

SCHULD *Sanering*

April 2008, nummer 2

Inhoud

Met gepaste dwang: minnelijke middelen in de Wsnp na 1 januari 2008 1

Toepassing nieuwe Wsnp-instrumenten nog niet zo simpel 4

Het doel van de insolventie van een natuurlijke persoon (1) 8

Schuldsanering in rechtshistorisch perspectief (1): het Romeinse recht 9

Probleemcumulatie uitgelicht in derde monitor Wsnp 15

Geen woorden, maar daden! 16

www.shvmonitor.nl voorzichtig operationeel 18

Schuldhelpverlening Nieuwe Stijl is succesvol 19

Bereken Uw Recht! 20

Vrijstellingsbesluit boedelrekeningen 22

Een internationale kijk op schulden
– New York 24
– Australië 24

Actualiteiten
– *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting* 25
– *Vervolgbrief voorkomen overkreditering en schulden d.d. 1 februari 2008 (24 515, nr. 124)* 28
– *Verslag van een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer* 32
– *Kamervragen Blanksma naar aanleiding van Zembla* 35

Boekrecensie
'Schuld of geen schuld' 36

De Wsnp in stelling gebracht 37

Rechtspraak 39

Schuldhelp stabiliseert na jarenlange toename 46

Verschenen
– *Schuldsanering van natuurlijke personen per 2008* 47

Met gepaste dwang: minnelijke middelen in de Wsnp na 1 januari 2008

Door I.R. von Burg¹, dr. N. Jungmann² en mr. H.D.L.M. Schruer³

Op 1 januari wijzigde de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Een belangrijk onderdeel van de wetwijzigingen is de introductie van drie instrumenten die wij hier minnelijke middelen noemen. Deze middelen verbinden het minnelijk en wettelijk traject met elkaar en moeten leiden tot een hoger slagingspercentage in het minnelijk traject. In dit artikel beschrijven wij het belang van die verbinding, de werking van de middelen, de eerste jurisprudentie en geven we schuldhulpverleners handvaten voor de toepassing.

Wetwijzigingen Wsnp verbinden minnelijk en wettelijk traject

Het Nederlandse stelsel van schuldhulpverlening bestaat uit een minnelijk en wettelijk traject. Kenmerkend voor het minnelijk traject is dat de schuldhulpverlening hoofdzakelijk door gemeenten wordt uitgevoerd. De schuldregelingen die in dit traject tot stand komen zijn gebaseerd op wederzijdse instemming tussen de schuldenaar en zijn crediteuren. Kenmerkend voor het wettelijk traject is dat de uitvoering is belegd bij de rechtbanken en de medewerking door crediteuren door de rechter wordt opgelegd. Tot 1 januari 2008 was er eigenlijk geen formele relatie tussen de twee trajecten. Dit werd breed als een gemis ervaren omdat de resultaten in de twee trajecten niet op zich staan. Er is sprake van een sterke wisselwerking die er de afgelopen jaren toe leidde dat de resultaten in het minnelijk traject onder druk stonden (Jungmann 2006, Schruer 2000).

De wetwijzigingen Wsnp hebben onder meer als doel dat er in het minnelijk traject meer schuldregelingen tot stand komen

(Kamerstukken II, 2004/05, 29 942, nr. 3, p. 12). De drie minnelijke middelen die sinds 1 januari beschikbaar kwamen, moeten een krachtige impuls geven aan het bereiken van dit doel. Wij beschouwen de introductie van de minnelijke middelen als een belangrijke stap naar een integraal stelsel van schuldhulpverlening. In de afgelopen jaren constateerden we dat het minnelijk en wettelijk traject elkaar weliswaar wel beïnvloeden, maar dat het twee volledig apart functionerende deelsystemen waren. De essentie van de minnelijke middelen is dat schuldenaren bij de rechter om een voorziening kunnen vragen die hen in staat stelt om binnen het minnelijk traject een oplossing te vinden.

Drie minnelijke middelen dragen bij aan een hoger slagingspercentage

Met de wetwijzigingen van de Wsnp introduceerde de wetgever drie minnelijke middelen:

- de gedwongen medewerking schuldeiser (artikel 287a Fw);
- het moratorium (artikel 287b Fw);
- de voorlopige voorzieningen bij aanvraag toelating Wsnp (artikel 287 lid 4 Fw).

De gedwongen medewerking schuldeiser (artikel 287a Fw)

Artikel 287a heeft betrekking op de dwangregeling. Dit artikel stond al in de ontwerp tekst die op 14 december 2004 is aangeboden aan de Tweede Kamer en is redelijk onbeschadigd door de parlementaire behandeling gekomen. Enige toevoeging, naar aanleiding van het amendement van Weekers en Noorman-Den Uyl van 16 oktober 2006, is de mogelijkheid voor de schuldenaar, om het verzoek tot toepassing van de Wsnp in te trekken als het verzoek tot oplegging van de dwangregeling geweigerd wordt.



Kluwer

a Wolters Kluwer business

Het verzoek voor het opleggen van een dwangregeling moet tezamen met het verzoek om toepassing van de Wsnp ingediend worden. Hierbij moeten de volgende bijlagen aangeleverd worden⁴:

- een overzicht van schuldeisers met hun naw-gegevens die geweigerd hebben;
- de reden van weigering;
- gevoerde correspondentie met de weigerachtige schuldeiser;
- een overzicht van de mogelijkheden tot nakoming van het aanbod door de schuldenaar.

Het verzoek moet compleet zijn, anders wordt het niet in behandeling genomen. De schuldenaar moet tevens zoveel kopieën van de stukken aanleveren als er verweerders zijn.

Inmiddels is door de meervoudige kamer van de rechtbank Rotterdam op 22 februari 2008 een uitvoerige gemotiveerde uitspraak gedaan⁵, waarbij ING werd bevolen een minnelijk aanbod te aanvaarden onder veroordeling in de kosten ad € 452. Over de Rotterdamse aanpak zal in een apart

De wetswijzigingen Wsnp hebben onder meer als doel dat er in het minnelijk traject meer schuldregelingen tot stand komen.

artikel worden ingegaan. Hier is van belang te constateren, dat de rechter zeer diep op de zaak is ingegaan en van de schuldhulpverlener en de debiteur verlangt, dat deze gedocumenteerd openheid van zaken geven. Ook de ING-bank is stevig aan de tand gevoeld, waarbij bleek van wantrouwen jegens het minnelijk traject in het algemeen, bezwaren tegen de driejaarstermijn en gebrek aan vertrouwen in de nakoming van de schuldbemiddeling. De rechtbank achtte die redenen in dit geval onvoldoende om de weigering in stand te laten.

Het moratorium (artikel 287b Fw)

Het moratorium stond niet in het oorspronkelijke voorstel dat naar de Kamer is gegaan. Via een amendement (uiteindelijk versie 34H van 25 oktober 2006, ingediend door Noorman-den Uyl en Huizinga-Heringa) is artikel 287b Fw toegevoegd aan de wettekst.

Tevens werd via een amendement van Weekers cs (definitieve versie 21) mogelijk dat ook het college van Burgemeester & Wethouders een dergelijke aanvraag kan doen, als dit in het belang is van de schuldenaar of diens familieleden. Doel van dit middel is de schuldhulpverlener voldoende tijd te geven een deugdelijk minnelijk traject te starten of vervolgen, zonder hierbij gehinderd te worden door specifieke schuldeisers die hun rechten willen uitoefenen tijdens het minnelijk traject.

De aanvraag vindt plaats via een verzoekschrift, dat tegelijkertijd met het verzoekschrift tot toepassing van de Wsnp (artikel 284 Fw) wordt ingediend en kan eigenlijk op elk moment worden aangevraagd wanneer er sprake is van een bedreigende situatie. De wet definieert de volgende situaties:

- woningontruiming;
- beëindiging van de levering van gas, elektra of water;
- beëindiging of ontbinding van de zorgverzekering.

Dit moratorium geldt in principe voor een specifieke schuldeiser. Het is mogelijk dat verschillende moratoria tegelijk worden aangevraagd, maar het is ook mogelijk dat de aanvraag van verschillende moratoria op verschillende tijdstippen gebeurt. Het verzoek tot het instellen van een moratorium moet tezamen met het verzoek om toepassing van de Wsnp ingediend worden. Hierbij moeten de volgende bijlagen aangeleverd worden⁶:

- een onderbouwing van de bedreigende situatie;
- een opgave van de na(a)m(en) en (het) adres(sen) van de schuldeisers op wie het verzoek betrekking heeft;
- schriftelijke bewijsstukken die de noodzaak van de voorlopige voorziening aantonen
- een zo volledig mogelijk ingevulde 285-verklaring.

Met betrekking tot het moratorium zijn er al twee uitspraken.⁷ Voor zover bij ons bekend was de rechtbank Maastricht⁸ de eerste die een verzoek om een moratorium afwees. Dit was niet op inhoudelijke gronden, maar procedureel. Verzoeker had alleen een verzoek op grond van artikel 287b ingediend. Omdat een 284-verzoek niet was bijgevoegd, moest de rechtbank tot afwijzing overgaan. Helaas bleek uit het vonnis niet of een schuldhulpverle-

ner de aanvraag had begeleid. Interessant om te weten is in hoeverre schuldhulpverlenende instanties op de hoogte zijn van de regels omtrent de verschillende middelen en voorbereid zijn op de aanvragen.

De rechtbank Leeuwarden heeft op 20 februari 2008 een moratorium uitgesproken⁹, hetgeen tot gevolg had dat het de verhuurder niet meer mogelijk was om tot ontruiming over te gaan, aangezien "de gevraagde voorziening noodzakelijk en

Het verzoek voor het opleggen van een dwangregeling moet tezamen met het verzoek om toepassing van de Wsnp ingediend worden.

rechtvaardig is teneinde tot overeenstemming te komen met schuldeisers over een minnelijke regeling". In dezelfde zin oordeelde de Rechtbank Arnhem op 14 en 29 januari 2008.¹⁰ De Rechtbank Amsterdam wees op 19 februari 2008¹¹ een moratorium ter verhindering van een ontruiming af, omdat de debiteur het te bont had gemaakt; er was niet slechts sprake van nalatigheid in de betaling van een huurschuld, maar van het steeds opnieuw niet betalen van de huur en opnieuw veroordeeld worden, waarbij de Rechtbank overigens zeer ver uit het raam is gaan hangen om af te bakenen, wanneer een moratorium wel zou zijn uitgesproken. De eerste praktijkervaringen zijn binnen. Andere uitspraken zullen ongetwijfeld volgen.

De voorlopige voorziening (artikel 287 lid 4 Fw)

De bepaling met betrekking tot een voorlopige voorziening stond al in het oorspronkelijke wetsvoorstel en is niet geraakt door amendementen. Het vervangt min of meer de voorlopige toepassing. Een verzoek tot een voorlopige voorziening kan worden gedaan als het minnelijk traject (bijna) afgerond is. Het stadium waarin de schuldhulpverlener het verzoek tot toepassing van de Wsnp nog moet doen of net gedaan heeft, maar een schuldeiser toch nog een executievonniss wil halen met betrekking tot woningontruiming, afsluiting van nutsvoorzieningen of beëindiging van de zorgverzekering. Ook

deze voorlopige voorziening werkt voor één specifieke schuldeiser.

Bij het verzoek voor een voorlopige voorziening moeten de volgende bijlagen aangeleverd worden:

- een beschrijving van de spoedeisendheid;
- een beschrijving van het belang van de verzoeker;
- schriftelijke bewijsstukken die de noodzaak van de voorlopige voorziening aantonen.

Er zijn inmiddels enkele uitspraken over dit artikel geweest:

De Rechtbank Arnhem besloot op 14 januari 2008¹² om een ontruiming te schorsen teneinde het minnelijk traject een kans te geven. De Rechtbank Rotterdam wees op 7 februari 2008 een verzoek af, toen bleek dat er geen acuut gevaar bestond dat noopte tot het vragen van een voorlopige voorziening; de debiteuren waren kennelijk even losgebroken uit de relatie met de hulpverlening.¹³ Op 20 februari 2008 weigerde de Rechtbank Rotterdam¹⁴ de openbare verkoop van een

De eerste praktijkervaringen zijn binnen. Andere uitspraken zullen ongetwijfeld volgen.

woning te schorsen, aangezien debiteuren het erg bont hadden gemaakt, terwijl bovendien de verkoop als zodanig nog niet zou leiden tot het verlies van huisvesting door de debiteur.

Schuldhelpverleners en schuldenaren moeten duidelijk aangeven, dat en waarom sprake is van een spoedeisend belang en waarom in dit geval de belangenafweging in het voordeel van de schuldenaar zou moeten uitvallen. Schorsing van ontruiming en veiling is geen vanzelfsprekendheid. De serieschuldenaar heeft nog steeds een groot probleem.

Inzet minnelijke middelen vraagt door-dachte keuzes schuldhelpverlening

Drie maanden na de inwerkingtreding van de wetwijzigingen ontstaan de eerste beelden van hun werking. Voor veel schuldhelpverleners in het minnelijk traject is het nog zoeken naar de mogelijkheden die de middelen bieden. In deze paragraaf geven we een aantal algemene en speci-

fieke adviezen voor het gebruik van de middelen.

Ten aanzien van alle drie de middelen adviseren we schuldhelpverleners om:

- bij een verzoek om één van de minnelijke middelen altijd direct een Wsnp-aanvraag in te dienen met alle benodigde bijlagen van voldoende recente datum (de uitspraken uit het GBA of de 285-verklaring mogen bijvoorbeeld niet ouder zijn dan één maand);
- bij elk verzoek een uitgebreide en onderbouwde toelichting te geven op de situatie waarin de debiteur zich bevindt en op de betrokken crediteuren. Hoe groter het inzicht dat de rechtbank heeft in de noodzaak van de toepassing, des te groter is de kans dat deze ook plaatsvindt;
- zorgvuldig af te wegen in welke dossiers er om een van de minnelijke middelen wordt verzocht. Dit is in de eerste plaats in het belang van de schuldenaar omdat het indienen van een verzoek verwachtingen wekt en een afwijzing demotiverend kan doorwerken in het verdere hulpverlenings-traject en in andere zaken. Voor de schuldhelpverlening en de rechtbanken is het van belang omdat zaken die geen schijn van kans hebben alleen maar werk kosten;
- zoveel kopieën van de stukken aan te leveren als er opgeroepen schuldeisers zijn, naast het aantal stukken dat altijd al aangeleverd werd.

Ten aanzien van het moratorium adviseren we om:

- uitgebreid te onderbouwen waarom de belangenafweging van de crediteuren en de schuldenaar in het voordeel van de laatste moet uitvallen. De rechter zal steeds een belangenafweging maken, waarbij de schuldgraad van de schuldenaar in het ontstaan en voortduren van de schuld wordt meegewogen. Is de schuld recent of is de schuldenaar een recidivist in wanbetaling van de huur, dan zal de rechter eerder de balans ten voordele van de schuldeiser laten doorslaan.

Ten aanzien van het dwangakkoord adviseren we om:

- uitgebreid en gedocumenteerd uit te leggen hoe het contact met de weigerende crediteur(en) verliep. Alleen als de rechter over die informatie beschikt kan hij toetsen of de weigeraar zich inderdaad onredelijk opstelt;
- de waarborgen te beschrijven die de

zekerheid bieden dat de schuldenaar zijn verplichtingen zal nakomen.

Ten aanzien van de voorlopige voorziening adviseren we om:

- de spoedeisendheid te onderbouwen door de situatie te beschrijven en met documenten te onderbouwen wat er met de voorlopige voorziening moet worden voorkomen;
- uitgebreid te onderbouwen waarom de belangenafweging van de crediteuren en de schuldenaar in het voordeel van de laatste moet uitvallen.

Eerste maanden leiden tot voorzichtig optimisme

Uit de toepassing van de minnelijke middelen kunnen we opmaken dat zij in de praktijk gebruikt worden en bijdragen aan de werking van het minnelijk traject. Vooral nog zijn de aantallen dossiers waarin de minnelijke middelen worden

Uit de praktijk klinken wel geluiden dat er van de mogelijke toepassing een prikkelende werking uitgaat naar crediteuren die toepassing vrezen en daarom meewerken.

toegepast beperkt. Uit de praktijk klinken wel geluiden¹⁵ dat er van de mogelijke toepassing een prikkelende werking uitgaat naar crediteuren die toepassing vrezen en daarom meewerken. Het aantal zaken waarin de Wsnp van toepassing werd verklaard lag in de periode tot en met 28 februari 2008 67,5% lager dan in de dezelfde periode in 2007¹⁶, maar het is nog te vroeg daaraan vergaande consequenties te verbinden.

De mate waarin de minnelijke middelen echt van betekenis worden in het minnelijk traject hangt in de eerste plaats af van de mate waarin er vanuit het minnelijk traject een beroep op wordt gedaan. Alleen als dit op enige schaal plaatsvindt, dragen de minnelijke middelen bij aan een effectiever minnelijk traject. Voor de inwerkingtreding plaatsten wij vraagtekens bij de toepasbaarheid. De eerste inzet leidt tot voorzichtig optimisme. We hopen dat het minnelijk traject door gebruik van de middelen een belangrijke bijdrage levert aan het

SCHULD *Sanering*

creëren van een integraal stelsel dat bestaat uit een dynamisch en vloeiend minnelijk en wettelijk traject, waarbij in een zo vroeg mogelijk stadium een oplossing voor een problematische schuldsituatie tot stand komt. De afgelopen jaren leerden ons dat het ontbreken van een verbinding tussen de twee trajecten voor beide een gemis was, waarbij niet zelden meer hulpverlening moest worden ingezet dan objectief nodig was bij een tijdig rechterlijk ingrijpen, erop gericht om een schuldeiser tot betere inzichten betreffende de schuldregeling te brengen.

Literatuur

- N. Jungmann (2006) *De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject* (diss.). Leiden University Press, Leiden.
- Kamerstukken II, 2004/05, 29 942, nr. 3, p. 12.
- H.D.L.M. Schruer, Gooi de stok achter

de deur niet te vroeg in het hoenderhok. Over het belang van het minnelijk traject bij de schuldsaneringen'. Tijdschrift voor Insolventierecht 2000, p. 96-99. □

-
- 1 Mevrouw I.R. von Burg werkt al sinds 1 september 1999 bij het Bureau Wsnp van de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch als stafmedewerker. Begin 2008 is zij een eigen bedrijf gestart, Tradartes, een geeft zij trainingen over (onder andere) de Wsnp aan beroepsbeoefenaren.
 - 2 Mevrouw dr. N. Jungmann werkt als adviseur bij Hiemstra & de Vries en is onderzoeker bij de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij promoveerde in 2006 op het onderwerp: 'De Wsnp: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject en publiceert eveneens regelmatig over schuldhulpverlening.
 - 3 Mevrouw mr. H.D.L.M. Schruer werkt als advocaat in Rotterdam. Zij is sinds 1985 onder meer als adviseur en bewindvoerder betrokken bij schuldhulpverlening in het minnelijk en wettelijk traject en publiceert hierover regelmatig.
 - 4 Richtlijnen voor schuldsanering, artikel 3.
 - 5 Rechtbank Rotterdam 22 februari 2008, LJN: BC5193.

- 6 Richtlijnen voor schuldsanering, artikel 4.
- 7 Voor zover schrijver bekend op het moment van schrijven.
- 8 Uitspraak van 8 januari 2008 met nummer ft/rk 08-2, te vinden op www.wsnprvr.org.
- 9 Rechtbank Leeuwarden, 20 februari 2008, onder nummer ft/rk 87541 08/70, te vinden op www.wsnprvr.org.
- 10 Rechtbank Arnhem 14 januari 2008, LJN: BC2166 en 29 januari 2008, LJN: BC3959, te vinden op www.wsnprvr.org.
- 11 Rechtbank Amsterdam 19 februari 2008, LJN: BC4565, te vinden op www.wsnprvr.org.
- 12 Rechtbank Rotterdam 14 januari 2008, LJN: BC2166, te vinden op www.wsnprvr.org.
- 13 Rb Rtd 13 februari 2008, LJN: BC4314
- 14 Rechtbank Rotterdam 20 februari 2008, LJN: BC 4972
- 15 Onder meer bij de cursus voor de relatie tussen minnelijk en wettelijk traject die in het kader van de permanente beroepsopleiding Wsnp-bewindvoerders die op 4 maart 2008 werd gehouden in Zwijndrecht.
- 16 Cijfers uit de Centrale Database Schuldsaneringen van de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch. Januari 2007: 1487, januari 2008: 985, een verschil van 66,3%. Februari 2007: 1330, februari 2008: 912, een verschil van 68,6%