesvoering. Waar in het procesrecht eisen worden gesteld aan informatie-uitwisseling met rechter of wederpartij of anderszins, hangen de lasten als gevolg daarvan direct samen met deze waarborgfunctie. De lasten worden om die reden niet als regeldruk aangemerkt. Zie ook Meten is Weten II: Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, p. 33.

is overigens de verwachting dat ondernemers de regeling als lastenverlichting zullen ervaren.

5.2 Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel leidt naar verwachting tot een zekere toename van de instroom in de Wsnp.

Als gevolg van de introductie van de mogelijkheid om een uitzondering te maken op de afwijzingsgrond betreffende de tienjaartermijn wordt in eerste instantie een extra toestroom verwacht. Dit komt omdat er nu waarschijnlijk een aantal schuldenaren zal zijn die wachten tot voor hen de tienjaartermijn voorbij is. Er zal hier sprake zijn van een inhaaleffect. Daarna wordt verwacht dat het effect minder groot zal zijn. Uit onderzoek in de Monitor Wsnp blijkt dat de recidive laag is voor schuldenaren die de Wsnp hebben doorlopen. De economische gevolgen van de uitbraak van het corona-virus kunnen er nu echter wel toe leiden dat mensen die eerder gebruik hebben gemaakt van een Wsnp-traject, opnieuw in de financiële problemen komen. In die zin is sprake van een exceptionele situatie.

Uitgaande van deze verwachtingen zal de wetwijziging tot enkele honderden extra toelatingen in de Wsnp leiden. De hiermee gemoeide kosten bedragen ongeveer € 0,2 mln. per jaar. Binnen de middelen voor de Wsnp op de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is hiervoor in dekking voorzien.

Een verbetering van de doorstroom van het gemeentelijke schuldhulpverleningstraject naar de Wsnp heeft naar verwachting ook consequenties voor de werklast van de rechterlijke macht:

- a. er zullen vanuit de schuldhulpverlening meer verzoeken worden ingediend tot toelating tot de Wsnp;
- b. de verwachting is ook dat meer van die verzoeken gehonoreerd kunnen worden en dus dat er ook meer Wsnp-trajecten zullen gaan lopen in het kader waarvan een rechter-commissaris toezicht zal houden;
- c. schuldeisers kunnen in hoger beroep van de beslissing van de rechter om een schuldenaar toe te laten tot de Wsnp en de verwachting is dat dit ook een enkele keer zal gebeuren.

De hiermee gemoeide kosten bij de rechtspraak kunnen gecompenseerd worden vanuit de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, doordat het aantal toelatingsverzoeken en daadwerkelijke toelatingen tot de Wsnp in de afgelopen jaren – in tegenstelling tot aanvankelijke verwachting – aanzienlijk is teruggelopen.¹⁸

Tegelijkertijd met de internetconsultatie zijn ook uitvoeringstoetsen uitgevraagd bij de verschillende organisaties waar dit wetsvoorstel impact zal hebben. Deze toetsen moeten zowel de uitvoeringsaspecten als de financiële consequenties verder in kaart brengen. Beide zullen een overweging zijn voor de nadere uitwerking en implementatie van dit wetsvoorstel.

¹⁸ Monitor Wsnp - Dertiende meting over het jaar 2016, Raad voor de Rechtsbijstand, Bureau Wsnp (2017).

II ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Onderdeel B

Een belangrijke grond voor toelating tot de Wsnp is dat aannemelijk is dat de schuldenaar in de vijf jaar voor de indiening van het verzoek te goeder trouw was ten aanzien van het ontstaan en onbetaald laten van zijn schulden (artikel 288, eerste lid, onderdeel b, Fw). Deze toets wordt verkort van vijf naar twee jaar. Daarbij blijft de hardheidsclausule gehandhaafd (artikel 288, derde lid, Fw). Door een beroep te doen op de hardheidsclausule wordt schuldenaren de mogelijkheid geboden om toch toegelaten te worden tot de Wsnp als ze kunnen aantonen dat er in de afgelopen twee jaar sprake is van 'een wending ten goede', waarbij zij de oorzaak van hun schulden onder controle hebben gekregen. Door een wijziging van de termijn van vijf naar twee jaar zal de hardheidsclausule naar verwachting minder vaak – alleen in duidelijke uitzonderingsgevallen – worden toegepast.

Daarnaast wordt een uitzonderingsmogelijkheid geïntroduceerd op de tienjaartermijn (artikel 288, vierde lid, (nieuw) Fw). De rechter kan in afwijking van artikel 288, tweede lid, onderdeel d, Fw het verzoek toch toewijzen als minder dan tien jaar voorafgaande aan de dag waarop het verzoek is ingediend, ten aanzien van de schuldenaar de schuldsaneringsregeling van toepassing is geweest. De rechter kan hiertoe besluiten als een afwijzing van het verzoek zou leiden tot een schrijnende situatie (of anders gezegd 'een onbillijkheid van overwegende aard'). Met het gebruik van het criterium 'een onbillijkheid van overwegende aard' wordt benadrukt dat de rechter slechts in uitzonderingsgevallen de tienjaartermijn kan doorbreken. Bij de beoordeling of er redenen zijn om een uitzondering te maken op de tienjaarstermijn, houdt de rechter rekening met:

- de manier waarop de eerder ten aanzien van de schuldenaar toegepaste schuldsaneringsregeling is geëindigd;
- de wijze waarop de nieuwe schulden zijn ontstaan of onbetaald gelaten;
- de mate waarin het ontstaan en onbetaald laten van de schulden aan de schuldeiser is toe te rekenen.

Onderdelen A en C

In artikel 292, tweede lid (nieuw), Fw is geregeld dat schuldeisers die onder de schuldsaneringsregeling vallen hoger beroep kunnen instellen tegen een positieve beslissing van de rechter op het toelatingsverzoek van de schuldenaar. De toelating tot de Wsnp heeft onmiddellijke werking. De bepaling dat het vonnis op de minuut uitvoerbaar is, maakt de werking van het Wsnp-traject onafhankelijk van de onmiddellijke beschikbaarheid van de grosse (artikel 287, achtste lid (nieuw), Fw, waarbij is aangesloten bij artikel 4, vijfde lid, Fw.). Bij een succesvol hoger beroep wordt het vonnis in eerste aanleg vernietigd. Dat betekent dat de schuldenaar met terugwerkende kracht niet is toegelaten tot het Wsnp-traject. Mocht de schuldenaar binnen tien jaar opnieuw een

toelatingsverzoek indienen, dan is de tienjaartermijn (artikel 288, tweede lid, onderdeel d, Fw) dus niet van toepassing.

Artikel II

Artikel II regelt het overgangsrecht. De gewijzigde bepalingen zullen van toepassing zijn op verzoekschriften waarmee de schuldenaar verzoekt om toepassing van de schuldsaneringsregeling, die vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet worden ingediend. Op lopende schuldsaneringsregelingen en op verzoekschriften die voor de datum van inwerkingtreding zijn ingediend, blijft de oude regeling van toepassing.

Artikel III

Artikel III betreft de inwerkingtreedingsbepaling en regelt dat het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij koninklijk besluit gebeurt. Dit moment kan per artikel of (sub)onderdeel ervan verschillen. De mogelijkheid tot gefaseerde inwerkingtreding biedt flexibiliteit voor het geval dit nodig is.

De Minister voor Rechtsbescherming,