

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2066

Vragen van de leden **De Wit** en **Karabulut** (beiden SP) aan de staatssecretarissen van Veiligheid en Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *de toetredingsvoorwaarden van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen* (ingezonden 1 maart 2013).

Antwoord van staatssecretaris **Teeven** (Veiligheid en Justitie), mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 25 april 2013). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2012–2013, nr. 1739.

Vraag 1

Waarom is in artikel 288 van de Faillissementswet ervoor gekozen om toetreding tot de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) af te wijzen indien deze persoon in de afgelopen tien jaar in de schuldsanering heeft gezeten?

Antwoord 1

De omstandigheid dat een persoon al eerder gebruik heeft gemaakt van de kans op een schone lei die de schuldsaneringsprocedure biedt, is van meet af aan een wettelijke afwijzingsgrond geweest. Voor 1 januari 2008 ging het hier om een facultatieve afwijzingsgrond, die de rechter in staat stelde om van geval tot geval af te wegen of men bij schuldenrecidive wederom toegang zou mogen krijgen tot de schuldsaneringsprocedure. Met de wetswijziging van 1 januari 2008 is dit een imperatieve weigeringsgrond geworden, teneinde meer rechtsgelijkheid te scheppen en de rechter in de vele schuldsaneringszaken minder te belasten met het invullen van «open normen».

Een categorisch beletsel vormt een eerdere schuldsanering echter niet. De afwijzingsgrond van artikel 288 lid 2 sub d van de Faillissementswet (Fw) is niet van toepassing als de eerdere schuldsanering op een positieve wijze is geëindigd, namelijk als alle schulden betaald konden worden of als de schuldenaar de betaling van zijn schulden gaandeweg weer kon hervatten. Een tweede schuldsanering binnen tien jaar is evenmin een beletsel voor de toegang als die eerdere schuldsanering tussentijds werd beëindigd doordat er bovenmatige nieuwe schulden ontstonden wegens niet-toerekenbare redenen.

Vraag 2

Hoe vaak wordt tot dusver gebruik gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 288, tweede, onder d, Faillissementswet, te weten de uitzondering dat de schuldenaar bovenmatige schulden doet of laat ontstaan om redenen die de schuldenaar niet waren toe te rekenen?

Antwoord 2

Het is niet mogelijk een exact aantal te geven. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat in de administratie van Bureau Wsnp niet tot in detail de feiten en omstandigheden van iedere zaak worden geregistreerd. Soms ontbreekt een Burgerservicenummer of worden bij verhuizing zaken overgeheveld naar een andere rechtbank, hetgeen een exacte telling bemoeilijkt.

Uit de administratie van Bureau Wsnp blijkt wel dat na 1 januari 2008 minstens 237 personen die de Wsnp doorlopen hebben, binnen 10 jaar na beëindiging van de Wsnp opnieuw zijn toegelaten. Ik concludeer hieruit dat ondanks de tienjaarsregel toch geregeld gebruik gemaakt wordt van de uitzonderingsmogelijkheden die artikel 288, tweede lid, onder d, Faillissementswet nu biedt.

Vraag 3

Deelt u de observatie dat, mede vanwege de economische crisis met hoge werkloosheid tot gevolg, steeds meer mensen in financiële problemen komen waarvoor de schuldsanering een oplossing zou kunnen zijn?

Antwoord 3

Door de recessie groeit de economie al enkele jaren niet of nauwelijks. Daardoor staat de koopkracht onder druk. Het is essentieel dat mensen hun uitgaven aanpassen aan hun inkomsten om zichzelf te behoeden voor problemen. Ik deel de verwachting dat de recessie ertoe zal leiden dat meer mensen in financiële problemen komen. Schuldsanering kan een oplossing zijn, maar moet gezien worden als een ultimatum remedium. In eerste instantie wordt bij problematische schulden hulp geboden door de instanties die actief zijn in het minnelijke traject van schuldhulp, dat veelal in de gemeentelijke sfeer wordt verzorgd. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening die per 1 juli 2012 in werking is getreden versterkt deze eerstelijns hulp.

Schuldpreventie en schuldhulpverlening acht ik van groot belang om grote financiële problematiek bij individuen te voorkomen of tijdig in te grijpen. Zij kunnen voorkomen dat het aantal mensen dat daadwerkelijk een beroep moet doen op de schuldsanering al te sterk stijgt.

Vraag 4

Wat vindt u van het voorbeeld van de heer D., die in december 2007 een «schone-lei-verklaring» heeft gekregen maar door ontslag in 2011 weer in de problemen is gekomen, als gevolg van deze regels pas in januari 2018 toegelaten kan worden tot de WSNP?¹

Antwoord 4

Het is niet aan mij te beoordelen of het voorbeeld van de heer D. een geval is dat onder de uitzonderingsmogelijkheid valt van artikel 288, twee lid, onder d, Faillissementswet. Deze beoordeling is overgelaten aan de rechter die het schuldsaneringsverzoekschrift onder ogen krijgt.

Vraag 5

Bent u bekend met het feit dat in de jurisprudentie pogingen zijn gedaan om de strikte toelatingseisen en de nauwe uitzonderingsgronden op te rekken,^{2 3} maar dat de Hoge Raad hier niet in mee gaat?⁴ Wat is uw analyse van deze gerechtelijke uitspraken gezamenlijk? Wat zijn nu precies de grenzen?

¹ Voorbeeld per email aangereikt aan de SP-fractie

² Voorbeeld per email aangereikt aan de SP-fractie

³ LJN: BU8831, Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 20 december 2011

⁴ LJN: BV2264, Rechtbank Roermond, 19 januari 2012

Antwoord 5

Ja. De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 1 februari 2013 (LJN: BY0964) de wettelijke bepaling van artikel 288 lid 2 onderdeel d Fw toegepast zoals de wetgever dat voor ogen stond bij de wetwijziging van 1 januari 2008. Die wetwijziging is juist doorgevoerd om de begrenzingen van een herhaald beroep op de schuldsaneringsregeling duidelijker te trekken dan voorheen het geval was.

Dit betekent niet dat er bij schuldenrecidive geen hulp meer bestaat. Het feit dat men binnen tien jaar voorafgaand aan hernieuwde problematische schulden een schuldsaneringsregeling geheel of gedeeltelijk heeft doorlopen, staat niet in de weg aan een minnelijk schuldhulptraject of aan een beschermingsbewind. De introductie van het schuldenbewind via het wetsvoorstel wijziging bepalingen curatele, beschermingsbewind en mentorschap⁵ zal er naar verwachting toe leiden dat dit laatste alternatief verder wordt versterkt.

Vraag 6, 7 en 8

Wat is uw reactie op de opmerkingen van de advocaat-generaal bij de Hoge Raad dat de Hoge Raad geen ruimte heeft voor het doorbreken van de tienjaarstermijn indien de WSNP met een schone lei is geëindigd en er bij de betrokken schuldenaar te goeder trouw weer schulden zijn ontstaan, dat het de bedoeling van de wetgever is geweest dat men slechts één keer in de tien jaar de kans heeft de WSNP te doorlopen, dat er ook geen ruimte is om te concluderen tot toepassing naar analogie van de hardheidsclausule en dat de rechter deze keuze van de wetgever dient te respecteren?⁶

Hoe beoordeelt u de slotopmerkingen van de advocaat-generaal bij de Hoge Raad in zijn conclusie, waarin feitelijk de suggestie besloten ligt dat de wetgever een algemene hardheidsclausule zou kunnen introduceren dan wel zou kunnen kiezen voor het verkorten van de tienjaarstermijn om de knellende werking van artikel 288, tweede lid, onder d, Faillissementswet voor schrijnende gevallen te verminderen?⁷

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2011–2012, 33 054, nr. 4.

⁶ LJN: BY0964, Hoge Raad, 1 februari 2013

⁷ Citaten uit de conclusie van de Advocaat-Generaal bij het arrest van de Hoge Raad van 1 februari 2013:

Verzoekster tot cassatie valt niet onder één van de uitzonderingen genoemd in artikel 288 lid 2, sub d, Fw (rov. 5) en bij het ontbreken van een hardheidsclausule voor gevallen waarin de tienjaarstermijn aan de orde is, kan het hof geen uitzondering maken op grond van de redelijkheid en billijkheid en kan het hof niet anders oordelen dan de wetgever heeft gewild (rov. 6).

2.7 Bovenstaande overweging van de Hoge Raad biedt geen ruimte voor het doorbreken van de tienjaarstermijn in het geval dat de eerder van toepassing geweest zijnde schuldsaneringsregeling met verlening van een schone lei is geëindigd en er bij de betrokken schuldenaar te goeder trouw weer schulden zijn ontstaan. Het arrest van de Hoge Raad heeft ook betrekking op een geval, waarin de betrokken schuldenares evenzeer vanwege voor haar bepaald niet prettige omstandigheden in financiële problemen was geraakt. ((3)) Mede hierdoor is het arrest aldus te verstaan, dat het de bedoeling van de wetgever is geweest dat men slechts één keer in de tien jaar de kans heeft om met het doorlopen van een schuldsaneringsregeling te bereiken dat de bij de aanvang van die regeling bestaande schulden, voor zover die schulden niet tijdens de regeling niet geheel zijn voldaan, niet langer afdwingbaar zijn.

Verder, de overweging van de wetgever om het geval dat een schuldenaar binnen minder dan tien jaar al tot de schuldsaneringsregeling toegelaten is geweest, niet langer een facultatieve maar een imperatieve weigeringsgrond te laten zijn, laat ook geen ruimte om te concluderen tot toepassing naar analogie van de hardheidsclausule. Achter die omzetting, die neerkomt op het laten vervallen van een beoordelingsruimte die aan de rechter vóór 1 januari 2008 toekwam en die overeenkomt met de beoordelingsruimte bij een hardheidsclausule, steekt een duidelijke keuze van de wetgever.

Deze keuze van de wetgever – waarbij niet een grijs, door de rechter nog nader te exploreren gebied is overgebleven – heeft de rechter te respecteren. Dit geldt te meer nu het niet wel doenlijk is om een maatstaf te formuleren, aan de hand waarvan duidelijk en goed omlijnd de (schrijnende) gevallen zijn aan te geven, waarin uit oogpunt van rechtvaardigheid voor afwijking van de hoofdregel in artikel 288 lid 2, sub d, Fw buiten de aldaar genoemde drie genoemde uitzonderingen (veel) is te zeggen. Dan rest alleen een algemene hardheidsclausule, maar de introductie daarvan is, zoals al opgemerkt, aan de wetgever voorbehouden. ((7))

2.9.2 De knellende werking van artikel 288 lid 2, sub d, Fw in schrijnende gevallen zou ook verminderen wanneer de termijn van tien jaren zou worden verkort. ((8)) Maar de beslissing over een dergelijke verkorting is evenzeer aan de wetgever.

Bent u bereid met voorstellen te komen om de tienjaarstermijn generiek te verkorten dan wel een algemene hardheidsclausule te introduceren? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6, 7 en 8

De Hoge Raad constateert op zichzelf terecht dat artikel 288 lid 2 sub d Fw niet de ruimte biedt om in alle gevallen personen een tweede maal binnen tien jaar een kans op een schone lei te bieden. Dit zou ook niet stroken met het in beginsel unieke en bijzondere karakter van de schone lei, waarbij schuldeisers eens in de tien jaar bij hun schuldenaar geconfronteerd kunnen worden met de oninbaarheid van hun vorderingen. In beginsel is het per tien jaar derhalve een eenmalige kans op een schuldenvrije toekomst, die volgens de jaarlijkse Monitor Wsnp verreweg de meeste schuldenaren ook weten te benutten (circa 72%).

De wetgever heeft – om deze regel te verzachten – uitzonderingen mogelijk gemaakt, zoals hiervoor in antwoord op vraag 1 uiteengezet. Dit is een duidelijke keuze van de wetgever geweest, zoals de advocaat-generaal in zijn conclusie opmerkt. De hardheidsclausule van artikel 288 lid 3 Fw biedt ruimte voor toelating tot de schuldsaneringsregeling in gevallen waarin de schuldenaar – ondanks twijfels aan de goede trouw – toch weet aan te tonen dat de oorzaak van de schulden al enige tijd onder controle is gebracht. In het licht van de ruimte die de reeds bestaande uitzonderingen op de tienjaarstermijn bieden zie ik onvoldoende aanleiding om die termijn te bekorten of de hardheidsclausule te veralgemeniseren.