

# MASTER'S THESIS

Schuld, boete en verlossing

Werking van en wijzigingen voor artikel 288 Faillissementswet

Rosier, Marga

**Award date:**

2016

**Awarding institution:**

Department of Private Law

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[pure-support@ou.nl](mailto:pure-support@ou.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 08. Sep. 2023

Open Universiteit  
[www.ou.nl](http://www.ou.nl)



# Schuld, boete en verlossing

Werking van en wijzigingen voor artikel 288 Faillissementswet



Marga Rosier  
835548140  
Masterscriptie Open Universiteit Nederland  
Faculteit Rechtswetenschappen  
Scriptiebegeleidster mr. dr. M.L.H. Reumers  
Examinator prof. mr. J.G.J. Rinkes  
Amsterdam, maart 2016

# Inhoudsopgave

<b>Lijst van afkortingen</b> .....	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b> .....	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 2 Achtergrond Wsnp</b> .....	<b>8</b>
2.1 Inleiding .....	8
2.2 Doelstelling Wsnp .....	8
2.3 Ontstaansgeschiedenis Wsnp .....	9
2.4 Artikel 288 Fw .....	10
2.5 Samenvatting .....	14
<b>Hoofdstuk 3 Herziening Wsnp</b> .....	<b>16</b>
3.1 Inleiding .....	16
3.2 Kritiek op de Wsnp .....	16
3.3 Voorstel herziening Wsnp .....	17
3.4 Herziening artikel 288 Fw .....	18
3.4.1 Eerste herziening .....	18
3.4.2 Kritiek Tweede Kamer .....	20
3.4.3 Tweede herziening .....	22
3.4.4 Kritiek Eerste Kamer .....	23
3.5 Samenvatting .....	24
<b>Hoofdstuk 4 Evaluatie artikel 288 Fw</b> .....	<b>26</b>
4.1 Inleiding .....	26
4.2 Toetreding tot de Wsnp .....	26
4.2.1 Instroom .....	26
4.2.2 Afwijzingen .....	27
4.2.3 Conclusie .....	28
4.3 Toekenning schone lei .....	29
4.4 Kritiek op artikel 288 Fw .....	30
4.4.1 Inleiding .....	30
4.4.2 Kritiek op de goede trouw .....	31
4.4.3 Jurisprudentie goede trouw .....	32
4.4.4 Kritiek op de tienjaarstermijn .....	35
4.5 Conclusie werking artikel 288 Fw .....	37
4.5.1 Inleiding .....	37
4.5.2 Toetreding .....	37
4.5.3 Verschillen in toetsing goede trouw .....	38
4.5.4 De Hoge Raad over goede trouw .....	40
4.5.5 De Recofa-richtlijnen over goede trouw .....	41
4.5.6 Verschillen bij de tienjaarstermijn .....	42
4.5.7 Conclusie .....	43
4.6 Samenvatting .....	45
<b>Hoofdstuk 5 Alternatieven voor artikel 288 Fw</b> .....	<b>47</b>
5.1 Inleiding .....	47
5.2 'Klaar zijn voor' de schuldsanering .....	47

5.2.1	De wetgever .....	47
5.2.2	De Recofa-richtlijnen .....	48
5.2.3	De jurisprudentie.....	49
5.2.4	Conclusie.....	51
<b>5.3</b>	<b>Alternatieven toetreding Wsnp.....</b>	<b>52</b>
5.3.1	Inleiding.....	52
5.3.2	De Commissie Schone Lei II en de Commissie Kortmann .....	52
5.3.3	Verschoof en Van der Weide .....	53
5.3.4	Jungmann en Noordam .....	54
<b>5.4</b>	<b>Bespreking alternatieven .....</b>	<b>55</b>
5.4.1	Verschillen en overeenkomsten alternatieven .....	55
5.4.2	Afweging alternatieven.....	55
5.4.3	Voorkeursalternatief.....	57
<b>5.5</b>	<b>Toetreding via de gemeenten.....</b>	<b>60</b>
5.5.1	Inleiding .....	60
5.5.2	De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening .....	60
5.5.3	Integrale schuldhulpverlening.....	61
5.5.4	Conclusie.....	63
<b>5.6</b>	<b>Samenvatting .....</b>	<b>64</b>
<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen .....</b>	<b>66</b>
<b>6.1</b>	<b>Conclusie .....</b>	<b>66</b>
<b>6.2</b>	<b>Aanbevelingen.....</b>	<b>67</b>
<b>Literatuurlijst.....</b>		<b>69</b>
<b>Parlementaire stukken .....</b>		<b>69</b>
<b>Jurisprudentie .....</b>		<b>70</b>
<b>Literatuur .....</b>		<b>72</b>

## Lijst van afkortingen

De AFM	De Autoriteit Financiële Markten
A-G	Advocaat-generaal
Art.	Artikel
Artikel 285-verklaring	Een schriftelijke verklaring dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldenregeling te komen
Artikel 288-verklaring	Een schriftelijke verklaring van een schuldenaar dat hij voldoet aan de toelatingsvereisten voor de Wsnp
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	College van Burgemeester en Wethouders
BW	Burgerlijk wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DNB	De Nederlandsche Bank
Fw	Faillissementswet
GKB	Gemeentelijke kredietbank
HR	Hoge Raad
MvA	Memorie van antwoord
MvT	Memorie van toelichting
Nibud	Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting
NJB	Nederlands Juristenblad
NVVK	Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet
P-G	Procureur-generaal
Rb.	Rechtbank
Recofa	Landelijk overlegorgaan van rechters-commissaris in faillissementen en surseances van betaling
Recofa-richtlijnen	Richtlijnen voor schuldsaneringen, opgesteld door Recofa
SchuldSanering	Tijdschrift voor schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering
SER	Sociaal-Economische Raad
Tvl	Tijdschrift voor Insolventierecht
Wgs	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

WPNR

Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie

Wspn

Wet schuldsanering natuurlijke personen

## Hoofdstuk 1 Inleiding

Ondanks een voorzichtig herstel van de Nederlandse economie groeit de groep mensen met problematische schulden gestaag. Hun gemiddelde schuldenlast neemt toe en het blijkt ook steeds moeilijker deze schuldproblemen in overleg met de schuldeisers op te lossen, aangezien het merendeel van deze mensen een laag arbeidsinkomen of een uitkering heeft.<sup>1</sup>

Maatschappelijk gezien is het onwenselijk om mensen jarenlang gebukt te laten gaan onder schulden: onderzoek toont aan dat mensen met problematische schulden meer lichamelijke klachten hebben en minder in staat zijn te participeren in onze samenleving dan mensen zonder schulden.<sup>2</sup> Daarnaast zijn de kosten van problematische schulden hoog: volgens het Nibud bedragen alleen al de jaarlijkse kosten van gemeenten en organisaties die zich bezighouden met schuldhulpverlening, rond de 240 miljoen euro.<sup>3</sup>

De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp), in 1998 toegevoegd als titel III aan de Faillissementswet (Fw), biedt schuldenaren in principe na drie jaar de kans op finale kwijtschelding van hun schulden. Deze wettelijke schuldsanering is ingevoerd met als doel te voorkomen dat mensen tot in lengte van dagen door hun schulden achtervolgd worden. Al snel na invoering van de Wsnp klaagde de rechterlijke macht over een te grote werkdruk. Ook ontstond discussie over de manier waarop de rechter via artikel 288 Fw moest toetsen op toelating van een schuldenaar tot de schuldsanering, waarbij vooral de toetsing op de goede trouw van de schuldenaar als ondoorzichtig werd ervaren.<sup>4</sup> Dit leidde tot een wetwijziging in 2008 met als belangrijkste doelstelling een beperking van de toegang tot de Wsnp.<sup>5</sup> De wetgever formuleerde als uitgangspunt voor de strengere toelatingseisen dat alleen schuldenaren die er 'klaar voor zijn' toe mogen treden tot de schuldsanering. Alleen wie kan aantonen een 'positieve saneringsgezindheid' te hebben mag toegelaten worden tot de wettelijke schuldsanering, opdat zoveel mogelijk mensen schuldenvrij de regeling afronden.<sup>6</sup>

Maar heeft deze aanscherping van artikel 288 Fw geleid tot een grotere groep schuldenaren die de schuldsanering schuldenvrij afrondt? Onderzoek toont aan dat het afwijzingspercentage bij

---

<sup>1</sup> Persbericht NVVK 25 mei 2015.

<sup>2</sup> Jungmann e.a. 2014, p. 5; Madern 2014, p. 20-26.

<sup>3</sup> Madern 2014, p. 27.

<sup>4</sup> Noordam 2008, p. 58-62; zie ook Monitor Wsnp 2005, p. 37-38.

<sup>5</sup> Polak/Pannevis 2014, p. 421.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29 942, nr. 3, p. 1-5 (MvT).

schuldenaren die toegang wensen tot de Wsnp tussen 2002 en 2014 bijna is verdubbeld, maar het percentage mensen dat de schuldsanering schuldenvrij afsluit is in diezelfde periode slechts marginaal gestegen van 70,2% naar 72,6%.<sup>7</sup> De aanscherping van artikel 288 Fw zou moeten leiden tot minder instroom van schuldenaren die niet klaar zijn voor schuldsanering, maar lijkt in de praktijk nagenoeg geen effect te hebben gehad.

Waar, gezien de doelstelling van de wetgever, de nadruk zou moeten liggen op de vraag of een schuldenaar in staat en bereid is zich drie jaar lang te onderwerpen aan het strenge regime van de schuldsanering en of hij aansluitend een goede kans maakt schuldenvrij te blijven, blijkt de afweging voor toelating tot de schuldsanering vooral een moraliteitstoets te zijn door de sterke nadruk van artikel 288 Fw op de betrouwbaarheid van de schuldenaar. De rechter moet in beginsel een Wsnp-verzoek afwijzen als aannemelijk is dat de schuldenaar niet te goeder trouw is geweest bij het ontstaan van zijn schulden. Dit hinken op twee gedachtes: iedere schuldenaar met een positieve saneringsgezindheid moet verlossing van zijn schulden kunnen krijgen, versus, alleen een schuldenaar die in het verleden betrouwbaar heeft gehandeld mag verlossing van zijn schulden krijgen, heeft geleid tot de huidige tekst van artikel 288 Fw.

Dat brengt mij tot de centrale onderzoeksvraag:

“Sluit de wijziging in 2008 van artikel 288 Faillissementswet aan bij de doelstelling van de wetgever om de toegang tot de wettelijke schuldsanering te beperken tot schuldenaren die ‘er klaar voor zijn’?”

De sterke focus op de goede trouw van een schuldenaar toont hét grote dilemma aan van de wettelijke schuldsanering: enerzijds moet het niet mogelijk zijn te gemakkelijk schulden te maken omdat deze later toch worden kwijtgescholden, anderzijds is een uitzichtloze schuldpositie niet goed voor mens én maatschappij. Als je de schulden van een schuldenaar kwijtscheldt, beloon je hem daarmee dan niet voor zijn slechte gedrag? Geeft dat niet het signaal aan mensen er maar op los te leven, omdat hun schulden uiteindelijk toch kwijtgescholden worden? Moet de schuldsanering niet beperkt worden tot hen die schulden hebben gemaakt zonder dat ze er iets aan konden doen? En wanneer maakt iemand ‘schuldeloos’ schulden? Deze discussie,

---

<sup>7</sup> Berekeningen ontleend aan Monitoren Wsnp 2005 t/m 2015.



overigens, wordt met exact dezelfde argumenten op dit moment gevoerd over de Griekse schuldenkwesitie. De centrale vraag blijft echter ten aanzien van Nederlanders met problematische schulden (evenals voor landen met problematische schulden), of de doelstelling van de wettelijke schuldsanering wordt bereikt door een sterke focus op het ontstaan van deze schulden, of door een ruimhartige openstelling van de schuldsanering voor schuldenaren die in staat en bereid zijn het regime van de sanering te doorlopen.

In deze scriptie ligt de focus op de werking van artikel 288 Fw. Er is veel kritiek op de manier waarop het hele proces van schuldhulpverlening plaatsvindt, maar in het kader van deze scriptie beperk ik me tot de toegangsvereisten voor de wettelijke schuldsanering, die naar mijn mening verbeterd kunnen worden.

De centrale onderzoeksvraag wil ik beantwoorden door in hoofdstuk 2 de achtergrond van de Wsnp te beschrijven aan de hand van parlementaire stukken en relevante wetsartikelen. Met welke doelstellingen heeft de wetgever in 1998 de Wsnp geïntroduceerd, en wat was de specifieke doelstelling van artikel 288 Fw? In hoofdstuk 3 ga ik, weer op basis van parlementaire stukken, in op de herziening van de Wsnp: waarom werd al zo snel een herziening voorgesteld en wat stond de wetgever voor ogen bij de omvangrijke wijziging van artikel 288 Fw? Hoe er in de praktijk wordt omgegaan met artikel 288 Fw en wat de belangrijkste kritiekpunten zijn op dit artikel, behandel ik in hoofdstuk 4 op basis van jurisprudentie, feiten en cijfers verzameld door het bureau Wsnp en publicaties van verschillende auteurs over dit onderwerp. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van mogelijke alternatieven voor het beperken van de toetreding tot de Wsnp en een uitwerking van mijn voorkeursalternatief: de toetreding tot de wettelijke schuldsanering via de gemeenten. Hierbij ga ik in op voor- en nadelen en de consequenties van dit alternatief. Hoofdstuk 6 ten slotte bevat de conclusie en aanbevelingen.

## Hoofdstuk 2 Achtergrond Wsnp

### 2.1 Inleiding

De aanloop naar de introductie van de Wsnp was lang en heeft tal van soms heftige discussies opgeworpen. Dit hoofdstuk gaat in op de doelstelling van de Wsnp, geeft een korte samenvatting van de ontstaansgeschiedenis en behandelt de belangrijkste politieke discussies die invloed hebben gehad op de inhoud van de schuldsaneringsregeling van 1998. Hierbij ligt de focus voornamelijk op de totstandkoming van artikel 288 Fw, dat de toetreding tot de Wsnp reguleert.

### 2.2 Doelstelling Wsnp

De Wsnp heeft als doel het bieden van een regeling waarmee voorkomen wordt dat natuurlijke personen, die in ernstige financiële problemen zijn gekomen, tot in lengte van dagen door de consequenties hiervan achtervolgd worden.<sup>8</sup>

Een van de grondbeginselen van ons privaatrecht is ‘pacta sunt servanda’: contractuele verplichtingen moeten altijd worden nagekomen.<sup>9</sup> Betalingsonmacht van de schuldenaar rechtvaardigt geen beroep op overmacht; zelfs na faillissement van de schuldenaar blijven zijn schulden bestaan.<sup>10</sup> Wanneer een rechtspersoon failliet gaat verdwijnen de vorderingen die schuldeisers na het faillissement hebben weliswaar in theorie ook niet, maar de opheffing van de rechtspersoon maakt het voor de schuldeiser praktisch onmogelijk nog betaling te eisen.<sup>11</sup> Bij een natuurlijke persoon ligt dit anders: zelfs zijn overlijden laat de meeste schulden intact.<sup>12</sup> In de praktijk betekent dit dat een schuldenaar met zijn hele hebben en houden levenslang instaat voor zijn verplichtingen.<sup>13</sup> Juist dit verschil tussen rechtspersonen en natuurlijke personen werd vanaf de tweede helft van de vorige eeuw in toenemende mate als onbillijk beschouwd.<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> *Kamerstukken II* 1992/93, 22 969, nr. 3, p. 6 (MvT).

<sup>9</sup> Jungmann 2006, p. 69.

<sup>10</sup> Asser/Hartkamp & Sieburgh 2012 (6-I\*), nr. 355; art. 195 Fw; Noordam 2008, p. 5.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II* 1992/93, 22 969, nr. 3, p. 2 (MvT). Dit is slechts anders wanneer bestuurders van rechtspersonen persoonlijk aansprakelijk kunnen worden gesteld: zie Polak/Pannevis 2014, p. 172.

<sup>12</sup> Noordam 2008, p. 5.

<sup>13</sup> Huls 1998, p. 5.

<sup>14</sup> *Handelingen I* 1997/98, 34, p. 1742.

## 2.3 Ontstaansgeschiedenis Wsnp

Al in de jaren zestig van de vorige eeuw ontstonden de eerste voorstellen om schulden kwijt te schelden van natuurlijke personen die niet meer in staat zijn aan hun betalingsverplichtingen te voldoen. Deze voorstellen liepen vast op onvoldoende politiek draagvlak.<sup>15</sup> Ruim twintig jaar later was er aanleiding wel serieus te kijken naar de mogelijkheid van schuldkwijtschelding. Het ministerie van Justitie wilde begin 1989 een wet invoeren die het mogelijk zou maken beslag te leggen op sociale zekerheidsuitkeringen, net zoals er ook beslag gelegd kan worden op lonen. Dit wetsvoorstel verslechterde de financiële positie van uitkeringsgerechtigden met schulden aanzienlijk en lag politiek gevoelig, maar hierdoor kreeg een motie van kamerlid Biesheuvel, om de regering op te dragen naar een oplossing te zoeken voor huishoudens met problematische schulden, het benodigde politieke draagvlak.<sup>16</sup>

Eind 1989 verscheen een rapport van de Commissie Mijnsen met een aantal wijzigingen voor de Faillissementswet, waaronder ook een voorstel voor schuldsanering. De Commissie Mijnsen had zich bij dit voorstel laten inspireren door de ideeën van Tweede Kamerlid Huls over de toepasbaarheid in het Nederlandse rechtssysteem van het Amerikaanse model van het kwijtschelden van schulden.<sup>17</sup> Huls had zich verdiept in de Amerikaanse Bankruptcy Code en vond het grondbeginsel erachter zeer aansprekend: “In Amerika is faillissement niet het einde van een doodlopende straat, maar een hoofdstuk in iemands leven. ... De Amerikaanse wetgeving is toekomstgericht. Voor zowel consumenten als voor bedrijven bestaat de mogelijkheid van ‘a fresh start’ waarbij schulden kunnen worden kwijtgescholden.”<sup>18</sup>

In december 1992 diende staatssecretaris Kosto het wetsvoorstel Wsnp in bij de Tweede Kamer.<sup>19</sup> Het wetsvoorstel werd in overwegende mate positief door de Kamerleden ontvangen. Er bleek draagvlak voor het idee dat mensen op termijn een nieuwe start kunnen maken en met een schone lei kunnen bouwen aan hun toekomst. Een artikel van Van Hees in 1996 zorgde

---

<sup>15</sup> Jungmann 2006, p. 31.

<sup>16</sup> Huls 1998, p. 8-9; Jungmann 2006, p. 32-33; *Kamerstukken II* 1988/89, 17 897, nr. 19.

<sup>17</sup> Jungmann 2006, p. 33.

<sup>18</sup> Huls 1998, p. 6-7.

<sup>19</sup> *Kamerstukken II* 1992/93, 22 969, nr. 3 (MvT).

echter voor commotie bij de leden van de Eerste Kamer, waardoor het wetsvoorstel alsnog dreigde vast te lopen.<sup>20</sup> Het belangrijkste bezwaar van Van Hees tegen het wetsvoorstel was dat de regeling te gecompliceerd was en dat er te veel beslag op de capaciteit van rechters werd gelegd, waardoor de regeling te duur zou worden.<sup>21</sup>

De Commissie Schone Lei (met Huls als een van de leden) werd aangesteld, die met twee belangrijke aanbevelingen voor wijziging van het wetsvoorstel kwam. Allereerst stelde de commissie voor in situaties waarin het duidelijk is dat een schuldenaar geen aanvullend verdienvermogen heeft, de schuldsanering al na een jaar te beëindigen. Daarnaast introduceerde zij de verplichting voor een schuldenaar bij de aanvraag van een schuldsanering een verklaring van de gemeente te overleggen, waarin is bevestigd dat er geen minnelijke regeling mogelijk is.<sup>22</sup> De minister van Justitie nam de voorstellen over in een novelle en verklaarde met deze voorstellen de werkdruk op zowel de rechterlijke macht als de bewindvoerders aanzienlijk te hebben verlicht.<sup>23</sup> Druk op de rechterlijke macht bleef echter wel bestaan op het gebied van de toetsing op de toegang tot de Wsnp via artikel 288 Fw.

## 2.4 Artikel 288 Fw

Artikel 288 Fw (oud) ging uit van drie imperatieve afwijzingsgronden en twee facultatieve afwijzingsgronden. De wetgever zag deze opsomming van afwijzingsgronden als limitatief.<sup>24</sup>

Artikel 288 lid 1 Fw (oud) verplichtte de rechter een schuldenaar de toegang tot de schuldsanering te weigeren indien:

- a. hij in staat is zijn schulden te betalen;
- b. er gegronde vrees is dat hij tijdens de schuldsanering zijn schuldeisers benadeelt of zijn verplichtingen niet nakomt;
- c. hij al in de schuldsanering zit.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Jungmann 2006, p. 34.

<sup>21</sup> Van Hees 1996, p. 589-591.

<sup>22</sup> Afgeleid uit Jungmann 2006, p. 34.

<sup>23</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 672, nr. 3, p. 1-2.

<sup>24</sup> *Kamerstukken II* 1992/93, 22 969, nr. 3, p. 36; Wessels 2000, p. 1780.

<sup>25</sup> Art. 288 lid 1 Fw (oud).

Onderdeel a. stelt dat een schuldenaar alleen toegang kan krijgen tot de wettelijke schuldsanering wanneer hij problematische schulden heeft, die hij niet meer kan aflossen. Hij hoeft nog niet gestopt te zijn met betaling, zolang maar duidelijk is dat hij niet in staat is zijn schulden af te betalen. Het gaat bij schuldsanering uitsluitend om betalingsonmacht, en niet betalingsonwil.<sup>26</sup> Onderdeel b. ziet op hoe de schuldenaar naar alle waarschijnlijkheid om zal gaan met het regime van de schuldsanering: is het waarschijnlijk dat hij de regeling naar eer en geweten zal naleven en zijn schuldeisers niet zal benadelen? Hoewel de strekking van dit onderdeel niet ter discussie heeft gestaan was er wel enige kritiek, onder andere van Noordam, op hoe een rechter moest bepalen of er gegronde vrees bestond.<sup>27</sup> Onderdeel c. geeft aan dat wanneer een schuldenaar tijdens de periode van schuldsanering nieuwe schulden maakt, het niet mogelijk is tegelijkertijd een tweede schuldsanering op te starten.

Daarnaast bood lid 2 de rechter de discretionaire bevoegdheid om een schuldenaar de toegang tot de schuldsanering te weigeren indien:

- a. de schuldenaar minder dan tien jaar geleden al eerder in staat van faillissement heeft verkeerd of een schuldsaneringsregeling heeft doorlopen;
- b. aannemelijk is dat de schuldenaar ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van schulden niet te goeder trouw is geweest.<sup>28</sup>

De wetgever wilde met onderdeel a. een aaneenschakeling van faillissementen of schuldsaneringsregelingen tegengaan, maar gaf de rechter de mogelijkheid onder omstandigheden hiervan af te wijken en toch binnen betrekkelijk korte termijn een nieuwe schuldsaneringsregeling toe te laten.<sup>29</sup> Over onderdeel b., de goede trouw van de schuldenaar, is veel discussie geweest.

Huls zag de toekomstgerichtheid van het Amerikaanse systeem van faillissement en schuldsanering als het belangrijkste leerpunt voor het Nederlandse systeem. De aandacht zou niet uit moeten gaan naar het verleden, naar hoe een schuldenaar aan zijn schulden is gekomen, maar zou op de toekomst gericht moeten zijn, op hoe een schuldenaar weer zelfstandig kan

---

<sup>26</sup> *Kamerstukken II 1993/94*, 22 969, nr. 6, p. 21.

<sup>27</sup> Noordam 2008, p. 48-57.

<sup>28</sup> Art. 288 lid 2 Fw (oud).

<sup>29</sup> *Kamerstukken II 1992/93*, 22 969, nr. 3, p. 37.

participeren in de maatschappij. “Een economisch en maatschappelijk niet te rechtvaardigen levenslange aansprakelijkheid is een uitvloeisel van het meerduidige begrip schuld, dat in Nederland snel met verwijtbaarheid wordt geassocieerd. Het (juridisch) denken moet zich bevrijden van de gedachte dat de in financiële moeilijkheden geraakte debiteur gestraft dan wel gebrandmerkt behoort te worden.”<sup>30</sup> Hij was van mening dat alleen al het feit dat iemand bereid is een streng schuldsaneringstraject te ondergaan betekent dat iemand te goeder trouw is.<sup>31</sup>

De Commissie Mijnsen nam de ideeën van Huls op dit punt over en adviseerde de wetgever zich niet te buigen over de vraag of een schuldenaar te goeder trouw was op het moment van het aangaan van zijn schulden. De overweging hierbij was dat voor een dergelijke toetsing geen duidelijke criteria te geven zijn. Wel vond de commissie dat goede trouw van de schuldenaar een rol zou moeten spelen bij de afweging of een schuldenaar zijn verplichtingen onder de schuldsaneringsregeling naar behoren zou vervullen.<sup>32</sup> De staatssecretaris van Justitie vroeg de SER advies te geven over het rapport van de Commissie Mijnsen, en speciaal aandacht te schenken aan het voorstel van de commissie niet te toetsen op goede trouw van de schuldenaar voor wat betreft het ontstaan van zijn schulden.<sup>33</sup> De SER was het niet eens met de opvatting van de Commissie Mijnsen om de rechter de goede trouw niet te laten toetsen. Volgens de SER was een dergelijke toetsing gewenst om mogelijk misbruik van de regeling uit te sluiten en zou het voor de rechter in het merendeel van de gevallen snel duidelijk zijn dat een schuldenaar te goeder trouw was. Voorwaarde hierbij was wel dat de criteria voor het vaststellen van goede, dan wel kwade trouw in de wet opgenomen zou worden.<sup>34</sup>

Het wetsvoorstel Wsnp volgde de aanbeveling van de Commissie Mijnsen niet op het punt van de goede trouw, maar was het met de SER eens dat er vooral voor gezorgd moest worden dat er geen misbruik van de schuldsaneringsregeling kon worden gemaakt.<sup>35</sup> De staatssecretaris van Justitie was daarnaast van mening dat de rechter voldoende vertrouwd was met de toetsing van de goede trouw om dat hier ook te kunnen doen. De open formulering van de toetsing van de goede trouw van artikel 288 Fw bood de rechter de mogelijkheid met alle omstandigheden

---

<sup>30</sup> Huls 1999, p. 93.

<sup>31</sup> Huls 1999, p. 94.

<sup>32</sup> Af te leiden uit *Kamerstukken II 1992/93*, 22 969, nr. 3, p. 12-13 (commentaar op rapport Commissie Mijnsen).

<sup>33</sup> SER 1990, p. 10.

<sup>34</sup> SER 1990, p. 19-21.

<sup>35</sup> *Kamerstukken II 1992/93*, 22 969, nr. 3, p. 13 (MvT).

van het geval rekening te houden.<sup>36</sup> Overigens stelde de Memorie van Toelichting dat het begrip goede trouw uit artikel 288 Fw niet verward moest worden met de goede trouw van artikel 11 van Boek 3, noch dat van de artikelen 2 en 248 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek: in artikel 288 Fw is sprake van een nieuwe gedragsmaatstaf “te goeder trouw handelen”.<sup>37</sup> Dit lijkt in tegenspraak met de tekst van de Memorie van Antwoord, waarin werd aangegeven dat de rechter voldoende vertrouwd is met de toetsing van de goede trouw.<sup>38</sup> Immers, als de definitie van goede trouw in de wettelijke schuldsanering afwijkt van wat elders in de wet onder goede trouw valt, lijkt het juist niet de bedoeling dat de rechter terugvalt op de oude en vertrouwde manier van toetsen. Ondanks de opmerking van de SER dat het van belang was de criteria voor het vaststellen van goede trouw in de wet op te nemen, heeft de wetgever dus het begrip goede trouw opengelaten en erop vertrouwd dat de rechter deze open norm eenduidig zou invullen.

Hoewel zowel in de Eerste als in de Tweede Kamer veel discussie geweest is over de inhoud van het begrip goede trouw, vond iedereen een toetsing op misbruik van de regeling zonder meer van belang.<sup>39</sup> De PvdA vond de toets op goede trouw door artikel 288 Fw keurig in de wet geregeld, het CDA was van mening dat de toets van belang was om rekening te houden met fraude in de praktijk en de SGP vroeg zich af waarom de wet niet uitging van een verplichte toets op goede trouw.<sup>40</sup> D66 vatte de algemene teneur samen met de opmerking: “Voor de fractie van D66 is het een harde voorwaarde dat de schuldsaneringsregeling absoluut fraudebestendig in elkaar zit.”<sup>41</sup> Toch merkte in navolging van de Commissie Mijnsen de Memorie van Toelichting op, dat de vrees dat een schuldsaneringsregeling een negatieve invloed op de betalingsmoraal van schuldenaren zou hebben ongegrond was. De regeling was dusdanig zwaar en ingrijpend dat schuldenaren zoveel mogelijk aan hun verplichtingen zouden willen voldoen om maar niet in deze regeling te belanden.<sup>42</sup>

Vanaf het begin waren er wel zorgen om hoe de rechter goede trouw moest toetsen. Met name D66 wees de minister herhaaldelijk op haar inschatting dat het moeilijk zou zijn voor de rechter

---

<sup>36</sup> *Kamerstukken II 1993/94*, 22 969, nr. 6, p. 20 (MvA).

<sup>37</sup> *Kamerstukken II 1992/93*, 22 969, nr. 3, p. 37-38; Wessels 2000, p. 1781.

<sup>38</sup> *Kamerstukken II 1993/94*, 22 969, nr. 6, p. 20 (MvA).

<sup>39</sup> *Handelingen II 1994/95*, 100, p. 6110.

<sup>40</sup> *Handelingen II 1994/95*, 99, p. 6082; *Handelingen I 1997/98*, 34, p. 1740; *Kamerstukken II 1993/94*, 22 969, nr. 6, p. 21.

<sup>41</sup> *Handelingen II 1994/95*, 99, p. 6073.

<sup>42</sup> *Kamerstukken II 1992/93*, 22 969, nr. 3, p. 5.

om goede trouw te bepalen.<sup>43</sup> De minister bleef echter van mening dat uit de schriftelijke opgave van de hoogte en het ontstaan van de schulden goed het gedrag van de schuldenaar kon worden afgeleid.<sup>44</sup> Daarmee nam zowel de Eerste als de Tweede Kamer genoegen, ondanks de waarschuwingen van de Commissie Mijnsen en de SER. In de woorden van de VVD: “Bij kwader trouw moet maar gewoon het faillissement worden uitgesproken; dit volledig ter beoordeling van de rechter.”<sup>45</sup>

Zo werd, bijna 10 jaar na de motie van Biesheuvel waarin hij de regering opdroeg met een schuldenregeling voor natuurlijke personen te komen, het wetsvoorstel Wsnp geaccepteerd en op 1 december 1998 ingevoerd.

## 2.5 Samenvatting

De Wsnp heeft als doelstelling het bieden van een regeling waarmee voorkomen wordt dat natuurlijke personen, die in ernstige financiële problemen zijn gekomen, tot in lengte van dagen door de consequenties hiervan achtervolgd worden. Er is lang onvoldoende politiek draagvlak geweest voor een schuldsaneringsregeling; een motie van Biesheuvel, om de regering op te dragen naar een oplossing te zoeken voor huishoudens met problematische schulden, werd pas kansrijk als compensatie voor een ander politiek gevoelig wetsvoorstel.

De Commissie Mijnsen kwam op verzoek van de regering met een eerste voorstel voor een saneringsregeling. De regeling zou volgens de commissie zonder al te veel beperkingen opengesteld moeten worden voor natuurlijke personen met problematische schulden. Hierin volgde zij Huls, die geen aanleiding zag naar het verleden van een schuldenaar te kijken; de regeling zou op de toekomst gericht moeten zijn: hoe een schuldenaar weer zelfstandig kan participeren in de maatschappij.

Ondanks dit advies werd het wetsvoorstel geïntroduceerd met een beperking van de toegang tot de schuldsaneringsregeling op basis van een aantal imperatieve en facultatieve

---

<sup>43</sup> *Kamerstukken II 1994/95*, 22 969, nr. 19, p. 25; *Handelingen II 1994/95*, 99, p. 6073.

<sup>44</sup> *Kamerstukken II 1994/95*, 22 969, nr. 19.

<sup>45</sup> *Handelingen II 1994/95*, 99, p. 6086.



afwijzingsgronden. Artikel 288 lid 2 Fw (oud) gaf de rechter een discretionaire bevoegdheid om een schuldenaar de toegang te weigeren, wanneer deze binnen tien jaar al eerder een faillissement of een schuldsaneringsregeling had doorlopen of aannemelijk was dat hij ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van schulden niet te goeder trouw was geweest. Voor zowel de wetgever als de Kamerleden was het evident dat mogelijk frauduleus gebruik van de regeling absoluut vermeden moest worden.

Kort na de invoering van de Wsnp ontstond forse kritiek op de uitvoering van de regeling in de praktijk, waardoor al binnen 5 jaar na de invoering een omvangrijke wetswijziging werd voorgesteld. Hoofdstuk 3 behandelt deze herziening van de Wsnp.

## Hoofdstuk 3 Herziening Wsnp

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de belangrijkste kritiekpunten die al snel na de invoering van de Wsnp vanuit de praktijk ontstonden, de doelstelling van de herziening van de Wsnp en de reacties hierop van de politiek en de rechterlijke macht. De herziening van de Wsnp en de kritiek hierop is voornamelijk beschreven vanuit het perspectief van de onderzoeksvraag, waardoor de focus ligt op de wijziging van artikel 288 Fw.

### 3.2 Kritiek op de Wsnp

Ook na de goedkeuring van de Wsnp door de Eerste en Tweede Kamer bleven twijfels over de omvang van de werklast bij de rechterlijke macht, waardoor de Minister van Justitie een evaluatie toezegde twee jaar na inwerkingtreding van de nieuwe regeling.<sup>46</sup> Deze evaluatie werd in 2001 uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en resulteerde in het rapport 'Van schuld naar schone lei'. Hoewel er door het WODC nogal wat kritische opmerkingen werden gemaakt, vond de minister dat er geen aanleiding was voor een fundamentele wijziging van de Wsnp, maar slechts voor een aantal kleine bijstellingen.<sup>47</sup> Tijdens de voorbereidingen van de herzieningsvoorstellen barstte de kritiek echter pas echt los, waardoor de herziening omvangrijker moest worden opgezet dan aanvankelijk gepland.<sup>48</sup>

In juni 2003 meldde de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer dat het aantal Wsnp-zaken fors aan het toenemen was, wat resulteerde in een hoge druk op de rechtbanken.<sup>49</sup> Zowel de rechterlijke macht als de bewindvoerders ventileerden forse kritiek op de werklast; de Recofa (rechters-commissaris in faillissementen en surseances van betaling) en de Raad voor de rechtspraak drongen sterk aan op een wijziging van de wettelijke schuldsanering.<sup>50</sup> Volgens hen kregen de rechtbanken te veel zaken binnen omdat schuldenaren te makkelijk toegelaten

---

<sup>46</sup> *Kamerstukken II 2001/02*, 28 258, nr. 1, p. 1.

<sup>47</sup> Jungmann, Niemeijer & Ter Voert 2001, p. 5-6; *Kamerstukken II 2001/02*, 28 258, nr. 1, p. 2 en p. 6.

<sup>48</sup> Noordam 2008, p. 255.

<sup>49</sup> *Kamerstukken II 2002/03*, 28 258, nr. 6, p. 1.

<sup>50</sup> Noordam 2008, p. 255.

werden tot de Wsnp, en was de regeling zelf te arbeidsintensief.<sup>51</sup> Er moest opgetreden worden, en wel met enige urgentie. In maart 2003 had de Minister van Justitie de Commissie Kortmann ingesteld om te adviseren over een algehele herziening van de faillissementswetgeving.<sup>52</sup> Dat was een omvangrijke opdracht met een looptijd van meerdere jaren waar de herziening van de Wsnp niet op kon wachten, dus werd besloten om een subcommissie in te stellen: de Commissie Schone Lei II.<sup>53</sup>

### 3.3 Voorstel herziening Wsnp

De Minister van Justitie gaf de Commissie Schone Lei II de opdracht advies uit te brengen over hoe de toegang tot de Wsnp substantieel beperkt en de wettelijke regeling vereenvoudigd kon worden. Hiermee werd tegemoetgekomen aan de dringende signalen van de Recofa en de Raad voor de rechtspraak.<sup>54</sup> De commissie kwam in november 2003 met een aantal pragmatische adviezen, geschikt om snel in te voeren, en verwees meer fundamentele aanpassingen door naar de Commissie Kortmann.<sup>55</sup> De aanbevelingen van de Commissie Kortmann op het gebied van de schuldsanering komen aan de orde in hoofdstuk 5.

De belangrijkste aanbevelingen van de Commissie Schone Lei II waren:

- de schuldenaar moet een zwaardere bewijslast krijgen dat hij klaar is voor de schuldsanering;
- gemeenten moeten meer werk maken van de zogenaamde artikel 285-verklaring: de verklaring dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldenregeling te komen;
- dwarsliggende schuldeisers moeten eerder gedwongen kunnen worden mee te werken aan het treffen van een buitengerechtelijke schuldenregeling;
- rechtbanken moeten meer werk maken van rechtseenheid.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> Verschoof 2004, p. 45.

<sup>52</sup> Zie de regeling van de Minister van Justitie van 25 maart 2003: Besluit instelling Commissie insolventierecht.

<sup>53</sup> Verschoof 2004, p. 45.

<sup>54</sup> *Kamerstukken II* 2002/03, 28 258, nr. 6, p. 2.

<sup>55</sup> Verschoof 2004, p. 45.

<sup>56</sup> Zie de bijlage advies Commissie Schone Lei II, 27 november 2003; zie ook Huls 2004, p. 214-215.

Eind 2004 werd een wijzigingsvoorstel voor herziening van de Wsnp ingediend bij de Tweede Kamer met twee centrale doelstellingen: een beperking van de toegankelijkheid van de regeling tot schuldenaren die 'er klaar voor zijn', en een verlichting van de werklast voor de rechterlijke macht en de bewindvoerders door een vereenvoudiging van de regeling.<sup>57</sup> De vereenvoudiging van de regeling behandel ik niet in deze scriptie; voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is het voldoende om de beperking van de toegang tot de schuldsanering te beschrijven.

## 3.4 Herziening artikel 288 Fw

### 3.4.1 Eerste herziening

De tekst van artikel 288 Fw werd ingrijpend gewijzigd om de belangrijkste doelstelling van de herziening van de Wsnp te realiseren: het beperken van de toegankelijkheid van de regeling. De schuldsanering moest niet langer een voorziening zijn die onder bepaalde omstandigheden kon worden geweigerd, maar kon pas binnen bereik van de schuldenaar komen als hij aan bepaalde voorwaarden voldeed.<sup>58</sup> De Minister van Justitie omschreef de beoogde doelgroep van de Wsnp als volgt: "De Wsnp is bedoeld voor de schuldenaar die buiten zijn schuld in een problematische schuldensituatie terecht is gekomen en voor wie de schuldsaneringsregeling een oplossing voor zijn financiële problemen kan betekenen. Zijn schulden zijn te goeder trouw ontstaan of onbetaald gelaten. Hij heeft oprecht maar tevergeefs geprobeerd met zijn schuldeisers tot een vergelijk te komen. Hij is een schuldenaar van wie verwacht kan worden dat hij zal voldoen aan de verplichtingen die uit de schuldsaneringsregeling voortvloeien."<sup>59</sup>

Om te bewerkstelligen dat alleen deze doelgroep gebruik kon maken van de schuldsanering werd zowel het aantal vereisten voor toetreding tot de schuldsaneringsregeling als het aantal gronden voor afwijzing uitgebreid.<sup>60</sup> Daarnaast werd de schuldenaar verplicht zelf met een

---

<sup>57</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 942, nr. 3, p. 1-2. Een wetswijziging was geboden, ook al bleken de aantallen beneden de oorspronkelijke ramingen te liggen.

<sup>58</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 942, nr. 3, p. 19.

<sup>59</sup> *Kamerstukken II 2005/06*, 29 942, nr. 7, p. 32. Dit in antwoord op een vraag van de PvdA.

<sup>60</sup> Noordam 2008, p. 287.

schriftelijke verklaring de toetredingsvereisten 'voldoende aannemelijk' te maken.<sup>61</sup> Deze toetredingsvereisten werden opgenomen in het nieuwe lid 1 van artikel 288 Fw en bestonden uit het aannemelijk maken dat de schuldenaar:

- a. niet meer in staat is zijn schulden te betalen;
- b. voor het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden in de afgelopen vijf jaar te goeder trouw is geweest;
- c. zijn Wsnp-verplichtingen na zal komen en zich zoveel mogelijk zal inspannen baten te verwerven voor zijn schuldeisers.<sup>62</sup>

De schriftelijke verklaring, de artikel 288-verklaring, had een tweeledig doel. Allereerst moest de schuldenaar, door aannemelijk te maken dat hij aan de vereisten voldeed, aantonen moeite te willen doen voor toelating tot de schuldsanering. Daarnaast zou de rechter met de verklaring van de schuldenaar zijn beslissing over toetreding eenvoudiger kunnen motiveren.<sup>63</sup> Het ontbreken van de goede trouw van de schuldenaar werd een imperatieve afwijzingsgrond, waarbij de termijn voor de schulden waarvoor goede trouw moest worden aangetoond werd begrensd tot vijf jaar. De termijn werd gelijkgesteld aan de termijn voor schulden uit strafrechtelijke veroordelingen uit het tweede lid van artikel 288 Fw. Hiermee wilde de regering bereiken dat de toegang tot de schuldsanering niet permanent ontzegd zou worden aan een schuldenaar met schulden, die niet te goeder trouw waren verkregen. De minister gaf tenslotte expliciet aan dat het niet de bedoeling was dat een schuldhelpverlener de verklaring voor de schuldenaar zou opstellen.<sup>64</sup>

Lid 2 van artikel 288 Fw bevatte de imperatieve afwijzingsgronden. De Commissie Schone Lei II had grote verschillen geconstateerd in de uitvoering van de regeling tussen rechtbanken en tussen gerechtshoven, wat naar haar mening tot rechtsongelijkheid en verlies van efficiëntie had geleid. Zij adviseerde daarom om de rechter minder discretionaire beoordelingsvrijheid te geven.<sup>65</sup> De minister nam dit advies over en zette in op meer imperatieve afwijzingsgronden,

---

<sup>61</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 942, nr. 3, p. 19.

<sup>62</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 942, nr. 2, p. 3.

<sup>63</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 942, nr. 3, p. 19.

<sup>64</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 942, nr. 3, p. 20-21.

<sup>65</sup> Zie de bijlage advies Commissie Schone Lei II, 27 november 2003, p. 9-10.

ondanks bezwaren hiertegen van de rechterlijke macht.<sup>66</sup> Dit resulteerde in een verplichting voor de rechter het verzoek af te wijzen indien:

- a. de schuldenaar al in de schuldsanering zit;
- b. de schuldenaar binnen een termijn van vijf jaar strafrechtelijke schulden uit een misdrijf heeft, tenzij de rechter een langere termijn nodig vindt;
- c. de schuldenaar minder dan tien jaar geleden al eerder een schuldsaneringsregeling heeft doorlopen.<sup>67</sup>

De minister was van mening dat het voordeel van imperatieve boven facultatieve afwijzingsgronden was dat imperatieve gronden geen afweging vergen, minder motivering eisen en dus tot een werkverlichting van de rechterlijke macht zouden leiden.<sup>68</sup>

De Raad van State adviseerde om het niet te goeder trouw zijn als imperatieve weigeringsgrond op te nemen in lid 2 artikel 288 Fw, en niet de schuldenaar dit aannemelijk te laten maken. Uiteraard moesten schuldenaren die gefraudeerd hadden niet toegelaten worden tot de schuldsanering, maar het zou onjuist zijn schuldenaren te weren die wel te goeder trouw waren, maar dit niet konden aantonen. Ook was de Raad van mening dat het niet voor iedere schuldenaar haalbaar zou zijn een schriftelijke verklaring op te stellen. De minister was echter niet bereid dit advies op te volgen, aangezien de schuldenaar immers zelf vroeg om toegelaten te worden tot de schuldsanering. “Het is alleszins redelijk die schuldenaar vervolgens om de nodige toelichting ten aanzien van het verleden te vragen en dus zelf te laten aantonen dat hij te goeder trouw in die problematische situatie terecht is gekomen.”<sup>69</sup>

Eind 2004 werd de herziening van de Wsnp ingediend bij de Tweede Kamer.

### 3.4.2 Kritiek Tweede Kamer

Lag bij de bespreking van het oorspronkelijke wetsvoorstel Wsnp de Eerste Kamer dwars, dit keer was het de Tweede Kamer: het regende kritiek op de voorstellen tot herziening. Er werden

---

<sup>66</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 942, nr. 3, p. 5 en 11.

<sup>67</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 942, nr. 3, p. 21.

<sup>68</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 942, nr. 3, p. 21.

<sup>69</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 942, nr. 4, p. 5, advies Raad van State en nader rapport.

kanttekeningen gezet bij de aanleiding voor de herziening: het kon toch niet de bedoeling zijn dat door de overbelasting van de rechterlijke macht mensen uitgesloten werden van de schuldsaneringsregeling?<sup>70</sup> De doelstelling uitsluitend schuldenaren tot de regeling toe te laten die 'er klaar voor waren' wierp kritische vragen op. Wat hield dat nu eigenlijk in? Moest de rechter op basis van zijn intuïtie vaststellen wie 'er klaar voor was'? En werkte dat dan niet rechtsongelijkheid in de hand? Welke doelgroep wilde de regering nu precies weren uit de Wsnp, en wat gebeurde er dan met de schuldenaren die afgewezen werden?<sup>71</sup>

Een meerderheid van de Kamerleden had grote problemen met de beperking van de toegang tot de regeling en was mordicus tegen de eigen verklaring, de artikel 288-verklaring, van de schuldenaar. Veel Kamerleden waren van mening dat het merendeel van de schuldenaren helemaal niet in staat was zelf deze verklaring op te stellen, maar terug zou moeten vallen op schuldhulpverleners. En wat als iemand te goeder trouw schulden had gemaakt, maar dit niet kon aantonen? Betekende dit dat deze persoon niet toegelaten kon worden tot de regeling, terwijl hij geen fraudeur was?<sup>72</sup> De PvdA had problemen met de open formulering van het 'voldoende aannemelijk' maken door de schuldenaar dat hij toegelaten kon worden tot de regeling, en met het feit dat de regering een omkering van de bewijslast introduceerde. Het werd er volgens de PvdA allemaal niet duidelijker op: "Kon men ten aanzien van het huidige artikel 288 al aanvoeren, dat dit een redelijk glazen bol was, met de voorgestelde regeling wordt deze interpretatie nog onduidelijker."<sup>73</sup> Het CDA en de PvdA uitten hun twijfels over de verschuiving van de tienjaarstermijn voor de herhaalde toetreding tot de schuldsanering van een facultatieve afwijzingsgrond naar een imperatieve afwijzingsgrond.<sup>74</sup>

Minister Donner deed zijn best alle kritiek te ontzenuwen. Volgens hem was er weliswaar geen sprake van een te groot aantal toetreders tot de schuldsanering, maar was de belasting voor zowel rechter als bewindvoerder per zaak te hoog, omdat er schuldenaren in de regeling terechtkwamen die te veel hulp nodig hadden en er dus nog niet klaar voor waren.<sup>75</sup> Een rechter zou zijn intuïtie niet hoeven te gebruiken bij het bepalen of een schuldenaar klaar was voor de

---

<sup>70</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29 942, nr. 6, p. 2-5: kanttekeningen van ChristenUnie, CDA en PvdA.

<sup>71</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29 942, nr. 6, p. 10-13: vragen van CDA en PvdA.

<sup>72</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29 942, nr. 6, p. 28-31: opmerkingen van CDA, PvdA en VVD.

<sup>73</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29 942, nr. 6, p. 30.

<sup>74</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29 942, nr. 6, p. 28-31.

<sup>75</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 29 942, nr. 7, p. 5-6 en p. 29.

schuldsanering: dat kon hij uit de artikel 288-verklaring halen.<sup>76</sup> En bij het opstellen van de artikel 288-verklaring was hulp van professionele instanties niet nodig; sterker nog, deze was niet gewenst. Het ging juist om de persoon van de schuldenaar, het was niet de bedoeling dat er een juridisch document zou worden geschreven.<sup>77</sup> Het mocht allemaal niet baten: de Tweede Kamer was niet overtuigd van de juistheid van de herzieningsvoorstellen.

### 3.4.3 Tweede herziening

Mevrouw Noorman-Den Uyl, Tweede Kamerlid van de PvdA, was de drijvende kracht achter de belangrijkste amendementen die in oktober 2006 werden aangenomen. Naar aanleiding van het eerste amendement werd een extra lid aan artikel 288 Fw toegevoegd, op grond waarvan de rechter een verzoek alsnog kon toewijzen als niet was voldaan aan het toelatingsvereiste van de goede trouw of als de afwijzingsgrond van schulden uit een misdrijf zich voordeed, voor schuldenaren die de oorzaak van hun schulden onder controle hadden.<sup>78</sup> Het tweede amendement moest ervoor zorgen dat een schuldenaar eerst via een daartoe aangewezen instantie zou proberen een buitengerechtelijke regeling te treffen, voordat een Wsnp-verzoek kon worden ingediend.<sup>79</sup> Het laatste amendement schrapte de schriftelijke verklaring van de schuldenaar, met als argument dat deze verklaring te hoog gegrepen was voor de meeste schuldenaren.<sup>80</sup>

De herziene versie van artikel 288 Fw was door deze amenderingen ingrijpend gewijzigd. Lid 1 stelde dat het Wsnp-verzoek alleen kon worden toegewezen als voldoende aannemelijk was dat de schuldenaar:

- a. niet meer in staat is zijn schulden te betalen;
- b. voor het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden in de afgelopen vijf jaar te goeder trouw is geweest;

---

<sup>76</sup> *Kamerstukken II 2005/06*, 29 942, nr. 7, p. 22.

<sup>77</sup> *Kamerstukken II 2005/06*, 29 942, nr. 7, p. 58.

<sup>78</sup> *Kamerstukken II 2006/07*, 29 942, nr. 13, amendement van de leden Noorman-Den Uyl en Huizinga-Heringa.

<sup>79</sup> *Kamerstukken II 2006/07*, 29 942, nr. 20, gewijzigd amendement van het lid Noorman-Den Uyl.

<sup>80</sup> *Kamerstukken II 2006/07*, 29 942, nr. 25, gewijzigd amendement van het lid Noorman-Den Uyl.



- c. zijn Wsnp-verplichtingen na zal komen en zich zoveel mogelijk zal inspannen baten te verwerven voor zijn schuldeisers.<sup>81</sup>

Lid 2 gaf vier afwijzingsgronden en verplichtte de rechter een schuldenaar af te wijzen als:

- a. de schuldenaar al in de schuldsanering zit;
- b. de poging tot een buitengerechtelijke regeling niet door een aangewezen instantie is uitgevoerd;
- c. de schuldenaar binnen een termijn van vijf jaar strafrechtelijke schulden uit een misdrijf heeft, tenzij de rechter een langere termijn nodig vindt;
- d. de schuldenaar minder dan tien jaar geleden al eerder een schuldsaneringsregeling heeft doorlopen.<sup>82</sup>

Lid 3 bevatte de clause, waarmee de rechter de discretionaire bevoegdheid kreeg alsnog de schuldenaar toe te laten, ook al was niet voldaan aan lid 1 sub b of lid 2 sub c.<sup>83</sup>

Eind 2006 werd het gewijzigde herzieningsvoorstel doorgestuurd naar de Eerste Kamer.

#### 3.4.4 Kritiek Eerste Kamer

De Eerste Kamer reageerde voornamelijk negatief op de amendering van de Tweede Kamer. Kamerlid Wagenmakers merkte op dat door de amendementen van de Tweede Kamer het wetsvoorstel op punten 'onherstelbaar was verbeterd'.<sup>84</sup> Vooral de introductie van lid 3, de zogenaamde hardheidsclausule, moest het ontgelden. Men vond de toevoeging van lid 3 ronduit ongelukkig, was van mening dat de taak van de rechter hierdoor eerder zwaarder dan lichter was geworden en vroeg zich af waarom er nog maar weinig over was van de 'hard and fast rules' waar, volgens de minister, de rechter behoefte aan had.<sup>85</sup> Er werd verwezen naar een artikel van Noordam, die de Tweede Kamer ervan beschuldigde door een 'stortvloed' van amendementen nog meer onduidelijkheid rond de toegang tot de Wsnp gecreëerd te hebben, waardoor de beoogde verlichting van de werklust van de rechter niet haalbaar zou zijn.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> Art. 288 lid 1 Fw.

<sup>82</sup> Art. 288 lid 2 Fw.

<sup>83</sup> Art. 288 lid 3 Fw.

<sup>84</sup> *Handelingen I* 2006/07, 30, p. 941.

<sup>85</sup> *Handelingen I* 2006/07, 30, p. 941-942.

<sup>86</sup> *Handelingen I* 2006/07, 30, p. 941, met verwijzing naar Noordam 2007, p. 90-99.

Ik begrijp de kritiek van de Eerste Kamer. Het hele proces overziend is mijn conclusie dat de wetgever zich bij de herziening van de Wsnp weinig heeft laten leiden door harde cijfers en feiten, maar vooral door meningen en emoties van rechters en Kamerleden. Of er daadwerkelijk teveel schuldenaren onterecht in de Wsnp terecht waren gekomen, en of de aanscherping van de toegangseisen van artikel 288 Fw daadwerkelijk alleen de schuldenaren zouden toelaten die 'er klaar voor waren': er was volgens mij onvoldoende zicht op de situatie in de praktijk en op de mogelijke gevolgen van de herzieningsvoorstellen. Toch ging ook de Eerste Kamer akkoord met de wetswijziging.

Eerste Kamerlid Wagemakers verwoordde de moeite die hij had met de koerswijziging aldus: "Het viel mij in dit verband vooral op dat, waar eerder in de memorie van toelichting de wenselijkheid om te komen tot hard and fast rules voorop was gesteld, omdat dat juist de toegang tot de regeling zou kunnen beperken, dit inmiddels is ingewisseld voor 'het sociale gezicht van de rechter'. ... als je werkelijk zou willen komen tot een inperking van de groep die op de regeling afkomt, moet je keuzen maken in dat spanningsveld."<sup>87</sup> In dit door Wagemakers genoemde spanningsveld schuilt het dilemma van de Wsnp. Aan de ene kant wil men de schuldsanering beperken tot schuldenaren die buiten hun schuld, volstrekt te goeder trouw handelend, in de schulden zijn gekomen; aan de andere kant is het onwenselijk mensen tot in lengte van dagen gebukt te laten gaan onder hun schulden. Het bracht de Minister van Justitie in 2006 tot de uitspraak: "Niemand is derhalve bij voorbaat uitgesloten van toetreding tot de schuldsanering."<sup>88</sup> En dat lijkt toch echt haaks te staan op de belangrijkste doelstelling van de herziening van de Wsnp: de toegang tot de regeling substantieel te beperken.

### 3.5 Samenvatting

Al snel na de invoering van de Wsnp ontstond kritiek uit de praktijk, voornamelijk door de hoge werklust bij de rechterlijke macht en de bewindvoerders. De Commissie Schone Lei II kreeg de opdracht advies uit te brengen over hoe de toegang tot de Wsnp substantieel beperkt kon worden en hoe de wettelijke regeling vereenvoudigd kon worden. Het herzieningsvoorstel werd echter op het aspect van het beperken van de toegang tot de Wsnp zeer kritisch ontvangen door

---

<sup>87</sup> *Handelingen I* 2006/07, 30, p. 965.

<sup>88</sup> *Kamerstukken II* 2006/07, 29 942, nr. 23, p. 1.

de Tweede Kamer, waardoor er een forse wijziging van het voorstel nodig was. In het oorspronkelijke voorstel werd artikel 288 Fw aanzienlijk aangescherpt, zodat alleen schuldenaren die aannemelijk konden maken te voldoen aan de toelatingsvereisten gebruik konden maken van de schuldsaneringsregeling. De rechter zou minder tijd hoeven te besteden aan het toelatingsproces doordat met een drietal imperatieve afwijzingsgronden zijn discretionaire beoordelingsvrijheid werd beperkt.

Een drietal amendementen van de Tweede Kamer zorgde er echter voor dat de aanscherping werd verzacht en dat de taak van de rechter in de afweging wie toegang mocht krijgen tot de schuldsanering per saldo niet werd vereenvoudigd. De eigen verklaring van de schuldenaar verdween en de rechter moest weer zelf informatie verzamelen om vast te stellen of toetreding tot de Wsnp wenselijk was. Daarnaast werd het dwingende karakter van de afwijzingsgronden grotendeels tenietgedaan door een hardheidsclausule. De Eerste Kamer reageerde dan ook vooral teleurgesteld op het nieuwe voorstel voor artikel 288 Fw, maar ging uiteindelijk wel akkoord.

Politiek gezien leek men weer terug bij af. Maar hoe ging het er in de praktijk aan toe? Het volgende hoofdstuk geeft een evaluatie van artikel 288 Fw in de praktijk, zowel vóór de herziening van de Wsnp in 2008 als erna.

## Hoofdstuk 4 Evaluatie artikel 288 Fw

### 4.1 Inleiding

Met de herziening van artikel 288 Fw probeerde de wetgever de werking van de Wsnp in de praktijk bij te sturen, zodat alleen schuldenaren die 'er klaar voor waren' toegang zouden krijgen tot de schuldsanering. Dit hoofdstuk bevat een analyse van de feiten en cijfers rond de toetreding tot de Wsnp en de toekenning van de schone lei aan diegenen die de regeling succesvol afsluiten. De gegevens zijn afkomstig uit de Monitor Wsnp, een jaarlijkse rapportage opgesteld door Bureau Wsnp, onderdeel van de Raad voor Rechtsbijstand.<sup>89</sup> Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op kritische geluiden uit het veld: de rechterlijke macht, schuldhulpverleningsinstanties en verschillende juristen. Het sluit af met een eigen conclusie over de werking van artikel 288 Fw.

### 4.2 Toetreding tot de Wsnp

#### 4.2.1 Instroom

Bij de introductie van de Wsnp werd uitgegaan van een aantal aan de rechtbank voor te leggen saneringsverzoeken van 12.000 per jaar.<sup>90</sup> Na een aarzelende start in 1999 met 6.427 toegelaten zaken stegen de aantallen vrij snel tot 15.144 in 2007, het jaar voor de wetwijziging die de toegang moest beperken. De instroom zakte in 2008 inderdaad fors naar een niveau van 9.040 zaken.<sup>91</sup> De laatste twee jaar is de instroom weer wat gestegen tot rond de 12.300. Gezien de economische crisis en de toenemende aantallen huishoudens met financiële problemen blijven deze aantallen echter achter bij de verwachtingen.<sup>92</sup> De afname van de toegewezen saneringsverzoeken is deels gelegen in een gedaald aantal Wsnp-verzoeken, maar

---

<sup>89</sup> Sinds de vierde Monitor in 2008 werkt ook het CBS mee aan de totstandkoming van deze rapportages.

<sup>90</sup> *Kamerstukken I* 1997/98, 22 969, nr. 297a, p. 1.

<sup>91</sup> Monitor Wsnp 2009, p. 33.

<sup>92</sup> Monitor Wsnp 2015, p. 17-23. Het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening is sinds 2008 meer dan verdubbeld: zie Jungmann e.a. 2014, p. 5.

de stijging in afwijzingen (minder dan 5% afwijzingen in 1999 tot 20,6% afwijzingen in 2014) is ook van invloed is geweest.<sup>93</sup>

Eind 2013 is een quick scan uitgevoerd naar de oorzaken van de achterblijvende aantallen instromers in de Wsnp. Als eerste oorzaak werd een strenger toelatingsbeleid van de rechters genoemd, als tweede een strenger toelatingsbeleid tot de schuldhulpverlening van de gemeenten.<sup>94</sup> De toegang tot de Wsnp is vrijwel geblokkeerd wanneer iemand niet in aanmerking voor schuldhulpverlening komt, omdat dan geen artikel 285-verklaring wordt afgegeven door de gemeente.

## 4.2.2 Afwijzingen

Vanaf de start van de wettelijke schuldsanering meldt Bureau Wsnp grote verschillen tussen rechtbanken in afwijzingspercentages van Wsnp-verzoeken.<sup>95</sup> Bij een aantal rechtbanken is in 2005 navraag gedaan naar de oorzaak van de verschillen. De strengheid van de rechter wordt als eerste oorzaak genoemd.<sup>96</sup> Drie jaar later meldt de Monitor Wsnp dat na de wetswijziging sprake is van een aanzienlijk gereduceerde instroom, maar dat het verschil in afwijzingspercentages tussen de rechtbanken is toegenomen.<sup>97</sup> Van de afwijzingen heeft 81% als hoofdoorzaak een door de rechter geconstateerd gebrek aan goede trouw.<sup>98</sup>

Uit de gegevens blijkt daarnaast dat de meeste rechtbanken structureel een hoog dan wel een laag afwijzingspercentage hebben.<sup>99</sup> Zo had tot de Herindeling Gerechtelijke Kaart in 2013 de rechtbank Arnhem tussen 2002 en 2012 negen keer het hoogste en twee keer het een na hoogste afwijzingspercentage (gemiddeld 27%), en had de rechtbank Leeuwarden in diezelfde periode ieder jaar het laagste afwijzingspercentage (gemiddeld 4,5%).<sup>100</sup> In 2013 werd een enquête gehouden onder rechters met als doel de verschillen in afwijzingspercentages tussen

---

<sup>93</sup> Percentages verzameld uit de Monitoren Wsnp 2005 – 2015.

<sup>94</sup> Monitor Wsnp 2014, p. 77-79.

<sup>95</sup> Monitor Wsnp 2005, p. 21. De daarop volgende monitoren Wsnp melden ieder jaar weer aanzienlijke verschillen.

<sup>96</sup> Monitor Wsnp 2005, p. 11.

<sup>97</sup> Monitor Wsnp 2008, p. 27.

<sup>98</sup> Monitor Wsnp 2006, p. 11-13.

<sup>99</sup> Uitzonderingen hierin zijn de rechtbanken Amsterdam, Roermond en Utrecht, die fors dalende afwijzingspercentages laten zien. Zie Monitor Wsnp 2011, p. 16.

<sup>100</sup> Percentages verzameld uit de Monitoren Wsnp 2005 – 2015.

rechtbanken te verklaren.<sup>101</sup> Hoewel het aantal respondenten te laag was om harde conclusies te kunnen trekken leek de grondhouding van de rechters vooral van belang bij de toelating. Tweederde van de rechters gaf aan een Wsnp-verzoek streng te beoordelen, terwijl eenderde een voorstander was van ruim toewijzen en het risico van uitval tijdens het saneringstraject te accepteren. Ook nu werd overigens gebrek aan goede trouw het meest genoemd als reden voor de afwijzing.<sup>102</sup> De Monitor Wsnp 2014 merkte op dat door de samenvoeging van rechtbanken als gevolg van de Herindeling Gerechtelijke Kaart bepaalde gedragseffecten kunnen optreden. “Het is niet ondenkbaar, dat daar waar een ‘strengere’ rechtbank een fusie aangaat met een ‘soepele’ rechtbank, de extremen door de interne communicatie en gedeeld ondersteunend personeel afgevlakt worden.” Die nivellerende werking blijkt echter niet uit de cijfers, constateert de Monitor een jaar later: de verschillen tussen rechtbanken blijven onverminderd groot. De rechtbank Noord-Nederland kwam in 2013 op een afwijzingspercentage van 5%, tegen 41% in Den Haag.<sup>103</sup> De Monitor Wsnp 2015 meldt: “De mate waarin een verzoek wordt afgewezen of niet-ontvankelijk wordt verklaard, lijkt op het eerste gezicht terug te voeren op de strengheid van de rechter of het beleid van de rechtbank. Hierop wordt geen landelijk beleid gevoerd; elke rechter en/of rechtbank kan hierin zijn eigen keuzes maken, hetgeen mogelijk kan leiden tot rechtsongelijkheid voor de personen die toegelaten willen worden tot de Wsnp. Het arrondissement waarin zij hun aanvraag indienen, speelt bij toelating kennelijk een rol.”<sup>104</sup> Deze conclusie wordt weliswaar afgezwakt door de opmerking dat het ook kan liggen aan de wisselende kwaliteit van de ingediende verzoeken per arrondissement, maar ook in 2005 werd de strengheid van de rechter genoemd als eerste oorzaak voor de hoogte van het afwijzingspercentage.<sup>105</sup>

### 4.2.3 Conclusie

Uit de cijfers van Bureau Wsnp blijkt dat de instroom in de Wsnp na de wetwijziging van begin 2008 fors is gedaald, en daarna weer iets is aangetrokken. De afname van de toegewezen

---

<sup>101</sup> Monitor Wsnp 2013, p. 45.

<sup>102</sup> Monitor Wsnp 2013, p. 64.

<sup>103</sup> Monitor Wsnp 2014, p. 11-14 en p. 73.

<sup>104</sup> Monitor Wsnp 2015, p. 18-19.

<sup>105</sup> Monitor Wsnp 2015, p. 19 en Monitor Wsnp 2005, p.11.

saneringsverzoeken is deels gelegen in het gedaalde aantal Wsnp-verzoeken, maar de stijging in afwijzingen (minder dan 5% afwijzingen in 1999 tot 20,6% afwijzingen in 2014) is ook van invloed is geweest. Vanaf de start van de Wsnp zijn de verschillen in afwijzingspercentages tussen rechtbanken groter geworden, waardoor Bureau Wsnp meerdere keren vraagtekens heeft gezet bij de rechtsgelijkheid voor personen die willen toetreden tot de Wsnp.<sup>106</sup> Deze verschillen worden voor een groot deel toegeschreven aan de strengheid van de rechter, waardoor de woonplaats van een schuldenaar van invloed lijkt op de kans toegelaten te worden tot de schuldsanering.

### 4.3 Toekenning schone lei

Begin 2014 heeft de Staatssecretaris van Justitie in een brief aan de Eerste Kamer het functioneren van de Wsnp geëvalueerd, met speciale aandacht voor de effecten van de wetwijziging van 2008.<sup>107</sup> Hij refereert aan een door de jaren heen stabiel percentage van bijna 80% van de schuldenaren die de regeling afsluiten met een schone lei. Het aantal schuldenaren dat de regeling succesvol afsluit zegt volgens de staatssecretaris iets over het gebruik van artikel 288 Fw door de rechter. “Indien veel verzoekers tot de schuldsaneringsregeling toegelaten zouden worden die daar om allerlei redenen eigenlijk niet in thuis zouden horen – met andere woorden indien de selectie aan de poort niet scherp genoeg zou zijn – dan zou het percentage schone lei niet voortdurend op dit hoge, stabiele niveau kunnen liggen.”<sup>108</sup> Volgens de gegevens van Bureau Wsnp is het percentage zaken dat eindigt met een schone lei inderdaad door de jaren heen relatief stabiel, maar ligt het rond de 72%, en niet de door de staatssecretaris genoemde bijna 80%.<sup>109</sup> Tot 2008 lag het percentage zaken dat afgesloten werd met een schone lei rond de 70%, daarna is het licht gestegen tot 72,6% in 2014.<sup>110</sup> De strengere selectie van artikel 288 Fw na 2008 heeft wel tot een daling van de instroom geleid, maar niet tot een substantieel hoger slagingspercentage.

---

<sup>106</sup> Monitor Wsnp 2009, p. 71; Monitor Wsnp 2014, p. 13; Monitor Wsnp 2015, p. 20.

<sup>107</sup> *Kamerstukken I 2013/14*, 29 942, nr. G, p. 1.

<sup>108</sup> *Kamerstukken I 2013/14*, 29 942, nr. G, p. 8.

<sup>109</sup> Monitor Wsnp 2009, p. 22.

<sup>110</sup> Cijfers uit de Monitoren Wsnp 2005-2015.

De Monitor Wsnp 2005 heeft onderzocht of de rechtbanken die hoge afwijzingscijfers hadden alleen relatief kansrijke zaken toelieten en daardoor weinig zaken hadden, die eindigden in een faillissement. De uitkomsten van dit onderzoek ondersteunden de hypothese niet dat een strengere selectie aan de poort leidt tot een hoger slagingspercentage.<sup>111</sup> Ook het jaar erna was de conclusie dat rechtbanken met een hoog percentage afwijzingen geen hoger slagingspercentage hebben.<sup>112</sup> Een onderzoek in opdracht van Bureau Wsnp in 2011 bevestigde deze conclusie nogmaals: de combinatie van een streng toelatingsbeleid en een hoger dan gemiddeld slagingspercentage kwam in de praktijk niet voor.<sup>113</sup> Kortom, uit de cijfers van Bureau Wsnp blijkt slechts een kleine stijging in recente jaren van het aantal met een schone lei afgesloten zaken, maar er blijkt niet uit dat een rechter die de selectiecriteria van artikel 288 Fw streng toepast, meer succesvolle schuldsaneringen tot stand brengt.

## 4.4 Kritiek op artikel 288 Fw

### 4.4.1 Inleiding

Een aantal elementen van artikel 288 Fw heeft tot kritiek geleid van de rechterlijke macht, schuldhulpverleningsinstanties en verschillende juridische auteurs, terwijl andere elementen relatief onomstreden zijn gebleken. De eisen dat een Wsnp-verzoek alleen kan worden toegewezen als iemand niet meer in staat is zijn schulden te betalen (lid 1 sub a) en aannemelijk is dat hij de Wsnp-verplichtingen zal nakomen (lid 1 sub c) hebben geen stof doen opwaaien. Ook de afwijzingsgronden uit lid 2: de schuldenaar zit al in de schuldsanering (lid 2 sub a), de poging tot een buitengerechtelijke regeling is niet door een aangewezen instantie uitgevoerd (sub b) of de schuldenaar heeft strafrechtelijke schulden (sub c), hebben relatief weinig kritiek opgeworpen.<sup>114</sup> Anders ligt het bij de toets op de goede trouw uit lid 1 sub b en de tienjaarstermijn uit lid 2 sub d. In deze paragraaf schets ik in grote lijnen de strekking van de kritiek hierop.

---

<sup>111</sup> Monitor Wsnp 2005, p. 34.

<sup>112</sup> Monitor Wsnp 2006, p. 11-13.

<sup>113</sup> Combrink-Kuiters & Peters 2011, p. 17.

<sup>114</sup> De HR heeft in HR 5 november 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN8056, naast de instanties bedoeld in art. 285 lid 1 sub f Fw, ook personen als bedoeld in art. 48 lid 1 sub c van de Wet op het consumentenkrediet als aangewezen instantie geaccepteerd.



#### 4.4.2 Kritiek op de goede trouw

De jaarlijkse evaluaties van Bureau Wsnp laten zien dat de belangrijkste reden om schuldenaren af te wijzen is gelegen in een door de rechter geconstateerd gebrek aan goede trouw.<sup>115</sup> Vanaf de eerste opzet van de Wsnp was, zo bleek in hoofdstuk 2, veel discussie over de wenselijkheid van de invulling van het begrip goede trouw door de rechterlijke macht. Von den Hoff zag de toets op de goede trouw vooral als een middel om maatschappelijk draagvlak te creëren voor de schuldsanering. Het weigeren van een schone lei door gebrek aan goede trouw lost het probleem niet op; alleen het saneren van schulden helpt de maatschappelijke schade te beperken.<sup>116</sup> De Raad voor Rechtsbijstand vond het schuldprobleem een maatschappelijk probleem dat hoe dan ook opgelost moest worden, en zag daarom geen noodzaak tot het meewegen van goede trouw in de beoordeling van de rechter. Ook de Raad vroeg zich af of deze opvatting politiek of maatschappelijk draagvlak zou krijgen.<sup>117</sup>

Naast de kritiek op het gebruik van het begrip goede trouw door de rechterlijke macht was er vanaf het begin van de Wsnp ook discussie over hoe de invulling ervan moest gebeuren. De nieuwe opzet van artikel 288 Fw moest het discretionaire karakter van de toetredingstoets van de rechter reduceren. Huizink wees in 2005 op significante verschillen in de toetsing van de goede trouw tussen de rechtbanken en was van mening dat het nieuwe artikel 288 Fw daar geen oplossing voor zou bieden. Hij voorspelde dat de nieuwe toetsing van de goede trouw in de praktijk wel eens tot veel discussie zou kunnen leiden. Huizink was van mening dat een betrekkelijk fundamenteel bezwaar van de Wsnp niet geadresseerd zou worden met de wetwijziging, namelijk dat een sociaal-maatschappelijk probleem langs juridische weg opgelost moet worden.<sup>118</sup> Ook Noordam had moeite met het vage begrip 'goede trouw'. Volgens hem bood de wetgever in de oude versie van artikel 288 Fw de rechter te weinig houvast, en was dat in de nieuwe versie van het artikel niet verbeterd.<sup>119</sup>

---

<sup>115</sup> Monitor Wsnp 2008, p. 30; Monitor Wsnp 2009, p. 38; Monitor Wsnp 2013, p. 64.

<sup>116</sup> Von den Hoff 2008, p. 110.

<sup>117</sup> Raad voor Rechtsbijstand 2005, p. 10.

<sup>118</sup> Huizink 2005, p. 1081-1082.

<sup>119</sup> Noordam 2008, p. 291-296.

In de praktijk blijkt inderdaad de toets op de goede trouw niet eenduidig plaats te vinden. Onderzoek van Combrink-Kuiters & Peters toont aan dat veel van de jurisprudentie gaat over de invulling van het begrip 'goede trouw'. Zij concluderen dat de wettekst van artikel 288 Fw vaag is en veel vrijheid biedt bij de beslissing om iemand toe te laten tot de schuldsanering. "Dit kan rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid in de hand werken. In de interviews is door schuldhulpverleners zelfs de term 'rechterlijke willekeur' genoemd."<sup>120</sup> Ook uit een rapport van de NVVK uit 2014 blijkt dat hulpverleningsinstanties spreken over verschillen tussen rechtbanken in de beoordeling van Wsnp-verzoeken. "Het toelatingsproces tot de Wsnp is soms net een spel roulette", aldus een van de geïnterviewde schuldhulpverleners.<sup>121</sup>

#### 4.4.3 Jurisprudentie goede trouw

Naast de problemen over het eenduidig vaststellen van goede trouw door de rechter komt uit de jurisprudentie een ander vraagstuk naar voren, namelijk in welke mate het gebrek aan goede trouw bij het aangaan van de schulden een voorspellende waarde heeft voor het toekomstige gedrag van de schuldenaar. Artikel 288 lid 1 sub b Fw stelt de eis dat voldoende aannemelijk is dat een schuldenaar voor het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden in de afgelopen vijf jaar te goeder trouw is geweest, lid 1 sub c dat de schuldenaar zijn Wsnp-verplichtingen na zal komen en zich zoveel mogelijk zal inspannen baten te verwerven voor zijn schuldeisers. Betekent een gebrek aan goede trouw bij het aangaan van schulden dat er zorgen moeten zijn of de schuldenaar zich aan de Wsnp-verplichtingen zal houden?

Van Schilfgaarde noemde in zijn noot bij een arrest van de Hoge Raad uit mei 2000 de toets op de goede trouw een 'op prognose gerichte moraliteitstest'.<sup>122</sup> Hiermee legt Van Schilfgaarde rechtstreeks verband tussen de afwijzingsgronden uit artikel 288 lid 2 sub b en lid 1 sub b Fw (oud; nu lid 1 sub b en sub c Fw), de toetsen op respectievelijk goede trouw en gegronde vrees voor het niet nakomen van Wsnp-verplichtingen. Noordam heeft moeite met het leggen van dit verband; hij geeft aan, naar mijn mening terecht, dat als dit verband er wel zou zijn er geen

---

<sup>120</sup> Combrink-Kuiters & Peters 2011, p.15-16.

<sup>121</sup> Jungmann e.a. 2014, p. 51.

<sup>122</sup> Noot bij HR 12 mei 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5776.

reden meer is voor het zelfstandig bestaan van deze twee toetsen.<sup>123</sup> Daarmee bedoelt hij volgens mij dat de wetgever dit verband niet heeft willen leggen, omdat er anders geen reden zou zijn geweest twee aparte toetsen op te nemen in artikel 288 Fw. Sinds de herziening van artikel 288 Fw in 2008 en de toevoeging van lid 3, de discretionaire bevoegdheid van de rechter alsnog een schuldenaar toe te laten tot de schuldsanering, heeft de rechter ruimte om ondanks een geconstateerd gebrek aan goede trouw een schuldenaar toe te laten tot de schuldsanering die zijn problemen sindsdien onder controle heeft gekregen. Lid 3 is op de toekomst gericht, op de schuldenaar die na het ontstaan van zijn schulden zijn leven op orde heeft gekregen.<sup>124</sup> Vóór 2008 was het naar mijn mening al niet zinvol de toets op de goede trouw te gebruiken op de manier waarop Van Schilfgaarde dit voorstelde, aangezien lid 1 sub b (oud) bij uitstek gericht was op toetsen of een schuldenaar in staat mag worden geacht de verplichtingen van de saneringsregeling na te komen; na 2008 is met de komst van lid 3 geen enkele noodzaak meer de toets op de goede trouw als voorspeller van toekomstig gedrag te gebruiken.

Strikwerda volgt de redenering van Van Schilfgaarde en is van mening, dat het doel van de toets op de goede trouw is te voorkomen dat een schuldenaar toetreedt tot de regeling van wie, gezien zijn verleden, betwijfeld moet worden of hij zijn verplichtingen tijdens de uitvoering van de regeling zal nakomen. In zijn conclusie bij het arrest uit mei 2000 schrijft hij dat het niet gaat om het afstraffen van de moraliteit van de schuldenaar, maar dat de goede trouw wel een aanwijzing is of iemand zich aan de verplichtingen zal houden.<sup>125</sup>

De moraliteitstest van Van Schilfgaarde is in latere arresten veelvuldig aangehaald.<sup>126</sup> In een arrest van de Hoge Raad uit januari 2003 speelt deze moraliteitstest een belangrijke rol, en geeft de Hoge Raad voor het eerst expliciet aan dat bij de vaststelling of schulden te goeder trouw zijn gemaakt niet alleen financiële gedragingen beoordeeld moeten worden. De eigenaar van een buurtsupermarkt wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf voor het plegen van ontucht met minderjarigen. Als gevolg hiervan blijven de klanten van zijn winkel weg en komt de man in grote financiële problemen. De rechtbank, het hof en daarna de Hoge Raad constateren dat hij niet te goeder trouw is geweest bij het aangaan van zijn schulden. Immers, hij had behoren te weten

---

<sup>123</sup> Noordam 2008, p. 133.

<sup>124</sup> *Kamerstukken II* 2006/07, 29 942, nr. 24, p. 2 en *Kamerstukken II* 2006/07, 29 942, nr. 23, p. 1.

<sup>125</sup> Conclusie A-G Strikwerda bij HR 12 mei 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5776, punt 7 -10.

<sup>126</sup> Zie o.a. HR 10 januari 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF0749; Parket bij de HR 16 februari 2007, ECLI:NL:PHR:2007:AZ6536; Parket bij de HR 13 juli 2007, ECLI:NL:PHR:2007:BA5801; Parket bij de HR 5 december 2008, ECLI:NL:PHR:2008:BF8826.

dat zijn ontucht desastreuze gevolgen zou kunnen hebben voor zijn winkel, hij heeft dit risico toch genomen en is daarom niet te goeder trouw geweest.<sup>127</sup> Lankhorst begint zijn noot bij dit arrest met de constatering: “In tegenstelling tot de faillissementsregeling kent de schuldsaneringsregeling een rechterlijke toelatingstoets waarbij de moraliteit van de verzoeker een rol speelt. Waar de beoordeling van een faillissementsverzoek ‘moreel neutraal’ is, in die zin, dat slechts bezien wordt of men wel of niet verkeert in de toestand van opgehouden hebben te betalen (art. 1 Fw), moet een succesvol schuldsaneringsverzoek een meer gecompliceerde toets doorstaan.” Lankhorst vindt dit een terecht onderscheid: tenslotte kan de schuldenaar door de saneringsregeling kwijtschelding van schulden krijgen en dus moet de rechter bij de toegang tot de regeling ‘de bokken van de schapen scheiden’.<sup>128</sup>

In een arrest uit 2009 werd een man die zijn vrouw, tevens zakenpartner, had mishandeld en hiervoor werd veroordeeld tot een taakstraf, na de teloorgang van zijn bedrijf de toegang tot de schuldsanering geweigerd op grond van artikel 288 lid 1 sub b Fw, een gebrek aan goede trouw bij het onbetaald laten van zijn schulden. Met een verwijzing naar het arrest van de ontuchtpleger werd geoordeeld dat, nu de wet niet aangeeft wat de vereiste goede trouw inhoudt, er ook naar de niet-financiële gedragingen van de schuldenaar in het verleden moet worden gekeken, de ‘op prognose gerichte moraliteitstest’ van Van Schilfgaarde: misbruik van de regeling moet worden voorkomen door te beletten dat een schuldenaar toetreedt tot de regeling van wie, gezien zijn gedragingen in het verleden, betwijfeld moet worden of hij zijn saneringsverplichtingen zal nakomen. Zoals Rank-Berenschot in haar conclusie bij dit arrest stelt kan deze maatstaf deels samenvallen met de eis uit artikel 288 lid 1 sub c, dat aannemelijk moet zijn dat een schuldenaar de saneringsverplichtingen zal nakomen: de toekomstige goede trouw van de schuldenaar. Maar in deze zaak geeft toch de eis uit lid 1 sub b de doorslag: geen goede trouw ten aanzien van het onbetaald laten van zijn schulden, omdat de schuldenaar door de mishandeling van zijn vrouw de financiële belangen van zijn crediteuren op het spel heeft gezet.<sup>129</sup> Ook hier had de man blijkbaar moeten weten dat, door zijn vrouw te mishandelen, de kans groot was dat hun bedrijf in de financiële problemen zou komen en was hij derhalve niet te goeder trouw bij het ontstaan van zijn schulden.

---

<sup>127</sup> Parket bij de HR 10 januari 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF0749: conclusie Verkade.

<sup>128</sup> Noot Lankhorst bij HR 10 januari 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF0749.

<sup>129</sup> Parket bij de HR 20 maart 2009, ECLI:NL:PHR:2009:BH3097, conclusie A-G Rank-Berenschot.

Er zijn ook voorbeelden van zaken waarbij de rechter het recente handelen van schuldenaren expliciet onderzoekt op tekenen van een positieve saneringsgezindheid, en op basis daarvan hen toelaat tot de schuldsanering ondanks schulden die niet te goeder trouw zijn gemaakt. Soms wordt een schuldenaar afgewezen ondanks een positieve saneringsgezindheid omdat er nog te weinig tijd is verstreken om te laten zien dat hij op de goede weg is, maar wordt opgemerkt dat nogmaals een verzoek kan worden ingediend als op termijn meer duidelijkheid kan worden geboden.<sup>130</sup> Vóór de wetwijziging van 2008 gaf de rechter hierbij specifiek aan dat er niet werd voldaan aan de criteria van artikel 288 lid 2 sub b Fw (oud), maar aangezien dit een facultatieve afwijzingsgrond was kon de rechter rekening houden met alle omstandigheden van het geval en gemotiveerd beslissen toe te laten, ondanks een gebrek aan goede trouw.<sup>131</sup> Na de wetwijziging van 2008 wordt bij toewijzing van het verzoek tot toetreding ondanks een gebrek aan goede trouw gebruik gemaakt van de hardheidsclausule uit artikel 288 lid 3 Fw (nieuw).<sup>132</sup> Dat kan niet anders, aangezien na 2008 het gebrek aan goede trouw conform artikel 288 lid 1 sub b Fw een imperatieve afwijzingsgrond is geworden en er dus niet volstaan kan worden met een verwijzing naar een positieve saneringsgezindheid conform lid 1 sub c om het gebrek aan goede trouw te compenseren. De Hoge Raad is vooral kritisch op hoe de afwijzing onderbouwd wordt: blijkt uit de motivatie van het hof voldoende dat er rekening is gehouden met alle omstandigheden van het geval ten aanzien van schulden die niet te goeder trouw zijn ontstaan (tot 2008 lid 2 sub b, na 2008 lid 1 sub b), en is voldoende onderbouwd waarom er (nog) geen sprake is van een positieve saneringsgezindheid (lid 1 sub c)?<sup>133</sup>

#### 4.4.4 Kritiek op de tienjaarstermijn

In 2013 heeft de Hoge Raad een belangrijk arrest gewezen, waarbij conform een eerder arrest uit 2009 werd vastgesteld dat de hardheidsclausule uit artikel 288 lid 3 Fw niet van toepassing is

---

<sup>130</sup> Zie o.a. HR 26 januari 2001, ECLI:NL:HR:2001:AA9668; Hof 's-Hertogenbosch 13 september 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:BS8930; Hof 's-Hertogenbosch 22 november 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:BU5556; Hof Amsterdam 14 januari 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:17; Parket bij de HR 25 juli 2014, ECLI:NL:PHR:2014:1863, conclusie A-G Timmerman; Hof Amsterdam 21 juli 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:3419.

<sup>131</sup> Zie bijvoorbeeld HR 26 januari 2001, ECLI:NL:HR:2001:AA9668 en Parket bij de HR 1 december 2006, ECLI:NL:PHR:2006:AZ0139.

<sup>132</sup> Zie bijvoorbeeld Hof 's-Hertogenbosch 13 september 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:BS8930; Hof 's-Hertogenbosch 22 november 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:BU5556; Hof Amsterdam 14 januari 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:17.

<sup>133</sup> Zie o.a. Parket bij de HR 27 oktober 2006, ECLI:NL:PHR:2006:AY7460, conclusie A-G Keus; Parket bij de HR 20 april 2007, ECLI:NL:PHR:2007:BA0903, conclusie A-G Verkade; HR 27 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:176, conclusie Langemeijer.

op de tienjaarstermijn uit artikel 288 lid 2 sub d Fw.<sup>134</sup> A-G Wuisman is in zijn conclusie bij dit arrest uitgebreid ingegaan op verschillende uitspraken van rechtbanken en gerechtshoven die mensen toelieten tot de schuldsanering binnen de tienjaarstermijn uit artikel 288 lid 2 sub d Fw, terwijl deze mensen niet aan de wettelijke voorwaarden van dit artikel voldeden. In feite werd hier de hardheidsclausule uit artikel 288 lid 3 Fw toegepast, terwijl die niet van toepassing is op de tienjaarstermijn.<sup>135</sup> Hoewel Wuisman opmerkt het begrijpelijk te vinden dat in deze zaken de rechter de schuldenaar toegelaten heeft tot de schuldsanering, blijft hij van mening dat het een bewuste keuze van de wetgever is geweest om de hardheidsclausule niet van toepassing te laten zijn op de tienjaarstermijn. Hier mag de rechter dus niet van afwijken.<sup>136</sup>

Naar aanleiding van dit arrest van de Hoge Raad hebben Kamerleden van de SP vragen gesteld aan de Staatssecretaris van Justitie, die in zijn antwoord nogmaals benadrukte dat iemand die binnen tien jaar nogmaals wil toetreden tot de Wsnp afgewezen moet worden. Deze afwijzing is imperatief geformuleerd, om rechtsgelijkheid te scheppen en de rechter minder te belasten met open normen.<sup>137</sup> Het arrest van de Hoge Raad uit 2009 was al eerder aanleiding voor een kritisch artikel van Schruer, die van mening is dat een wachttijd van tien jaar voor herhaalde toelating tot de schuldsanering veel te lang is. Zij legt een groot deel van de schuldenproblematiek van consumenten bij de manier waarop de financiële markt overconsumptie heeft gestimuleerd, niet gehinderd door toezichthouders als DNB en de AFM. Het is volgens haar een utopie te verwachten dat mensen na drie jaar in de schuldsanering niet weer in een schuldsituatie terecht kunnen komen, en vindt dat ook recidivisten geholpen moeten worden, zowel voor henzelf als vanuit maatschappelijk perspectief.<sup>138</sup>

---

<sup>134</sup> HR 1 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY0964 en HR 12 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH7357.

<sup>135</sup> Het gaat hier om de uitspraken Hof 's-Hertogenbosch 20 december 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:BU8831; Rb. Roermond 12 januari 2012, ECLI:NL:RBROE:2012:BV2264; Hof Amsterdam 5 juli 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR0321; Rb. Haarlem 5 december 2008, ECLI:NL:RBHAA:2008:BG6109.

<sup>136</sup> Conclusie A-G Wuisman bij HR 12 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH7357.

<sup>137</sup> Brief staatssecretaris Teeven aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 23 april 2013.

<sup>138</sup> Schruer 2010, p.3.

## 4.5 Conclusie werking artikel 288 Fw

### 4.5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 kwam aan de orde dat artikel 288 Fw ingrijpend gewijzigd werd met als hoofddoel de toegang tot de Wsnp te beperken tot schuldenaren die 'er klaar voor waren'. De Minister van Justitie vond dat een schuldenaar 'er klaar voor was' wanneer hij te goeder trouw schulden heeft gemaakt, geprobeerd heeft deze schulden via de buitengerechtelijke schuldhulpverlening op te lossen en naar alle waarschijnlijkheid zal voldoen aan de verplichtingen van de saneringsregeling.<sup>139</sup> Door de eisen van artikel 288 Fw te verzwaren zouden niet alleen minder schuldenaren toegelaten worden tot de Wsnp, ook het aantal schuldenaren dat de Wsnp succesvol afsluit zou toenemen. Heeft de wijziging van artikel 288 Fw dit doel bereikt?

### 4.5.2 Toetreding

De cijfers uit de praktijk laten zien dat na de wijziging van artikel 288 Fw het afwijzingspercentage inderdaad drastisch is gestegen: gemiddeld voor alle rechtbanken stegen de afwijzingspercentages van minder dan 5% afwijzingen in 1999 tot 20,6% afwijzingen in 2014.<sup>140</sup> De slagingspercentages zijn echter in diezelfde periode nauwelijks toegenomen: tot 2008 lag het percentage zaken dat afgesloten werd met een schone lei rond de 70%, daarna is het licht gestegen tot 72,6% in 2014.<sup>141</sup> Wanneer de stijging van het afwijzingspercentage afgezet wordt tegen de stijging van het slagingspercentage kan alleen maar geconcludeerd worden dat de strengere selectie van artikel 288 Fw na 2008 inderdaad tot veel meer afwijzingen heeft geleid, maar niet tot een instroom van schuldenaren die beter in staat zijn de schuldsanering succesvol af te sluiten. Van de (strenger geselecteerde) schuldenaren die wel worden toegelaten sluit slechts een marginaal hoger percentage de schuldsanering succesvol af dan voor de wijziging van artikel 288 Fw. Onderzoek van Bureau Wsnp toonde al eerder aan dat een strengere selectie aan de poort niet leidt tot een hoger slagingspercentage.<sup>142</sup> Daarnaast

---

<sup>139</sup> *Kamerstukken II 2005/06*, 29 942, nr. 7, p. 32.

<sup>140</sup> Percentages verzameld uit de Monitoren Wsnp 2005 – 2015.

<sup>141</sup> Percentages verzameld uit de Monitoren Wsnp 2005 – 2015. Voorafgaand aan het jaar 2002 zijn er geen zinvolle slagingspercentages, aangezien een saneringstraject veelal drie jaar belooft.

<sup>142</sup> Monitor Wsnp 2005, p. 34 en Monitor Wsnp 2006, p. 11-13.

roepen deze cijfers de zorg op dat er structureel schuldenaren zijn die geen toegang krijgen tot de saneringsregeling en die, als ze wel waren toegelaten, succesvol de Wsnp hadden kunnen afsluiten. Dit zou een ongewenst neveneffect van de strengere selectie zijn.

Tegelijkertijd zijn de verschillen in afwijzingspercentages tussen de rechtbanken de laatste jaren toegenomen. Hoewel de wetwijziging van 2008 ook hier een oplossing voor wilde aanreiken zijn de verschillen onverminderd groot gebleven. Zo kwam de rechtbank Noord-Nederland in 2013 op een afwijzingspercentage van 5%, tegen 41% in Den Haag.<sup>143</sup> Het grootste deel van de afwijzingen van de Wsnp-verzoeken heeft als hoofdoorzaak een door de rechter vastgesteld gebrek aan goede trouw.

#### 4.5.3 Verschillen in toetsing goede trouw

Vanaf de start van de Wsnp is er discussie geweest over de toetsing op de goede trouw, zowel over de wenselijkheid van de toetsing als over de wijze waarop deze toetsing moet plaatsvinden. De nieuwe opzet van artikel 288 Fw moest het discretionaire karakter van de toetredingstoets van de rechter reduceren, want de grote en voortdurende verschillen tussen rechtbanken werden door de wetgever als onwenselijk ervaren. Ook na de wijziging van artikel 288 Fw rapporteert Bureau Wsnp nog steeds grote en structurele verschillen tussen rechtbanken. In paragraaf 4.4.2 zagen we dat verschillen ontstaan niet alleen omdat het begrip goede trouw een open norm is, maar ook omdat er verschil van mening is over de voorspellende waarde van een gebrek aan goede trouw voor de manier waarop een schuldenaar zich zal gedragen tijdens de schuldsanering. Bureau Wsnp geeft aan dat gebrek aan goede trouw in het merendeel van de afwijzingen als hoofdreden wordt genoemd. Een eigen onderzoek van de gepubliceerde arresten van de Hoge Raad tussen 1 januari 2008 en 1 november 2015 levert 102 afwijzingen van feitenrechters op met als hoofdoorzaak een door deze rechters geconstateerd gebrek aan goede trouw (artikel 288 lid 1 sub b Fw), tegen 21 afwijzingen op grond van binnen tien jaar een hernieuwd verzoek doen tot toetreding, vrees voor niet kunnen of willen voldoen aan de saneringsverplichtingen, of schulden uit een misdrijf (lid 2 sub d, lid 1 sub c en lid 2 sub c).<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> Monitor Wsnp 2014, p. 11-14 en p. 73.

<sup>144</sup> Gezocht op 7 november 2015 via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl); 102 afwijzingen op grond van artikel 288 lid 1 sub b Fw, 10 op grond van lid 2 sub d, 10 op grond van lid 1 sub c, 1 op grond van lid 2 sub c.



Uit kwalitatief onderzoek van bureau Wsnp bleek zowel in 2005 als in 2014 dat de strengheid van de rechter genoemd werd als eerste oorzaak voor de hoogte van het afwijzingspercentage.<sup>145</sup> Er zijn rechters die schuldenaren toelaten op basis van de inschatting dat zij aan de verplichtingen van de saneringsregeling zullen voldoen, ongeacht of hun schulden te goeder trouw zijn ontstaan. Vóór 2008 werd daarbij verwezen naar de omstandigheden van het specifieke geval, na 2008 wordt verwezen naar de hardheidsclausule van artikel 288 lid 3 Fw.<sup>146</sup> Maar er zijn dus ook rechters die de toets op de goede trouw gebruiken als hard toegangsvereiste, ongeacht of de schuldenaar in staat lijkt aan de verplichtingen van de saneringsregeling te voldoen.

Eigen onderzoek naar hoe dit verschil in de praktijk tot stand komt, en hoe de verschillende rechters de invulling van de toets op de goede trouw onderbouwen is in het kader van deze scriptie niet haalbaar. Interessant zou zijn om de rechtbank Arnhem, met een structureel hoog afwijzingspercentage (gemiddeld 27%), af te zetten tegen de rechtbank Leeuwarden, met een structureel laag afwijzingspercentage (gemiddeld 4,5%). De meeste uitspraken van rechtbanken worden echter niet gepubliceerd, zeker niet als het gaat om een onomstreden toewijzing van de aanvraag toegelaten te worden tot de schuldsanering. Een zoekvraag naar gepubliceerde uitspraken van de rechtbanken Arnhem en Leeuwarden en van het hof Arnhem-Leeuwarden na 1 januari 2008 levert geen enkele uitspraak op van de rechtbank Leeuwarden met een afwijzing op grond van een gebrek aan goede trouw en slechts twee van de rechtbank Arnhem.<sup>147</sup> In beide gevallen oordeelde de rechtbank Arnhem dat niet werd voldaan aan artikel 288 lid 1 sub b (een gebrek aan goede trouw), zonder dat er reden was de hardheidsclausule uit lid 3 toe te passen. Dat betekent dat de onderliggende oorzaken van de cijfers van Bureau Wsnp over de grote en structurele verschillen in afwijzingspercentages tussen rechtbanken niet veel verder inzichtelijk kunnen worden gemaakt in het kader van deze scriptie, behalve door de (voorzichtige) conclusie van Bureau Wsnp dat de onderlinge verschillen in strengheid van de rechters als eerste oorzaak voor deze verschillen kunnen worden aangemerkt.

---

<sup>145</sup> Monitor Wsnp 2005, p. 11 en Monitor Wsnp 2015, p. 18-19.

<sup>146</sup> Zie o.a. HR 26 januari 2001, ECLI:NL:HR:2001:AA9668; Hof 's-Hertogenbosch 13 september 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:BS8930; Hof 's-Hertogenbosch 22 november 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:BU5556; Hof Amsterdam 14 januari 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:17.

<sup>147</sup> Gezocht op 6 november 2015 via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), zoekterm '288 Fw'. De twee gevonden arresten zijn Hof Arnhem-Leeuwarden 11 maart 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ3788 en Hof Arnhem-Leeuwarden 27 maart 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:2497.

#### 4.5.4 De Hoge Raad over goede trouw

Wanneer de wetgever de rechter een open norm geeft komt de Hoge Raad vaak met een invulling van deze norm, zodat feitenrechters hier gebruik van kunnen maken. Bekende voorbeelden hiervan zijn de Haviltex-norm voor de uitleg van schriftelijke contracten, de Kelderluikcriteria voor het vaststellen van onrechtmatig handelen door gevaarlijk gedrag en de richtlijnen uit het Vleesmeesters/Alog arrest voor het vaststellen van onrechtmatig handelen bij samenhangende contracten.<sup>148</sup> De open norm van artikel 288 lid 1 sub b Fw is echter niet wezenlijk door de Hoge Raad ingevuld.

In zijn conclusie bij een arrest van de Hoge Raad van 12 mei 2000 geeft P-G Strikwerda met een verwijzing naar de wetsgeschiedenis aan dat de goede trouw uit artikel 288 Fw niet bedoeld is zoals de goede trouw uit artikel 3:11 Burgerlijk Wetboek, artikel 6:2 Burgerlijk Wetboek of artikel 6:248 Burgerlijk Wetboek, maar opgevat moet worden als een gedragsmaatstaf in de zin van te goeder trouw handelen, waarbij de rechter bij de toetsing alle relevante omstandigheden van het geval mag betrekken.<sup>149</sup> Hiermee wordt niet duidelijk welke omstandigheden meer of minder een rol zouden moeten spelen bij de beoordeling van goede trouw. In latere arresten wordt naar dit arrest verwezen en wordt expliciet aangegeven dat geen enkele schuld op voorhand uitgesloten wordt van de toetsing, noch dat de rechter zich moet beperken tot opzettelijk gemaakte schulden.<sup>150</sup> In een arrest uit 2007 geeft de Hoge Raad enige aanwijzing voor de afweging van een schuldenlast die opgebouwd is uit meerdere verschillende schulden: de omvang een schuld die niet te goeder trouw is gemaakt moet gerelateerd worden aan de totale schuldenlast.<sup>151</sup> De Hoge Raad stelt wel hoge eisen aan de motivering van de rechters en casseert wanneer het hof stellingen van schuldenaren niet gemotiveerd of onbesproken verwerpt.<sup>152</sup> In 2014 concludeerde A-G Timmerman: “Vaste rechtspraak is dat het begrip ‘goede trouw’ in art. 288 lid 1 aanhef en onder b Fw een open norm is die in een concrete zaak door de

---

<sup>148</sup> HR 13 maart 1981, ECLI:NL:HR:1981:AG4158 (*Haviltex*); HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079 (*Kelderluik*); HR 24 september 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO9069 (*Vleesmeesters/Alog*).

<sup>149</sup> HR 12 mei 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5776 (conclusie P-G Strikwerda).

<sup>150</sup> HR 10 januari 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF0749; Parket bij de HR 13 juni 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF7006 (conclusie van A-G Keus); HR 27 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY7460.

<sup>151</sup> HR 20 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA0903.

<sup>152</sup> Zie onder andere Parket bij de HR 12 mei 2000, ECLI:NL:PHR:2000:AA5776; HR 26 januari 2001, ECLI:NL:HR:2001:AA9668; HR 24 december 2004, ECLI:NL:HR:2004:AR6026.

feitenrechter dient te worden ingevuld op basis van een waardering van alle feiten en omstandigheden van het geval. ... Wel zal de afwijzing van een wsnp-verzoek wegens een gebrek aan goede trouw adequaat gemotiveerd moeten worden.”<sup>153</sup> Noordam kwam in dit verband tot de conclusie dat de Hoge Raad kennelijk het niet als zijn taak ziet de ontwikkeling van rechtseenheid en rechtszekerheid te stimuleren.<sup>154</sup> Zeker gezien de recente opmerkingen van Timmerman lijkt de Hoge Raad inderdaad niet van plan criteria te ontwikkelen voor de afweging van goede trouw, buiten de weinig specifieke opdracht rekening te houden met alle omstandigheden van het geval.

De Recofa heeft richtlijnen ontwikkeld voor schuldsaneringsregelingen, met specifieke aandacht voor de invulling van artikel 288 lid 1 sub b Fw, de toets op de goede trouw, om te komen tot meer uniformiteit tussen rechtbanken.

#### 4.5.5 De Recofa-richtlijnen over goede trouw

De eerste Recofa-richtlijnen werden gepubliceerd in 2000, waarna verschillende latere versies zijn gepubliceerd. Op dit moment zijn de richtlijnen van 1 april 2009 van kracht, met een verwijzing naar een afzonderlijk procesreglement voor verzoekschriften bij insolventiezaken.<sup>155</sup> De richtlijnen en het procesreglement moeten zorgen voor een uniformering van het beleid en de beslissingen van rechters door de invulling van een aantal open normen binnen de schuldsanering.<sup>156</sup> De richtlijnen omvatten regels voor de uitvoering van de schuldsanering, het procesreglement bevat in artikel 5.4.4 van bijlage IV landelijke uniforme beoordelingscriteria voor de toelating tot de schuldsaneringsregeling. Gezien de verschillen in afwijzingspercentages tussen rechtbanken hebben ook de richtlijnen niet geholpen eenduidige invulling te geven aan de open norm van de goede trouw. Naar mijn mening ligt hier een tweetal mogelijke redenen aan ten grondslag.

---

<sup>153</sup> Parket bij de HR 4 april 2014, ECLI:NL:PHR:2014:328 (conclusie A-G Timmerman).

<sup>154</sup> Noordam 2008, p. 212.

<sup>155</sup> Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen, versie 2009, <http://www.rechtspraak.nl> (zoek op 'richtlijnen schuldsanering'), en Procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken, tweede versie 1 januari 2013, <http://www.rechtspraak.nl> (zoek op 'procesreglement insolventiezaken'). Gezocht op 7 november 2015.

<sup>156</sup> Monitor Wsnp 2006, p. 5.

Ten eerste is de status van de Recofa-richtlijnen niet helemaal duidelijk. Is een rechter verplicht de richtlijnen op te volgen? De Hoge Raad lijkt niet geneigd om de richtlijnen een duidelijke status te geven. In 2007 zegt A-G Langemeijer expliciet dat het hof niet gebonden is aan de Recofa-richtlijnen.<sup>157</sup> Verschillende A-G's geven hierna aan dat de Recofa-richtlijnen geen recht vormen in de zin van artikel 79 RO, veelal in antwoord op een stelling van de schuldenaar dat er ten onrechte niet getoetst is aan de Recofa-richtlijnen.<sup>158</sup> Het Hof Arnhem-Leeuwarden merkt op, in antwoord op de stelling van een schuldenaar dat de Recofa-richtlijnen geen wetgeving zijn, dat de richtlijnen zijn opgesteld om willekeur te voorkomen en houvast te bieden, maar dat er vrijheid is om in individuele gevallen van de richtlijnen af te wijken.<sup>159</sup> Ten tweede houden de richtlijnen zelf een slag om de arm door aan te geven in artikel 3.1.1.4 van het procesreglement: "De rechtbank kan, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, afwijken van dit reglement." In artikel 5.4.4 staat dat er 'in beginsel' geen sprake kan zijn van goede trouw als er voldaan wordt aan een van de in dit artikel opgesomde situaties.<sup>160</sup>

#### 4.5.6 Verschillen bij de tienjaarstermijn

Daarnaast blijken er verschillen in de manier waarop rechtbanken omgaan met mensen die binnen tien jaar weer willen toetreden tot de Wsnp: er zijn rechtbanken die de regels van artikel 288 Fw strikt toepassen, terwijl andere rechtbanken schuldenaren toch binnen de tienjaarstermijn toelaten en daarmee contra legem handelen.<sup>161</sup> De HR heeft zich in dit verband op het standpunt gesteld dat de rechter de expliciete wens van de wetgever dient te respecteren.<sup>162</sup>

---

<sup>157</sup> Parket bij de HR 27 april 2007, ECLI:NL:PHR:2007:BA1528.

<sup>158</sup> Parket bij de HR 7 mei 2010, ECLI:NL:PHR:2010:BL7042 (conclusie Wissink); parket bij de HR 28 januari 2011, ECLI:NL:PHR:2011:BO7522 (conclusie Wuisman). A-G Wuisman geeft overigens in parket bij de HR 3 mei 2013, ECLI:NL:PHR:2013:CA0472 aan dat, aangezien de richtlijnen in dit arrest niet van toepassing zijn, de vraag of de richtlijnen wel of niet recht zijn in de zin van artikel 79 RO in het midden kan worden gelaten.

<sup>159</sup> Hof Arnhem-Leeuwarden 24 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:3444.

<sup>160</sup> Procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken, p. 30 en 44.

<sup>161</sup> Voorbeelden waar conform artikel 288 lid 2 sub d Fw werd geoordeeld: Hof 's-Hertogenbosch 9 november 2010, ECLI:NL:GHSHE:2010:BO4337; Rechtbank Utrecht 16 november 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BU6183; Hof Amsterdam 29 november 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BX3051; Hof Arnhem 9 februari 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BV3415; Rb. Breda 6 augustus 2012, ECLI:NL:RBBRE:2012:BX6407. Voorbeelden waar de rechters contra legem oordeelden: Hof 's-Hertogenbosch 20 december 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:BU8831; Rb. Roermond 12 januari 2012, ECLI:NL:RBROE:2012:BV2264; Hof Amsterdam 5 juli 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR0321; Rb. Haarlem 5 december 2008, ECLI:NL:RBHAA:2008:BG6109.

<sup>162</sup> Parket bij de HR 1 februari 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BY0964.

#### 4.5.7 Conclusie

De wetgever verzwaarde met een ingrijpende wijziging van artikel 288 Fw de criteria voor toetreding tot de schuldsanering. Door de eisen van artikel 288 Fw aan te scherpen zouden minder schuldenaren toegelaten worden tot de Wsnp die er nog niet 'klaar voor waren', waardoor het aantal schuldenaren dat de Wsnp succesvol afsluit zou toenemen. Dit is niet gelukt.

Allereerst kan geconcludeerd worden dat er veel meer schuldenaren worden afgewezen na 2008 dan ervoor, maar dat het percentage schuldenaren dat de regeling afsluit met een schone lei nauwelijks is gestegen. Daarnaast zijn de structurele verschillen in afwijzingspercentages tussen rechtbanken na 2008 alleen nog maar verder toegenomen, waardoor het waarschijnlijk lijkt dat er onterecht schuldenaren afgewezen worden voor toetreding tot de schuldsanering die, als ze wel hadden mogen toetreden, met een schone lei de schuldsanering zouden hebben afgesloten. De afweging of een schuldenaar geschikt is om toe te treden blijkt namelijk niet alleen af te hangen van de houding en de omstandigheden van de schuldenaar zelf, maar ook van de mate van strengheid van de betrokken rechter, waardoor de woonplaats van een schuldenaar ook een rol lijkt te spelen bij het al of niet toegang krijgen tot de schuldsanering.

Dit overziend is mijn conclusie dat de wijziging in 2008 van artikel 288 Fw onvoldoende aansluit bij de doelstelling van de wetgever, namelijk de toegang tot de wettelijke schuldsanering te beperken tot schuldenaren die 'er klaar voor zijn'.

Vanuit maatschappelijk en economisch perspectief en vanuit de belangen van de schuldeisers zou de schuldsanering toegankelijk moeten zijn voor de schuldenaar die in staat is gedurende de saneringsperiode geen nieuwe schulden te maken en zoveel mogelijk baten te genereren voor zijn schuldeisers. Hoe een schuldenaar aan zijn schulden is gekomen is dan alleen van belang als de oorzaak van het ontstaan van zijn schulden nog steeds aanwezig is. De toetsing hierop wordt echter al ondervangen door lid 1 sub c van artikel 288 Fw, de eis dat aannemelijk is dat de schuldenaar de Wsnp-verplichtingen zal nakomen. Ook de hardheidsclausule uit lid 3 is naar mijn mening overbodig. Immers, als aannemelijk is dat de schuldenaar de Wsnp-verplichtingen zal nakomen, dan is daarmee per definitie voldaan aan de criteria van lid 3,

namelijk dat het 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. Als een schuldenaar deze omstandigheden niet onder controle heeft, hoe zou hij dan kunnen voldoen aan zijn schuldsaneringsverplichtingen? In hoofdstuk 3 heb ik beschreven hoe door een motie van de Tweede Kamer de hardheidsclausule van lid 3 toegevoegd is aan artikel 288 Fw. Het lijkt er op dat deze toevoeging is doorgevoerd, zonder dat heel expliciet door de wetgever is nagedacht over de relatie tussen lid 1 sub c en lid 3.

Een onderzoek naar goede trouw bij de schuldenaar om misbruik van de regeling tegen te gaan is niet nodig; al in 1992 werd de vrees voor misbruik van de regeling door de Staatssecretaris van Justitie terzijde geschoven met de opmerking dat deze vrees niet gegrond is. Hij was van mening dat de gevolgen van de toepassing van de schuldsanering zo groot zijn dat een schuldenaar de regeling zoveel mogelijk zal willen voorkomen.<sup>163</sup> Uit recent onderzoek van Jungmann blijkt dat schuldenaren die hopen dat een schuldhulpverlening een eenvoudige weg is om uit de schulden te komen, een uitzondering zijn. De meeste schuldenaren lopen tegen te veel juridische en gedragsmatige problemen aan om zelfstandig hun financiële problemen op te lossen en belanden dus uit bittere noodzaak in een regeling.<sup>164</sup> Ik ben van mening dat de huidige toets op de goede trouw een verkapte moraliteitstoets is, ontstaan uit ons calvinistisch denkbeeld over schuld en boete. In navolging van Huls ben ik van mening dat iemand met schulden die in staat en bereid is het strenge regime van de schuldsanering in te gaan als te goeder trouw moet worden beschouwd, tenzij het tegendeel wordt bewezen, en toegelaten moet worden tot de schuldsanering.<sup>165</sup>

De eis dat iemand die binnen tien jaar nogmaals wil toetreden tot de Wsnp afgewezen moet worden, vind ik onnodig streng. Ik ben het met Schruer eens dat de termijn van tien jaar veel te lang is. Los van het argument van Schruer dat de schuldenproblematiek voor een groot deel neergelegd kan worden bij de financiële markt, is het leven ook niet heel voorspelbaar: mensen kunnen door het verlies van werk, relatie of gezondheid binnen de termijn van tien jaar tegen

---

<sup>163</sup> *Kamerstukken II 1992/93, 22 969, nr. 3, p. 5.*

<sup>164</sup> Jungmann e.a. 2014, p. 10.

<sup>165</sup> Huls 1999, p. 94.

nieuwe financiële problemen aanlopen die ze niet hadden kunnen voorzien of kunnen voorkomen.

## 4.6 Samenvatting

Uit de cijfers van Bureau Wsnp blijkt dat de instroom in de Wsnp na 2008 is gedaald. De afname van de toegewezen saneringsverzoeken is deels gelegen in het gedaalde aantal Wsnp-verzoeken, deels in de stijging van het aantal afwijzingen van deze verzoeken. Daarnaast blijkt dat het percentage schuldenaren dat succesvol de saneringsregeling doorloopt de afgelopen jaren nauwelijks is toegenomen. Wat verder opvalt is dat de afgelopen jaren de verschillen in afwijzingspercentages tussen rechtbanken zijn toegenomen.

Onderzoek van bureau Wsnp toont aan dat er geen verband bestaat tussen een strengere selectie aan de poort van de Wsnp en een hoger slagingspercentage. Dat betekent dat er niet alleen nog steeds schuldenaren onterecht worden toegelaten tot de regeling, maar dat er ook naar alle waarschijnlijkheid onterecht schuldenaren worden buitengesloten. De aanscherping van de toelatingseisen van artikel 288 Fw heeft in ieder geval niet het beoogde resultaat opgeleverd, namelijk beperking van de toegang tot de Wsnp tot schuldenaren die 'er klaar voor zijn'.

Los van dit tegenvallende resultaat is artikel 288 Fw ook inhoudelijk bekritiseerd. De kritiek op de bepalingen van artikel 288 Fw heeft zich vooral toegespitst op de toets op de goede trouw uit lid 1 sub b en de tienjaarstermijn uit lid 2 sub d. De toetsing op goede trouw blijkt door rechters verschillend uitgevoerd te worden: niet alleen omdat het begrip goede trouw een open norm is, maar ook omdat er verschil van mening is over de voorspellende waarde van een gebrek aan goede trouw voor de manier waarop een schuldenaar zich zal gedragen tijdens de schuldsanering. Ook de toetsing van de tienjaarstermijn wordt verschillend ingevuld. Er zijn rechters die tegen de bewoording van artikel 288 lid 2 sub d Fw in schuldenaren toch toelaten tot de regeling, terwijl de HR vasthoudt aan de letter van de wet en geen uitzonderingen wenst te maken. Deze verschillen in interpretatie van artikel 288 Fw hebben geleid tot opmerkingen van sommige juristen en schuldhulpverleners dat dit heeft geleid tot rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid voor schuldenaren.

Ik ben van mening dat de vraag hoe een schuldenaar aan zijn schulden is gekomen alleen van belang is als de oorzaak van het ontstaan van zijn schulden nog steeds aanwezig is. De toetsing hierop wordt echter al ondervangen door artikel 288 lid 1 sub c Fw, de eis dat aannemelijk is dat de schuldenaar de Wsnp-verplichtingen zal nakomen. Iemand met schulden die in staat en bereid is het strenge regime van de schuldsanering in te gaan is er mijns inziens klaar voor en moet als te goeder trouw worden beschouwd, tenzij het tegendeel wordt bewezen.

In hoofdstuk 5 zal ik laten zien dat 'klaar zijn voor' de schuldsanering vooral teruggrijpt naar artikel 288 lid 1 sub c Fw en in de praktijk neerkomt op (I) het aantoonbaar onder controle hebben van de problemen waardoor de schulden zijn ontstaan en (II) de bereidheid hebben te werken om zoveel mogelijk baten te verwerven voor de schuldeisers tijdens de uitvoering van het saneringstraject. Tevens onderzoek ik of er andere manieren zijn om de toegang tot de Wsnp te reguleren, die er wellicht beter in slagen de toegang tot de schuldsanering te beperken tot schuldenaren die er klaar voor zijn.



## Hoofdstuk 5 Alternatieven voor artikel 288 Fw

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk start met een uiteenzetting van wat de wetgever heeft bedoeld met ‘klaar zijn voor’ de schuldsanering en hoe hiermee in de praktijk wordt omgegaan. Daarna bespreek ik een aantal alternatieve manieren om de toetreding tot de Wsnp te regelen. Achtereenvolgens komen aan de orde voorstellen van de Commissie Schone Lei II, de Commissie Kortmann, Verschoof, Van der Weide, Jungmann en Noordam. Na een afweging van de alternatieven beschrijf ik mijn voorkeursalternatief, toetreding tot de Wsnp via de gemeenten, en geef ik aan waarom ik denk dat dit alternatief beter in staat is de schuldsanering te beperken tot wie er ‘klaar voor is’.

### 5.2 ‘Klaar zijn voor’ de schuldsanering

#### 5.2.1 De wetgever

Bij de behandeling van het voorstel voor herziening van de schuldsanering in de Tweede Kamer vroeg zowel het CDA als de PvdA zich af wat de regering precies bedoelde met ‘er klaar voor zijn’.<sup>166</sup> De Minister van Justitie omschreef wat de regering voor ogen had. “Een schuldenaar ‘is er klaar voor’ als er een gereede kans aanwezig is dat hij de regeling met succes zal doorlopen – dat wil zeggen dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de schuldenaar zich aan zijn verplichtingen zal kunnen en willen houden – en dat niet de vrees bestaat dat hij na afloop van de schuldsanering binnen afzienbare tijd opnieuw in een uitzichtloze schuldsituatie terecht zal komen. Dat betekent dat hij zich bewust moet zijn van de oorzaken van het ontstaan en onbetaald laten van zijn schulden.”<sup>167</sup>

De omschrijving die de minister gaf van wat ‘er klaar voor zijn’ inhoudt is vrij ruim. Opmerkelijk is wel dat in zijn beschrijving het begrip ‘goede trouw’ niet terugkomt. Blijkbaar gaat het in de kern

---

<sup>166</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 942, nr. 6, p. 11-14.

<sup>167</sup> *Kamerstukken II 2005/06*, 29 942, nr. 7, p. 22.

om twee punten: een schuldenaar moet laten zien dat hij zich aan de verplichtingen van de saneringsregeling kan en wil houden, en hij moet zich bewust zijn van de oorzaak van zijn schulden zodat hij niet na afloop van de schuldsanering weer in een problematische schuldsituatie komt. In artikel 288 Fw is dit eerste punt in lid 1 sub c verwoord met: "... dat de schuldenaar de uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen naar behoren zal nakomen en zich zal inspannen zoveel mogelijk baten voor de boedel te verwerven." Het tweede punt wordt niet expliciet geadresseerd in artikel 288. Lid 3 lijkt hieraan te refereren: "... indien 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." Lid 3 is echter alleen van toepassing als er sprake is van een gebrek aan goede trouw of schulden uit misdrijven. Hier wreekt zich naar mijn mening de toevoeging, achteraf en onder tijdsdruk, van lid 3, waardoor de samenhang met de rest van artikel 288 Fw onder druk is komen te staan.

## 5.2.2 De Recofa-richtlijnen

Het procesreglement van de Recofa-richtlijnen gaat in bijlage IV vrij uitgebreid en concreet in op de beoordelingscriteria voor artikel 288 lid 1 sub c Fw.<sup>168</sup> Naast de uitleg van de goede trouw in artikel 5.4.4 gaan de overige artikelen in op hoe de rechter kan toetsen wie 'klaar is voor' de schuldsanering. In artikel 5.4.1 wordt de eis gesteld dat de schuldenaar de Nederlandse taal genoeg beheerst om te voldoen aan de verplichtingen van de saneringsregeling.<sup>169</sup> De artikelen 5.4.2 en 5.4.3 gaan in op schuldenaren met verslavingsproblemen dan wel psychosociale problemen.<sup>170</sup> Artikel 5.4.5 verwijst expliciet naar lid 1 sub c, maar is nogal wonderlijk geformuleerd, namelijk dat in beginsel geen sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 288

---

<sup>168</sup> Bijlage IV van het Procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken, tweede versie 1 januari 2013, <http://www.rechtspraak.nl> (zoek op 'procesreglement insolventiezaken').

<sup>169</sup> Artikel 5.4.1 luidt: "Indien de verzoeker zelf de Nederlandse taal niet of niet voldoende beheerst om de verplichtingen van de schuldsaneringsregeling te kunnen naleven, wordt hij slechts toegelaten tot de schuldsaneringsregeling indien hij zich heeft voorzien van hulp bij vertaling van correspondentie."

<sup>170</sup> Artikel 5.4.2 luidt: "Een verzoeker met verslavingsproblemen wordt in beginsel alleen toegelaten tot de schuldsaneringsregeling, indien aannemelijk is dat de verslaving al enige tijd onder controle is, in die zin dat de verzoeker al enige tijd geen drugs of alcohol meer gebruikt en/of al enige tijd niet meer gokt. De periode waarover de verslaving onder controle dient te zijn bedraagt in beginsel één jaar. Deze periode kan korter of langer zijn afhankelijk van, onder meer, de ernst en de duur van de verslaving. Dat de verslaving onder controle is, dient te worden bevestigd door een hulpverlener of door een hulpverlenende instantie.". Artikel 5.4.3 luidt: "Een verzoeker met psychosociale problemen wordt in beginsel alleen toegelaten tot de schuldsaneringsregeling, indien aannemelijk is dat deze problemen al enige tijd beheersbaar zijn, in die zin dat de verzoeker zich in maatschappelijk opzicht staande weet te houden en voldoende hulp of een voldoende sociaal vangnet aanwezig is. Dat de psychosociale problemen beheersbaar zijn, dient te worden bevestigd door een hulpverlener of door een hulpverlenende instantie."

lid 1 sub c Fw wanneer een schuldenaar geen verblijfsvergunning of geen bron van inkomsten heeft.<sup>171</sup> Het ontberen van een bron van inkomsten zou echter, mits dit niet een eigen keuze van de schuldenaar is, geen reden moeten zijn iemand te weren uit de schuldsanering. Artikel 288 lid 4 Fw geeft immers aan dat de toegang tot de schuldsanering niet mag worden geweigerd uitsluitend op grond van het feit dat er geen of onvoldoende vooruitzicht is op zelfs maar gedeeltelijke betaling van de schuldeisers. Naar de letter van de wet zou dit voor iedereen moeten gelden, maar de rechter gaat ervan uit dat, om te voldoen aan de vereisten van lid 1 sub c, de toegang tot de arbeidsmarkt niet geblokkeerd mag zijn door het ontbreken van een verblijfsvergunning.<sup>172</sup> In paragraaf 5.2.3 zullen we zien dat de rechter bij andere schuldenaren het ontbreken van een bron van inkomsten beoordeelt op basis van de bereidheid van een schuldenaar om inkomsten te verwerven.

Tezamen operationaliseren deze artikelen de twee kernpunten van de omschrijving ‘er klaar voor zijn’. Heeft een schuldenaar de oorzaak van zijn schuldproblemen aantoonbaar onder controle en is hij de Nederlandse taal voldoende machtig, dan mag worden aangenomen dat hij in staat is te voldoen aan de verplichtingen van de schuldsanering en niet direct zal terugvallen in dezelfde schuldproblematiek na afloop van de saneringsperiode. Dat is echter niet voldoende: ook moet een schuldenaar aantoonbaar bereid zijn te voldoen aan de saneringsverplichtingen. Hier komt artikel 5.4.5 aan de orde: in hoeverre heeft de schuldenaar een bron van inkomsten (of is hij bereid een bron van inkomsten te verkrijgen)? Hoe bepaalt de rechter in de praktijk wanneer iemand ‘klaar is voor’ de schuldsanering?

### 5.2.3 De jurisprudentie

Een kleine steekproef onder gepubliceerde uitspraken met verwijzing naar artikel 288 lid 1 sub c Fw laat zien dat de uitspraken van rechters te verdelen zijn in vier categorieën:

- a. problemen met de Nederlandse taal
- b. verslavingsproblematiek
- c. psychosociale problematiek

---

<sup>171</sup> Artikel 5.4.5 luidt: “Van een situatie als bedoeld in artikel 288, eerste lid, aanhef en onder c Fw is in beginsel geen sprake, indien de verzoeker geen verblijfsvergunning of geen bron van inkomsten heeft.”.

<sup>172</sup> Zie bijvoorbeeld Rb. Alkmaar 30 augustus 2001, ECLI:NL:RBALK:2001:AF0038 en Hof Amsterdam 19 december 2006, ECLI:NL:GHAMS:2006:BA2999.

d. geen werk of aantoonbare sollicitaties naar werk.<sup>173</sup>

Deze categorieën vinden hun weerslag in bijlage IV van het procesreglement van de Recofa-richtlijnen. Bij een aantal uitspraken is sprake van meer dan een categorie (bijvoorbeeld een probleem met de Nederlandse taal, gekoppeld aan psychosociale problemen) en bij de meeste uitspraken is naast een van deze vier categorieën ook sprake van een gebrek aan goede trouw. In de volgende alinea bespreek ik kort de resultaten van het (beperkte) onderzoek.

Ad a: problemen met de Nederlandse taal. Als blijkt dat iemand de Nederlandse taal niet goed beheerst, wordt een afweging gemaakt of dit betekent dat men hierdoor onvoldoende in staat is te solliciteren of een goede financiële administratie bij te houden. Van belang hierbij is of de schuldenaar structureel genoeg hulp heeft om dit gebrek aan taalbeheersing te compenseren.<sup>174</sup> Opvallend is dat de richtlijnen suggereren dat het vooral gaat om het begrijpen van de correspondentie over de verplichtingen van de regeling, terwijl in de praktijk de nadruk vooral ligt bij de mogelijkheid een inkomen te verwerven. De rechter accepteert niet dat schuldenaren zich verschuilen achter een gebrek aan Nederlandse taal om niet te hoeven solliciteren.<sup>175</sup>

Ad b: verslavingsproblematiek en ad c: psychosociale problematiek. Bij schulden die ontstaan zijn uit verslavingsproblemen of psychosociale problemen kijkt de rechter niet alleen of deze problemen op het moment van de aanvraag onder controle zijn, maar ook of er sprake is van professionele hulpverlening en of de oplossing van de problematiek voldoende bestendig lijkt.<sup>176</sup> Vaak wordt, vooral door het hof 's-Hertogenbosch, rechtstreeks verwezen naar het procesreglement van de Recofa-richtlijnen.<sup>177</sup>

Ad d: geen werk of aantoonbare sollicitaties naar werk. Toont een schuldenaar zich niet gemotiveerd om te werken dan wijst de rechter hem af voor de schuldsanering. Ook als de schuldenaar wel aangeeft te willen werken, maar niet kan laten zien dat hij pogingen heeft

---

<sup>173</sup> Gezocht via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) op 20 november 2015 met als zoekargument uitspraken na 1-1-2008, rechtsgebied insolventierecht en zoekterm '288 lid 1 sub c'.

<sup>174</sup> Parket bij de HR 25 juli 2014, ECLI:NL:PHR:2014:1863 (noot Timmerman); Hof 's-Hertogenbosch 16 april 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:1419; HR 14 februari 2014, ECLI:NL:HR:2014:331; parket bij de HR 14 december 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BY6143.

<sup>175</sup> Hof 's-Hertogenbosch 9 juli 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:2619; parket bij de HR 12 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013:121.

<sup>176</sup> Hof 's-Hertogenbosch 3 juli 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BD6865; parket bij de HR 14 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013:29; parket bij de HR 17 januari 2014, ECLI:NL:PHR:2014:14.

<sup>177</sup> Hof 's-Hertogenbosch 29 oktober 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:4412; Hof 's-Hertogenbosch 29 oktober 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:4410; Hof 's-Hertogenbosch 22 oktober 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:4314; Hof 's-Hertogenbosch 25 juni 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:2386; parket bij de HR 14 december 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BY6143.

ondernomen te solliciteren, wordt dit opgevat als niet gemotiveerd om te werken.<sup>178</sup> Belangrijke kanttekening hierbij is dat het moet gaan om de bereidheid te werken, niet de mogelijkheid te werken. Vaak wordt gerefereerd aan het ontbreken van een verklaring van een arts waaruit zou moeten blijken dat de schuldenaar niet in staat is te werken. In 2007 heeft de Hoge Raad expliciet uitgesproken dat de schuldenaar een inspanningsverplichting heeft zoveel mogelijk baten te generen voor zijn schuldeisers, geen resultaatverplichting. Het ging hier om een schuldenaar die doofstom en ongeletterd was, en de Nederlandse taal niet beheerste. De Hoge Raad merkte op dat: "... tekortkomingen van de schuldenaar bij de nakoming van de schuldsanering buiten beschouwing blijven voor zover zij de schuldenaar niet kunnen worden toegerekend."<sup>179</sup> De bewoording van artikel 5.4.5 is dus iets te summier en wordt, zo blijkt uit de jurisprudentie, door rechters zo opgevat dat alleen iemand die niet wil werken in beginsel niet in aanmerking komt voor schuldsanering.

#### 5.2.4 Conclusie

Uit de jurisprudentie blijkt, vaak met een expliciete verwijzing naar bijlage IV van het procesreglement van de Recofa-richtlijnen, dat of een schuldenaar 'klaar is voor' de schuldsanering in de praktijk neerkomt op (I) het aantoonbaar onder controle hebben van de problemen waardoor de schulden zijn ontstaan en (II) de bereidheid hebben te werken om zoveel mogelijk baten te verwerven voor de schuldeisers tijdens de uitvoering van het saneringstraject. In tegenstelling tot wat artikel 5.4.5 van bijlage IV van het procesreglement van de Recofa-richtlijnen lijkt te suggereren gaat het hierbij uitsluitend om de bereidheid van de schuldenaar om werk te accepteren. Is een schuldenaar aantoonbaar niet in staat baten te verwerven, dan mag hem volgens de Hoge Raad niet de toegang tot de schuldsanering worden geweigerd. Dit sluit aan bij hoe de wetgever kijkt naar 'klaar zijn voor' de schuldsanering, namelijk dat een schuldenaar moet laten zien dat hij zich aan de verplichtingen van de saneringsregeling kan en wil houden, en dat hij zich bewust moet zijn van de oorzaak van zijn schulden zodat hij niet na afloop van de schuldsanering weer in een problematische schuldsituatie komt.

---

<sup>178</sup> Rb. 's-Gravenhage 7 januari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BY8406; Hof 's-Hertogenbosch 17 september 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:3647; Hof 's-Hertogenbosch 10 september 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:3549; parket bij de HR 12 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013:121; Hof 's-Hertogenbosch 9 juli 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:2619.

<sup>179</sup> HR 13 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ8174.

## 5.3 Alternatieven toetreding Wsnp

### 5.3.1 Inleiding

In de loop der jaren zijn verschillende alternatieven aangedragen voor de uitvoering van de wettelijke schuldsanering. Hieronder beschrijf ik een aantal van de belangrijkste voorstellen, voor zover ze betrekking hebben op de regulering van de toetreding tot de wettelijke schuldsanering.

### 5.3.2 De Commissie Schone Lei II en de Commissie Kortmann

De Commissie Schone Lei II kreeg in 2003 de opdracht advies uit te brengen over hoe de toegang tot de Wsnp substantieel beperkt kon worden.<sup>180</sup> Zoals eerder vermeld kwam de commissie met een aantal praktische adviezen, maar had zij ook ideeën over een fundamenteel andere opzet van de Wsnp die doorgeschoven werden naar de Commissie Kortmann.<sup>181</sup> Aan de Commissie Kortmann werd als voorstel ter overweging meegegeven dat de schuldenaar zelf zijn faillissement bij de rechter aanvraagt. De rechter toetst uitsluitend of er inderdaad sprake is van een onvermogen tot voldoening van schulden en spreekt het faillissement uit. Werkt de schuldenaar mee met het verwerven van zoveel mogelijk baten voor zijn schuldeisers en maakt hij geen nieuwe schulden, dan vindt aan het einde van het traject een evaluatie plaats waarbij ook de mening van de schuldeisers over het verloop van het traject gehoord wordt. Op basis van deze evaluatie kan de schuldenaar een schone lei verwerven. De toetreding tot de schuldsanering is hiermee ‘moreel neutraal’: er vindt geen toetsing plaats op hoe de schulden tot stand zijn gekomen. Daarnaast hoeft de rechter minder tijd te besteden aan een toetsing voorafgaande aan de toetreding tot de schuldsanering.<sup>182</sup>

De Commissie Kortmann presenteerde eind 2007 aan de Minister van Justitie een voorontwerp voor een nieuwe insolventiewet, met als een van de onderdelen een paragraaf over een schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen.<sup>183</sup> De Commissie Kortmann was van mening

---

<sup>180</sup> *Kamerstukken II 2002/03*, 28 258, nr. 6, p. 2.

<sup>181</sup> Zie de bijlage advies Commissie Schone Lei II, 27 november 2003, p. 2-3.

<sup>182</sup> Zie de bijlage advies Commissie Schone Lei II, 27 november 2003, p. 2-3. Zie ook *Kamerstukken II 2004/05*, 29 942, nr. 3, p. 9.

<sup>183</sup> Voorontwerp Commissie Kortmann 2007.

dat de schuldsaneringsprocedure kon opgaan in de door haar voorgestelde uniforme insolventieprocedure waarbij, in navolging van de voorstellen van de Commissie Schone Lei II, de schuldenaar zonder toets op de goede trouw toegelaten zou worden. Het oordeel of een schone lei toegekend kon worden zou plaatsvinden na afloop van de insolventie.<sup>184</sup> Voor de rechter zou een toets achteraf op goede trouw minder tijd kosten, makkelijker uit te voeren zijn en leiden tot een beter gefundeerd oordeel.<sup>185</sup> Het Voorontwerp Insolventiewet heeft vier jaar op de plank gelegen, waarna de Minister van Justitie in antwoord op vragen uit de Tweede Kamer liet weten dat hij geen aanleiding zag voor een dergelijke integrale herziening van de Faillissementswet.<sup>186</sup>

### 5.3.3 Verschoof en Van der Weide

Verschoof, lid van de Commissie Schone Lei II, zette in 2004 in een artikel uiteen waarom hij het niet eens was met het standpunt van de commissie inzake de rol van de rechter in het saneringsproces.<sup>187</sup> De commissie was van mening dat het beperken van de eigendomsrechten van schuldeisers door het verstrekken van een schone lei aan de schuldenaar niet aan gemeentelijke ambtenaren of maatschappelijk werkers kon worden overgelaten, maar een taak van de rechter moest blijven. Daarnaast was rechterlijke controle vereist voor de juridisch ingewikkelde verdelingsvraagstukken tussen schuldeisers onderling.<sup>188</sup> Verschoof vond dat dit rechterlijke toezicht een 'rechtspolitieke keuze' is, dat er dus ook een andere keuze gemaakt kan worden en gaf de Commissie Kortmann mee de rechterlijke bemoeienis terug te brengen tot de liquidatie, aflossingscapaciteit, uitdeling en het verstrekken van de schone lei.<sup>189</sup>

Een stap verder ging Van der Weide, in zijn artikel "Haal de Wsnp weg bij de rechtbank". Volgens hem passen de activiteiten van het saneringstraject niet bij de rol en taken van de rechter en kan de saneringsregeling beter als een bestuursrechtelijk traject worden opgezet, waarbij het normale bezwaar en beroep op de bestuursrechter ingezet wordt bij geschillen tussen schuldenaar en gemeente. Voordeel hierbij is ook dat de gemeente met een

---

<sup>184</sup> Commissie Kortmann 2007, toelichting Voortontwerp, p. 16-18.

<sup>185</sup> Commissie Kortmann 2007, toelichting Voortontwerp, p. 145.

<sup>186</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, Aangangsel nr. 1014, p. 1.

<sup>187</sup> Verschoof 2004, p. 48.

<sup>188</sup> Zie de bijlage advies Commissie Schone Lei II, 27 november 2003, p. 4.

<sup>189</sup> Verschoof 2004, p. 48.

bestuursrechtelijk traject meer belang heeft bij een succesvolle buitengerechtelijke oplossing en daar meer inspanning voor zal verrichten.<sup>190</sup>

#### 5.3.4 Jungmann en Noordam

Jungmann heeft in 2006 een proefschrift geschreven over de effecten van de invoering van de Wsnp op het buitengerechtelijke traject. Haar conclusie was dat de invoering van de Wsnp een daling van het slagingspercentage van het buitengerechtelijke traject heeft teweeggebracht doordat crediteuren het wettelijke traject aantrekkelijker vonden en minder bereid bleken mee te werken aan een minnelijke oplossing van de schuldproblematiek.<sup>191</sup> Jungmann droeg verschillende mogelijkheden aan om het buitengerechtelijke traject te versterken, maar gaf daarnaast de suggestie om een einde te maken aan de problematische afstemming tussen het gerechtelijke en buitengerechtelijke traject door de twee trajecten samen te voegen tot één integrale schuldenregeling. De regie van deze regeling zou in handen moeten worden gegeven van gerechtsdeurwaarders.<sup>192</sup>

Noordam zag geen toegevoegde waarde bij de door Jungmann bepleite centrale rol voor gerechtsdeurwaarders in de uitvoering van de schuldenregeling.<sup>193</sup> Hij was van mening dat deurwaarders niet toegerust zijn voor de maatschappelijke begeleiding van schuldenaren, maar was een voorstander van de Gemeentelijke Kredietbank (GKB) als spil in de wettelijke schuldsanering. De GKB speelt al een belangrijke rol in het buitengerechtelijke traject, en zou dezelfde rol ook in het wettelijke traject kunnen spelen in plaats van de rechter. De GKB zou de toelating tot de wettelijke regeling moeten regelen, zonder een toetsing op de goede trouw van de schuldenaar, omdat een toetsing van het gedrag van de schuldenaar in het verleden van minder belang is dan zijn gedrag in het heden: heeft de schuldenaar de oorzaken van zijn schulden onder controle en kan hij in de toekomst weer aan zijn verplichtingen voldoen.<sup>194</sup>

---

<sup>190</sup> Van der Weide 2004, p. 129-131.

<sup>191</sup> Jungmann 2006, p. 166-168.

<sup>192</sup> Jungmann 2006, p. 174-177. Zie ook Jungmann e.a. 2014, p. 70.

<sup>193</sup> Noordam 2008, p. 360.

<sup>194</sup> Noordam 2008, p. 359-364 en p. 377.



## 5.4 Bespreking alternatieven

### 5.4.1 Verschillen en overeenkomsten alternatieven

De aangehaalde alternatieven verschillen op wezenlijke punten, maar hebben als gemeenschappelijke noemer de beperking van de inzet van de rechterlijke macht in de saneringsprocedure.

De verschillen tussen de alternatieven liggen vooral op het vlak van hoeveel taken er bij de rechterlijke macht weggehaald worden en door wie die taken worden overgenomen. De Commissie Schone Lei II wilde alleen de evaluatie van het gedrag van de schuldenaar bij aanvang van de schuldsanering schrappen, maar vond de uitvoering van de sanering een taak waar de rechter niet bij gemist kon worden. Verschoof was het hier niet mee eens, noemde dit een 'rechtspolitieke keuze' en vond dat de taak van de rechter beperkt zou moeten blijven tot het bepalen van de aflossingscapaciteit en het uitdelen van de schone lei. Jungmann wilde vooral de uitvoering van de regeling in handen leggen van gerechtsdeurwaarders, terwijl Van der Weide en Noordam de meest vergaande alternatieven aandroegen: het geheel weghalen van de regeling bij de rechter. Van der Weide schoof de regeling door naar de gemeente, Noordam naar de GKB. Daarbij was Noordam van mening dat met name de toets op de goede trouw niet correspondeert met de doelstellingen van de Wsnp.

### 5.4.2 Afweging alternatieven

De Commissie Schone Lei II wilde een 'moreel neutrale' toegang tot de schuldsanering, waarbij pas aan het einde van de looptijd van de regeling de toets op goede trouw zou plaatsvinden. Voordeel hiervan is dat de rechter aan het einde van het traject veel betere en meer betrouwbare informatie heeft over het gedrag van de schuldenaar, en dus met minder inspanning tot een beter oordeel kan komen. Waarschijnlijk zouden hiermee ook de grote verschillen in de toelatingspercentages tussen rechtbanken aanzienlijk verminderen, omdat rechters geen oordeel hoeven te vormen voorafgaand aan het saneringstraject op basis van hun eigen inschattingen, maar pas achteraf op basis van de feiten. Ook Noordam ging uit van een neutrale toegang tot de schuldsanering. Ik ben een voorstander van de manier waarop de

Commissie Schone Lei II en Noordam kijken naar de toelatingsvereisten voor de schuldsanering: niet het verleden van een schuldenaar is van belang bij de beslissing of iemand toegang kan krijgen tot de schuldsanering, maar hoe hij zich gedraagt tijdens de uitvoering van de regeling. Is de schuldenaar in staat schuldenvrij te blijven, en bereid zoveel mogelijk baten voor zijn schuldeisers te genereren tijdens de uitvoering van het saneringstraject, dan zou hij toegang moeten krijgen tot de schuldsanering. Dit sluit nauw aan bij de bedoeling van de wetgever wat betreft het begrip 'klaar zijn voor' de schuldsanering.

De Commissie Schone Lei II hield vast aan de rechterlijke toetsing bij de uitvoering van de saneringsregeling. Het beperken van de eigendomsrechten van schuldeisers door het verstrekken van een schone lei aan de schuldenaar kon volgens de commissie niet aan gemeentelijke ambtenaren of maatschappelijk werkers worden overgelaten.<sup>195</sup> Ik ben het met Verschoof eens dat er geen harde reden is om een rechterlijke ingangstoets te eisen bij de schuldsanering, en denk dat deze ingangstoets als bestuursrechtelijk traject in te richten is, zoals Van der Weide voorstelt.<sup>196</sup> Zou een schuldeiser menen dat het nog mogelijk is dat de schuldenaar zijn schuld (deels) aflost, dan staat bezwaar en beroep open tegen toelating tot de schuldsanering bij de bestuursrechter via de reguliere bezwaar- en beroepsprocedures van de Awb. De omvang van de aflossingscapaciteit zou wel door de rechter moeten worden vastgesteld, conform het voorstel van de Commissie Schone Lei II, evenals de vaststelling of de schuldenaar na afronding van het saneertraject in aanmerking komt voor een schone lei.

Zowel Noordam als Van der Weide haalt de Wsnp in zijn geheel bij de rechter weg. Noordam wil de inzet van de rechter tot een minimum terugbrengen omdat hij van mening is dat de GKB beter dan de rechtbank in staat is met andere instanties samen te werken voor het optimaal begeleiden van de schuldenaar.<sup>197</sup> Van der Weide vindt niet dat Wsnp-taken bij de rechterlijke taken passen en noemt als voordeel van een verschuiving van de taken naar de gemeenten het feit dat gemeenten dichter bij de burger staan. Daarnaast ontstaat bij gemeenten een groter belang zich hard te maken voor een succesvol buitengerechtelijk traject en worden de verschillende schuldhulpverleningstaken op een enkele plaats geconcentreerd.<sup>198</sup> Ik zou het voorstel van het beleggen van de Wsnp bij de GKB dan wel bij de gemeente willen beperken tot

---

<sup>195</sup> Zie de bijlage advies Commissie Schone Lei II, 27 november 2003, p. 4.

<sup>196</sup> Verschoof 2004, p. 48; Van der Weide 2004, p. 130.

<sup>197</sup> Noordam 2008, p. 378.

<sup>198</sup> Van der Weide 2004, p. 130.

de ingangstoets, en heb een sterke voorkeur voor belegging hiervan bij de gemeente, juist vanwege het argument van Van der Weide dat daarmee een concentratie plaatsvindt van meerdere schuldhulpverleningstaken. Deze concentratie van taken draagt bij aan een integrale aanpak van schuldhulpverlening, mede gezien het feit dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor maatschappelijke ondersteuning van hun burgers en het verstrekken van bijstandsuitkeringen. Het beleggen van de ingangstoets voor de schuldsanering bij de gemeente verandert verder niets aan de uitvoering van de wettelijke schuldsanering: de rechter wijst conform de huidige procedure een bewindvoerder toe aan de schuldenaar en bepaalt aan het einde van het saneringstraject of de schuldenaar in aanmerking komt voor een schone lei.

### 5.4.3 Voorkeursalternatief

De toegang tot de Wsnp zou naar mijn mening slechts beperkt moeten worden tot mensen waarvan aannemelijk is dat zij de procedure kunnen en willen doorlopen. Zij moeten in staat zijn tijdens het saneringstraject schuldenvrij te blijven en moeten proberen zoveel mogelijk baten te genereren om zoveel mogelijk van hun schulden af te lossen aan hun schuldeisers. Na afloop van het traject zijn zij in beginsel in staat een schuldenvrije toekomst op te bouwen. Hiermee wordt voldaan aan de wens van de wetgever om de schuldsanering te beperken tot schuldenaren die 'klaar zijn voor' de schuldsanering. De toelatingsvereisten en afwijzingsgronden van artikel 288 Fw zouden voor het grootste deel geschrapt kunnen worden. Wat overblijft is de toets of de schuldenaar niet onwillig, maar onmachtig is om zijn schulden af te lossen, en of hij in staat en bereid zal zijn te voldoen aan de verplichtingen van de schuldsaneringsregeling. Deze toets zou naar de gemeenten kunnen worden verschoven. Dit houdt in dat de bepalingen uit artikel 288 lid 1 aanhef en sub a en c toegevoegd dienen te worden aan de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Schuldhulpverlening door de gemeenten is breed en beperkt zich niet tot mensen die niet meer in staat zijn hun schulden af te lossen, maar voordat een gemeente kan besluiten een schuldenaar toe te laten tot de schuldsanering moet de schuldenaar aan deze twee vereisten voldoen.

De verschuiving van de ingangstoets voor de schuldsanering naar de gemeenten heeft effect op de tekst van de overige artikelen van de eerste afdeling van Titel III van de Faillissementswet. In

het kader van deze scriptie voert het te ver per artikel de wijzigingen vast te stellen, en heb ik me beperkt tot de bepalingen van artikel 288 die toegevoegd dienen te worden aan de Wgs.

Twintig jaar geleden was Huizink van mening dat er geen noodzaak was voor een wettelijke schuldsanering, maar dat schulden geregeld zouden moeten worden tussen schuldenaar en bijvoorbeeld de Volkskredietbank.<sup>199</sup> Tien jaar geleden schreef Van der Weide dat hij vond dat de Wsnp weggehaald moest worden bij de rechtbank. De suggestie van Noordam om de schuldsanering onder te brengen bij de GKB stamt uit 2008. Waarom zou er nu dan wel aanleiding zijn de toetreding tot de Wsnp anders te beleggen?

Het antwoord hierop ligt in de introductie in juli 2012 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), in combinatie met de recente decentralisatie van overheidstaken naar de gemeenten via de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Uitgangspunt bij deze decentralisaties is 'één gezin, één plan, één regisseur'.<sup>200</sup> Gemeenten hebben na de meest recente decentralisatieslag van januari 2015 praktisch het hele sociale domein onder hun hoede gekregen en zijn daarmee in staat dwarsverbanden te leggen tussen de verschillende gebieden en in te zetten op preventie. De wettelijke taak via de Wgs schuldhulpverlening te regelen voor alle inwoners biedt gemeenten een krachtige uitgangspunt om het schuldvraagstuk integraal aan te pakken. Niet onbelangrijk is daarnaast dat uit onderzoek blijkt dat met name gemeenten profiteren van het oplossen van schulden, vooral door bespaarde kosten op bijstandsuitkeringen. Onderzoek van Van Geuns toont aan dat de uitkeringsduur met vier tot twaalf maanden kan worden bekort wanneer iemand met een bijstandsuitkering wordt geholpen door een schuldhulpverlener.<sup>201</sup> De motivatie van gemeenten om de schuldenproblematiek voortvarend aan te pakken zou daarmee hoog moeten zijn.

In hoofdstuk 4 gaf ik aan dat de doelstelling van de wetgever, namelijk de toegang tot de wettelijke schuldsanering te beperken tot schuldenaren die 'er klaar voor zijn', niet bereikt is door de aanscherping in 2008 van artikel 288 Fw. Dit baseerde ik op het feit dat het aantal afwijzingen van verzoeken voor toetreding tot de Wsnp sterk is toegenomen, terwijl het

---

<sup>199</sup> Huizink 1995, p. 735.

<sup>200</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000, nr. 35, p. 2.

<sup>201</sup> Van Geuns e.a. 2011, p. 25-27.

percentage schuldenaren dat de regeling afsluit met een schone lei nauwelijks is gestegen. Daarnaast bleken er grote en structurele verschillen tussen rechtbanken in het percentage afwijzingen. Ik ben van mening dat genoemde doelstelling van de wetgever meer kans van slagen heeft wanneer de toegang tot de schuldsanering geheel door de gemeenten wordt geregeld. Gemeenten hoeven slechts te toetsen of de schuldenaar niet onwillig, maar onmachtig is om zijn schulden af te lossen, en of hij in staat en bereid zal zijn te voldoen aan de verplichtingen van de schuldsaneringsregeling. Deze toetsing kan worden gerealiseerd door artikel 288 lid 1 aanhef en sub a en c Fw onder te brengen in de Wgs.

Ik denk dat vooral het schrappen van de toets op de goede trouw, de belangrijkste reden voor het afwijzen van verzoeken tot toetreding, zal leiden tot een meer uniforme toets bij toetreding tot de schuldsanering. In hoofdstuk 4 heb ik laten zien dat sinds de invoering van de Wsnp de toets op de goede trouw niet eenduidig wordt toegepast, wat tot grote en structurele verschillen in afwijzingspercentages tussen rechtbanken heeft geleid. Een meer uniforme toets heeft een positief effect op de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van schuldenaren. Als rechters niet meer toetsen op goede trouw zouden de verschillen in afwijzingspercentages tussen rechters aanzienlijk verminderen, wat zou leiden tot meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor schuldenaren. Toch wil ik nog een stap verder gaan en pleit ik voor belegging van de (beperkte) ingangstoets tot de schuldsanering bij de gemeenten. Belangrijk voordeel van toetsing door de gemeenten is dat gemeenten de schuldproblematiek van schuldenaren integraal kunnen aanpakken en dat zij, meer dan rechtbanken, een zwaarwegend financieel belang hebben bij een structurele oplossing van de schulden van hun burgers. Een schuldenaar die afgewezen wordt voor schuldsanering, of die het traject zonder schone lei afsluit, blijft een probleemgeval voor de gemeente, die er daarom alles aan zou moeten doen om de juiste oplossing voor de schuldproblematiek van de schuldenaar te vinden.

## 5.5 Toetreding via de gemeenten

### 5.5.1 Inleiding

In deze paragraaf ga ik in op de achtergronden van de Wgs en de consequenties van een uitbreiding van de taken van de gemeenten met de toegangscontrole tot de wettelijke schuldsanering, uitmondend in een integrale schuldhulpverlening.

### 5.5.2 De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is ontstaan uit de wens van de regering om te komen tot een kwalitatief goed stelsel van schuldhulpverlening bestaande uit een sterk buitengerechtelijk traject, aangevuld met een wettelijk traject dat fungeert als vangnet.<sup>202</sup> In opdracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werd in 2008 een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening, waaruit bleek dat deze effectiviteit verbeterd zou kunnen worden door de buitengerechtelijke schuldhulpverlening als een wettelijke taak neer te leggen bij de gemeenten.<sup>203</sup> Deze wettelijke taak past bij de afspraken tussen rijk en gemeenten: een bevordering van decentralisatie en een versterking van de gemeentelijke autonomie.<sup>204</sup> Van belang bij het wettelijke kader van de gemeentelijke schuldhulpverlening is het integrale karakter van schuldhulpverlening en de regierol daarbij van gemeenten. Daarnaast moet deze integrale schuldhulpverlening toegesneden zijn op de individuele schuldenaar en moet er maatwerk worden geboden.<sup>205</sup> Uitgangspunt voor de regering was daarnaast dat de schuldhulpverlening van gemeenten breed toegankelijk moet zijn en geen groepen op voorhand worden uitgesloten.<sup>206</sup> De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid merkte hierbij op: “Zonder afbreuk te willen doen aan de bevoegdheid van college van B en W hecht de regering eraan op te merken dat het bij de afweging in individuele gevallen van belang is om niet zo zeer naar het verleden te kijken, maar te kijken wat er in de toekomst mogelijk is. Het gaat er immers om de kansen op participatie te

<sup>202</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 24 515, nr. 140, p. 3.

<sup>203</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 24 515, nr. 140, p. 3-4; zie ook de bijlage met het rapport: Schulden? De gemeente helpt!

<sup>204</sup> *Kamerstukken II 2009/10*, 32 291, nr. 3, p. 6.

<sup>205</sup> NVVK 2012, p. 4 en 8.

<sup>206</sup> *Kamerstukken II 2009/10*, 32 291, nr. 3, p. 6-8.

vergroten of de problemen van een natuurlijke persoon of van de gemeente, bijvoorbeeld ingeval iemand dakloos is, te verminderen.”<sup>207</sup>

### 5.5.3 Integrale schuldhulpverlening

In 2001 rapporteerde de WODC dat de integratie van de wettelijke schuldsanering met de buitengerechtelijke schuldhulpverlening onvoldoende aandacht kreeg en dat dit consequenties had voor de duurzaamheid van de schone lei.<sup>208</sup> Om te zorgen voor een duurzame oplossing voor schuldenaren moesten de oorzaken van de problematische schuldsituaties voorafgaand aan de wettelijke schuldsanering onderzocht zijn en moest hulpverlening gestart zijn, eventueel zelfs doorlopend tot na de schuldsanering.<sup>209</sup> Uit recent onderzoek blijkt dat bij mensen die de schuldsanering afgerond hebben een sterke behoefte bestaat aan hulpverlening: iemand met wie problemen kunnen worden doorgesproken om ook na de schuldsanering de financiële situatie op orde te houden.<sup>210</sup> Het is dus blijkbaar van belang zowel voorafgaand aan de schuldsanering als na afloop ervan een vorm van hulpverlening te bieden aan (ex)schuldenaren. Dat is een rol die past bij de wettelijke taak van de gemeente op het gebied van integrale schuldhulpverlening. De Nationale ombudsman adviseert, in zijn rapport over hoe de overheid omgaat met burgers die schulden hebben bij de overheid, om gemeenten een regiefunctie te geven om te voorkomen dat mensen financieel ontsporen. Gemeenten zijn het beste toegerust voor deze regiefunctie, omdat zij een steeds belangrijker taak hebben gekregen op het gebied van werk, inkomen en schulden.<sup>211</sup> Daarnaast kunnen andere problemen van de schuldenaar aangepakt worden, die vaak aan de basis staan van de schuldproblematiek: verslaving, laaggeletterdheid, werkloosheid, gebrek aan sociale vaardigheden.<sup>212</sup>

Gemeenten hebben veel discretionaire ruimten om schuldhulpverlening in te richten.<sup>213</sup> Dat is een bewuste keuze van de wetgever geweest.<sup>214</sup> Onderzoek uit 2014 onder zestig gemeenten

---

<sup>207</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 9-10; zie ook NVVK 2012, p. 14.

<sup>208</sup> *Kamerstukken II* 2001/02, 28 258, nr. 1, p. 2.

<sup>209</sup> *Kamerstukken II* 2001/02, 28 258, nr. 1, p. 11.

<sup>210</sup> Monitor Wsnp 2015, p. 97-99.

<sup>211</sup> Van der Vlugt, Van den Berg & Van Steenberghe 2013, p. 23.

<sup>212</sup> Jungmann e.a. 2012a, p. 10-11; Madern 2014, p. 20.

<sup>213</sup> Stavenuiter & Nederland 2014, p. 13.

<sup>214</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 3.

uitgevoerd door Stavenuiter en Nederland laat dan ook zien dat er een grote verscheidenheid is in de manier waarop gemeenten schuldhulpverlening uitvoeren. Er zijn echter ook grote overeenkomsten in de manier waarop gemeenten met schuldhulpverlening omgaan. Zo heeft het overgrote deel van de gemeenten de intentie om schuldhulpverlening binnen het totale sociale domein te leggen en te koppelen aan de drie grote decentralisaties participatie, jeugdzorg en Wmo.<sup>215</sup> Veel gemeenten hanteren een brede definitie van integrale schuldhulpverlening. “Als gedrag of achterliggende problematiek de oorzaak is van de schuldsituatie dan ligt de sleutel voor de oplossing ook in die hoek. Een integrale aanpak voorkomt dat iemand tussen de wal en het schip valt. Een schuldenaar die niet regelbaar is, raakt niet buiten beeld.”<sup>216</sup> De onderzoekers geven aan dat er door een aantal gemeenten al interessante samenwerkingsverbanden zijn ontwikkeld met bijvoorbeeld woningbouwcoöperaties, politie en verslavingszorg.<sup>217</sup> Wat goed gaat bij de gemeenten is dat zij oog hebben voor de integrale aanpak van de schuldproblematiek en de aansluiting bij het brede maatschappelijke domein. Daarnaast hebben ze zicht op wie er toegang krijgt tot de schuldhulpverlening, wie er niet thuis hoort omdat er andere problemen spelen en aan wie andersoortige hulpverlening zou moeten worden geboden. Een aantal gemeenten is van mening dat hierdoor minder mensen terechtkomen in de Wsnp, omdat er andere (betere) oplossingen worden aangeboden.<sup>218</sup> Ook worden er nieuwe inzichten getest in de gemeentelijke praktijk om een zo goed mogelijke combinatie van curatieve en preventieve hulp te bieden. Richtten aanvankelijk gemeenten zich bijna uitsluitend op het schuldenvrij maken van de schuldenaar, nu is men er meer van doordrongen dat een schuldenvrije toekomst voor lang niet alle schuldenaren mogelijk is.<sup>219</sup> Zo richten de gemeenten Amersfoort en Leusden zich meer op de differentiatie van het hulpaanbod op basis van het individuele profiel van de schuldenaar, dan op een standaard aanpak gericht op het schuldenvrij maken van schuldenaren.<sup>220</sup>

Integrale schuldhulpverlening moet vooral gericht zijn op preventieve hulp. Zijn er onoplosbare schulden die niet opgelost kunnen worden in overleg met de betrokken schuldeisers dan resteert als laatste hulpmiddel de wettelijke schuldsanering. Hiervoor zou de Wgs moeten worden uitgebreid met de bepalingen uit artikel 288 lid 1 aanhef en sub a en c Fw, zodat de gemeenten

---

<sup>215</sup> Stavenuiter & Nederland 2014, p. 7-11 en p. 55.

<sup>216</sup> Stavenuiter & Nederland 2014, p. 18.

<sup>217</sup> Stavenuiter & Nederland 2014, p. 47-49 en p. 58.

<sup>218</sup> Stavenuiter & Nederland 2014, p. 63-65.

<sup>219</sup> Jungmann e.a. 2012b, p. 37.

<sup>220</sup> Kroon 2013, p. 15-16.



zelf de toegangstoets kunnen uitvoeren voor de wettelijke schuldsanering. Daarnaast blijft het van belang dat de gemeente toetst of de schuldenaar niet al een in schuldsaneringstraject zit (artikel 288 lid 2 aanhef en sub a) en blijft de bepaling uit lid 4 van toepassing, namelijk dat toegang tot de schuldsanering niet kan worden geweigerd uitsluitend op grond van het feit dat de schuldenaar niet in staat is zijn schulden af te lossen. De resultaten van de toegangstoets worden vastgelegd in de artikel 285-verklaring, de verklaring dat er geen reële mogelijkheden zijn tot een buitengerechtigde schuldenregeling te komen. De rechter speelt verder geen rol meer in een toegangstoets, maar accepteert de schuldenaar in de wettelijke schuldsaneringsregeling op basis van de artikel 285-verklaring. Dit is slechts anders als een schuldeiser via een reguliere bezwaar- en beroepsprocedure de beslissing van de gemeente een schuldenaar toe te laten tot de wettelijke schuldsanering aanvecht bij de bestuursrechter. Na toetreding van de schuldenaar tot de wettelijke schuldsanering wordt in mijn voorstel de huidige wettelijke schuldsanering doorlopen, compleet met de rechterlijke rol in het bepalen van de afloscapaciteit, het toewijzen van een bewindvoerder en het al dan niet toekennen van de schone lei aan het einde van de schuldsanering.

#### 5.5.4 Conclusie

Ik ben van mening dat het uitbreiden van de gemeentelijke schuldhulpverlening met de toegangscontrole tot de wettelijke schuldsanering tot een werkelijk integraal schuldhulpbeleid zal leiden, waarmee op individueel niveau de juiste acties voor een schuldenaar kunnen worden ondernomen en er meer kans bestaat dan in het huidige systeem, dat schuldenaren de schuldsanering ingaan die 'er klaar voor zijn'. Deze mening heb ik onderbouwd met een theoretisch betoog, niet vanuit de praktijk. De uitvoering van het omvangrijke decentralisatieproces bij gemeenten is nog maar net gestart, waardoor nog onduidelijk is hoe dit proces zal gaan lopen. In theorie is veel te zeggen voor geïntegreerde hulp aan mensen, zo dicht mogelijk bij de mensen, maar lang niet iedere gemeente is nu in staat te voldoen aan de hoge eisen die aan gemeenten gesteld worden, zodat verschillen in de kwaliteit van dienstverlening tussen gemeenten een reëel probleem vormen. Deze verschillen werken door in de manier waarop schuldhulpverlening wordt geboden en kunnen leiden tot verschillen in hoe gemeenten met de toetreding tot de schuldsanering omgaan. Dat is echter geen verandering ten

opzichte van de huidige situatie: ook nu zal de ene gemeente eerder dan de andere gemeente overgaan tot het afgeven van een 285-verklaring voor de schuldsanering.<sup>221</sup> Mijn voorstel biedt het voordeel dat gemeenten niet hoeven te anticiperen op hoe de rechter om zal gaan met de toetsing van de toetreding en dat er geen toetsing plaatsvindt op de goede trouw. Daarnaast is er geen rechterlijke toegangstoets meer op basis van de 285-verklaring, wat in de huidige situatie leidt tot nog meer verschillen in de kans toegelaten te worden tot de schuldsanering. De praktijk zal moeten leren in hoeverre gemeenten in staat zullen blijken een kwalitatief goede, geïntegreerde (schuld)hulpverlening te bieden aan de inwoners.

## 5.6 Samenvatting

Uit de praktijk blijkt dat of een schuldenaar 'klaar is voor' de schuldsanering neerkomt op het aantoonbaar onder controle hebben van de problemen waardoor de schulden zijn ontstaan en bereid te zijn te werken om zoveel mogelijk baten te verwerven voor de schuldeisers tijdens de uitvoering van het saneringstraject.

In de loop der jaren zijn verschillende alternatieven aangedragen voor de uitvoering van de wettelijke schuldsanering. In dit hoofdstuk ben ik kort ingegaan op alternatieven van de Commissie Schone Lei II, de Commissie Kortmann, Verschoof, Van der Weide, Jungmann en Noordam. Bij al deze alternatieven werd de inzet van de rechterlijke macht beperkt, maar verschilde men van mening over wie in welke mate taken van de rechter moest overnemen. Ook ging men verschillend om met de beperking van de toegang tot de schuldsanering, waarbij Noordam het meest expliciet afstand nam van de toets op de goede trouw.

De verschillende alternatieven overziend zou ik de toegangscontrole tot de schuldsanering bij de gemeenten willen leggen. Gemeenten hebben na de meest recente decentralisatieslag van januari 2015 praktisch het hele sociale domein onder hun hoede gekregen en zijn daarmee in staat dwarsverbanden te leggen tussen de verschillende gebieden en in te zetten op preventie en het samenbrengen van de verschillende ondersteunende partijen. Gekoppeld aan de wettelijke taak via de Wgs om schuldhulpverlening te regelen voor alle inwoners hebben

---

<sup>221</sup> Combrink-Kuiters & Peters 2011, p. 7.

gemeenten hiermee een krachtige uitgangspositie om het schuldvraagstuk integraal aan te pakken. Een integrale aanpak is belangrijk, want schuldproblematiek wordt vaak vergezeld door andere problemen: verslaving, laaggeletterdheid, werkloosheid, gebrek aan sociale vaardigheden.

De toegang tot de Wsnp zou naar mijn mening slechts beperkt moeten worden tot mensen waarvan aannemelijk is dat zij de procedure kunnen en willen doorlopen. Dit zijn de mensen die in staat zijn tijdens het saneringstraject schuldenvrij te blijven en zoveel mogelijk baten proberen te genereren om zoveel mogelijk van hun schulden af te lossen aan hun schuldeisers. Dit sluit aan bij de doelstelling van de wetgever, die de schuldsanering wilde beperken tot die schuldenaren die 'er klaar voor zijn'. Met een belegging van de toegang tot de schuldsanering bij de gemeenten zouden de toelatingsvereisten en afwijzingsgronden van artikel 288 Fw voor het grootste deel geschrapt kunnen worden. Wat overblijft is de toets of de schuldenaar niet onwillig, maar onmachtig is om zijn schulden af te lossen, en of hij in staat en bereid zal zijn te voldoen aan de verplichtingen van de schuldsaneringsregeling, conform de bepalingen uit artikel 288 lid 1 aanhef en sub a en c Fw.

Gemeenten staan nog aan het begin van een goed georganiseerd, integraal schuldhulpbeleid, maar de eerste stappen in de goede richting zijn gezet. Ik ben van mening dat het uitbreiden van de gemeentelijke schuldhulpverlening met de wettelijke schuldsanering tot een werkelijk integraal schuldhulpbeleid zal kunnen leiden, waarmee op individueel niveau de juiste acties voor een schuldenaar kunnen worden ondernomen en er meer kans bestaat dan in het huidige systeem, dat schuldenaren de schuldsanering ingaan die 'er klaar voor zijn'.

## Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbevelingen

### 6.1 Conclusie

De Wsnp biedt schuldenaren in principe na drie jaar de kans op finale kwijtschelding van hun schulden. Deze wettelijke schuldsanering is in 1998 ingevoerd met als doel te voorkomen dat mensen tot in lengte van dagen door hun schulden achtervolgd worden. Kort na de invoering van de Wsnp ontstond, voornamelijk door de hoge werklast bij de rechterlijke macht en de bewindvoerders, forse kritiek op de uitvoering van de regeling waardoor een omvangrijke wetswijziging werd voorgesteld. In 2008 werd na lange en moeizame discussies met zowel de Tweede als Eerste Kamer een wetswijziging ingevoerd met als belangrijkste doelstelling een beperking van de toegang tot de Wsnp via een ingrijpende wijziging van artikel 288 Fw. De wetgever verzwaarde met een nieuwe opzet van artikel 288 Fw de criteria voor toetreding tot de schuldsanering. Door de eisen van artikel 288 Fw aan te scherpen zouden minder schuldenaren toegelaten worden tot de Wsnp die er nog niet 'klaar voor waren', waardoor het aantal schuldenaren dat de Wsnp succesvol afsluit zou toenemen. Dit is niet gelukt.

Uit onderzoek blijkt dat er veel meer schuldenaren worden afgewezen na 2008 dan ervoor, maar dat het percentage schuldenaren dat de regeling afsluit met een schone lei nauwelijks is gestegen. Daarnaast zijn de structurele verschillen in afwijzingspercentages tussen rechtbanken na 2008 alleen nog maar toegenomen, waardoor het waarschijnlijk lijkt dat er onterecht schuldenaren afgewezen worden voor toetreding tot de schuldsanering die, als ze wel hadden mogen toetreden, met een schone lei de schuldsanering zouden hebben afgesloten. De afweging of een schuldenaar geschikt is om toe te treden blijkt niet alleen af te hangen van de houding en de omstandigheden van de schuldenaar zelf, maar ook van de mate van strengheid van de betrokken rechter. Waar, gezien de doelstelling van de wetgever, de nadruk zou moeten liggen op de vraag of een schuldenaar in staat en bereid is zich drie jaar lang te onderwerpen aan het strenge regime van de schuldsanering en of hij aansluitend een goede kans maakt schuldenvrij te blijven, blijkt de afweging voor toelating tot de schuldsanering echter vooral een moraliteitstoets te zijn door de sterke nadruk van artikel 288 Fw op de goede trouw van de schuldenaar.

De centrale onderzoeksvraag: “Sluit de wijziging in 2008 van artikel 288 Faillissementswet aan bij de doelstelling van de wetgever om de toegang tot de wettelijke schuldsanering te beperken tot schuldenaren die ‘er klaar voor zijn’?” moet daarom ontkennend beantwoord worden.

Er speelt nog een ander probleem. Ongeveer 80% van de afwijzingen van de Wsnp-verzoeken heeft als hoofdoorzaak een door de rechter vastgesteld gebrek aan goede trouw. In de praktijk blijkt de toets op de goede trouw niet eenduidig plaats te vinden. De nieuwe opzet van artikel 288 Fw had als nevensdoelstelling het discretionaire karakter van de toetredingstoets van de rechter te reduceren, want de grote en voortdurende verschillen in afwijzingspercentages tussen rechtbanken werden door de wetgever als onwenselijk ervaren. Ook na de wijziging van artikel 288 Fw worden echter nog steeds aanzienlijke en vooral structurele verschillen tussen rechters gerapporteerd. De open norm van de goede trouw is niet door de Hoge Raad ingevuld, maar dient door de feitenrechter te worden ingevuld op basis van een waardering van alle feiten en omstandigheden van het geval. Gezien de verschillen in afwijzingspercentages tussen rechtbanken hebben ook de Recofa-richtlijnen niet geholpen eenduidige invulling te geven aan de open norm van de goede trouw.

Ik ben van mening dat de toets op de goede trouw via artikel 288 lid 1 sub b Fw geschrapt zou moeten worden. De vraag hoe een schuldenaar aan zijn schulden is gekomen is alleen van belang als de oorzaak van het ontstaan van zijn schulden nog steeds aanwezig is. De toetsing hierop wordt ondervangen door artikel 288 lid 1 sub c Fw, de eis dat aannemelijk is dat de schuldenaar de Wsnp-verplichtingen zal nakomen. Iemand met schulden die in staat en bereid is het strenge regime van de schuldsanering in te gaan moet als te goeder trouw worden beschouwd, tenzij tijdens het schuldsaneringstraject het tegendeel wordt bewezen.

## 6.2 Aanbevelingen

Uit de praktijk blijkt dat of een schuldenaar ‘klaar is voor’ de schuldsanering neerkomt op het aantoonbaar onder controle hebben van de problemen waardoor de schulden zijn ontstaan en de bereidheid hebben te werken om zoveel mogelijk baten te verwerven voor de schuldeisers tijdens de uitvoering van het saneringstraject. De toegang tot de Wsnp zou daarom naar mijn

mening slechts beperkt moeten worden tot mensen waarvan aannemelijk is dat zij de procedure kunnen en willen doorlopen. Dit zijn de mensen die in staat zijn tijdens het saneringstraject schuldenvrij te blijven en zoveel mogelijk baten proberen te genereren om zoveel mogelijk van hun oude schulden af te lossen aan hun schuldeisers. Dit sluit aan bij de doelstelling van de wetgever, die de schuldsanering wilde beperken tot die schuldenaren die 'er klaar voor zijn'. Hierdoor zouden de toelatingsvereisten en afwijzingsgronden van artikel 288 Fw voor het grootste deel geschrapt kunnen worden. Wat overblijft is de toets of de schuldenaar niet onwillig, maar onmachtig is om zijn schulden af te lossen, en of hij in staat en bereid zal zijn te voldoen aan de verplichtingen van de schuldsaneringsregeling, conform de bepalingen uit artikel 288 lid 1 aanhef en sub a en c Fw.

Daarnaast pleit ik voor het beleggen bij de gemeenten van de ingangstoets voor toetreding tot de schuldsanering en het integreren van deze toets in de wettelijke taak van de gemeenten om uitvoering te geven aan integrale schuldhulpverlening. Hiervoor zou de Wgs moeten worden uitgebreid met de bepalingen uit artikel 288 lid 1 aanhef en sub a en c Fw, zodat de gemeenten zelf de ingangstoets voor de wettelijke schuldsanering kunnen uitvoeren. Ook zouden gemeenten moeten toetsen op artikel 288 lid 2 aanhef en sub a Fw (de toets of de schuldenaar al in een schuldsaneringstraject zit) en blijft lid 4 van toepassing, dat toegang tot de schuldsanering niet kan worden geweigerd uitsluitend op grond van het feit dat de schuldenaar niet in staat is zijn schulden af te lossen. Conflicten tussen schuldenaren, schuldeisers en de gemeente kunnen geregeld worden via de bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsprocedure van de Awb. Gemeenten hebben na de meest recente decentralisatieslag van januari 2015 praktisch het hele sociale domein onder hun hoede gekregen en zijn daarmee in staat dwarsverbanden te leggen tussen de verschillende gebieden en in te zetten op preventie van schulden en het bundelen van de krachten van de verschillende ondersteunende partijen. De wettelijke taak via de Wgs om schuldhulpverlening te regelen voor alle inwoners heeft gemeenten een krachtige uitgangspositie geboden om het schuldvraagstuk integraal aan te pakken, waarmee op individueel niveau de juiste acties voor een schuldenaar kunnen worden ondernomen en er meer kans bestaat dan in het huidige systeem, dat schuldenaren die 'er klaar voor zijn' de schuldsanering ingaan.

# Literatuurlijst

## Parlementaire stukken

- Kamerstukken II* 1988/89, 17 897, nr. 19.
- Kamerstukken II* 1992/93, 22 969, nr. 3.
- Kamerstukken II* 1993/94, 22 969, nr. 6.
- Kamerstukken II* 1994/95, 22 969, nr. 19.
- Handelingen II* 1994/95, 99, p. 6071-6087.
- Handelingen II* 1994/95, 100, p. 6109-6134.
- Kamerstukken II* 1997/98, 25 672, nr. 3.
- Kamerstukken I* 1997/98, 22 969, nr. 297a.
- Handelingen I* 1997/98, 34, p. 1739-1757.
- Kamerstukken II* 2001/02, 28 258, nr. 1.
- Kamerstukken II* 2002/03, 28 258, nr. 6.
- Kamerstukken II* 2004/05, 29 942, nr. 2.
- Kamerstukken II* 2004/05, 29 942, nr. 3.
- Kamerstukken II* 2004/05, 29 942, nr. 4.
- Kamerstukken II* 2004/05, 29 942, nr. 6.
- Kamerstukken II* 2005/06, 29 942, nr. 7.
- Kamerstukken II* 2006/07, 29 942, nr. 13.
- Kamerstukken II* 2006/07, 29 942, nr. 20.
- Kamerstukken II* 2006/07, 29 942, nr. 23.
- Kamerstukken II* 2006/07, 29 942, nr. 24.
- Kamerstukken II* 2006/07, 29 942, nr. 25.
- Handelingen I* 2006/07, 30, p. 940-966.
- Kamerstukken II* 2007/08, 24 515, nr. 140.
- Kamerstukken II* 2009/10, 32 291, nr. 3.
- Aanhangsel Kamerstukken II* 2010/11, nr. 1014.
- Kamerstukken II* 2013/14, 24 515, nr. 278.
- Kamerstukken I* 2013/14, 29 942, nr. G.
- Kamerstukken II* 2014/15, 34 000, nr. 35.

## Jurisprudentie

HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079 (*Kelderluik*).

HR 13 maart 1981, ECLI:NL:HR:1981:AG4158 (*Haviltex*).

HR 12 mei 2000, ECLI:NL:PHR:2000:AA5776 (conclusie parket).

HR 26 januari 2001, ECLI:NL:HR:2001:AA9668.

Rb. Alkmaar 30 augustus 2001, ECLI:NL:RBALK:2001:AF0038.

HR 10 januari 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF0749.

HR 10 januari 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF0749 (conclusie parket).

HR 13 juni 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF7006 (conclusie parket).

HR 24 september 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO9069 (*Vleesmeesters/Alog*).

HR 24 december 2004, ECLI:NL:HR:2004:AR6026.

HR 27 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY7640.

HR 27 oktober 2006, ECLI:NL:PHR:2006:AY7640 (conclusie parket).

HR 1 december 2006, ECLI:NL:PHR:2006:AZ0139 (conclusie parket).

Hof Amsterdam 19 december 2006, ECLI:NL:GHAMS:2006:BA2999.

HR 16 februari 2007, ECLI:NL:PHR:2007:AZ6535 (conclusie parket).

HR 13 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ8174.

HR 20 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA0903.

HR 20 april 2007, ECLI:NL:PHR:2007:BA0903 (conclusie parket).

HR 27 april 2007, ECLI:NL:PHR:2007:BA1528 (conclusie parket).

HR 27 april 2007, ECLI:NL:HR:2007:176.

HR 13 juli 2007, ECLI:NL:PHR:2007:BA5801 (conclusie parket).

Hof 's-Hertogenbosch 3 juli 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BD6865.

Rb. Haarlem 5 december 2008, ECLI:NL:RBHAA:2008:BG6109.

HR 5 december 2008, ECLI:NL:PHR:2008:BF8826 (conclusie parket).

HR 20 maart 2009, ECLI:NL:PHR:2009:BH3097 (conclusie parket).

HR 12 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH7357.

HR 7 mei 2010, ECLI:NL:PHR:2010:BL7042 (conclusie parket).

HR 5 november 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN8056.

Hof 's-Hertogenbosch 9 november 2010, ECLI:NL:GHSHE:2010:BO4337.

HR 28 januari 2011, ECLI:NL:PHR:2011:BO7522 (conclusie parket).

Hof Amsterdam 5 juli 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR0321.



Hof 's-Hertogenbosch 13 september 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:BS8930.  
Rb. Utrecht 16 november 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BU6183.  
Hof 's-Hertogenbosch 22 november 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:BU5556.  
Hof Amsterdam 29 november 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BX3051.  
Hof 's-Hertogenbosch 20 december 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:BU8831.  
Rb. Roermond 12 januari 2012, ECLI:NL:RBROE:2012:BV2264.  
Hof Arnhem 9 februari 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BV3415.  
Rb. Breda 6 augustus 2012, ECLI:NL:RBBRE:2012:BX6407.  
HR 14 december 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BY6143 (conclusie parket).  
Rb. 's-Gravenhage 7 januari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BY8406.  
HR 1 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY0964.  
HR 1 februari 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BY0964 (conclusie parket).  
Hof Arnhem-Leeuwarden 11 maart 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ3788.  
HR 3 mei 2013, ECLI:NL:PHR:2013:CA0472 (conclusie parket).  
HR 12 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013:121 (conclusie parket).  
HR 14 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013:29 (conclusie parket).  
Hof Amsterdam 14 januari 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:17.  
HR 17 januari 2014, ECLI:NL:PHR:2014:14 (conclusie parket).  
HR 14 februari 2014, ECLI:NL:HR:2014:331.  
Hof Arnhem-Leeuwarden 27 maart 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:2497.  
HR 4 april 2014, ECLI:NL:PHR:2014:328 (conclusie parket).  
Hof Arnhem-Leeuwarden 24 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:3444.  
HR 25 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1863.  
HR 25 juli 2014, ECLI:NL:PHR:2014:1863 (conclusie parket).  
Hof 's-Hertogenbosch 16 april 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:1419.  
Hof 's-Hertogenbosch 25 juni 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:2386.  
Hof 's-Hertogenbosch 9 juli 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:2619.  
Hof Amsterdam 21 juli 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:3419.  
Hof 's-Hertogenbosch 10 september 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:3549.  
Hof 's-Hertogenbosch 17 september 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:3647.  
Hof 's-Hertogenbosch 22 oktober 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:4314.  
Hof 's-Hertogenbosch 29 oktober 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:4410.  
Hof 's-Hertogenbosch 29 oktober 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:4412.

## Literatuur

### **Asser/Hartkamp & Sieburgh 2012 (6-I\*)**

A.S. Hartkamp & C.H. Sieburgh, *Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 6. Verbintenissenrecht. Deel I. De verbintenis in het algemeen, eerste gedeelte*, geraadpleegd via Kluwer Navigator op 25 juli 2015.

### **Combrink-Kuiters & Peters 2011**

L. Combrink-Kuiters & S.L. Peters, *Quick scan belemmeringen toegang tot de Wsnp*, Utrecht: Raad voor de Rechtsbijstand 2011.

### **Commissie Boorsma 1994**

Commissie Boorsma, *Schulden naar. Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek*, Den Haag:VUGA 1994.

### **Commissie Kortmann 2007**

Commissie Kortmann, *Voorontwerp Insolventiewet*, aangeboden aan de Minister van Justitie als Kamerstuk op 1 november 2007.

### **Commissie Schone Lei II 2003**

Commissie Schone Lei II, *Bijlage bij advies inzake Commissie Schone Lei II*, aangeboden aan de Minister van Justitie op 27 november 2003.

### **Van Geuns e.a. 2011**

R. van Geuns e.a., *Schuldhelpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhelpverlening*, Amsterdam: Regioplan 2011.

### **Van Hees 1996**

A. van Hees, 'De Eerste Kamer moet het wetsvoorstel Saneringsregeling natuurlijke personen verwerpen', *NJB* 1996, p. 589-591.

**Von den Hoff 2008**

J.H.M. von den Hoff, 'Particulier met schulden is meer dan een falende boekhouding', *Tvl* 2008-17, p. 110.

**Huizink 1995**

J.B. Huizink, 'Wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen', *WPNR* 6200 (1995), p. 733-740.

**Huizink 2005**

J.B. Huizink, 'Herziening Wet schuldsanering natuurlijke personen', *NJB* 2005, p. 1080-1082.

**Huls 1998**

N.J.H. Huls, *Make my day. Een rechtssociologische herwaardering van faillissementswaarden*, (oratie Leiden), Leiden: University Press 1998.

**Huls 1999**

N.J.H. Huls, *Een nieuwe kans voor particulieren en ondernemers. Een studie naar de toepassingsmogelijkheden van het Amerikaanse faillissementsrecht in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken 1999.

**Huls 2004**

N.J.H. Huls, 'Tien jaar consumentenbescherming in de Faillissementswet', *Tvl* 2004-47, p. 210-215.

**Jungmann, Niemeijer & Ter Voert 2001**

N. Jungmann, E. Niemeijer & M.J. ter Voert, *Van schuld naar schone lei. Evaluatie Wet schuldsanering natuurlijke personen*, Den Haag: WODC 2001.

**Jungmann 2006**

N. Jungmann, *De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijke traject*, (diss. Leiden), Leiden: University Press 2006.

**Jungmann e.a. 2012a**

N. Jungmann e.a., *Preventie: voorkomen is beter dan genezen*, Utrecht/Amsterdam: Hogeschool Utrecht/Hogeschool van Amsterdam 2012.

**Jungmann e.a. 2012b**

N. Jungmann e.a., *Paritas Passé. Debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden*, Den Haag: SDU 2012.

**Jungmann e.a. 2014**

N. Jungmann e.a., *Onoplosbare schuldsituaties*, Utrecht: NVVK 2014.

**Kroon 2013**

H. Kroon, 'Schuldhelpverlening die werkt', *Sociaal Bestek* 2013-5, p. 15-17.

**Madern 2014**

T. Madern, *Schulden in Nederland. Omvang en gevolgen*, Utrecht: Nibud 2014.

**Monitor Wsnp 2005**

M. von Bergh e.a., *Monitor Wsnp. Nulmeting*, Tilburg: IVA 2005.

**Monitor Wsnp 2006**

M. von Bergh e.a., *Monitor Wsnp. Tweede meting*, Tilburg: IVA 2006.

**Monitor Wsnp 2007**

M. von Bergh e.a., *Monitor Wsnp. Derde meting*, Tilburg: IVA 2007.

**Monitor Wsnp 2008**

M. von Bergh e.a., *Monitor Wsnp. Vierde meting*, Tilburg: IVA 2008.

**Monitor Wsnp 2009**

M. von Bergh, V. Lalta & R. Vriesendorp, *Monitor Wsnp. Vijfde meting*, Tilburg: IVA 2009.

### **Monitor Wsnp 2010**

M. von Bergh, V. Lalta & R. Vriesendorp, *Monitor Wsnp. Zesde meting*, Tilburg: IVA 2010.

### **Monitor Wsnp 2011**

L. Combrink-Kuiters & V. Lalta, *Monitor Wsnp. Zevende meting over het jaar 2010*, Utrecht: CBS 2011.

### **Monitor Wsnp 2012**

S.L. Peters, L. Combrink-Kuiters & M. Vlemmings, *Monitor Wsnp. Achtste meting over de periode 2011*, Utrecht: WLP 2012.

### **Monitor Wsnp 2013**

S.L. Peters, L. Combrink-Kuiters & M. Vlemmings, *Monitor Wsnp. Negende meting over de periode 2012*, Utrecht: WLP 2013.

### **Monitor Wsnp 2014**

L. Combrink-Kuiters e.a., *Monitor Wsnp. Tiende meting over het jaar 2013*, Utrecht: CBS 2014.

### **Monitor Wsnp 2015**

S.L. Peters, L. Combrink-Kuiters & C. Verkleij, *Monitor Wsnp. Elfde meting over het jaar 2014*, Utrecht: WLP 2015.

### **Noordam 2007**

A.J. Noordam, 'De toegangspoort tot de wettelijke schuldsaneringsregeling in nevelen gehuld', *Tvl* 2007-18, p. 90-101.

### **Noordam 2008**

A.J. Noordam, *Wsnp en goede trouw*, Deventer: Kluwer 2008.

### **NVVK 2012**

Nederlandse Vereniging Voor Volkskrediet, *Leidraad Wet gemeentelijke schuldhulpverlening NVVK*, Den Haag: NVVK 2012.

### **Polak/Pannevis 2014**

M. Pannevis, *Polak. Insolventierecht*, Deventer: Kluwer 2014.

### **Raad voor Rechtsbijstand 2005**

Raad voor Rechtsbijstand, *Blauwdruk voor schuldsanering*, 's-Hertogenbosch: Raad voor Rechtsbijstand 2005.

### **Schruer 2010**

H.D.L.M. Schruer, 'Tien jaar wachttijd Wsnp zonder hardheidsclausule is veel te lang', *SchuldSanering 2010-5*, p. 3.

### **SER 1990**

Sociaal-Economische Raad, 'Advies over een wettelijke saneringsregeling met betrekking tot de beëindiging van de schuldenlast van natuurlijke personen', uitgebracht aan de Staatssecretaris van Justitie, Publikatie nr. 24-21, Den Haag: SER 1990.

### **Stavenuiter & Nederland 2014**

M. Stavenuiter & T. Nederland, *Lokaal en integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten*, Utrecht: Verwey Jonker 2014.

### **Verschoof 2004**

R.J. Verschoof, 'Een grotere stok achter de half gesloten deur', *Tvl 2004-11*, p. 45-48.

### **Van der Vlugt, Van den Berg & Van Steenbergen 2013**

Y.M. van der Vlugt, W.C.P van den Berg & M.M. van Steenbergen, *In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten*, Den Haag: De Nationale ombudsman 2013.

### **Van der Weide 2004**

C.J.G.M. van der Weide, 'Haal de Wsnp weg bij de rechtbank', *Tvl 2004-30*, p.129-131.

## **Wessels 2000**

B. Wessels, 'Kan een niet te goeder trouw zijnde debiteur tot de wettelijke schuldsaneringsregeling worden toegelaten?', *NJB* 2000, p. 1778-1784.