

Vergaderjaar 2022–2023

35 915

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

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2022

Op 8 juni jl. (Handelingen II 2021/22, nr. 89, items 4 en 7) is de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen – hierna Wsnp – aangevangen.¹ In de aanloop naar die behandeling zijn vijf amendementen ingediend. Om meer zicht te kunnen krijgen op de mogelijke effecten in de praktijk van de wijzigingen die in deze amendementen zijn voorgesteld, heb ik na de eerste termijn van uw Kamer het voorstel gedaan om hierover advies in te winnen bij de partijen die te maken hebben met natuurlijke personen die worstelen met problematische schulden en uw Kamer daarover te berichten alvorens tot een waardering van de amendementen te komen. In afwachting daarvan heeft uw Kamer het debat geschorst. Na het debat heb ik een adviesaanvraag doen uitgaan, waarbij ik ook heb gevraagd om een reactie op suggesties van uw Kamer op punten waarop de mogelijkheid van een motie wordt overwogen. Deze adviesaanvraag heeft inhoudelijke reacties opgeleverd van zestien respondenten, die als bijlagen bij deze brief zijn gevoegd. Graag informeer ik uw Kamer hierbij over deze reacties. Deze reacties heb ik betrokken bij mijn eveneens in deze brief opgenomen appreciaties van de amendementen. In een bijlage bij deze brief is kort beschreven wat het wetsvoorstel, de ingediende amendementen en de mogelijke moties inhouden. Deze bijlage bevat tevens een weergave van de respondenten die hebben gereageerd en hoe door middel van afkortingen naar deze respondenten wordt verwezen in deze brief.

¹ Kamerstuk 35 915.

Reacties respondenten op hoofdlijnen naar aanleiding van de adviesaanvraag

Uit de reacties op de adviesaanvraag blijkt in algemene zin dat alle respondenten de ambitie van zowel het kabinet als uw Kamer steunen om te komen tot een meer doeltreffende en duurzame oplossing voor mensen met problematische schulden. Ook zij vinden dat dit hard nodig is gezien de bestaande en te verwachten toename van de schuldenlast. Over de amendementen wordt door respondenten opgemerkt dat deze vooral lijken te zien op een verkorting van schuldhulpverleningstrajecten. Bij de meeste respondenten bestaat echter de vrees dat het aannemen van (het samenstel van) verschillende van de voorgestelde amendementen, zal leiden tot onbedoelde en ongewenste effecten waardoor schuldhulpverleningstrajecten juist langer gaan duren. Dit komt omdat bij verschillende amendementen vooral de nadruk lijkt te liggen op een snelle kwijtschelding van schulden in plaats van op het zoveel mogelijk treffen van een schuldregeling waarbij ook de belangen van de schuldeisers worden betrokken. Verschillende respondenten merken op dat dit tot gevolg kan hebben dat het draagvlak onder de schuldeisers voor de schuldenaanpak afneemt en dat het vinden van een duurzame schuldoplossing voor de schuldenaar moeilijker wordt.² Ook kan dit er volgens een paar respondenten toe leiden dat er hogere tarieven gaan gelden voor consumptief krediet.³ Dit betreft aankopen op afbetaling, waaronder bijvoorbeeld de aankoop van een auto of een wasmachine waarbij de koopprijs in termijnen wordt betaald. De verkoper loopt een groter risico dat de aankoopprijs niet volledig wordt voldaan indien een koper in financiële problemen geraakt en het sneller kwijtschelden van schulden mogelijk wordt. De verkoper zal dit risico willen afdekken. Dit kan een reden zijn om hogere krediettarieven te hanteren. Deze zorg wordt vooral geuit bij de amendementen nr. 12 en nr. 13 die zien op verkorting van de duur van een Wsnp-traject. Wat hiervan de achtergrond is, zal ik hierna nader toelichten als ik specifiek op deze amendementen in ga.

In vrijwel alle reacties klinkt door dat het belangrijk is om de Wsnp te blijven zien als sluitstuk van het brede palet aan instrumenten dat ingezet kan worden om schuldenaren te ondersteunen bij het vinden van een oplossing voor hun schuldenproblematiek. Het buitengerechtelijke schuldhulpverleningstraject is altijd de eerst aangewezen oplossingsroute en moet dit ook blijven, omdat dit in vergelijking met een Wsnp-traject over het algemeen door de schuldenaar als minder ingrijpend en dwingend wordt ervaren.⁴ Ook levert een buitengerechtelijk schuldhulpverleningstraject in de meeste gevallen financieel meer op voor de schuldeisers dan een Wsnp-traject. Dit laatste is van belang in het kader van het behouden van voldoende draagvlak onder schuldeisers voor de schuldenaanpak.⁵ Een schuldenaar zou alleen in een Wsnp-traject terecht moeten komen als het niet lukt om de schuldenproblematiek in een buitengerechtelijk schuldhulpverleningstraject op te lossen.⁶ Uiteraard is het daarvoor van belang dat sprake is van een goed functionerende buitengerechtelijke schuldhulpverlening. Alle respondenten doen suggesties om dit te bevorderen. Deze suggesties vallen weliswaar buiten het bestek van het wetsvoorstel, maar sluiten goed aan bij de maatregelen die recent zijn aangekondigd in de brief van de Minister voor Armoede-

² Commissie insolventierecht, NOvA, VNO-NCW, NVB, SNG.

³ Commissie Insolventierecht, VNO-NCW.

⁴ Op een buitengerechtelijk schuldhulpverleningstraject zijn de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de Wet op het consumentenkrediet (Wck) van toepassing. Dit traject wordt ook wel genoemd minnelijk (schuldhulpverlenings)traject.

⁵ Commissie insolventierecht, VNO-NCW, NOvA, NVB, SNG.

⁶ VNG.

beleid, Participatie en Pensioenen van 12 juli 2022 betreffende de aanpak van het kabinet in het kader van geldzorgen, armoede en schulden.⁷ Hierover heeft uw Kamer ook al verschillende keren met de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen gesproken. Daarom lijkt het mij goed dat ik uw Kamer ook meegeef welke suggesties door de respondenten zijn gedaan.

Door de respondenten wordt in het kader van de buitengerechtelijke schuldhulpverlening – de voorfase van de Wsnp – met name het volgende benadrukt:

- a. Schulden moeten vooral klein worden gehouden. In dit verband wordt voorgesteld kritisch te kijken naar en het mogelijk aan banden leggen van de doorverkoop van schulden en de doorberekening van aanmanings-, incasso- en proceskosten.⁸
- b. Belangrijk is om schuldenaren al in een zo vroeg mogelijk stadium te bereiken, te ondersteunen en zo snel mogelijk perspectief te bieden.⁹
- c. Het succes van buitengerechtelijke schuldhulpverleningstrajecten kan worden vergroot door:
 - maatregelen te treffen tegen schuldeisers die dit traject doelbewust traineren;¹⁰
 - verhaalsacties – zoals een loonbeslag – op te schorten tijdens het buitengerechtelijke schuldhulpverleningstraject;¹¹
 - de invoering van een landelijk kwaliteitskader voor gemeentelijke schuldhulpverleningstrajecten.¹²

Tot slot doen verschillende respondenten ook de suggestie om de toegang tot het buitengerechtelijke schuldhulpverleningstraject te verbeteren en daarvoor meer capaciteit bij gemeenten beschikbaar te laten komen.¹³

Een aantal van de genoemde suggesties is door mij al opgepakt:

- a. Ten eerste is in het kader van het klein houden van schulden van belang dat publieke instanties bij het incasseren van hun schulden meer rekening houden met een individuele situatie van iemand en dus meer zijn gaan handelen naar de menselijke maat.¹⁴ Daarnaast is de verwachting dat op 1 juli 2023 de Wet kwaliteit incassodienstverlening inwerking treedt waardoor incassokosten aan maxima zijn gebonden om zo een opstapeling van schulden tegen te gaan.¹⁵ Ook is een wet in voorbereiding waarin wordt geregeld dat door de rechter een betalingsregeling kan worden opgelegd als niet van de schuldenaar kan worden gevergd dat hij zijn vordering in één keer betaalt.¹⁶ Tevens zijn thematafelsessies gehouden over incasso's, schulden en deurwaarderij die waardevolle inzichten hebben opgeleverd die verder zullen worden uitgewerkt.¹⁷
- b. Ten tweede merk ik in verband met de thema's vroegsignalering en het geven van perspectief op dat per 1 januari 2021 een nieuwe regeling is ingevoerd op basis waarvan verhuurders van woonhuizen, zorgverzekeraars en water- en energiebedrijven de verplichting

⁷ Kamerstuk 24 515, nr. 643.

⁸ LCR, die verwijst naar voorbeelden uit het rapport «invordering uit balans» van Sociaal Werk Nederland, 29 januari 2020.

⁹ Commissie insolventierecht, VNG.

¹⁰ LCR.

¹¹ Bureau Wsnp, LCR.

¹² Bureau Wsnp.

¹³ Commissie insolventierecht, LOSR, VNG, Rvdr.

¹⁴ Kamerstuk 24 515, nr. 643, p. 13.

¹⁵ Kamerstuk 24 515, nr. 643, p. 12.

¹⁶ <https://www.internetconsultatie.nl/rechterlijkebetalingsregeling>

¹⁷ Brief Uitwerking motie van het lid Van Beukering-Huijbregts c.s. (Kamerstuk 35 570 XV, nr. 58): opbrengst thematafelsessies inzake schulden, incasso's en deurwaarderij, 3 november 2021, Kamerstukken 24 515 en 29 279, nr. 612.

hebben gekregen om gemeenten te waarschuwen als zij zien dat hun klanten hun rekeningen niet betalen.¹⁸ Daarnaast zijn om de buitengerechtigde schuldhulpverlening te verbeteren bij brief van 12 juli 2022 betreffende de aanpak van geldzorgen, armoede en schulden door de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen namens het kabinet verschillende maatregelen aangekondigd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om maatregelen om gemeenten te stimuleren inwoners met problematische schulden vroegtijdig op te sporen en te ondersteunen naar schuldhulpverlening.¹⁹

Onderdeel van deze maatregelen is ook de voorgenomen bevordering van het gebruik van een «schuldpauzeknop» om verhaalsacties tijdens het schuldhulpverleningstraject te verkorten. Verder is van belang dat in de praktijk ook de Nederlandse schuldhulprouwe is ontwikkeld die een schuldenaar op weg helpt.²⁰ Een manier om schuldenaren en tegelijkertijd schuldeisers perspectief te bieden is een in de praktijk ontwikkelde methode waarbij de gemeente een saneringskrediet verstrekt aan de schuldenaar, zodat daarmee schulden – die al deels door de schuldeisers worden kwijtgescholden – kunnen worden afgelost. De schuldenaar heeft dan alleen nog een schuld bij de gemeente. Het kabinet wil deze methode stimuleren door het financiële risico van gemeenten te dekken door middel van subsidie aan het nationale Waarborgfonds saneringskredieten.²¹

- c. Ten derde geldt eveneens voor het buitengerechtigde schuldhulpverleningstraject dat door de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, mede namens mij, wetgeving wordt voorbereid waarin een verplichting wordt geïntroduceerd voor schuldeisers om in principe binnen eenentwintig dagen te reageren op:
- een verzoek van een schuldbemiddelaar tot het verstrekken van een overzicht van de openstaande vorderingen jegens de schuldenaar, en
 - als nadien een buitengerechtigde schuldregeling wordt aangeboden, een verzoek tot instemming daarmee.²²

Om ervoor te zorgen dat schuldeisers zich zullen houden aan de reactietermijn wordt geregeld dat, als de rechter verzocht wordt om de schuldregeling dwingend aan de schuldeisers op te leggen – dwangakkoord op grond van artikel 287a Fw –, de schuldeiser zich daar niet tegen kan verzetten op de enkele grond dat zijn vordering niet goed is meegenomen in de schuldregeling wanneer hij eerder niet tijdig heeft gereageerd. Doel van deze regeling is te voorkomen dat een enkele niet reagerende schuldeiser het gehele schuldhulpverleningstraject kan vertragen.

Specifiek wat betreft de Wsnp wordt door de respondenten het volgende opgemerkt. Een aantal respondenten wijst erop dat de huidige regeling van de Wsnp al leidt tot een doeltreffende en duurzame schuldoplossing als een persoon eenmaal is toegelaten tot een Wsnp-traject.²³ Wel is het aantal toelatingsverzoeken in de afgelopen jaren sterk gedaald en lijken mensen minder goed door te stromen van de buitengerechtigde schuldhulpverlening – die niet alleen wordt aangeboden door gemeenten, maar bijvoorbeeld ook door beschermingsbewindvoerders, accountants, notarissen en advocaten²⁴ – naar de Wsnp. Daarop ziet het wetsvoorstel

¹⁸ Wet van 24 juni 2020 tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens, Stb. 2020, nr. 239.

¹⁹ Kamerstuk 24 515, nr. 643, p. 19.

²⁰ NVB; <https://nederlandseschuldhulprouwe.nl>.

²¹ Kamerstuk 24 515, nr. 643, p. 19.

²² Brief Aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering, 16 november 2020, Kamerstuk 24 515, nr. 572.

²³ Commissie insolventierecht, NVVK, Rvdr, Horus.

²⁴ Artikel 48, eerste lid, onderdeel c, Wck.

waarvan de mondelinge behandeling na de eerste termijn van uw Kamer is geschorst. Het wetsvoorstel brengt verbetering aan in de toegang tot de Wsnp omdat het een toelatings- en een afwijzingsgrond versoepelt. Uit veruit de meeste reacties blijkt daarom steun voor het wetsvoorstel. De vraag is alleen of deze versoepelingen voldoende zijn om meer schuldenaren de weg naar de Wsnp te laten vinden. De amendementen (Kamerstuk 35 915, nrs. 14 en 15) zouden volgens de meeste respondenten bij kunnen dragen aan een verdere verbetering van de doorstroom van een buitengerechtelijk schuldhulpverleningstraject naar de Wsnp, mits deze amendementen nog op een aantal punten worden aangescherpt. Om welke punten het gaat, zal ik hierna nader toelichten als ik specifiek op deze amendementen in ga. Verder doen een paar respondenten de aanbeveling om nader onderzoek te laten verrichten naar de oorzaak van de daling van het aantal Wsnp-verzoeken.²⁵ In dit verband bericht ik u dat er naar aanleiding van deze suggestie door mij een verkenning in gang is gezet naar de effectiviteit van de Wsnp. In deze verkenning zal in ieder geval ook aan de orde komen of de overige toelatings- en afwijzingsgronden wellicht een belemmering opleveren in de doorstroom vanuit de buitengerechtelijke schuldhulpverlening naar de Wsnp. Het is mijn streven om uw Kamer voor het einde van het jaar te informeren over de uitkomsten van deze verkenning.

Reacties per amendement en aangekondigde motie

Amendement van het lid Van Nispen gedrukt (Kamerstuk 35 915, nr. 9)

Alle respondenten die zich over dit amendement hebben uitgelaten, ondersteunen het daarmee beoogde doel om mensen die onder beschermingsbewind worden gesteld op grond van problematische schulden – hierna schuldenbewind²⁶ –, eerder uit de schulden te helpen. Toch steunt geen van deze respondenten de inhoud van het amendement.²⁷ Reden is dat men niet verwacht dat de regeling die in het amendement wordt voorgesteld, ertoe zal leiden dat de kwaliteit van het schuldenbewind verbetert of dat kwetsbare mensen eerder uit de schulden worden geholpen.

Verschillende respondenten geven aan dat verbeteringen van schuldenbewind vooral te behalen zijn door beter toezicht door de rechtbanken op het werk van bewindvoerders, het stimuleren van de samenwerking tussen gemeenten en beschermingsbewindvoerders en de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening door de bewindvoerders.²⁸ Daarbij zou volgens enkele respondenten ook specifiek oog moeten zijn voor de beloning van beschermingsbewindvoerders.²⁹ Er zijn respondenten die signaleren dat schuldenbewind in de afgelopen jaren juist vaker door de rechter is uitgesproken. Zij zien dat als mogelijke verklaring voor de afname van het aantal Wsnp-verzoeken.³⁰ Eén van de respondenten merkt op dat het vooral van belang is dat er een beschermingsbewindvoerder is voor iedereen die dat nodig heeft en dat er naar een schuldoplossing wordt toegewerkt. Deze respondent staat positief tegenover de suggestie van de Nationale ombudsman in het rapport «Hindernisbaan zonder finish» om bij het toewerken naar een schuldoplossing een streefnorm van 12 maanden voor het doorgeleiden naar schuldhulpverlening te

²⁵ Commissie insolventierecht, NVVK.

²⁶ Artikel 1:431, eerste lid, onderdeel b, BW.

²⁷ Commissie insolventierecht, LOSR, NVVK, VNG, Rvdr, Bureau Wsnp, BBW, SNG, LCR, Horus, NBPB, NBBI, LOBCM.

²⁸ LOSR, VNG, Rvdr.

²⁹ Commissie insolventierecht, LOSR, Rvdr.

³⁰ Commissie insolventierecht, NVVK, Rvdr, VNO-NCW.

hanteren en beveelt aan te onderzoeken of deze streefnorm zo snel mogelijk gangbare praktijk kan worden.³¹ Een andere respondent vraagt zich af of het wellicht mogelijk is om anderhalf jaar na instelling van het schuldenbewind de beschermingsbewindvoerder een concreet plan van aanpak te laten presenteren met daarin voorstellen omtrent de wijze waarop de schuldenproblematiek van de onderbewindgestelde moet worden aangepakt. Na stabilisatie van de schuldsituatie zou dit volgens deze respondent onder meer kunnen zijn: het opstarten van een buitengerechtigd schuldhelpverleningstraject, het indienen van een verzoek tot oplegging van een schuldregeling – dwangakkoord op grond van artikel 287a Fw – of het indienen van een verzoek tot toelating tot de Wsnp. De rechter zou vervolgens kunnen beoordelen hoe het plan van aanpak moet worden uitgevoerd en binnen welk tijdsbestek.³² Meerdere respondenten verwijzen in hun reactie op het amendement ook naar het sinds 1 januari 2021 geldende «adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind».³³ Deze regeling houdt onder meer in dat gemeenten drie maanden nadat schuldenbewind is ingesteld, de rechter kunnen adviseren of een inwoner het beste kan worden geholpen door voortzetting van het schuldenbewind of door een lichtere vorm van gemeentelijke ondersteuning.³⁴ Het is belangrijk dat gemeenten dit adviesrecht ook daadwerkelijk gaan gebruiken.³⁵ Een paar respondenten merken op dat in dat kader wordt gewerkt aan een standaard set aan werkafspraken om de samenwerking tussen bewindvoerders, rechtbanken en gemeenten op dit punt te verbeteren.³⁶ Eén van de respondenten meent dat het adviesrecht voor gemeenten versterkt zou kunnen worden als gemeenten al voorafgaand aan de uitspraak van de rechter over het al dan niet instellen van schuldenbewind worden gevraagd om advies.³⁷ Om de kwaliteit van de dienstverlening van de beschermingsbewindvoerders te verbeteren zou ook nog ingezet kunnen worden op een verscherpte inhoudelijk kwaliteitscontrole, bijvoorbeeld door certificeringen en door rechtbanken meer te laten sturen op kwaliteit.³⁸

Verschillende respondenten gaan ook specifiek in op de toelichting bij het amendement. Zo merkt een aantal respondenten op dat hierin de veronderstelling doorklinkt dat gemeenten het als beschermingsbewindvoerder beter doen dan particuliere bewindvoerders. Deze respondenten benadrukken dat de praktijk leert dat deze veronderstelling niet klopt.³⁹ Eén van de respondenten merkt ook nog op dat in de toelichting uitsluitend wordt gesproken over «commerciële bewindvoerders» en gemeentelijke bewindvoerders. Deze respondent wijst erop dat in de sector echter ook stichtingen actief zijn die zich richten op bepaalde kwetsbare groepen, en dat de sector daarmee diverser is.⁴⁰ Een andere respondent ziet in het eerder genoemde adviesrecht van gemeenten ook een instrument om de in de toelichting bij het amendement genoemde «perverse prikkels» die ervoor zorgen dat mensen te lang onder schuldenbewind blijven, weg te nemen.⁴¹

³¹ NVVK.

³² Commissie insolventierecht.

³³ Wijziging van het Burgerlijk Wetboek om te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij schuldenbewind, Stb. 2020, nr. 389.

³⁴ NVVK, VNG.

³⁵ Rvdr.

³⁶ NVVK, VNG.

³⁷ VNG.

³⁸ VNG.

³⁹ LOSR, Rvdr, Bureau Wsnp, NBPB, NBBI, LOBCM.

⁴⁰ NVVK.

⁴¹ VNG.

Gelet op het voorgaande – waaruit blijkt dat een regeling op basis waarvan schuldenbewind alleen nog maar kan worden belegd bij bewindvoerders die in dienst zijn bij de gemeente, geen steun krijgt vanuit de praktijk – moet ik dit amendement ontraden. Daarbij wil ik wel opmerken dat het doel dat het amendement beoogt te bereiken, namelijk het verbeteren van – de kwaliteit van – schuldenbewind, wel breed draagvlak geniet. Het in het amendement daartoe gekozen middel treft evenwel geen doel. Respondenten hebben, zoals hiervoor beschreven, verschillende maatregelen voorgesteld om het beoogde doel van verbetering van schuldenbewind wel te bereiken. Zoals ik uw Kamer recentelijk nog heb bericht bij brief van 4 oktober jl., verkennen de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en ik verschillende stappen om uitvoering te geven aan het voornemen strengere eisen te stellen aan beschermingsbewindvoerders, zoals verwoord in het coalitieakkoord.⁴² Verschillende van die stappen sluiten aan bij de voorgestelde maatregelen ter verbetering van het schuldenbewind. Daarmee zijn de reacties op het amendement erg nuttig in het kader van het traject dat de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en ik in hebben ingezet en wij zullen die daar dan ook bij betrekken.

Amendementen van het lid Kathmann gedrukt onder (Kamerstuk 35 915, nrs. 12 en 13)

De amendementen (Kamerstuk 35 915, nrs. 12 en 13) leiden beiden tot een verkorting van de duur van een Wsnp-traject. Omdat de reacties op deze amendementen sterk samenhangen, bespreek ik die hierna gezamenlijk.

Er is onder de respondenten vrijwel geen steun voor amendement (Kamerstuk 35 915, nr. 12). Door verschillende respondenten wordt de vrees uitgesproken dat de voorgestelde inkorting van de standaard looptijd van het Wsnp-traject het maatschappelijk draagvlak voor en het doel van de «schone lei» – dat erop ziet dat de schuldenaar zijn schulden daadwerkelijk onder controle heeft gekregen, zodat de «schone lei» hem terecht toekomt – zal ondermijnen. Dit komt ook omdat een verkorting van de duur van het Wsnp-traject er automatisch toe leidt dat er minder kan worden gespaard voor de schuldeisers. De kans dat zij na afloop van het Wsnp-traject nog enige uitbetaling kunnen verwachten op hun vordering wordt daardoor nog kleiner en er zullen daardoor meer restschulden overblijven.⁴³ Hierdoor zouden in het bijzonder kleinere schuldeisers in de knel kunnen raken, die voor hun inkomsten namelijk weer afhankelijk zijn van betaling door hun schuldenaren.⁴⁴ Het risico van een waterbed-effect ligt daardoor op de loer, waarbij het probleem van problematische schulden zich van de ene naar de andere partij verplaatst. De respondenten die wel iets zien in dit amendement, lijken hierbij vooral voor ogen te hebben dat de voorgestelde regeling eraan kan bijdragen dat schuld-hulpverleningstrajecten niet te lang duren of worden voortgezet terwijl dit niet nuttig is omdat er geen zicht is op meer opbrengst voor de schuldeisers.⁴⁵

Verschillende andere respondenten wijzen er in dit verband echter juist op dat het al mogelijk is om de duur van een Wsnp-traject in te korten als voorzetting daarvan geen enkel belang dient en dat het amendement daarom niet nodig is.⁴⁶ Zoals eerder is opgemerkt, klinkt in de reacties van

⁴² Kamerstuk 24 515, nr. 649.

⁴³ Commissie insolventierecht, VNG, NOvA, VNO-NCW, NVB, SNG, Horus.

⁴⁴ Commissie insolventierecht, Bureau Wsnp, VNO-NCW.

⁴⁵ LOSR, NBPB, NBBI, LOBCM.

⁴⁶ Commissie insolventierecht, NOvA, Bureau Wsnp, VNO-NCW, SNG, Horus; artikelen 349a Fw en 354a.

alle respondenten door dat het voorkómen van te lange schuldhulpverleningstrajecten vooral bereikt kan worden door het verbeteren van de buitengerechtelijke schuldhulpverlening. Meerdere respondenten refereren hier opnieuw aan in hun reactie op dit amendement.⁴⁷

Verschillende respondenten gaan in op het effect van amendement (Kamerstuk 35 915, nr. 12), gezien vanuit het brede palet aan instrumenten dat ingezet kan worden om schuldenaren te ondersteunen bij het vinden van een oplossing voor hun schuldenproblematiek.⁴⁸ Daarbij wordt er vooral op gewezen dat in het amendement geen rekening is gehouden met de mogelijke – negatieve – effecten die een verkorting van de Wsnp-duur kan hebben voor de invulling van het buitengerechtelijk schuldhulpverleningstraject. Enkele respondenten vinden dat dit nader moet worden uitgezocht.⁴⁹ Specifiek wordt opgemerkt dat er in het buitengerechtelijke schuldhulpverleningstraject ook termijnen worden gehanteerd en dat daarbij vaak sprake is van een zekere afstemming met de duur van een Wsnp-traject. Als het buitengerechtelijke schuldhulpverleningstraject en de Wsnp wat dat betreft te ver uit elkaar gaan lopen, kan dat ertoe leiden dat het eerder beschreven systeem waarbinnen het buitengerechtelijke schuldhulpverleningstraject altijd de eerst aangegeven oplossingsroute is en de Wsnp het sluitstuk, niet goed meer functioneert.⁵⁰ Eén van de respondenten die wel positief tegenover het amendement staat, stelt vermoedelijk mede daarom als voorwaarde bij de inkorting van de duur van het Wsnp-traject dat ook het buitengerechtelijke schuldhulpverleningstraject verkort wordt.⁵¹ Door verschillende respondenten wordt er echter op gewezen dat dit ertoe kan leiden dat het lastiger wordt om in een buitengerechtelijk schuldhulpverleningstraject een schuldregeling tot stand te brengen. Vaak gaat het bij een dergelijke schuldregeling om een prognoseakkoord, waarbij de schuldeisers het aanbod krijgen dat een bepaald percentage van hun vordering binnen een bepaalde termijn zal worden afbetaald tegen finale kwijting. Hoewel dit een keuze is van de betrokken partijen, wordt doorgaans een afbetalings-termijn gehanteerd van drie jaar – deze is dan gelijk aan de duur van een Wsnp-traject. Als niet alle schuldeisers instemmen met de schuldregeling, kan de rechter deze alsnog dwingend opleggen.⁵² Wordt de duur van het Wsnp-traject ingekort, dan is een dergelijke schuldoplossing straks wellicht niet meer mogelijk. Als het buitengerechtelijke schuldhulpverleningstraject – zoals dat nu het geval is – wordt afgestemd op het Wsnp-traject, heeft een verkorting van de Wsnp-duur namelijk logischerwijs tot gevolg dat de afbetalingstermijn bij een prognoseakkoord ook korter wordt. Vraag is of er dan nog voldoende ruimte is om te komen tot een afbetalingspercentage dat acceptabel genoeg is om de schuldeisers in te laten stemmen met het akkoord of om tenminste steun te krijgen van een aanzienlijk deel van de schuldeisers. Dit laatste is nodig om een minderheid van schuldeisers die heeft geweigerd in te stemmen, via de rechter aan het akkoord te kunnen binden.⁵³ Ook bij een schuldregeling die tot stand wordt gebracht met behulp van een saneringskrediet kan dit tot problemen leiden; de verwachting is dat de inzet van saneringskredieten onder druk komt te staan als de standaard duur van een Wsnp-traject wordt verkort naar anderhalf jaar.⁵⁴

⁴⁷ VNG, Bureau Wsnp, BBW, NVB, Horus.

⁴⁸ NVVK, VNG, Bureau Wsnp, BBW, NVB, Horus.

⁴⁹ NVVK, VNG, Bureau Wsnp.

⁵⁰ VNG, SNG.

⁵¹ LOSR.

⁵² Artikel 287a Fw.

⁵³ NVVK, Rvdr, Bureau Wsnp.

⁵⁴ NVVK.

Ook voor amendement (Kamerstuk 35 915, nr. 13) geldt dat vanuit de meeste respondenten expliciet opmerken dit amendement niet te steunen.⁵⁵ Daarbij worden deels dezelfde redenen gegeven als in de reacties op amendement (Kamerstuk 35 915, nr. 12). Dit ziet met name op het eerder genoemde risico op ondermijning van het maatschappelijk draagvlak voor de «schone lei». Eén van de respondenten merkt hierbij nog op dat een rol speelt dat de naleving van de regels in een Wsnp-traject beter is geborgd dan in het buitengerechtelijke schuldhulpverleningstraject. Tijdens het Wsnp-traject is er een Wsnp-bewindvoerder die erop toeziet of de schuldenaar zich voldoende inspant om nog enige boedelopbrengst te vergaren om de schuldeisers van enige betaling te kunnen voorzien – waar de rechter-commissaris dan ook weer toezicht op houdt, terwijl in een buitengerechtelijk schuldhulpverleningstraject die controle niet of veel beperkter plaatsvindt.⁵⁶ Verder wordt als bezwaar opgeworpen dat wanneer de ingangsdatum van het Wsnp-traject gelijk wordt gesteld aan de dag waarop het buitengerechtelijke schuldhulpverleningstraject is gestart, dit leidt tot onduidelijkheid. Het is immers niet duidelijk wanneer een buitengerechtelijk schuldhulpverleningstraject 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.⁵⁷ Een respondent die wel positief is over dit amendement lijkt ervan uit te gaan dat de aanbidding van een schuldregeling aan de schuldeisers beschouwd zou moeten worden als de start van het buitengerechtelijke schuldhulpverleningstraject.⁵⁸ Volgens verschillende respondenten zou de voorgestelde vervroeging van de ingangsdatum van het Wsnp-traject er zelfs toe kunnen leiden dat direct na toelating tot de Wsnp een «schone lei» toegekend moet worden. Daarbij wordt door deze respondenten ook de link gelegd met amendement (Kamerstuk 35 915, nr. 12), want de kans hierop wordt groter als ook de duur van het Wsnp-traject wordt verkort.⁵⁹ Eén van de respondenten doet de suggestie om in plaats van een vervroeging van het ingangsmoment van het Wsnp-traject een regeling te treffen op basis waarvan de duur van een Wsnp-traject verkort kan worden, als tijdens het buitengerechtelijke schuldhulpverleningstraject reeds sprake is geweest van een periode waarin geld is gereserveerd voor alle schuldeisers. Die periode kan dan worden afgetrokken van de standaard duur van een Wsnp-traject.⁶⁰ Dit sluit aan op de reactie van een andere respondent: zijn steun voor het amendement lijkt vooral te zien op de mogelijkheid om de periode waarin tijdens een buitengerechtelijk schuldhulpverleningstraject al intensief is afgelost op de schulden, mee te laten tellen bij de vaststelling van de duur van het Wsnp-traject.⁶¹ Door anderen wordt gepleit voor een flexibele duur van de Wsnp, waarbij het totale traject waarbinnen daadwerkelijk wordt gepoogd om tot een schuldoplossing te komen in principe niet langer duurt dan drie jaar.⁶² In feite klinkt hierin weer de eerder genoemde oproep door om vooral het buitengerechtelijke schuldhulpverleningstraject te verbeteren, zodat daarin sneller kan worden vastgesteld of een schuldregeling mogelijk is en als dit niet het geval is, een schuldenaar spoedig door te geleiden naar de Wsnp waarmee hij dan zicht krijgt op een «schone lei» en daarmee perspectief op een schuldenvrije toekomst.

⁵⁵ Commissie insolventierecht, NOvA, VNO-NCW, BBW, NVB, Horus.

⁵⁶ Commissie insolventierecht.

⁵⁷ Commissie insolventierecht, LOSR, VNG.

⁵⁸ NVVK.

⁵⁹ Commissie insolventierecht, VNG.

⁶⁰ LOSR.

⁶¹ SNG.

⁶² NVVK, Bureau Wsnp, BBW, Horus.

Eén van de respondenten merkt ook nog op dat in de toelichting bij amendement (Kamerstuk 35 915, nr. 12) wordt gesteld dat het Wsnp-traject te zwaar is voor mensen doordat de verplichtingen die tijdens dit traject gelden – sollicitatieplicht, inlichtingenplicht en verplichting om geen nieuwe schulden te maken – lastig zijn na te komen als het traject drie jaar lang duurt. Volgens deze respondent laat de praktijk niet zien dat een Wsnp-traject te zwaar is. Er wordt juist in een grote meerderheid van de gevallen – meer dan 85% – een «schone lei» verkregen. De veronderstelling dat de Wsnp te zwaar is en die ook de onderbouwing vormt van amendement (Kamerstuk 35 915, nr. 12), klopt volgens deze respondent dus niet.⁶³

Gelet op het voorgaande kom ik tot de conclusie dat de amendementen (Kamerstuk 35 915, nrs. 12 en 13) niet zullen leiden tot een meer doeltreffende en duurzame schuldoplossing. Deze amendementen kunnen zelfs leiden tot een verslechtering van de schuldenaanpak. Ik moet beide amendementen daarom ontraden.

Daarbij wil ik uw Kamer meegeven dat uit de reacties op de amendementen wel naar voren komt dat het bij de vaststelling van de duur van het Wsnp-traject kunnen laten meetellen van de periode waarin tijdens een buitengerechtelijk schuldhulpverleningstraject al intensief is afgelost op de schulden, steun krijgt van verschillende respondenten. Dit sluit aan bij de bedoeling van het amendement zoals verwoord in de toelichting en naar mijn idee wordt hiermee ook tegemoet gekomen aan de reacties op de amendementen (Kamerstuk 35 915, nrs. 12 en 13). Zoals ook is opmerkt door verschillende respondenten omvat artikel 349a, tweede en derde lid, Fw nu al de mogelijkheid voor de rechter-commissaris en de rechter om de duur van een Wsnp-traject te verkorten. Gedacht kan worden om in dit artikel expliciet te bepalen dat aanleiding hiervoor zou kunnen zijn dat er tijdens het buitengerechtelijke schuldhulpverleningstraject al is afgelost op de schulden en dat alle schuldeisers daarvan hebben geprofiteerd. Zoals hierboven reeds benoemd, was dit voorstel ook al gedaan door één van de respondenten. Een amendement van die strekking zou ik oordeel Kamer kunnen geven.

Amendement van het lid Kat c.s. gedrukt onder (Kamerstuk 35 915, nr. 14)

Zoals ik eerder heb aangestipt, wordt in verschillende reacties benadrukt dat het buitengerechtelijke schuldhulpverleningstraject om verschillende redenen altijd de eerst aangewezen oplossingsroute is en ook moet blijven om problematische schulden duurzaam op te kunnen lossen. Dit punt klinkt ook door in de reacties op dit amendement.⁶⁴ Belangrijk is dat in ieder geval steeds eerst wordt gezien of de schuldenproblematiek in een buitengerechtelijk schuldhulpverleningstraject via een schuldregeling kan worden opgelost. Of een dergelijk traject kansrijk is, hangt af van de specifieke omstandigheden van het individuele geval. Om te voorkomen dat schuldenaren onnodig lang moeten wachten op een oplossing, is het van groot belang dat dit zo spoedig mogelijk aan de hand van de desbetreffende omstandigheden wordt vastgesteld door een schuldhulpverlener die de schuldenaar bijstaat.⁶⁵ Verschillende respondenten onderschrijven dit punt dat terugkomt in de toelichting bij het amendement, maar wijzen er ook op dat de verklaring, bedoeld in het huidige artikel 285, eerste lid, onderdeel f, Fw, dit doel nu al dient. Een aanpassing van artikel 285, eerste lid, onderdeel f, Fw, zoals in dit amendement wordt voorgesteld, is volgens deze respondenten dus strikt

⁶³ Commissie insolventierecht.

⁶⁴ NVVK, VNG, NVB.

⁶⁵ Bureau Wsnp, NOvA.

genomen niet nodig.⁶⁶ Er zijn echter ook respondenten die opmerken dat artikel 285, eerste lid, onderdeel f, Fw in de praktijk niet altijd op deze manier wordt opgevat. De bepaling impliceert niet dat er ook altijd daadwerkelijk een poging moet zijn gedaan om tot een schuldregeling te komen voordat een toelatingsverzoek kan worden ingediend. Als op voorhand duidelijk is dat het beproeven van een schuldregeling zinloos is, moet een schuldenaar direct kunnen doorstromen naar de Wsnp. Hierover lijkt in de praktijk echter nog wel eens een misverstand te bestaan. Enkele respondenten zien daarom uiteindelijk toch wel enige meerwaarde in een verheldering van artikel 285, eerste lid, onderdeel f, Fw.⁶⁷ De formulering die in het amendement wordt voorgesteld, biedt volgens een aantal respondenten echter onvoldoende rechtszekerheid en leidt volgens hen daarmee uiteindelijk niet tot het beoogde doel.⁶⁸ Eén van de respondenten benoemt hierbij nog expliciet de link met het amendement (Kamerstuk 35 915, nr. 13), waarin wordt voorgesteld de termijn van een Wsnp-traject al te laten aanvangen op het moment dat een gemeente – of andere bevoegde instelling – de buitengerechtelijke schuldregeling is gestart. Onderhavig amendement gaat er echter vanuit dat er niet altijd een buitengerechtelijk schuldhulpverleningstraject hoeft te hebben plaatsgevonden. Dit roept dan de vraag op wat in een dergelijke situatie na de aanname van amendement (Kamerstuk 35 915, nr. 13) het startmoment zou moeten zijn van het Wsnp-traject.⁶⁹ Door enkele respondenten worden concrete suggesties gedaan om de in het amendement voorgestelde wijzigingsbepaling te verduidelijken om zo meer rechtszekerheid te bieden. Hoewel sprake is van verschillende aanpassingsvarianten, houden deze suggesties – kort gezegd – allemaal in dat er, om de verklaring te kunnen verkrijgen, niet altijd daadwerkelijk een poging hoeft te zijn gedaan om tot een schuldregeling te komen. Als op voorhand duidelijk is dat het beproeven van een schuldregeling zinloos is, kan een verklaring worden afgegeven waarin dit is vermeld.⁷⁰ Eén respondent adviseert om artikel 15b, eerste lid, Fw betreffende de omzetting van een faillissement van een natuurlijke persoon naar een Wsnp-traject, in de geest van dit amendement te bezien omdat ook dan duidelijk is dat een poging tot een buitengerechtelijke schuldregeling niet zinvol is.⁷¹

Daarnaast wordt door verschillende respondenten opgemerkt dat zij de vermelding van budgetbeheer en schuldenbewind in de toelichting bij het amendement niet goed kunnen plaatsen. Deze instrumenten zijn namelijk op zichzelf niet gericht op het oplossen van schulden. Budgetbeheer en schuldenbewind zijn gericht op het stabiliseren van de financiële situatie en het begeleiden van de betrokken burger in het hervinden van financiële zelfredzaamheid.⁷² Als er sprake is van problematische schulden, kan de burger – zodra zijn lichamelijke of geestelijke toestand dat toelaat – vanuit het schuldenbewind worden doorgeleid naar een buitengerechtelijk schuldhulpverleningstraject of de Wsnp.⁷³ Dit heb ik nader toegelicht in de eerder genoemde brief over schuldenbewind die ik onlangs aan uw Kamer heb toegezonden.⁷⁴ Verder wordt door een paar respondenten opgemerkt dat het percentage van toegewezen toelatingsverzoeken Wsnp dat in de toelichting bij het amendement wordt genoemd, niet klopt. Dit

⁶⁶ Commissie insolventierecht, NVVK, VNG, Rvdr, Bureau Wsnp, NVB.

⁶⁷ Commissie insolventierecht, NVVK, NOvA, Bureau Wsnp, SNG, Horus.

⁶⁸ Commissie insolventierecht, LOSR, NVVK, VNG, Bureau Wsnp.

⁶⁹ LOSR.

⁷⁰ Commissie Insolventierecht, LOSR, NVVK, VNG, Bureau Wsnp.

⁷¹ Rvdr.

⁷² Commissie insolventierecht, NVVK, VNG, Bureau Wsnp.

⁷³ Artikel 285, eerste lid, onderdeel f, Fw en artikel 48, eerste lid 1, onderdeel c, Wck.

⁷⁴ Kamerstuk 24 515, nr. 649.

ligt aanzienlijk hoger.⁷⁵ Advies is om de toelichting op het amendement op deze punten aan te passen.

Uit het voorgaande maak ik op dat amendement (Kamerstuk 35 915, nr. 14) in potentie kan leiden tot een meer doeltreffende en duurzame schuldoplossing, indien het amendement op onderdelen wordt aangescherpt. De huidige vormgeving van het amendement zal in de praktijk stuiten op problemen in de uitvoering. Dit komt omdat de formulering die in het amendement wordt voorgesteld onvoldoende rechtszekerheid biedt. Daarom moet ik het amendement in de huidige vorm ontraden. Wanneer het amendement en de toelichting langs de hiervoor beschreven lijn zouden worden aangepast kan ik het amendement oordeel Kamer geven.

Amendement van het lid Kat c.s. gedrukt onder (Kamerstuk 35 915, nr. 15)

In de reacties van alle respondenten op dit amendement klinkt door dat er oog is voor het feit dat mensen, nadat zij een eerder Wsnp-traject met een schone lei hebben afgesloten, buiten hun schuld opnieuw in financiële problemen kunnen komen. Dit kan bijvoorbeeld komen door levensgebeurtenissen – «life-events» – en crises die grote invloed hebben op de economie, zoals recent bij de uitbraak van het COVID-19 virus en het uitbreken van de oorlog in Oekraïne. Ook tijdens een Wsnp-traject kunnen mensen te maken krijgen met onvoorziene omstandigheden, waardoor het niet lukt om alle verplichtingen die uit dat traject voortvloeien na te komen. Het traject wordt dan zonder «schone lei» beëindigd en de problematische schulden blijven bestaan. Door een paar respondenten wordt in dit verband opnieuw gewezen op een punt dat al eerder is aangestipt: het belang van goede begeleiding tijdens en na een Wsnp-traject om te zorgen voor een duurzame oplossing voor problematische schuldensituaties.⁷⁶ Alle respondenten vinden dat mensen in de voornoemde gevallen in ieder geval een kans verdienen om opnieuw toegelaten te worden tot de Wsnp en zijn daarom voorstander van een versoepeling van de tienjaartermijn. Een paar respondenten merkt specifiek op dat dit niet alleen beter is voor de schuldenaar zelf, maar ook voor zijn omgeving, waaronder in het bijzonder zijn gezin, en voor de maatschappij in brede zin.⁷⁷ Een aantal respondenten meent dat dit doel het beste wordt bereikt met de aanpassing van de tienjaartermijn, zoals voorzien is in het wetsvoorstel, en is geen voorstander van het alternatieve voorstel dat wordt gedaan in dit amendement. Zij vrezen dat het met dit alternatieve voorstel te gemakkelijk wordt om opnieuw in de Wsnp terug te keren en dat dit het risico meebrengt dat mensen misbruik maken van de regeling of hierop herhaaldelijk een beroep doen zonder dat dit ooit leidt tot een duurzame oplossing – «repeat players». Dit zou dan ook weer een negatieve invloed kunnen hebben op het draagvlak onder de schuldeisers voor de schuldenaanpak.⁷⁸ Door één van deze respondenten wordt hierbij ook een link gelegd met de amendementen (Kamerstuk 35 915, nrs. 12 en 13) waarin wordt beoogd om de duur van een Wsnp-traject in te korten. Als deze amendementen tezamen met het onderhavige amendement worden aangenomen, wordt volgens deze respondent het genoemde risico groter.⁷⁹ Een andere respondent merkt daarentegen op dat dit eventuele risico al voldoende wordt ondervangen door de goede trouw-toets die gewoon blijft gelden.⁸⁰ Deze respondent is

⁷⁵ Commissie insolventierecht, NVVK.

⁷⁶ NVVK, VNG.

⁷⁷ LOSR, VNG.

⁷⁸ Commissie insolventierecht, Rvdr, NOvA, VNO-NCW, NVB, SNG.

⁷⁹ SNG.

⁸⁰ Bureau Wsnp.

samen met verschillende andere respondenten voorstander van een ruimere versoepeling van de tienjaartermijn, zoals wordt beoogd met het amendement.⁸¹ Een paar respondenten merkt ter nuancering nog wel op dat óf de versoepeling van de tienjaartermijn ook daadwerkelijk leidt tot een meer doeltreffende en duurzame schuldoplossing vooral afhankelijk is van hoe het nieuwe Wsnp-traject verloopt en of een herhaling van hetgeen dat tijdens of na het voorgaande traject heeft plaatsgevonden, voorkomen kan worden.⁸² Door een paar andere respondenten wordt erop gewezen dat als de tienjaartermijn verder wordt versoepeld – zoals voorzien in het amendement – het van belang is dat de gemeentelijke schuldhulpverlening hier goed op wordt afgestemd; dat wil zeggen dat de termijnen gelijkgetrokken moeten worden. Gebeurt dit niet en blijft een gemeente in het kader van de toelating tot een gemeentelijk schuldhulpverleningstraject recidive en een bijbehorende langere termijn als afwijzingsgrond hanteren, dan sorteert de versoepeling van de tienjaartermijn alsnog geen effect.⁸³

Eén van de respondenten merkt ook nog op dat in de toelichting bij het amendement wordt gesteld dat de voorgestelde wijzigingsbepaling zou leiden tot een omkering van de bewijslast. Om te kunnen spreken van een omkering van de bewijslast, moet echter sprake zijn van een procedure op tegenspraak waarbij er bij de behandeling van een verzoek dat is voorgelegd aan de rechter, een wederpartij – verweerder – is die ook zijn visie op de zaak geeft en waarna de rechter de naar voren gebrachte visies tegen elkaar afweegt – «*contradictoire procedure*». Bij de behandeling van een toelatingsverzoek is hiervan echter geen sprake. Daarbij gaat het namelijk uitsluitend om de schuldenaar die het verzoek indient en de rechter die dit verzoek toetst aan de hand van drie toelatingsgronden, waaronder de goede trouw-toets, en vier afwijzingsgronden, waaronder nu in ieder geval ook nog de tienjaartermijn. De opmerking over de omkering van de bewijslast in de toelichting bij het amendement zorgt daarmee voor onduidelijkheid.⁸⁴

Gelet op de te verwachten problemen in de praktijk met de uitvoering van het amendement in de huidige vorm, zou ik dit amendement moeten ontraden. Evenwel is met enige aanpassingen een vorm te bereiken waarmee de doelstellingen van het amendement wel worden bereikt, zonder dat de genoemde problemen zich hoeven voor te doen. Ik begrijp de intentie van het amendement aldus, dat gekomen wordt tot een regeling waarbij de rechter bij de behandeling van een toelatingsverzoek niet verder dan drie jaar terugkijkt. Bedoeling is dat iedereen in principe de kans krijgt om opnieuw toegelaten te worden tot de Wsnp, tenzij:

- iemand in de drie voorafgaande jaren al eens eerder tot de Wsnp is toegelaten en het traject toen is geëindigd in een «schone lei» voor de schuldenaar of met een tussentijdse beëindiging zonder «schone lei» voor de schuldenaar omdat hij zich niet heeft gehouden aan de uit de Wsnp voortvloeiende verplichtingen, en
- er geen sprake is van een schrijnend geval dat ertoe noopt om een hardheidsclausule toe te passen en de schuldenaar toch toe te laten.

Deze bedoeling komt nu echter niet goed tot zijn recht in de wijzigingsbepaling die is opgenomen in het amendement. Dit komt doordat de wijzigingsbepaling wordt ondergebracht in artikel 288, eerste lid, Fw en daarmee is vormgegeven als een aanpassing van de toelatingsgronden.

⁸¹ LOSR, NVVK, VNG, Bureau Wsnp, BBW, Horus, NBPB, NBBI, LOBCM.

⁸² VNG, NVVK.

⁸³ LOSR, VNG.

⁸⁴ Commissie insolventierecht.

Bedoeling is echter om één van de afwijzingsgronden – te weten de tienjaartermijn – te vervangen. Om dit doel te bereiken is nodig dat:

- de tienjaartermijn in artikel 288, tweede lid, onderdeel d, Fw wordt vervangen door een termijn van drie jaar, en
- de in het wetsvoorstel voorgestelde toevoeging aan artikel 288 Fw van een nieuw vierde lid met daarin de hardheidsclausule, wordt gehandhaafd.

Eventueel zou de bedoeling van het amendement nog kunnen worden benadrukt door aan het slot van artikel 288, tweede lid, onderdeel d, Fw een verwijzing naar artikel 288, vierde lid, Fw – nieuw – toe te voegen – «*tenzij [...], of sprake is van een geval als bedoeld in het vierde lid*». Op deze manier wordt de tienjaartermijn vervangen door een regeling die gelijk is aan de goede trouw-toets in die zin dat de rechter bij de behandeling van het toelatingsverzoek niet verder terugkijkt dan drie jaar voorafgaand aan de indiening van het verzoek en dat hij in schrijnende gevallen de ruimte heeft om een schuldenaar toch toe te laten tot de Wsnp ook al voldoet het toelatingsverzoek niet aan alle eisen die voortvloeien uit de toelatings- en afwijzingsgronden. Dit sluit aan bij de bedoeling van het amendement zoals verwoord in de toelichting. Om te voorkomen dat er in de praktijk onduidelijkheid ontstaat over de toepassing van de regeling, waardoor het amendement in de praktijk kan leiden tot problemen in de uitvoering en deze doelstelling uiteindelijk niet wordt bereikt, zou het amendement nog op de hiervoor beschreven technische wijze moeten worden aangepast. In dat geval kan ik het amendement oordeel Kamer geven.

Aangekondigde moties

Verschillende respondenten hebben positief gereageerd op de suggestie van het lid Ceder van uw Kamer om het proefproject waarbij Wsnp-bewindvoerders schuldenaren ondersteunen bij het opstellen van een toelatingsverzoek, een meer structureel karakter te geven.⁸⁵ Andere respondenten roepen vooral op om eerst de evaluatie van het proefproject af te wachten.⁸⁶ Eén respondent merkt op dat een burger ook al erg geholpen zou zijn met een vereenvoudiging van de aanvraagprocedure.⁸⁷ Deze respondent beveelt aan om aan te sluiten bij hetgeen al is onderzocht en draagvlak heeft bij schuldenaren, schuldeisers en de uitvoering en verwijst daarbij naar het rapport «*Verkenning stelsel schuldhulpverlening – Vier verbetermaatregelen beoordeeld*».⁸⁸ Hierop is gereageerd bij brief van 14 maart 2022 aan uw Kamer.⁸⁹

Veel respondenten hebben ook positief gereageerd op de suggestie om te voorzien in extra ondersteuning tijdens een Wsnp-traject.⁹⁰ Zij menen dat het dan wel om meer zou moeten gaan dan alleen financiële coaching of bijvoorbeeld begeleiding bij het solliciteren. Ook zou het volgens deze respondenten goed zijn als er nazorg is na afloop van een buitengerechtelijk schuldhulpverleningstraject of een Wsnp-traject, om te voorkomen dat mensen opnieuw in een problematische schuldensituatie belanden. Eén respondent beveelt aan om eerst onderzoek te verrichten naar wat precies nodig is en welke partijen binnen de «schuldenketen» daarbij een rol kunnen vervullen.⁹¹

⁸⁵ LOSR, NVVK, BBW, NVB, SNG, Horus.

⁸⁶ VNG, Rvdr, Bureau Wsnp.

⁸⁷ NVVK.

⁸⁸ Verkenning stelsel schuldhulpverlening – Vier verbetermaatregelen beoordeeld, Regioplan, 18 februari 2022.

⁸⁹ Kamerstuk 24 515, nr. 615.

⁹⁰ LOSR, NVVK, VNG, Rvdr, Bureau Wsnp, BBW, NVB, SNG, LCR, Horus.

⁹¹ Commissie insolventierecht.

Uit de reacties van de respondenten maak ik op dat het doel van de aangekondigde moties wordt ondersteund. De voorstellen sluiten ook aan bij de maatregelen die recent zijn aangekondigd in de brief van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen aan uw Kamer van 12 juli 2022 betreffende de aanpak van het kabinet in het kader van geldzorgen, armoede en schulden. Het genoemde proefproject wordt nu geëvalueerd door Bureau Wsnp. Daarbij wordt ook gezien of een structurele voorziening wenselijk is. De eerste resultaten van deze evaluatie kan ik naar verwachting voor het einde van het jaar met uw Kamer delen.

Uw Kamer en het kabinet hebben gezamenlijk hetzelfde doel voor ogen, namelijk een meer doeltreffende en duurzame oplossing voor mensen met problematische schulden. De consultatie over de amendementen geeft een wisselend beeld ten aanzien van de wijze waarop de amendementen daaraan bijdragen. De amendementen (Kamerstuk 35 915, nrs. 9, 12 en 13) betreffende het schuldenbewind respectievelijk de verkorting van de duur van een Wsnp-traject moet ik ontraden omdat ze niet bijdragen aan verbetering van het oplossen van problematische schulden een daarop zelfs een averechts effect zouden kunnen hebben. De alternatieve suggesties die zijn gedaan om het schuldenbewind te verbeteren, zullen door mij en de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen worden meegenomen in een lopend traject waarover uw Kamer recent is geïnformeerd. In het kader van amendement (Kamerstuk 35 915, nr. 13) heb ik uw Kamer een alternatief in overweging gegeven, waarop ik het oordeel aan uw Kamer zou kunnen laten. Als er in een buitengerechtelijk schuldhulpverleningstraject al sprake is geweest van een periode, waarin al geld is opgebracht en gereserveerd om de schuldeisers van een betaling te kunnen voorzien, zou die periode kunnen worden afgetrokken van de duur van het Wsnp-traject. De amendementen (Kamerstuk 35 915, nrs. 14 en 15) betreffende de verlaging van de toelatingsdrempel moet ik in de huidige vorm ontraden. Wanneer deze amendementen zouden worden aangepast overeenkomstig de in deze brief beschreven lijn, kan ik deze amendementen oordeel Kamer geven.

Ik bied uw Kamer graag de gebruikelijke ambtelijke bijstand aan. Ervan uitgaande dat ik uw Kamer hiermee voldoende heb geïnformeerd over de reacties uit de praktijk op de ingediende amendementen en over mijn appreciaties van deze amendementen, kijk ik uit naar de voorzetting van het debat over het wetsvoorstel.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

Bijlage

Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt op kortere termijn een verbetering van de aanpak van problematische schulden te bereiken door te zorgen voor een betere aansluiting tussen het gemeentelijk schuldhulpverleningstraject en de Wsnp. Om dat doel te bereiken is voorgesteld om in de Faillissementswet (Fw) de volgende relatief geringe wijzigingen door te voeren:

- Nu geldt ingevolge artikel 288, eerste lid, onderdeel b, Fw dat een schuldenaar in de vijf jaar voorafgaand aan de indiening van zijn verzoek om toelating tot de Wsnp – hierna: toelatingsverzoek – te goeder trouw moet zijn geweest ten aanzien van het ontstaan en onbetaald laten van zijn schulden – hierna: «goede trouw-toets». De termijn van deze «goede trouw-toets» wordt teruggebracht naar drie jaar.
- Ook geldt op dit moment 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 en het traject toen is geëindigd in een «schone lei» voor de schuldenaar of met een tussentijdse beëindiging zonder «schone lei» voor de schuldenaar omdat hij zich niet heeft gehouden aan de uit de Wsnp voortvloeiende verplichtingen – hierna: «tienjaartermijn». De tienjaartermijn blijft gehandhaafd, maar in een nieuw vierde lid wordt een hardheidsclausule geïntroduceerd, zodat de rechter in schrijnende gevallen toch de mogelijkheid krijgt om een schuldenaar toe te laten.

Ingediende amendementen

In de amendementen wordt voorgesteld om het wetsvoorstel uit te breiden met de volgende wijzigingen:

- *Amendement van het lid Van Nispen gedrukt onder (Kamerstuk 35 915, nr. 9)*
In dit amendement – hierna: amendement (Kamerstuk 35 915, nr. 9) – wordt voorgesteld om aan het wetsvoorstel vier artikelen toe te voegen waarin wijzigingen worden aangebracht in de artikelen 435 en 445 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en verschillende artikelen uit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), de Wet op het Consumentenkrediet (Wck) en de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap. Met deze wijzigingen wordt – kort gezegd – een verplichting geïntroduceerd voor gemeenten om eigen bewindvoerders in dienst te nemen. Bedoeling is dat de rechter in de gevallen waarin er geen familielid of bekende is die zou kunnen optreden als bewindvoerder, het beschermingsbewind belegt bij één van deze bewindvoerders die in dienst zijn bij de gemeente en dus niet langer bij een particuliere bewindvoerder, zoals nu het geval is. Zoals blijkt uit de toelichting bij het amendement wordt hiermee beoogd ervoor te zorgen dat mensen die onder schuldenbewind worden gesteld, eerder uit de schulden worden geholpen en dat perverse prikkels die ervoor zorgen dat mensen daar langer in blijven worden weggenomen.
- *Amendement van het lid Kathmann gedrukt onder (Kamerstuk 35 915, nr. 12)*
In dit amendement – hierna: amendement nr. 12 – wordt voorgesteld om aan het wetsvoorstel een wijzigingsbepaling toe te voegen, waarin het eerste en het tweede lid van artikel 349a Fw zodanig worden gewijzigd dat de duur van een Wsnp-traject wordt verkort van drie naar anderhalf jaar en een verlenging van die duur slechts mogelijk is voor maximaal twee jaar, zodat de maximale duur van een Wsnp-

traject drie en een half jaar is in plaats van de huidige vijf jaar. Doel van deze wijzigingen is om het schuldhulpverleningstraject te verkorten, zodat schuldenaren minder lang te kampen hebben met de impact van problematische schulden op het dagelijkse leven en sneller in staat worden gesteld om te werken aan een schuldenvrije toekomst.

- *Amendement van het lid Kathmann gedrukt onder (Kamerstuk 35 915, nr. 13)*
In dit amendement – hierna: amendement (Kamerstuk 35 915, nr. 13) – wordt voorgesteld om aan het wetsvoorstel een wijzigingsbepaling toe te voegen waarin een aanpassing van artikel 349a, eerste lid, Fw is opgenomen. Deze aanpassing leidt ertoe dat de termijn van een Wsnp-traject al aanvangt op het moment dat een gemeente – of andere bevoegde instelling – de buitengerechtelijke schuldregeling is gestart. Het amendement is – evenals het voorgaande amendement – bedoeld om het schuldhulpverleningstraject te verkorten. In de toelichting bij het amendement wordt er expliciet op gewezen dat schuldenaren voorafgaand aan de toelating tot de Wsnp soms al vele maanden tot zelfs ruim een jaar hebben afgelost op hun schulden. Daarmee wordt bij de duur van het Wsnp-traject nu geen rekening gehouden.
- *Amendement van het lid Kat c.s. gedrukt onder (Kamerstuk 35 915, nr. 14) ter vervanging van dat gedrukt onder (Kamerstuk 35 915, nr. 10)*
In dit amendement – hierna: amendement (Kamerstuk 35 915, nr. 14) – wordt voorgesteld om aan het wetsvoorstel een bepaling toe te voegen waarin artikel 285, eerste lid, onderdeel f, Fw wordt aangepast. Nu is in dit artikel bepaald dat bij het verzoek tot toelating tot de Wsnp een met redenen omklede verklaring dient te worden overlegd waaruit blijkt dat «er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen». Voorstel is om in plaats daarvan als eis te stellen dat uit de verklaring moet blijken dat «er geen reële mogelijkheden zijn om tot een oplossing voor de schulden» te komen. Zoals blijkt uit de toelichting op het amendement, wordt met deze wijziging – kort gezegd – beoogd om de toelatingsdrempel tot de Wsnp te verlagen. Bedoeling is dat gemeenten meer ruimte krijgen om een schuldenaar sneller naar een Wsnp-traject te begeleiden en dat rechters meer ruimte krijgen om een schuldenaar sneller tot dit traject toe te laten. Daartoe zou niet steeds als voorwaarde moeten gelden dat eerst een poging is gedaan om tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen. In de toelichting bij het amendement wordt verwezen naar gevallen waarin een schuldenaar al langere tijd gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening zoals budgetbeheer of onder schuldenbewind heeft gestaan, dan wel waarin op voorhand is vast te stellen dat een Wsnp-traject de voorkeur verdient boven het eerst doen van een poging tot het vinden van een buitengerechtelijke schuldoplossing.
- *Amendement van het lid Kat c.s. gedrukt onder (Kamerstuk 35 915, nr. 15) ter vervanging van dat gedrukt onder (Kamerstuk 35 915, nr. 11)*
Dit amendement – hierna: amendement (Kamerstuk 35 915, nr. 15) – is – evenals het voorgaande amendement – bedoeld om de toelatingsdrempel tot de Wsnp te verlagen. Het amendement wil de in het wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikel 288 Fw betreffende de tienjaartermijn vervangen door de volgende wijzigingsbepaling:
 - aan de toelatingseisen die zijn opgenomen in artikel 288, eerste lid, Fw, wordt een nieuwe toelatingseis toegevoegd op basis waarvan de rechter een schuldenaar die in de voorgaande drie jaar al eens is toegelaten tot de Wsnp, kan toelaten tot de Wsnp als de afwijzing van zijn verzoek «in de gegeven omstandigheden [...], zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard», en
 - de tienjaartermijn die als één van de afwijzingsgronden is opgenomen in artikel 288, tweede lid, Fw, wordt geschrapt.

Uit de toelichting bij het amendement blijkt dat het de bedoeling is om iedere schuldenaar die de goede trouw-toets – zoals voorzien in artikel 288, eerste lid, onderdeel b, Fw en aangepast in het wetsvoorstel – doorstaat, een tweede kans te geven op een schuldenvrije toekomst. Daarom wordt in de voorgestelde nieuwe wijzigingsbepaling aangesloten bij de termijn van drie jaar die geldt voor die toets.

Aangekondigde moties

Tijdens het debat heeft het lid Ceder de vraag opgeworpen of het zinvol zou kunnen zijn als:

- het proefproject waarbij Wsnp-bewindvoerders schuldenaren ondersteunen bij het opstellen van een verzoek tot toelating tot de Wsnp een meer structureel karakter krijgt, en
- schuldenaren extra ondersteuning krijgen tijdens het Wsnp-traject om te voorkomen dat zij uitvallen of na afloop opnieuw in de schulden terechtkomen.

Daarbij heeft het lid Ceder aangegeven dat hij overweegt in dat kader moties in te dienen.

Respondenten die hebben gereageerd op de adviesaanvraag

Van de 35 organisaties die zijn aangeschreven, hebben inhoudelijk gereageerd:

- de Commissie insolventierecht;
- de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOS);
- de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK);
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG);
- de Raad voor de rechtspraak (Rvdv);
- de Nederlandse orde van advocaten (NOvA);
- Bureau Wsnp van de raad voor de rechtsbijstand (Bureau Wsnp);
- de Beroepsvereniging Bewindvoerders Wsnp (BBW);
- VNO-NCW;
- de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB);
- de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG);
- de Landelijke Cliëntenraad (LCR);
- de Branchevereniging bewindvoerders Horus (Horus);
- en gezamenlijk:
 - de Nederlandse Beroepsvereniging voor Professionele Bewindvoerders (NBPD);
 - de Nederlandse Branchevereniging voor Bewindvoering en Inkomensbeheer (NBB);
 - het Landelijk Overlegorgaan van Bewindvoerders Curatoren en Mentoren (LOBCM).
- De Nationale ombudsman heeft terugverwezen naar zijn rapport «Hindernisbaan zonder finish, Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen, Nationale ombudsman, 11 juni 2020.