

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VI

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

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2008

Hierbij doe ik u de vierde meting Monitor Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) toekomen.¹ Deze meting is in mijn opdracht uitgevoerd door het onderzoeksinstituut IVA van de Universiteit van Tilburg met betrokkenheid van de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch.

Om verzekerd te zijn van een objectieve, onafhankelijke en wetenschappelijk verantwoorde opzet en inhoud van de monitor is de totstandkoming begeleid door een commissie die onder meer bestaat uit externe wetenschappers en mensen die bij de dagelijkse Wsnp-praktijk betrokken zijn. Deze monitor volgt op de Monitor Wsnp, Derde meting die ik u bij brief van 18 december 2007 (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VI en 24 515, nr. 96) heb doen toekomen.

Inleiding

De monitor verschaft een cijfermatig en trendmatig beeld van de aspecten van de uitvoeringspraktijk van de Wsnp, zoals de aanvraag en instroom van de Wsnp, proces en doorlooptijden, aanbod bewindvoerders, uitkomsten Wsnp-trajecten. Daarmee beoogt de monitor antwoord te geven op de vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wsnp. Deze deelaspecten zijn in de vierde meting geactualiseerd tot en met 31 december 2007.

Daarnaast bevat bijgaande monitor nog een aantal andere specifieke onderwerpen. Het betreft:

1. een beeld van de eerste effecten van de wetswijziging die per 1 januari 2008 van kracht is geworden²;
2. een in 2008 uitgevoerd onderzoek naar de effectiviteit van de toezicht-instrumenten waarover de Wsnp-bewindvoerder beschikt én de resultaten van Wsnp-zaken met een langere looptijd;
3. een onderzoek naar de mate waarin een schuldenaar de inspanningsplicht nakomt om zoveel mogelijk boedelactief te vergaren; en

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Stb. 2007, 192.

4. een weergave van de instroom en einduitkomsten van Wsnp-trajecten naar etniciteit van de schuldenaren.

Belangrijkste vindingen vierde meting

Doelstellingen Wsnp

Uit de monitor blijkt dat de hoofddoelstelling van de Wsnp, het bieden van een schone lei, evenals ten tijde van de voorgaande metingen in circa 70% van de gevallen wordt gerealiseerd. Gedurende het bestaan van de Wsnp is dit percentage vrijwel gelijk gebleven, geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een consequent positief resultaat. Bovendien staat dit percentage, in verband met het stijgende aantal lopende Wsnp-zaken, voor een hoger aantal schuldenaren dat per jaar een schone lei krijgt. In 2007 betrof het bijna 8600 schuldenaren terwijl het in 2002 nog ging om ruim 3600 schuldenaren die een schone lei kregen.

Ten aanzien van de tweede Wsnp-doelstelling, het terugdringen van het aantal faillissementen van natuurlijke personen, kan evenals ten tijde van de nulmeting niet zonder meer een eenduidige conclusie worden getrokken. Het aantal faillissementen van natuurlijke personen dat in 2006 al lichtelijk was gedaald, laat in 2007 een nog veel duidelijkere daling zien. Dit betekent dat de sterk stijgende trend van 1999 tot 2006 hiermee duidelijk wordt doorbroken. Maar evenals voorgaande jaren maken de invloed van conjuncturele ontwikkelingen én ontwikkelingen binnen de schuldhulpverlening het moeilijk om over de effectiviteit van de Wsnp ten aanzien van deze doelstelling conclusies te trekken zijn.

Met betrekking tot de derde doelstelling van de Wsnp, het bevorderen van de bereidheid van schuldeisers om akkoord te gaan met een minnelijke regeling, duidt het eerste beeld van de effecten van de wetswijziging er *voorzichtig* op dat de gewenste versterking van dit onderdeel van het gemeentelijke schuldhulptraject zich voordoet. Bij de paragraaf *Eerste effecten van de wetswijziging* ga ik hier nader op in.

Instroom Wsnp

Het jaar 2007 laat met een instroom in de Wsnp van 15 140 nieuwe zaken voor het eerst een stabilisatie zien. In de voorgaande jaren tekende zich steeds een duidelijke stijging af.

De in de vorige monitor geconstateerde trends terzake het profiel van de schuldenaar houden aan. Het aandeel alleenstaanden (40% van alle schuldenaren in 2007), evenals het aandeel eenoudergezinnen (bijna 20% in 2007) en het aandeel vijftigplussers (18,7%) blijft stijgen.

Aanbod bewindvoerders

In deze monitor wordt voor het eerst het aantal actieve bewindvoerders, dat wil zeggen met minimaal één lopende zaak, weergegeven. Hoewel het aantal actieve bewindvoerders tussen medio 2006 en 1 januari 2008 is gedaald van 1242 naar 1043, is volgens de onderzoekers het aantal bewindvoerders nog steeds goed op peil. Uit het gemiddelde aantal zaken per bewindvoerder dat in elk arrondissement onder de 58 zaken ligt, blijkt dat er landelijk en regionaal voldoende bewindvoerderscapaciteit is.

Eerste effecten van de wetswijziging

Sinds 1 januari 2008 bevat de Wsnp allereerst een strengere selectie aan

de voorkant zodat de toegang wordt beperkt tot die schuldenaren die saneringsrijp zijn én gereed om de verplichtingen uit de Wsnp na te komen.

In het aantal nieuwe zaken tekent zich in de eerste vier maanden van 2008, na de inwerkingtreding van de wetwijziging, een opvallende daling af in vergelijking met dezelfde periode de afgelopen vier jaren (3636 versus ca. 4900). Dit zou onder meer kunnen betekenen dat de aangescherpte toegangsregeling de gemeentelijke schuldhulp stimuleert om in meer gevallen (alsnog) een minnelijke regeling met de schuldeisers te bereiken. Er ontbreken echter teveel gegevens om aan deze daling *harde* conclusies te kunnen verbinden. De volgende metingen zullen een beter inzicht geven in de effecten van het aangescherpte toelatingsbeleid en de ontwikkelingen binnen de schuldhulpverlening (*zoals de implementatie van de nieuwe werkwijze Schuldhulpverlening Nieuwe Stijl*) op de realisatie van de doelstellingen van de Wsnp.

Wat betreft de afwijzingen van verzoeken om toelating tot de Wsnp scoren doorgaans dezelfde rechtbanken als waarbij dit percentage in 2005 verhoudingsgewijs hoog of laag was, in 2008 weer hoog of laag. Het percentage faillissementen na tussentijdse beëindiging van het Wsnp-traject is in de eerste vier maanden van 2008 fors lager dan de drie jaren ervoor (248 versus 680), hetgeen een daling betekent van ruim 60%.

Daarnaast kent de Wsnp met ingang van 1 januari 2008 een tweetal wettelijke instrumenten die door de insolventierechter kunnen worden ingezet ter versterking van het minnelijke traject.¹ Bij zestien rechtbanken waarvan kwantitatieve gegevens aan de onderzoekers ter beschikking zijn gesteld, zijn in de eerste vier maanden van 2008 61 verzoeken om een dwangakkoord ingediend en 148 voor een moratorium. Opvallend hoog is het percentage verzoeken om een dwangakkoord dat wordt ingetrokken alvorens de insolventierechter zich daarover uitsprekt (ca. 50%). Volgens de onderzoekers wordt in deze situaties waarschijnlijk alsnog een minnelijke oplossing met de schuldeisers gevonden, hetgeen zou betekenen dat het met dit instrument beoogde «stok-achter-de-deur-effect» wordt gerealiseerd. Voor beide instrumenten geldt dat ongeveer de helft van de niet ingetrokken verzoeken door de insolventierechter wordt toegekend. In deze gevallen wordt het gemeentelijke schuldhulptraject zoals beoogd versterkt, *of* doordat een bedreigende situatie wordt afgewend *of* doordat alsnog een minnelijk akkoord met de schuldeisers wordt gerealiseerd.

Effectiviteit van de Wsnp-instrumenten

De bewindvoerder is belast met het toezicht op de naleving door de schuldenaar van de verplichtingen die uit de schuldsaneringsregeling voortvloeien. Daartoe beschikt de bewindvoerder over een aantal toezicht-instrumenten. Door middel van een enquête onder bewindvoerders is onderzocht welk belang bewindvoerders hechten aan de belangrijkste toezichtinstrumenten ten behoeve van een goede taakuitoefening en de opbrengsten in het licht van de doelstellingen van de Wsnp.

Allereerst is onderzocht de werking van de postblokkade. Deze houdt in dat in principe voor de duur van dertien maanden alle aan de schuldenaar gerichte post naar de bewindvoerder gaat. Maar liefst 89% van de bewindvoerders geeft aan de postblokkade zeer belangrijk te vinden voor het goed uitvoeren van de wettelijke taken. De belangrijkste opbrengsten zijn: een completer overzicht van de schulden bij start van het Wsnp-traject én een tijdige signalering dat de schuldenaar tijdens het Wsnp-traject nieuwe (bovenmatige) schulden is aangegaan. Een grote meerderheid van de

¹ 1. Het zgn. dwangakkoord: op verzoek van de schuldenaar kan de insolventierechter een schuldeiser die in redelijkheid (in aanmerking de onevenredigheid tussen het belang dat hij heeft bij de uitoefening van die bevoegdheid tot weigering en het belang van de schuldenaar dat door de weigering wordt geschaad) niet een buitenwettelijke schuldregeling had mogen weigeren alsnog bevelen hiermee in te stemmen (287A Faillissementswet nieuw). 2. het zgn. moratorium: op verzoek van de schuldenaar of burgemeester en wethouders kan de insolventierechter voor de duur van maximaal zes maanden een moratorium instellen in verband met een bedreigende situatie – woningontuiming, beëindiging gas, elektra, water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering – (287B Faillissementswet nieuw).

bewindvoerders vindt een duur van dertien maanden (of langer) noodzakelijk voor een goede werking van het instrument.

Daarnaast behoort de bewindvoerder binnen veertien dagen na diens benoeming een huisbezoek af te leggen bij de schuldenaar. Ongeveer 80% van de bewindvoerders geeft aan dit instrument belangrijk te vinden voor het goed uitvoeren van diens toezichthoudende rol. In circa 4% van alle zaken zou het huisbezoek volgens de bewindvoerder ook nog baten opleveren ten behoeve van de uitdeling aan schuldeisers.

Ten slotte dient de bewindvoerder elke zes maanden te rapporteren over de toestand van de boedel door middel van een verslag dat aan de rechter-commissaris wordt toegezonden en vervolgens op de griffie wordt neergelegd ter inzage voor alle schuldeisers. Volgens de bewindvoerders vormt het verslag een belangrijke bron van informatie voor de rechter over de lopende Wsnp-zaak, zoals over de inzet van de schuldenaar.

Inspanningsplicht schuldenaar om zoveel mogelijk boedelactief te vergaren

In deze meting is voor het eerst onderzocht hoeveel schuldenaren tijdens het Wsnp-traject betaald werk vinden. Het gebruikte CBS-bestand bevat slechts gegevens tot en met 2005. Hierdoor hebben de onderzoekers niet het resultaat kunnen meten van de sinds 1 oktober 2005 van kracht zijnde Recofa-richtlijn die hier sterk op inzet. Van de bijna 32 000 onderzochte schuldenaren blijken desondanks in totaal 7483 schuldenaren (tijdelijk) werk hebben gevonden tegenover 3283 schuldenaren die hun (tijdelijke) baan kwijtraken. Meer representatief is wellicht het gegeven dat van de schuldenaren die voorafgaand aan het Wsnp-traject minimaal één jaar een bijstandsuitkering ontvingen, 22% (tijdelijk) werk heeft aan het einde van het Wsnp-traject. Volgens de onderzoekers dient bij deze bevindingen er acht op geslagen te worden dat het totale aantal werklozen in Nederland deze periode bijna verdubbelde.

Etniciteit van de schuldenaren in de Wsnp

Voor het eerst is door de onderzoekers de samenstelling naar etniciteit van de groep schuldenaren in de Wsnp vergeleken met het aandeel in de totale Nederlandse bevolking. Hieruit blijkt dat 65% van de schuldenaren een autochtone Nederlander (volgens de CBS-definitie) en 35% een allochtoon is, terwijl van de totale Nederlandse bevolking 82% autochtoon is en 18% allochtoon. Het percentage schuldenaren dat een schone lei krijgt, is onder Surinaamse, Antilliaanse en Marokkaanse schuldenaren (62%) ca. 10% lager dan bij autochtone schuldenaren (73%) en bij schuldenaren met westerse-allochtoon achtergrond (71%).

Toekomstige monitoren

Ik ben het met de onderzoekers eens dat aan deze vierde meting nog geen verregaande conclusies kunnen worden verbonden omtrent de effecten van de wetwijziging. De eerstvolgende monitor, die in voorjaar 2009 zal worden uitgebracht en bevindingen over geheel 2008 zal bevatten, zal een beter inzicht opleveren terzake de effecten van de wetwijziging.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin