

Eenieder schuldenvrij? De toegang tot de Wsnp herzien.

**Master Essay – LAW4991
2022-2023
(T.M.) Toussaint Verkoulen,
i6221923**

17-05-2023



Maastricht University

Aantal woorden: 11.001

(Hoofdstuk. 1 t/m 6, exclusief: titels, kopjes, bron- en jurisprudentie verwijzingen) (minus voorblad, inhoudsopgave, voetnoten en (literatuur)lijsten)

Begeleider: J.J.A. Hamers.
FAILISSEMENTSWET; WSNP

Inhoudsopgave

<i>1. Inleiding</i>	3
<i>2. De huidige schuldenwetgeving en haar trajecten in perspectief</i>	5
<i>2.1 Minnelijk traject en vroegsignalering</i>	5
<i>2.2 De Wsnp en haar toegangseisen</i>	6
<i>2.3 De toestroom naar de Wsnp in kaart</i>	11
<i>2.4 Verklaringen over de toestroom</i>	12
<i>3. De schuldenproblematiek in Nederland weergegeven tot 2023</i>	15
<i>3.1 Problematische schulden: Economische monitoren en het CBS</i>	15
<i>3.2 Gevolgen van problematische schulden</i>	17
<i>3.3 Tussenconclusie</i>	19
<i>4. De rechtspraak over art. 288 FW en de toegangsproblematiek voor de schuldenaar</i>	20
<i>4.1 Hardheidsclausule en ‘goede trouw-eis’</i>	20
<i>4.2 Waarnemingen in de jurisprudentie</i>	20
<i>4.3 Tussenconclusie</i>	24
<i>5. Wetsvoorstel Wsnp ter verbetering van de doorstroom</i>	25
<i>5.1 Het primaire wetsvoorstel</i>	25
<i>5.2 Tussenconclusie</i>	27
<i>5.3 De amendementen en stand van zaken: ingrijpende wijzigingen</i>	27
<i>6. Conclusie</i>	29
LITERATUURLIJST	31
REGELGEVING EN RICHTLIJNEN	34
KAMERSTUKKEN	34
RECHTSPRAAK	35

1. Inleiding

De cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) liegen er niet om: in 2021 werden maar liefst 23% minder personen toegelaten tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (hierna: Wsnp) dan het jaar daarvoor. Over tien jaar genomen is de totale toestroom naar de Wsnp met 84% afgenomen.¹ Deze afname is al te zien sinds 2012.² Dat lijkt op het eerste gezicht een positieve verandering, omdat deze afname kan impliceren dat steeds meer mensen in staat zijn om hun schulden te betalen en er economische welvaart heerst. Natuurlijk is dit moeilijk verkoopbaar aan de Nederlander met de Oekraïne-crisis en inflatie in het achterhoofd. Ook het Economisch Bureau van de ABN-AMRO berichtte bijvoorbeeld in de zomer van 2022 dat de financiële weerbaarheid van veel huishoudens laag zou zijn.³

Er is in 2021 een Wetsvoorstel tot wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de Wsnp ingediend door de minister voor Rechtsbescherming, ‘ter verbreding van de schuldenaanpak’.⁴ De voorgestelde wijzigingen betreffen in eerste instantie twee concrete aanpassingen van de in art. 288 Faillissementswet (Fw) opgenomen criteria waaraan de rechter een verzoek tot toelating tot de Wsnp moet toetsen. Eind januari 2023 is het wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer, en begin februari 2023 heeft ook de Eerste Kamer haar goedkeuring gegeven voor de nieuwe wet.⁵

In de aanloop naar de behandeling van het voorstel zijn door de Tweede Kamerleden vijf amendementen ingediend, omdat het (primaire) wetsvoorstel niet genoeg ‘doeltreffend en duurzaam’ zou zijn.⁶ Dit heeft geresulteerd in ingrijpende veranderingen in het wetsvoorstel dat na 2023 zal leiden tot een aanpassing in de schuldsaneringswetgeving, maar zijn deze nieuwe aanpassingen ook de juiste?

Ik vroeg mij af of in de praktijk minder mensen tussen wal en schip zullen vallen, zoals het wetsvoorstel beoogt, en wat op dit moment precies de obstakels zijn waardoor een grote groep momenteel niet tot de schuldsanering wordt toegelaten. Daarbij rijst de vraag of dit ‘toegangsprobleem’ ook is terug te zien in de rechtspraak. Daarnaast komt of het wel (economisch en maatschappelijk) noodzakelijk is dat de toegang tot de Wsnp verandert, of dat deze noodzaak ontbreekt en er andere oorzaken zijn voor een stagnatie in de toestroom.

Op basis van het bovenstaande kan deze onderzoeksvraag worden geformuleerd:

“Is de ‘Wet wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen’ voldoende toereikend om een verbeterde toestroom tot de Wsnp te bewerkstelligen in het geval van een nationale (toekomstige) schuldenproblematiek?”

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is er een descriptief onderzoek verricht aan de hand van de literatuur, wetgeving, rechtspraak, Kamerstukken en externe rapporten en adviezen. Eerst zal de huidige situatie van de schuldenwetgeving worden besproken, evenals de huidige regelingen voor schuldenaars en een analyse daarvan. Vervolgens zal de toestroom naar de Wsnp in kaart worden gebracht aan de hand van objectieve gegevens, alsmede de huidige economische en maatschappelijke

¹ ‘Weer minder mensen in de wettelijke schuldsanering’ 2022.

² Nikkel 2020.

³ Rietman 2022, ‘Schuldenproblematiek duikt weer op’.

⁴ ‘Wetsvoorstel voor verbetering van de doorstroom naar de Wsnp’, *Kamerstukken II 2020/21*, 35915, 1.

⁵ Eerstekamer.nl, Wetsvoorstel 35915.

; Verslag van de vergadering EK van 7 februari 2023 (2022/23 nr. 18).

⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 35915, 16. (Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid 11-11-2022)

situatie in Nederland met betrekking tot mogelijke schuldenproblematiek. Vervolgens zal worden gekeken naar de rechtspraak met betrekking tot art. 288 Fw of er een ‘toegangsproblematiek’ is, en waar de knelpunten liggen. Tenslotte wordt het oorspronkelijke voorstel en de nieuwe wet uitvoerig besproken en geanalyseerd aan de hand van de parlementaire geschiedenis: Kamerstukken, amendementen, rapporten en adviezen. Zodoende zal de onderzoeksvraag, of de nieuwe wet voldoende toereikend is om de toegang tot de Wsnp te verbeteren, worden beantwoord. Omdat de Kamerstukken ook veel amendementen bevatten ten aanzien van wijzigingen in de duur, termijnen en bewindvoering van een Wsnp of schuldentraject zullen niet alle aspecten van het dossier van de nieuwe wet worden besproken.⁷ De nadruk zal worden gelegd op de toestroom en toegang naar de Wsnp, in het bijzonder art. 288 Fw.

⁷ Zie hiervoor:

-Amendement lid Kathman en Maatoug 2022/23 35915 nr. 29 (bijbehorend nr. 13 en 23) i.v.m. art. 349a lid 1 Fw en de aanvang van de ingangsdatum van het traject vanaf eerste aflossing. NB: Aangenomen.

-Amendement lid Kathman 2022/23 35915 nr. 30 (bijbehorend nr. 12, 22 en 28) i.v.m. art. 349a lid 1 en 2 Fw en het verkorten van de duur van het traject. NB: Aangenomen.

-Amendement lid Van Nispen 2021/22 35195 nr. 9 i.v.m. een wijziging in het aannemen van bewindsvoerders bij de gemeenten. NB: Verworpen.

2. De huidige schuldenwetgeving en haar trajecten in perspectief

2.1 Minnelijk traject en vroegsignalering

Om de Wsnp te voorkomen kan men een minnelijk traject volgen. Kort gezegd houdt dit in dat de schuldenaar ‘buitengerechtelijk’ regelingen probeert te treffen met zijn schuldeisers over afbetalingen. In deze paragraaf zal dit traject en haar invloed op de Wsnp worden besproken.

Pas sinds 1 juli 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking getreden, die gemeenten de verantwoordelijkheid omtrent schuldhulpverlening geeft.⁸ Daarvoor was de schuldhulpverlening voorafgaand aan de Wsnp niet integraal georganiseerd door het ontbreken van een wettelijke regeling.⁹

Eén van de voorwaarden om toegelaten te worden tot de Wsnp is dat er geen reële mogelijkheden (meer) zijn om tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen: art. 285 lid 1 sub f jo. art. 288 lid 2 sub b Fw. Het betreft een absolute voorwaarde voor de toelating. De uitzondering op deze regel is vastgesteld in art. 15 Fw en ziet op het geval dat een faillissement wordt omgezet naar de schuldsanering.¹⁰

Het verzoek tot toelating bevat dan ook een met redenen omklede verklaring over het ontbreken van een buitengerechtelijke schuldregeling, alsmede over welke aflossingsmogelijkheden de verzoeker beschikt. Deze verklaring moet zijn afgegeven door het college van burgemeesters en wethouders van de woon- of verblijfplaats van de schuldenaar. Overigens kan deze bevoegdheid worden gemandateerd aan een gemeentelijke kredietbank of aan bij AMvB aangewezen natuurlijke personen of rechtspersonen.¹¹ De mogelijkheid tot het gebruiken van private schuldbemiddelingsinstanties bestaat pas sinds 1 januari 2019. Ook mogen sindsdien bijvoorbeeld advocaten, curatoren of schuldsaneringsbewindvoerders de schuldbemiddeling uitvoeren, omdat art. 48 Wet op het consumentenkrediet toen is verruimd.¹² Schuldbemiddeling is in beginsel bij wet verboden, omdat deze bijstand bezwaarlijk kan zijn en de wetgever dit enkel wil overlaten aan personen met een financiële achtergrond.¹³

De Wsnp verzoeker wordt niet-ontvankelijk verklaard indien de verklaring geheel of gedeeltelijk ontbreekt, de verklaring niet het procesverloop of de aflossingsmogelijkheden van de schuldenaar weergeeft dan wel niet waarheidsgetrouw is.¹⁴ Persoonlijke omstandigheden van de verzoeker zijn geen reden om minnelijk schuldhulptraject achterwege te laten.¹⁵

Per 1 januari 2021 is de Wgs gewijzigd.¹⁶ Naast de taken zoals advies, schuldbemiddeling of bemiddelen in een saneringskrediet heeft de wetgever de gemeenten sinds kort de verplichte taak gegeven tot

⁸ Inwerkingtreding Wet van 9 februari 2012 tot het geven aan gemeenten van de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening, (*Stb.* 2012, 132).

⁹ Lankhorst, in: *Encyclopedie Sociale Voorzieningen*, regeling Fw aant. 1.5 (actueel t/m 25-05-2020).

¹⁰ Engberts, in: *GS Faillissementswet 2022* (actueel t/m 02-01-2022).

Zie: HR 27 februari 2009, *LJN* BG9914.

¹¹ Zie: art. 285 lid 1 sub f Fw.

; Wet financiële dienstverlening.

; art. 48 lid 1 sub d Wet op het consumentenkrediet.

¹² Lankhorst, in: *Encyclopedie Sociale Voorzieningen*, regeling Fw aant. 1.5 (actueel t/m 25-05-2020).

; Inwerkingtreding Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid alsmede enkele wetten van andere ministeries, (*Stb.* 2018, 425).

¹³ Siemerlink, *NJB* 2023/5

Zie: art. 47 en 48 Wet op het consumentenkrediet.

¹⁴ Engberts, in: *GS Faillissementswet 2022* (actueel t/m 02-01-2022).

Zie: Hof 's-Hertogenbosch 22 september 2010, *LJN* BN8026.

; HR 5 november 2010, *LJN* BN8056, *NJ* 2011/31 m.nt. P. van Schilfgaarde.

¹⁵ Rb. 's-Gravenhage 2 augustus 2010, *ECLI:NL:RBSGR:2010:BN3248*, m.nt. G.H. Lankhorst.

¹⁶ Inwerkingtreding Wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens, (*Stb.* 2020, 239).

‘vroegsignalering van schulden’. Woningverhuurders, zorgverzekeraars, drinkwater- en energiebedrijven kunnen vanaf 2021 worden verplicht om betalingsachterstanden van inwoners te melden bij de gemeenten, waardoor de gemeenten op eigen initiatief hulp zouden kunnen aanbieden. Voorheen moesten burgers in beginsel zelf deze informatie verstrekken en aan de bel trekken. De inspanningsverplichting tot het opsporen van schuldgegevens voor de gemeenten is vormvrij, met als doel dat schuldenaren eerder in beeld komen.¹⁷ Het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening bevat limitatieve regelgeving over gegevensverstrekking bij vroegsignalering, mede met het oog op privacywetgeving.¹⁸

Volgens de toelichting van de Wgs zou het extra bereik van schuldhulpverlening door vroegsignalering rond de 27% kunnen liggen. Aan de hand van gegevens uit 2015 zou dit betekenen dat van de 540.000 gemeten huishoudens met problematische of risicovolle schulden er 145.512 personen onder het maximale extra bereik zullen vallen. Voorheen, in 2015, werd het bereik van de schuldhulpverlening slechts op 36% geschat: 193.000 van de 540.000 personen met problematische of risicovolle schulden.¹⁹ De kans van slagen van een minnelijk traject is sterk afhankelijk van de medewerking van zowel de schuldenaar als de schuldeisers. Volgens een onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mondde in 2019 89% van de voorgestelde schuldregelingen uit op een minnelijk akkoord, weliswaar begeleid.²⁰ Circa 8% van de schuldeisers gaat niet akkoord met het voorstel dat hen door schuldhulpverlening wordt aangeboden. De banken of hypotheekverstrekkers en privé-schuldeisers zijn de groepen die regelingen met schuldenaren verreweg het vaakst afwijzen.²¹ Er wordt vooralsnog geen aanleiding gezien tot universele wetgeving met betrekking tot een mogelijke medewerkingsverplichting of reactietermijn, ter verbetering van het minnelijke traject.²² De drie terugkomende knelpunten zijn: niet tijdig reageren van schuldeisers, schuldeisers die incassostappen zetten bij aanvang van een minnelijk traject of simpelweg een afwijzing van het akkoord.²³

Uit art. 3 lid 2 Wgs blijkt dat ook het college van burgemeesters en wethouders schuldhulpverlening kan weigeren indien een inwoner al eerder gebruik heeft gemaakt van deze optie. Lid 3 vermeldt dat dit eveneens kan in geval van gepleegde fraude gesanctioneerd door een onherroepelijk strafrechtelijke veroordeling of bestuurlijke sanctie.

2.2 De Wsnp en haar toegangseisen

Middels de Wsnp kan een persoon op een relatief korte termijn uit de financiële problemen raken. In deze paragraaf zullen verschillende wettelijke feitelijkheden over de schuldsanering worden weergegeven, alsmede artikelsgewijs de toelatingseisen.

Op dit moment duurt een Wsnp-traject nog in beginsel 3 jaren, maar zij kan worden verlengd tot een duur van maximaal 5 jaren (in hoofdstuk 5 zal worden gezien dat de duur van dit traject na 2023 zal gaan veranderen).²⁴ Het karakter van de schuldsanering is overeenkomstig het faillissement een liquidatieregeling. In beginsel wordt het vermogen van de natuurlijke persoon als schuldenaar vereffend

¹⁷ *Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening 2021*, p. 5.

Zie: art. 3 lid 1 sub b Wgs.

¹⁸ Besluit van 6 juli 2020 houdende regels voor de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, (*Stb.* 2020, 241).

Zie: art. 2, 3, 12, 13, 14, 15 Bgs.

¹⁹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35316, 3, par. 4.

²⁰ *Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten 2020*, p. 1.

²¹ *Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten 2020*, p. 2 en tabel 3.3.

²² *Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten 2020*, p. 28.

²³ *Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten 2020*, p. 2.

²⁴ Zie: art. 349a Fw.

door de curator of bewindvoerder, uitgezonderd bijvoorbeeld een deel ‘leefgeld’.²⁵ De Wettelijke schuldsanering wordt volgens de Kamerstukken gezien als laatste redmiddel: *‘ultimum remedium’*. Er moet dan ook (enigszins) streng worden omgegaan met de toelating tot de Wsnp, omdat de wetgever er in beginsel vanuit gaat dat de Wsnp maar eenmalig en in uiterste gevallen zal worden gebruikt.²⁶

Artikel 284 lid 1 Fw gaat over de toepasselijkheid van de schuldsaneringsregeling. Zij luidt als volgt: *“Een natuurlijke persoon kan, indien redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, verzoeken de toepassing van de schuldsaneringsregeling uit te spreken.”*

De Wsnp is eveneens toegankelijk voor ‘juridische’ natuurlijke personen. Ook ondernemers die hun onderneming drijven als niet zijnde een rechtspersoon kunnen tot de schuldsaneringsregeling worden toegelaten. Dit zijn de eenmanszaak, de zpp'er of de VOF.²⁷ Met betrekking tot art. 284 lid 1 Fw wordt door de rechtspraak een zelfstandige aangemerkt als een ondernemer of zelfstandig beroepsbeoefenaar die zich in het maatschappelijke verkeer in een vergelijkbare positie bevindt met de werknemer in loondienst, maar individueel eigen arbeid aanbiedt terwijl dat werk doorgaans in dienstverband wordt verricht. De zelfstandige heeft geen personeel, heeft geen of in beperkte vorm een eigen bedrijfsruimte en hoeft niet of niet-substantieel te investeren in bedrijfsmiddelen.²⁸ Opgemerkt moet worden dat uit de Recofa-richtlijnen²⁹ blijkt dat de Wsnp niet bestemd is om een ondernemer met liquiditeitsproblemen gemakkelijker te laten saneren en zodoende een doorstart te kunnen bewerkstelligen ten koste van de benadeelde schuldeisers.³⁰

Er zijn grofweg drie manieren om toegang tot de Wsnp te verkrijgen. Ten eerste kan men rechtstreeks tot de Wsnp worden toegelaten. Ten tweede kan een eigen aangifte tot faillietverklaring worden gedaan met als doel het faillissement te laten omzetten in een Wsnp-traject. Ten derde kan voor en na het uitspreken van een surseance van betaling een Wsnp-traject worden verzocht.³¹

Op grond van art. 15b Fw kan de rechtbank op verzoek van de gefailleerde zijn faillissement opheffen onder het gelijktijdig uitspreken van de Wsnp. Er kan dan worden volstaan met overlegging van het openbare verslag van de curator bevattende een schriftelijk advies over de omzetting kan worden volstaan. Een schriftelijke verklaring zoals bij het rechtstreekse verzoek waaruit blijkt dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een minnelijke schuldregeling te komen is dan niet vereist, en de formele vereisten van het verzoekschrift uit art. 284 en 285 Fw zijn evenmin van toepassing.³² Echter kan deze processueel eenvoudige weg ‘misbruik van bevoegdheden’ opleveren, indien een schuldenaar zijn faillissementsaanvraag enkel gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij is verleend.³³ Het verschil

²⁵ Lankhorst 2020.

; *Zie voor de Wsnp boedel*: art. 295 lid 4 en 5, 297, 299 jo. 299a jo. 300 Fw.

; *Zie voor rechtsgevolgen Wsnp uitspraak*: art. 316, 314, 296 lid 1 en 3, 295 lid 4 en 5 Fw.

²⁶ *Kamerstukken II 2004/05, 29942, 3.*

²⁷ Lankhorst, in: *Encyclopedie Sociale Voorzieningen*, regeling Fw, aant. 1.3 (actueel t/m 25-05-2020).

²⁸ ‘Handreiking voor zelfstandig ondernemen binnen de wettelijke schuldsaneringsregeling’ (Recofa-richtlijn), De Rechtspraak, versie 28-06-2018.

²⁹ *De Recofa is een landelijk overlegorgaan van rechters-commissaris in procedures betreffende faillissementen en surseances van betaling, zij stroomlijnen rechterlijke procedures waar wetgeving onduidelijk is of ontbreekt.*

³⁰ Lankhorst, in: *Encyclopedie Sociale Voorzieningen*, regeling Fw aant. 1.3 (actueel t/m 25-05-2020).

; ‘Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen’, De rechtspraak, versie 22-12-2021, par. 3.6.

³¹ De Conick-Somlders & van den Tooren, *Tvl* 2014/19, par. 1.

³² De Conick-Somlders & van den Tooren, *Tvl* 2014/19, par. 2.

Zie: HR 14 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:696.

³³ HR 28 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:48, *NJ* 2013/365, rov. 3.2 en 3.3.

; *Zie ook*: PHR 30 januari 2015, ECLI:NL:PHR:2015:47.

HR 9 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1064, *NJ* 2017/257.

is voorts dat het faillissement direct wordt uitgesproken en de schuldenaar zodoende vanaf de uitspraak beschermd is tegen stappen van schuldeisers, terwijl bij een direct Wsnp-verzoek (vooralsnog) een voortraject moet worden doorlopen.³⁴

Op grond van art. 247a Fw kan door de rechtbank op verzoek van de schuldenaar acht dagen voorafgaand aan de dag van uitspraak van de surseance van betaling, dan wel binnen twee maanden na de voorlopige verlening van de surseance, de schuldsaneringsregeling worden uitgesproken. Hier kan niet worden volstaan met een openbaar verslag of advies van de bewindvoerder als verzoekschrift. Art. 284 en 285 Fw zijn zodoende volledig van toepassing, waardoor de verklaring over de mislukte buitengerechtelijke schuldenregeling vereist is.³⁵

De meest voor de hand liggende weg is de directe toegang tot de Wsnp. Net zoals bij de hiervoor besproken wegen is art. 288 Fw van groot belang, naast de formele eisen. Art. 288 Fw bevat zowel drie imperatieve toewijzings- als vier imperatieve weigeringsgronden voor een verzoek tot de Wsnp, waar de rechter ambtshalve aan toetst. Belangrijk is dat de bewijslast bij de schuldenaar ligt.³⁶ Per 1 januari 2008 is de regeling van art. 288 Fw, zoals wij die voor de aangenomen wetwijziging van 2023 kennen, in werking getreden.³⁷ Enkel in 2017 is er een wijziging in het artikel aangebracht zodat men niet meer spreekt over 'een verzoekschrift' maar 'het verzoek' tot toelating.³⁸

Om het overzicht te verhouden, zijn de *materiële* vereisten voor een (rechtstreeks) Wsnp-verzoek in 2023 geldend zonder wetwijziging hieronder schematisch weergegeven in eigen woorden:

Figuur 1.

Art. 284 lid 1 Fw: (De ontvankelijkheidseis)

Een natuurlijke persoon kan, indien redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met betalen van zijn schulden of indien hij in toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, verzoeken de toepassing van de schuldsaneringsregeling uit te spreken.

Art. 288 lid 1: (Toewijzingsgronden)

Het verzoek als bedoeld in art. 284 lid 1 wordt slechts *toegewezen*, indien:

- (a) De schuldenaar niet kan voortgaan met het betalen van zijn schulden.
- (b) Hij te goeder trouw is ten aanzien van het ontstaan en onbetaald laten van zijn schulden in de 5 jaar voorafgaand aan het verzoek. (*dus dat de schuldenaar zijn schulden niet doelbewust heeft laten ontstaan*)
- (c) Hij zijn verplichtingen zal nakomen en zich zal inspannen om zoveel mogelijk baten voor de boedel te verwerven.

Art. 288 lid 2: (Afwijzingsgronden)

Het verzoek wordt *afgewezen*, indien:

- (a) De schuldsaneringsregeling al van toepassing is verklaard.
- (b) Er niet is getracht te komen tot een minnelijke schuldregeling de schuldregeling (*door een gemeente, kredietbank of een persoon of instelling zoals voorgeschreven in art. 48 lid 1 Wet op het consumentenkrediet*) (*in dit verband is ook vereist art. 285 lid 1 sub f Fw.*)
- (c) De schuldenaar schulden heeft uit een onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf als bedoeld in art 358 lid 4 Fw, gedurende minimaal 5 jaren of langer voorafgaand het verzoek (*zogenoemde 'Strabis-schulden'*)
- (d) Hij reeds 10 jaren voorafgaand aan het verzoek gebruik heeft gemaakt van de Wsnp. (*Tenzij de Wsnp is beëindigd omdat: de vorderingen ten aanzien waarvan de schuldsaneringsregeling werkt, zijn voldaan (art. 350 lid 3 sub a Fw); of de schuldenaar in staat is zijn betalingen te hervatten (art. 350 lid 3 sub b Fw); of de*

³⁴ Hupkens 2017.

bij: HR 13-03-2015, ECLI:NL:HR:2015:589.

³⁵ De Conick-Somlders & van den Tooren, *Tvl* 2014/19, par. 3.

³⁶ Engberts, *T&C Insolventierecht* 2022, art. 288 Fw afwijzingsgronden, aant. 1. (actueel t/m 07-03-2023).

³⁷ Inwerkingtreding Wet van 24 mei 2007 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met herziening van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, (*Stb.* 2007, 222).

³⁸ Inwerkingtreding Wet van 13 juli 2016, houdende aanpassing van wetten in verband met de invoering van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, (*Stb.* 2017, 174).

schuldenaar bovenmatige schulden doet of laat ontstaan die aan hem niet zijn toe te rekenen (art. 350 lid 3 sub d Fw). (...)

Art. 288 lid 3: (Hardheidsclausule) Van de te goeder trouw-eis (1b) en de weigering bij schulden uit een misdrijf (de zogenoemde 'Strabis-schulden') (2c), kan worden afgeweken 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'.

Bron: Faillissementswet, geldend van 01-01-2023.

Sinds de wetwijziging van 2008 bestaat de mogelijkheid een beroep te doen op de hardheidsclausule, aldus art. 288 lid 3 Fw. Mits de schuldenaar dan (voldoende aannemelijk) kan aantonen dat hij de oorzaak van de schulden onder controle heeft gekregen en zodoende sprake is van een positieve wending van zijn of haar situatie en omstandigheden, is toelating tot de Wsnp toch mogelijk. Volgens een gerenommeerde auteur in het schuldenrecht, G. Lankhorst, bestaat er in de praktijk de indruk dat de rechter de 'goede trouw-toets' zeer strikt toepast en dat schuldenaren nauwelijks een beroep doen op de hardheid.³⁹

Voor bepaalde groepen personen of omstandigheden gelden, gelet op de rechtspraak en wetgeving, uniforme (strengere) beoordelingscriteria die door de rechtbank worden gehanteerd. De bevonden informatie is hieronder schematisch weergegeven:

Figuur 2:⁴⁰

Groepen die worden afgewezen	Voorwaarden om toch toegelaten te worden	Reden
Personen die de Nederlandse taal niet (goed) beheersen.	Enkel toelating indien hij zich heeft voorzien van hulp bij vertaling van correspondentie.	art. 288 lid 1 sub c Fw.
Personen met verslavingsproblematiek. (zowel drugs-, alcohol- als gokverslaving)	Enkel toelating indien aannemelijk is dat de verslaving al enige tijd onder controle is, afhankelijk van de ernst en duur van de verslaving (bevestiging van hulpverlenende instantie vereist).	art. 288 lid 1 sub c Fw.
Personen met psychosociale problematiek.	Enkel toelating indien aannemelijk is dat de problemen al enige tijd beheersbaar zijn in maatschappelijk perspectief (bevestiging van hulpverlenende instantie vereist).	art. 288 lid 1 sub c Fw.
Personen zonder bron van inkomsten.	In beginsel geen toelating.	art. 288 lid 1 sub c Fw.
Personen zonder verblijfsvergunning.	In beginsel geen toelating.	art. 288 lid 1 sub c Fw.

Bron: rechtspraak.nl (Landelijk procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken 2022).

³⁹ Lankhorst 2021.

NB: Mr. dr. G.H. Lankhorst is beleidsadviseur bij de Directie Rechtsbestel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, redactielid van het Tijdschrift *Schuldsanering* en is actief in de *Leergang Wsnp van OSR Juridische Opleidingen* (bron: *bbwsnp.nl*).

⁴⁰ Landelijk procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken, (*Stcrt.* 2022, 1572), par. 5.

Figuur 3.⁴¹

Bijzondere gevallen voor de (ex)-ondernemer. Afwijzing in deze gevallen:	Reden
-Er is nagenoeg geen boekhouding bijgehouden of beschikbaar.	art. 288 lid 1 sub b Fw.
-Het onaanvaardbaar voortzetten van een verliesgevende onderneming of activiteiten.	art. 288 lid 1 sub b Fw.
Overig*: -Het nemen van (achteraf gezien) onaanvaardbaar grote risico's. - Privéschulden door bestuursaansprakelijkheid. - Excessieve privé-onttrekkingen. - Ondernomen op te veel (bank)krediet. - Misbruik van incassogelden gemaakt. - Ondernomen zonder ondernemingsplan. - Het (behulpzaam zijn bij) witwassen van geld, frauderen met tenaamstelling en kentekens van voertuigen (money mule, katvanger en overige 'slachtoffers').	art. 288 lid 1 sub b Fw.

Bron: bureauwspn.nl en rechtspraak.nl (Landelijk procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken 2022.)

*Bij de overige gevallen ligt het enkel *voor de hand* dat een afwijzing volgt.

Figuur 4.⁴²

Afwijzing in deze gevallen:*	Reden
Schulden zijn aangegaan terwijl, gelet op het inkomen en/of vermogen, er geen uitzicht was op aflossing daarvan.	art. 288 lid 1 sub b Fw.
Recent schulden van substantiële omvang zijn aangegaan.	art. 288 lid 1 sub b Fw.
Recent schulden van substantiële aard zijn aangegaan.	art. 288 lid 1 sub b Fw.
Schulden die voortvloeien uit een drugs-, alcohol- of gokverslaving.	art. 288 lid 1 sub b Fw.
Schulden bij het UWV of de Belastingdienst, die betrekking hebben op: het niet nakomen van aangifteverplichtingen (tot afdracht van (omzet)belasting).	art. 288 lid 1 sub b Fw.
Ontvangen uitkering die wegens fraude zijn teruggevorderd.	art. 288 lid 1 sub b Fw.
Schulden die zijn ontstaan uit een misdrijf of overtreding.	art. 288 lid 1 sub b. Fw.
Geldboeten die zijn opgelegd ter zake van een Mulder-feit.	art. 288 lid 1 sub b Fw.

Bron: rechtspraak.nl (Landelijk procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken 31-01-2022).

*Deze omstandigheden moeten hebben plaatsgevonden gedurende vijf jaren voorafgaand aan het verzoek.

Uit lid 4 van art. 288 Fw blijkt dat het van toepassing verklaren van de schuldsaneringsregeling niet enkel kan worden geweigerd op de uitsluitende grond dat er geen of onvoldoende vooruitzicht bestaat dat schuldeisers gehele of gedeeltelijke betaling op hun vorderingen zullen ontvangen. De ratio van de regeling is dan ook dat de deelnemer een schone lei verkrijgt na een succesvol traject. Art 358 lid Fw schrijft voor dat een schone lei wordt verkregen bij een einde van het Wsnp-traject overeenkomstig art. 356 lid 2 Fw.

⁴¹ Landelijk procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken, (*Stcrt.* 2022, 1572), par. 5. ; 'Voorwaarden voor toelating tot de Wsnp voor (ex-)ondernemers'. (geraadpleegd op: 12-2022)

⁴² Landelijk procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken, (*Stcrt.* 2022, 1572), par 5.

Voor zover de vordering die valt binnen de Wsnp onbetaald is gebleven, is deze dan niet langer afdwingbaar, ongeacht of de schuldeiser is ‘opgekomen’ of de vordering is geverifieerd. Indien de schuldenaar toerekenbaar tekort is geschoten geldt deze bevrijding van de betalingsverplichting niet.⁴³ In 2020 kregen 87% van de personen waarvan een Wsnp-traject werd beëindigd een schone lei toegekend. De drie jaren hiervoor is dit percentage vrijwel gelijk gebleven.⁴⁴ Het overige gedeelte van het percentage wordt ook nog ingevuld door personen die de Wsnp eindigen met een akkoord of omdat alle schulden zijn voldaan.⁴⁵ Enkel 5% eindigt zonder schone lei de Wsnp.⁴⁶ Daarbij blijkt uit de cijfers dat hoe langer men een Wsnp-traject doorloopt, hoe sneller men een schone lei verkrijgt.⁴⁷

2.3 De toestroom naar de Wsnp in kaart

Bureau Wsnp en de onderzoekers van de Raad voor Rechtsbijstand houden op jaarbasis cijfers bij over alle aspecten van de Wsnp in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De waarnemingen van de afgelopen jaren zullen in deze paragraaf worden besproken.

Over tien jaar genomen is de totale toestroom naar de Wsnp met 84% afgenomen.⁴⁸ Deze daling is al te zien sinds 2012.⁴⁹ Dat lijkt een positieve verandering omdat deze afname kan impliceren dat steeds meer mensen in staat zijn om hun schulden te betalen. Echter, er is ook ten opzichte van 2017 in 2021 een afname van maar liefst 63% te zien in het aantal ingediende verzoeken tot toelating tot de Wsnp.⁵⁰ Om de onderzoeksvraag met betrekking tot de versoepeling van art. 288 Fw te kunnen beantwoorden is het van belang om de kijken wat er is veranderd in de afwijzingen van het aantal *verzoeken*. Schematisch weergegeven zien de verwerkte cijfers van het Bureau Wsnp er als volgt uit:

Figuur 5.⁵¹

Jaartal	Aantal ingediende Wsnp verzoeken*	Aantal uitgesproken toelatingen tot de Wsnp	Percentage toelatingen t.o.v. aantal verzoeken
2011	17.236	14.727	85,4%
2014	13.516	12.246	90,6%
2015	13.547	11.703	86,4%
2016	11.135	9.802	88%
2017	9.089	8.365	92%
2018	6.581	5.904	89,7
2019	4.764	4.639	97,4%
2020	2.987	3.000	100,4%**
2021	2.229	2.229	100%**

Bron: bureauwsnp.nl

*Het aantal verzoeken is exclusief pro-forma verzoeken

⁴³ Zie verder art. 358 lid 2 t/m 5 en art. 299, 299a e.v. Fw voor de werking van de schone lei. Let op: zij kan worden ontnomen, art. 358a Fw.

⁴⁴ Nickel 2022, p. 11 en tabel 2.5.2.

⁴⁵ Advies commissie insolventierecht 2022, p. 3.

⁴⁶ Nickel 2022, p. 11.

⁴⁷ Nickel 2022, tabel 2.5.

⁴⁸ ‘Weer minder mensen in de wettelijke schuldsanering’ 2022.

⁴⁹ Nickel 2020, p. 4.

⁵⁰ Nickel 2021, p. 4.

⁵¹ Nickel 2022, p. 25 en 26.

; Nickel 2020, p. 23 en 24.

; Advies commissie insolventierecht 2022, p. 3.

Een duidelijke reden voor de merkwaardige cijfers van de jaren 2020 en 2021 is er niet. Mogelijk gaat het hier om veel pro-forma verzoeken die toch inhoudelijk zijn beoordeeld, de behandelingen van veel verzoeken die een jaar eerder zijn ingediend of foutief cijfergebruik.⁵²

2.4 Verklaringen over de toestroom

De afname in de toestroom kan verschillende redenen hebben. In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke oorzaken van de stagnatie in de toestroom en worden drie wettelijke voorzieningen die hier invloed op hebben behandeld. Een eerste mogelijke oorzaak kan zijn dat er inderdaad minder schulden zijn ontstaan in deze periode. Een andere mogelijke oorzaak is dat betere voortrajecten door de gemeentelijke schuldhulpverlening sinds 2012 ervoor hebben gezorgd dat er vaker minnelijke regelingen tot stand zijn gekomen. Ook de wijziging van de Wgs ten aanzien van de vroegsignalering kan een oorzaak zijn.

In de afgelopen jaren is er inderdaad beleidsmatig op ingezet om problematische schulden zoveel mogelijk via de eerste voorfase op te lossen, aangezien het wettelijke traject voor alle betrokkenen belastend is.⁵³ Een reden van de afname in verzoeken is waarschijnlijk dat er sinds 2008, naast de regeling van art. 288 Fw zoals eerder besproken, ook nog een drietal voorzieningen mede ter versterking van het minnelijk traject in de wet zijn opgenomen.⁵⁴

Ten eerste is dit het dwangakkoord in art. 287a. Fw. Middels een verzoek kunnen schuldeisers gedwongen worden tot medewerking van een schuldregeling in het minnelijk traject. Dat is een buitengerechtelijk onderhands akkoord en is niet beschikbaar in het Wsnp-traject zelf.⁵⁵ Een verzoek met onder andere een motivering waarom de weigerachtige schuldeiser in redelijkheid niet tot weigering van instemming heeft kunnen komen, moet worden gedaan bij de rechtbank.⁵⁶

Ten tweede is er destijds voorzien in een voorlopige voorziening in art. 287b Fw, ook wel ‘moratorium’, in noodsituaties van de schuldenaar. De regeling is ingevoerd ter versterking van het moeizaam functioneren van het minnelijke traject in drie situaties: een dreigende huisuitzetting, afsluitingen van nutsvoorzieningen en opzegging van de zorgverzekering.⁵⁷ Anders dan de wettekst doet vermoeden, blijkt uit de parlementaire geschiedenis dat het moratorium van maximaal zes maanden de mogelijkheid geeft om te onderzoeken of er een minnelijke regeling kan worden getroffen.⁵⁸ Volgens de Kamerstukken geeft dit eveneens gelegenheid aan de schuldenaar om zijn goede trouw ‘gefundeerd’ te laten blijken.⁵⁹

Ten derde zijn er destijds voorlopige voorzieningen vastgesteld in art. 287 lid 4 Fw om te voorzien in spoedeisende gevallen vóór het Wsnp-verzoek is toegekend. Deze voorzieningen zien niet direct op het versterken van het minnelijk traject, maar proberen te voorkomen dat schuldeisers nog snel hun rechten gaan uitoefenen.⁶⁰

Er kan echter niet worden gesteld dat deze wetgeving sinds 2008 de enige factor is die de toestroom tot de Wsnp beïnvloedt en ook heeft doen afnemen. Economische omstandigheden spelen wel degelijk een rol als men verder terugkijkt naar de cijfers van het Bureau Wsnp met de bankencrisis in het achterhoofd:

⁵² *Advies commissie insolventierecht 2022*, p. 3.

⁵³ *Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten 2020*, p. 1.

⁵⁴ Nickel 2022, p. 13.

⁵⁵ Engberts, in: *GS Faillissementswet*, art. 287a Fw, aant. 3 (actueel t/m 22-11-2022).

⁵⁶ Engberts, in: *GS Faillissementswet*, art. 287a Fw, aant. 4.2 (actueel t/m 22-11-2022).

⁵⁷ Engberts, in: *GS Faillissementswet*, art. 287b Fw, aant. 2 (actueel t/m 17-10-2021).

⁵⁸ Engberts, in: *GS Faillissementswet*, art. 287b Fw, aant. 2 (actueel t/m 17-10-2021).

⁵⁹ Engberts, in: *GS Faillissementswet*, art. 287b Fw, aant. 2 (actueel t/m 17-10-2021).

; *Zie ook: Kamerstukken II 2006/07, 29942, 34, p. 1-2.*

⁶⁰ Engberts, in: *GS Faillissementswet*, art. 287 Fw, aant. 4 (actueel t/m 03-02-2023).

in 2008 werden er in totaal 11.031 verzoeken gedaan, in 2009 12.268 verzoeken, in 2010 15.722 verzoeken, in 2011 20.512 verzoeken en in 2012 19.301 verzoeken.⁶¹ Ter vergelijking van het effect van de nieuwe wetgeving uit 2008: in 2005 zijn er nog 18.652 Wsnp-verzoeken gedaan, weliswaar onder het oude Wsnp-systeem uit 1998.⁶²

Een andere oorzaak van de stagnerende toestroom kan de al eerder besproken uitbreiding en afbakening van de vroegsignalering zijn, die per 2021 van kracht is geworden. Eerder beginnen met het oplossen van problemen en het bereiken van burgers die niet of nog niet in beeld zijn, zou volgens de toelichting bij de wijziging van de Wgs het bereik van voortijdige schuldhulpverlening met 27% kunnen doen toenemen. Aan de hand van gegevens uit 2015 zou dit betekenen dat er van de 540.000 gemeten huishoudens met problematische of risicovolle schulden er 145.512 personen onder het maximale extra bereik zullen vallen.⁶³ Van de 107 gemeenten die hebben deelgenomen aan de landelijke monitoring van Projectbureau vroegsignalering, zijn er in maart 2020 tot en met maart 2021 (het eerste kwartaal van 2021 overwegend) ongeveer 38.000 van de 315.000 signalen van schulden opgepakt en afgesloten door de vroegsignalering. Hiervan zijn slechts 3.244 van de 12.164 bereikte personen geholpen door de instanties. Dit is slechts 6% van het totaal aantal signalen doorgegeven aan het college van burgemeesters en wethouders van de gemeenten.⁶⁴

Doordat de vroegsignalering expliciet als wettelijke taak is opgenomen, is de spanning met de Algemene Verordening Gegevensbescherming weggenomen en heeft de gemeenten een grondslag voor het verzamelen en verwerken van privacygevoelige gegevens. Dit betekent dus niet dat de vroegsignalering voorheen niet geschiedde, maar wel dat dit een stuk minder was, omdat gemeenten dit niet uit eigen beweging mochten doen.⁶⁵

Daarbij zijn sinds 2021 de instrumenten voor gegevensuitwisseling voor een besluit over de toegang tot en het plan van aanpak voor gemeentelijke schuldhulpverlening verruimd.⁶⁶ Hierdoor kan een Wsnp-traject beter voorkomen worden.

Een bevestiging voor de redenatie dat de wetwijziging van de buitengerechtigde schuldenregeling en de voorwaarden van art. 288 Fw van 2008 de (grote) oorzaak is in de daling van de toestroom, kan worden gevonden in de wetshistorische uitleg van de huidige Wsnp-regeling. Het Parket bij de Hoge Raad legt dit als volgt uit in de beantwoording van een prejudiciële vraag uit 2015:

“Op basis van de ervaringen in de eerste jaren na de introductie van de wettelijke schuldsaneringsregeling, heeft de wetgever de regeling per 1 januari 2008 op verschillende punten aangepast. Doel van deze aanpassingen was om de toegang tot de schuldsanering te beperken tot schuldenaren die ‘er klaar voor zijn’ en om de werklust voor de rechterlijke macht en de bewindvoerders te verlichten. De wetgever heeft dan ook, meer dan voorheen, strenge voorwaarden willen stellen voor toelating tot de schuldsanering. Daarbij is benadrukt dat de toelatingsvereisten er ook toe dienen om de schuldenaar te dwingen tot het uiterste te gaan om een minnelijke regeling te bereiken; de schuldsaneringsregeling zou slechts moeten functioneren als laatste redmiddel. Een te soepele toelating doet volgens de wetgever afbreuk aan de geloofwaardigheid van de schuldsaneringsregeling en de maatschappelijke steun voor de regeling, en zou bovendien bijdragen aan de overbelasting van de betrokken instanties. De toelichting vermeldt in dit verband onder meer Kamerstukken II 2004/05, 29 942, nr. 3, p. 4-5”⁶⁷

⁶¹ Peters 2013, p. 69 en tabel B2.1.

⁶² Von Bergh e.a. 2010, p.5 tabel 3.1.

⁶³ Kamerstukken II 2019/20, 35316, 3, par. 4.

⁶⁴ ‘Vroegsignalering dashboard samenvatting resultaten maart 2020 - maart 2021’. (geraadpleegd op: 01-2023)

⁶⁵ Q&A Wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening 2023, p. 5

⁶⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35316, 3, par. 2. ; Zie: art. 12 t/m 17 Bgs en art. 8 Wgs.

⁶⁷ PHR 30 januari 2015, ECLI:NL:PHR:2015:47, onder 3.9. (prejudiciële vraag)

2.5 Tussenconclusie

Ondanks de ‘positieve’ cijfers dat de toestroom naar de Wsnp sinds 2012 fors afneemt laten eerdere monitoren ook zien dat in economische recessies zoals ten tijde en in navolging van de bankencrisis in 2008 de toestroom naar de Wsnp weldegelijk steeg. Dit terwijl tegelijkertijd per 2008 de regelingen in werking zijn getreden die er beleidsmatig op inzetten om problematische schulden zoveel mogelijk via de voorfase op te lossen. Het dwangakkoord en het moratorium hebben het minnelijk traject versterkt, en art. 288 Fw heeft de toestroom beperkt. De benoemde veranderingen die in 2023 (vóór de aankomende wetswijziging) nog steeds gelden, moeten de Wsnp meer laten fungeren als laatste redmiddel. De wetgever heeft dan ook toentertijd strenge voorwaarden gesteld voor toelating tot de schuldsanering.

Een andere reden voor de afname in de toestroom kan zijn dat de Wgs in 2012 in werking is getreden, terwijl de voorwaarde van de buitengerechtelijke schuldregeling reeds bestond maar niet integraal geregeld was. Ook de vroegsignalering en de versoepeling in de gegevensuitwisseling voor gemeentelijke trajecten zoals omschreven per 2021, hebben het minnelijk traject versterkt en wellicht de toestroom doen afnemen, alhoewel de vroegsignalering in het begin een stuk minder bereik heeft gehad dan op voorhand was geschat.

De afname in de toestroom staat tegenover het feit dat het percentage toelatingen met de jaren zeer positief is gestegen, ook al zijn de absolute aantallen toelating per jaar minder. Eveneens positief is dat slechts 5% van de personen de Wsnp eindigt zonder schone lei. Daarbij blijkt uit de cijfers dat hoe langer men een Wsnp-traject doorloopt, hoe eerder men een schone lei verkrijgt.

3. De schuldenproblematiek in Nederland weergegeven tot 2023

3.1 Problematische schulden: Economische monitoren en het CBS

Ter beantwoording van de vraag of de wetswijziging van onder andere art. 288 Fw voldoende uitkomst biedt om toestroom tot de Wsnp te verbeteren en een uitkomst zal bieden in een schuldenproblematieke economie, wordt in deze paragraaf weergegeven wat de stand van zaken is met betrekking tot schulden in Nederland.

Er is van 2015 tot en met 2021 een daling te zien in het aantal geregistreerde schulden in Nederland van 8.6% naar 7.6% van de huishoudens.⁶⁸ Maar dit betekent niet dat er nog steeds een onverminderd grote schuldenproblematiek is en de Wsnp te knellend zou werken, aldus de toelichting van de minister op het wetsvoorstel tot wijziging van de Faillissementswet.⁶⁹

Niet alleen de Kamerstukken vermelden dat er sprake zou zijn van grote schuldenproblematiek. Met het zicht op de toekomst en de huidige recessie lijken de tijden te veranderen. Volgens een artikel van ABN-AMRO was de verwachting dat de schulden begin 2023 10 tot 15% boven het niveau van 2021 liggen.⁷⁰ De afgelopen jaren namen armoede- en schuldenproblematiek desalniettemin af. Het aantal bijstandsgerechtigden alsmede personen die onder de lage-inkomensgrens vielen was gedaald voor de coronacrisis (2020), en na een korte opleving is deze daling midden 2021 doorgezet. Ook de al eerder besproken daling van de Wsnp-gevallen zou doorzetten eind 2022.⁷¹ Als argument voor de opkomst van een toekomstig schuldenproblematiek wordt gebruikt dat de financiële weerbaarheid van de huishoudens is afgenomen de afgelopen twee jaren. Als oorzaak wordt genoemd dat Nederland te maken heeft met twee opeenvolgende crisissen: de coronapandemie en buitengewone inflatie. Deze hebben gezorgd voor enerzijds een zware inkomenssterugval en anderzijds een daling van koopkracht.⁷² De inflatieprognose van 8% op consumentengoederen en diensten die het artikel noemt komt recent uit op maar liefst 10% in 2022.⁷³

Er wordt vervolgens gewaarschuwd voor een aantal belangrijke punten: sinds 2014 blijft de groep met *langdurige* armoede (die langer dan vier jaar onder de armoedengrens leeft) wel stijgen, terwijl het aantal bijstandsgerechtigden en het totaal aantal personen onder de lage-inkomensgrens zijn gedaald. De Belastingdienst ziet als uitzondering op andere schuldeisers wel een toename van problematische schulden.⁷⁴ Er komen minder incasso-opdrachten binnen bij deurwaarders, maar er worden daarentegen steeds vaker zwaardere gevallen gezien. De kwantiteit maakt plaats voor intensiviteit.⁷⁵ Volgens de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders bedroegen de incasso-opdrachten in 2019 nog 2.24 miljoen, in 2020 2.12 miljoen en in 2021 1.72 miljoen. De beslagen op periodieke inkomsten zijn in de periode 2017 tot en met 2021 afgenomen van 293.600 naar 234.700 beslagen, terwijl het aantal vergeleken met 2020 in 2021 licht is gestegen.⁷⁶

⁶⁸ ‘Schuldenproblematiek in beeld, Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2021’. (geraadpleegd op: 01-2023)

⁶⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35915, 3.

⁷⁰ Rietman 2022, ‘De week van meer betalingsachterstanden’.

⁷¹ Rietman 2022, ‘Schuldenproblematiek duikt weer op’.

⁷² Rietman 2022, ‘Schuldenproblematiek duikt weer op’.

⁷³ Swagerman 2023.

⁷⁴ Rietman 2022, ‘Schuldenproblematiek duikt weer op’.

; Rietman e.a. 2022.

⁷⁵ Rietman e.a. 2022.

⁷⁶ Jaarverslag 2021, *Initiatief en resultaat 2022*.

Opgemerkt wordt dat er in de periode na een inkomensterugval nog resterend spaargeld aanwezig kan zijn, een sociaal netwerk dat helpt, of bezuinigingsmogelijkheden.⁷⁷ Als er sprake is van deze factoren en deze wegvallen, kunnen de schulden wellicht toenemen.

Het CBS houdt actuele cijfers bij over de ‘schuldenproblematiek’ tot en met 2021. Zij constateert een lichte daling in het aandeel huishoudens met geregistreeerde problematische schulden, ook tijdens het eerste deel van de coronacrisis.⁷⁸ Het CBS gebruikt tien verschillende categorieën om schulden als problematisch aan te merken. Dit kan gaan om kleine bedragen, maar door de lange tijdsduur kan een dergelijke schuld toch worden aangemerkt als problematisch. Daarnaast hoeft maar één persoon van het huishouden in een categorie te vallen, wil het huishouden worden opgeteld bij de zogenoemde problematische schuldenaren.

Schematisch weergegeven ziet het overzicht er als volgt uit:

Figuur 6.⁷⁹

Definitie van ‘geregistreeerde problematische schulden’:

1. Ten minste één persoon in het huishouden voldoet
2. Voldoet aan ten minste één van de volgende criteria op 1 januari van het betreffende jaar.

Criteria:

- Volgt een Wsnp-traject;
- Volgt een bij het BKR geregistreeerd minnelijk traject;
- Heeft een bij het BKR geregistreeerde betalingsachterstand;
- Is in het Centraal Curatele en Bewindregister (CCBR) opgenomen op grond van verkwisting en/of problematische schulden;
- Heeft ten minste zes maanden de zorgpremie niet betaald;
- Heeft een betalingsachterstand van een Wet Mulder-boete (boete voor lichte verkeersovertreding) bij het CJIB heeft waarvan de tweede aanmaning ten minste twee maanden openstaat, of zich al in een ernstigere wanbetalersfase bevindt. Daarnaast moet het openstaande bedrag in totaal minimaal 50 euro zijn;
- Heeft langer dan 27 maanden een toeslagschuld van totaal minimaal 50 euro openstaan bij de Belastingdienst;
- Heeft langer dan 15 maanden een schuld van totaal minimaal 50 euro voor overige belastingaanslagen openstaan bij de Belastingdienst;
- Heeft een belastingenschuld bij de Belastingdienst die in de 12 maanden voor het peilmoment oninbaar is geleden;
- Heeft een betalingsachterstand bij DUO van 3 maanden of langer en van minimaal 270 euro.

Bron: CBS

⁷⁷ Rietman 2022, ‘Schuldenproblematiek duikt weer op’.

⁷⁸ ‘Schuldenproblematiek in beeld, Huishoudens met geregistreeerde problematische schulden 2015-2021’, Datasheet van ‘Ontwikkeling, Nederland’. (geraadpleegd op: 01-2023)

⁷⁹ ‘Schuldenproblematiek in beeld, Huishoudens met geregistreeerde problematische schulden 2015-2021’, Datasheet van ‘Ontwikkeling, Nederland’. (geraadpleegd op: 01-2023)

Figuur 7.⁸⁰

Jaartal	Percentage huishoudens met 'problematische schulden' in Nederland.
2015	8.6%
2016	8.6%
2017	7.8%
2018	8.3%
2019	8,1% *
2020	7.8 % *
2021	7.5 % *

Bron: CBS

*Vanaf 2019 zijn de percentages een gemiddeld van twee peilmomenten.

NB: Het duurt enige tijd voordat schulden als problematisch gekenmerkt worden door het CBS.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat deze weergegeven cijfers over schulden veelal personen en huishoudens weergeven in niet-juridische zin. De Wsnp is daarentegen ook toegankelijk voor de eenmanszaak, de zzp'er en de VOF. De toe- en afnames zoals hierboven weergegeven beïnvloeden de Wsnp dus niet een-op-een.

3.2 Gevolgen van problematische schulden

Dat schulden erg ingrijpend kunnen zijn in de persoonlijke levenssfeer moge duidelijk zijn. In deze paragraaf zal die impact van schulden worden besproken, en het daarmee samenhangende belang van schuldhulpverlening. Nog steeds krijgen Nederlanders namelijk te maken met afsluiting van hun gas en elektriciteit,⁸¹ hoewel dit is geoorloofd op grond van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers.⁸² Daarnaast blijkt uit een enquête onder 150 woningcorporaties dat het ook nog steeds een probleem is dat er jaarlijks huisuitzettingen plaatsvinden. In 2021 bleek dat er in 58% van de gevallen sprake is van een betalingsachterstand.⁸³

Hieronder wordt schematisch weergegeven hoe de cijfers zich de afgelopen jaren ontwikkelden met betrekking tot afsluiting van energie alsmede huisuitzettingen. Opgemerkt moet worden dat onder 'ongevraagde afsluiting', naast de abrupte ongevraagde afsluiting, tevens wordt verstaan de beëindiging van het energiecontract. Daarbij omvat de ongevraagde afsluiting oorzaken zoals wanbetaling maar ook onveilige situaties of fraude. Bij het aantal huisuitzettingen is het wel mogelijk geweest om te achterhalen welke aantallen precies worden veroorzaakt door schulden.

⁸⁰ 'Schuldenproblematiek in beeld, Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2021', Datasheet van 'Ontwikkeling, Nederland'. (geraadpleegd op: 01-2023)

⁸¹ *Aanhangsel II 2017/18*, 327, p. 3.

⁸² Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas 3-10-2022, (*Stcrt.* 2022, 28723).

⁸³ *Corporatiemonitor Huurachterstand en Huisuitzettingen 2022* p. 2.

Figuur 8.⁸⁴

Jaartal	Aantal ongevraagde afsluitingen	Berekening (aantal afsluitingen gas en elektriciteit x percentage aantal 'ongevraagde afsluitingen')
2015	12.236	14.228 x 86%
2016	13.372	17.829 x 75%
2017	6.647	9.633 x 69%

Bron: Aanhangsel II 2017/18, nr. 327. (Cijfers afkomstig van de Minister van Infrastructuur en Milieu)

*Cijfers afkomstig van alle regionale netbeheerders; de percentages zijn een schatting.

*2017 is een onvolledig jaar.

*Onder ongevraagde afsluiting wordt verstaan: beëindiging van het energiecontract door de leverancier of abrupte ongevraagde afsluiting.

Figuur 9.⁸⁵

Jaartal	Aantal huissuizettingen veroorzaakt door een huurachterstand	Berekening (aantal huissuizettingen x globaal percentage dat door schulden is veroorzaakt)
2016	2.784	4.800 x 58%
2017	2.146	3.700 x 58%
2018	1.740	3.000 x 58%
2019	1.363	2.350 x 58%
2020	986	1.700 x 58%
2021	812	1.400 x 58%

Bron: Aedes

NB: Een percentage van 58% is gebruikt dat enkel stamt uit 2021, waardoor de cijfers een globale schatting zijn maar onafhankelijk zijn van overlast, drugs in de woning en illegale onderverhuur.

*Het aantal daadwerkelijke huissuizettingen is een stuk lager dan het aantal vonnissen

Mogelijke oorzaken van de weergegeven dalingen zijn, naast de afname in het aantal personen met problematische schulden, het gebruik van het Modelcontract bij het Convenant Vroeghulpverlening door woningcorporaties en overige gedragscodes, modules en convenanten van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK). Deze krijgen tegenwoordig steeds meer betekenis en komen steeds vaker voor tussen (grote) NVVK-leden en haar schuldenaars.⁸⁶ Een dergelijk convenant heeft namelijk meestal als gevolg dat schuldeisers die lid zijn van de overeenkomst, al bij de saldo-opgave bij voorbaat akkoord gaan met een schuldenregeling.⁸⁷

Ten aanzien van de huurachterstanden is het van belang om op te merken dat men bij de vereniging van woningcorporaties begin 2022 spreekt van 'een stilte voor de storm'. In 2020 was er bij 150.500 huurders sprake van huurachterstand. Dit aantal was eind 2021 gedaald tot 113.100 (-9%). Deze positieve cijfers waren in de eerste paar maanden van 2022 niet terug te zien volgens 1/6 deel van de ondervraagde woningcorporaties. Zij zouden juist een toename in de omvang van de huurachterstand met 37% hebben waargenomen in deze periode.⁸⁸

⁸⁴ Cijfers gebruikt uit: *Aanhangsel II 2017/18*, 327, p. 3.

⁸⁵ Cijfers gebruikt uit: *Corporatiemonitor Huurachterstand en Huissuizettingen 2022*.

⁸⁶ 'Energie-Nederland vernieuwt convenant met NVVK' 2022.

; *Corporatiemonitor Huurachterstand en Huissuizettingen 2022*, p. 3.

; *Aanhangsel II 2017/18*, 327.

; www.willemsincasso.nl/nieuws/rekening-schulden-convenanten

⁸⁷ *Een convenant met de NVVK: winst voor iedereen 2020*.

⁸⁸ *Corporatiemonitor Huurachterstand en Huissuizettingen 2022* p. 3 en 5.

3.3 Tussenconclusie

Er kan worden geconcludeerd dat vanaf 2015 het aantal huishoudens met problematische schulden licht is gedaald. Daarbij is ook het aantal huishoudens in de bijstand gedaald, alsmede het aantal personen dat onder de lage inkomensgrens in Nederland valt, met uitzonderingen zoals de coronacrisis daargelaten. Er is begin 2023 nog geen concrete herleving van deze drie gegevens te zien. De prognose is wel dat de schulden vanaf 2023 zullen gaan stijgen wegens een lage financiële weerbaarheid van huishoudens en de coronapandemie in combinatie met buitengewone inflatie. In de periode na een inkomensterugval kan er nog resterend spaargeld zijn, een sociaal netwerk dat helpt, of bezuinigingsmogelijkheden. Wanneer deze factoren wegvallen ligt een stijging van schulden voor de hand. Daarbij is de groep met personen die in langdurige armoede leven wel sinds 2014 gestegen. Ook worden er steeds intensievere gevallen opgemerkt bij de groep die wel nog te maken heeft met schulden. Daarentegen is dan weer een daling van het aantal huisuitzettingen te zien, en een mogelijke daling in de afsluiting van elektra en gas. De woningcorporaties verwachtten wel fors meer huurachterstanden vanaf 2022.

4. De rechtspraak over art. 288 Fw en de toegangsproblematiek voor de schuldenaar

4.1 Hardheidsclausule en ‘goede trouw-eis’

Om de toegang tot de wettelijke schuldsanering beter te begrijpen worden kort een paar vaststaande feiten uit de rechtspraak met betrekking tot art. 288 lid 1 sub b en lid 3 Fw besproken, omdat de normen in deze artikelen worden ingekleurd door de rechtspraak.

De goeder trouw-eis is een gedragsmaatstaf waaraan de schuldenaar moet voldoen. Om deze te beoordelen mogen alle omstandigheden worden meegewogen. Er wordt door de rechter gekeken naar de aard en omvang van de vordering, het tijdstip van het ontstaan van de schulden, of en in welke mate de schuldenaar een verwijt gemaakt kan worden dat de schulden zijn ontstaan en/of onbetaald zijn gelaten en het gedrag van de schuldenaar ten aanzien van de inspanningen om schulden te voldoen of juist acties zijn ondernomen om verhaal door schuldeisers te frustreren.⁸⁹ De stelplicht en bewijslast dat aan de goede trouw-eis is voldaan liggen bij de verzoeker, en een ambtshalve onderzoek vindt niet meer plaats. Hierdoor zal de schuldenaar zorgvuldig moeten omgaan met wat uit de stukken blijkt en wordt verhandeld ter zitting.⁹⁰ Ook al doet de wettekst anders vermoeden: de goeder trouw-eis geldt voor zowel het ontstaan van de schulden als het onbetaald laten van de schulden.⁹¹ De Procureur-Generaal stelt in een conclusie uit 2017 dat het doel van het invoeren van art. 288 lid 1 sub b Fw ten opzichte van vóór de wetwijziging uit 2008 is bedoeld om de schuldsanering te beperken tot de personen die er daadwerkelijk ‘klaar’ voor zijn en om misbruik van de schuldsaneringsregeling tegen te gaan. De schuldenaar wordt zo gedwongen verantwoording af te leggen over het ontstaan van de schulden. Deze redenatie onder verwijzing naar de Kamerstukken, zou ook gelden voor de overige ‘strengere toelatingseisen’ sinds 2008.⁹²

Die strenge eisen zijn wel verzacht door het invoeren van een hardheidsclausule. De Hoge Raad stelt hoge motiveringseisen aan een afwijzende beslissing op een schuldsaneringsverzoek.⁹³ De hardheidsclausule betreft een discretionaire bevoegdheid. Ambtshalve toetsing kan voorkomen, maar een plicht daartoe bestaat niet. De omstandigheden en feiten voor toepassing van art. 288 lid 3 Fw moeten dus ook blijken uit de overgelegde stukken.⁹⁴ Daarbij heeft de rechter een zeer hoge mate van beoordelingsvrijheid. Indien de verzoeker bijvoorbeeld zijn of haar situatie heeft gebeterd door een arbeidsovereenkomst aan te gaan is dit doorgaans niet voldoende. De aard, omvang en het tijdsbestek van de arbeidsovereenkomst zijn dan van doorslaggevend belang om af te leiden dat de verzoek(st)er de situatie waardoor de schulden zijn ontstaan onder controle heeft.⁹⁵

4.2 Waarnemingen in de jurisprudentie

Om een beter beeld te krijgen van wat de grootste problemen zijn bij een verzoek tot toelating tot de wettelijke schuldsaneringsregeling is getracht om te achterhalen op welke aspect(en) van art. 288 Fw, en mogelijke overige vereisten, het verzoek meestal spaak loopt.

⁸⁹ PHR 10 mei 2016, ECLI:NL:PHR:2016:616, onder 4.

⁹⁰ PHR 21 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:357, onder 2.7.

⁹¹ PHR 21 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:357, onder 2.5.

⁹² PHR 21 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:357, onder 2.4.

⁹³ Engberts, *T&C Insolventierecht 2022*, art. 288 Fw afwijzingsgronden, aant. 1. (actueel t/m 07-03-2023). (volgens HR 26 januari 2001, NJ 2001/178)

⁹⁴ Engberts, *T&C Insolventierecht 2022*, art. 288 Fw afwijzingsgronden, aant. 10. (actueel t/m 07-03-2023). (volgens PHR 6 april 2017, ECLI:NL:PHR:2017:384)

⁹⁵ PHR 1 december 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1502, onder 2.21.

Er zijn 17 uitspraken van de gerechtshoven en de Hoge Raad geanalyseerd. Op de zoekterm “Verzoek tot toepassing wettelijke schuldsanering” in combinatie met “288 Fw” zijn op rechtspraak.nl met de filter ‘Hoge Raad’ en ‘Gerechtshoven’ de eerste uitspraken gekozen met de sortering op de optie ‘relevantie’. De bevindingen zijn hieronder schematisch en in chronologische volgorde weergegeven:

Uitspraak/Conclusie	Oordeel	Reden	Motivering / Toelichting / Rechtsontwikkeling
-PHR 12 juni 2009, ECLI:NL:PHR:2009:BH7357 -HR 12 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH7357, NJ 2009/269	-Afwijzing verzoek. -Verwerping hoger beroep. -Conclusie gevolgd.	-Art. 288 lid 2 sub d Fw, afwijzingsgrond.	-Verzoekster heeft 10 jaren voorafgaand aan het verzoek al gebruik gemaakt van de Wsnp. -De afwijzingsgrond geldt ook indien verzoeker te goeder trouw is geweest bij het ontstaan of onbetaald laten van de nieuwe schulden binnen de tienjaarstermijn, en een nieuw verzoek doet. -De drie uitzonderingen in art. 288 lid 2 sub d Fw. gelden enkel ten aanzien van gevallen waarin de eerdere schuldsaneringsregeling is beëindigd zonder dat aan de schuldenaar een schone lei is verleend.
-PHR oktober 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX5785 -HR 5 oktober 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX5785	-Afwijzing verzoek. -Verwerping hoger beroep. -Conclusie gevolgd.	-Art. 288 lid 1 sub b en c, toewijzingsgronden. -Geen toewijzing art. 288 lid 3.	-Verzoekster is niet te goeder trouw geweest ten aanzien van het ontstaan van belastingschulden. -Bepaalde administratie gevoerd. -Verzoekster is niet geordend en heeft geen overzicht over haar verplichtingen. Geen blijk van verandering hierin. *art. 81 lid 1 RO.
-PHR 25 april 2014, ECLI:NL:PHR:2014:423 -HR 13 juni 2014, ECLI:NL:HR:2014:1390	-Afwijzing verzoek -Verwerping hoger beroep -Conclusie gevolgd	-Art. 288 lid 1 sub b, toewijzingsgrond. -Geen toetsing art. 288 lid 3.	-Verzoekster heeft CJIB-schulden ontstaan wegens verkeersovertredingen. -Verzoekster neemt nog onvoldoende verantwoording voor het ontstaan van haar schulden en de hulp van een budgetbeheerder. *art. 81 lid 1 RO.
-PHR 8 mei 2015, ECLI:NL:PHR:2015:599 -HR 10 juli 2015, ECLI:NL:HR:2015:1847	-Afwijzing verzoek -Verwerping hoger beroep -Conclusie gevolgd	-Art. 288 lid 1 sub b en c, toewijzingsgronden. -Geen toetsing art. 288 lid 3	-Verzoekster heeft schuld bij het UWV met betrekking tot een onterecht ontvangen Wajong-uitkering. -Financiën onvoldoende op orde dan wel inzichtelijk, grote kans op nieuwe schulden en pas sinds korte tijd hulp van budgetbeheer. *art. 81 lid 1 RO.
-PHR 10 mei 2016, ECLI:NL:PHR:2016:616 -HR 8 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1479	-Afwijzing verzoek -Verwerping hoger beroep -Conclusie gevolgd	-Art. 288 lid 1 sub b, toewijzingsgrond. -Geen toewijzing art. 288 lid 3.	-Verzoekster heeft een hoge schuld bij de Belastingdienst m.b.t terugvordering kinderopvangtoeslag. -Verklaring van hulpverlener ontbreekt dat de psychosociale problemen beheersbaar zijn. Deze is ook vereist voor personen met een laag IQ. -Verzoekster heeft eerder bezochte hulp beëindigd. *art. 81 lid 1 RO.
-PHR 29 juni 2016, ECLI:NL:PHR:2016:561 -HR 9 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2837	-Afwijzing verzoek -Verwerping hoger beroep -Conclusie gevolgd	-Art. 288 lid 1 sub b, toewijzingsgrond. -Geen beroep op art. 288 lid 3.	-Verzoeker heeft CJIB-Schulden laten ontstaan en laten oplopen, was redelijkerwijs te voorkomen. -De boetes zijn ten koste gegaan van de afloscapaciteit tegenover overige schuldenaren. *Maar een veroordeling van verzoekster (poging tot mishandeling) hoeft een saneringsgezinde houding niet in de weg te staan. *Het uittreksel uit het justitiële documentatieregister mag (uitsluitend) worden meegewogen met betrekking tot de in art. 288 lid 1 onder b en c en lid 2 onder c Fw vastgelegde toelatingsvoorwaarden en weigeringsgronden. Ambtshalve opvragen van een

			<p>uitreksel mag uitzonderlijk indien de omstandigheden daartoe nopen. (art. 8 lid 2 EVRM)</p> <p>*Het veroordeeld zijn voor een strafbaar feit is niet opgenomen als weigeringsgrond: zij zijn limitatief. Art. 288 lid 1 sub c heeft betrekking op strafrechtelijke schulden.</p> <p>*art. 81 lid 1 RO (deels).</p>
<p>-PHR 17 februari 2017, ECLI:NL:PHR:2017:113 (prejudiciële vraag)</p> <p>-HR 31 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:572 (prejudiciële vraag)</p>	n.v.t	n.v.t	<p>-De tienjaarstermijn als bedoeld in art. 288 lid 2 sub d Fw vangt aan na afloop van de in art. 349a Fw opgenomen termijn.</p>
<p>-PHR 3 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:204</p> <p>-HR 31 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:561</p>	<p>Afwijzing verzoek</p> <p>-Verwerping hoger beroep</p> <p>-Conclusie gevolgd</p>	<p>-Art. 288 lid 1 sub b en c, toewijzingsgronden.</p> <p>-Geen ambtshalve toewijzing art. 288 lid 3.</p>	<p>-Verzoeker is grote leningen voor investeringen in zijn bedrijf aangegaan, terwijl een ondernemingsplan met onderbouwingen en reëel te verwachten rendementen ontbreekt.</p> <p>-Leningen aangegaan ten aanzien van een niet levensvatbaar bedrijf.</p> <p>-Het is de eigen verantwoordelijkheid van verzoeker bij iedere investering af te wegen of het aangaan van (meer) schulden nog wel verantwoord en te goeder trouw was, of dat de onderneming moet worden gestaakt.</p> <p>-Ondergang onderneming heeft mentale en financiële sporen achter gelaten bij verzoeker. Onstabiele situatie en geen blijk van mogelijkheid tot voltijdse inspanning.</p> <p>-Ambtshalve onderzoek met betrekking tot de hardheidsclausule faalt.</p> <p>*art. 81 lid 1 RO.</p>
<p>-PHR 21 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:357</p> <p>-HR 19 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:933</p>	<p>Afwijzing verzoek</p> <p>-Verwerping hoger beroep</p> <p>-Conclusie gevolgd</p>	<p>-Art. 288 lid 1 sub b, toewijzingsgrond.</p> <p>-Geen beroep op art. 288 lid 3.</p>	<p>-Verzoeker heeft een totaalbedrag van ca. 48 miljoen aan schulden bij de bank, hypotheekverstrekker, curator en Belastingdienst.</p> <p>- Uit de stukken is onvoldoende aannemelijk geworden dat is voldaan aan lid 1 sub b. Ontbreken informatie over ontstaansgeschiedenis en omvang schulden: stelplicht en bewijslast bij verzoeker</p> <p>*art. 81 lid 1 RO.</p>
<p>-PHR 1 december 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1502</p> <p>-HR 2 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:138</p>	<p>Afwijzing verzoek</p> <p>-Verwerping hoger beroep</p> <p>-Conclusie gevolgd</p>	<p>-Art. 288 lid 1 sub b, toewijzingsgrond.</p> <p>-Geen beroep op art. 288 lid 3.</p>	<p>-Verzoekster heeft een schuld bij de Sociale Dienst en Belastingdienst wegens onjuiste (inkomens)opgave m.b.t een bijstandsuitkering/kinderopvangtoeslag.</p> <p>-Verzoekster heeft en CJIB-schulden wegens verkeersboetes.</p> <p>-De positieve wijziging in verzoekster haar leefsituatie zouden nopen tot toepassing van de hardheidsclausule, maar zijn echter van te korte duur en onvoldoende bestendig om aan te merken als een voldoende stabiele situatie.</p> <p>*art. 81 lid 1 RO.</p>
<p>-PHR 5 oktober 2020, ECLI:NL:PHR:2020:894</p> <p>-HR 8 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:35</p>	<p>Toewijzing verzoek</p> <p>-Gegronde hoger beroep</p> <p>-Conclusie gevolgd</p>	<p>-Wel voldaan aan art. 288 lid 1 sub c, toewijzingsgrond.</p>	<p>-Faillissement opgeven bij gebrek aan baten.</p> <p>-Verzoeker kan niet aan alimentatieverplichting voldoen.</p> <p>-Dat de alimentatieschuld elke maand verder oploopt en zodoende nieuwe schulden ontstaan in het traject (wat niet is toegestaan in de regeling), betekent niet dat verzoeker niet kan voldoen aan de uit de Wsnp voortvloeiende verplichtingen om zoveel mogelijk baten voor de boedel te verwerven.</p>

			<p>*Bij de toepassing van de Wsnp kan bij de rechtbank worden verzocht om de alimentatieverplichtingen op nihil te stellen en naar verwachting zal dit verzoek worden toegewezen.</p> <p>*art. 81 lid 1 RO (deels).</p>
-Gerechtshof Arnhem 15 mei 2008, ECLI:NL:GHARN:2008:BH4105	Afwijzing verzoek	Art. 288 lid 2 sub d Fw, afwijzingsgrond.	<p>-Verzoek(st)er heeft 10 jaren voorafgaand aan het verzoek al gebruik gemaakt van de Wsnp.</p> <p>-Geen sprake van de uitzonderingsgevallen uit art. 350 lid 3 sub a of b Fw of art. 350 lid 3 sub d.</p> <p>-Overige gronden derhalve niet behandeld.</p>
-Gerechtshof 's-Hertogenbosch 15 november 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:BU4891	Afwijzing verzoek	- Art. 288 lid 2 sub d Fw, afwijzingsgrond.	<p>-Verzoek(st)er heeft 10 jaren voorafgaand aan het verzoek al gebruik gemaakt van de Wsnp.</p> <p>-Geen sprake van uitzonderingsgeval uit art. 350 lid 3 sub d Fw.</p> <p>-Overige gronden derhalve niet behandeld.</p>
-Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 15 maart 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:2501	Afwijzing verzoek	<p>-Art. 285 lid 1 sub f, toelatingsvoorwaarde</p> <p>-Art. 288 lid 1 sub b, toewijzingsgrond.</p> <p>-Geen toewijzing art. 288 lid 3.</p>	<p>-Uit de overlegde verklaring blijkt niet dat de verzoek(st)er minnelijk heeft gepoogd een schuldenregeling aan te bieden. Geen blijk van afwijzingen</p> <p>-Eveneens veel zakelijke schulden met persoonlijke aansprakelijkheid.</p> <p>-Omstandigheden, omvang en aard van de schulden geven geen blijk van een langdurige bestendige gecontroleerde situatie.</p>
-Gerechtshof 's-Hertogenbosch 12 augustus 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:2550	Afwijzing verzoek	-Art. 288 lid 1 sub b en c, toewijzingsgronden.	<p>-Verzoek(st)er heeft een CJIB-Schuld n.a.v. twee boetes (die niet te goeder trouw zijn) en hoge schulden bij de Belastingdienst.</p> <p>-Verzoek(st)er is niet transparant over opbrengst van de verkoop van zijn bedrijfswagen geweest, en de verkoop is niet marktconform.</p> <p>-Verklaring dat psychosociale problemen beheersbaar zijn ontbreekt.</p>
-Gerechtshof 's-Hertogenbosch 2 juni 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:1759	Afwijzing verzoek	<p>-Art. 288 lid 1 sub b en c, toewijzingsgronden</p> <p>-Geen toetsing art. 288 lid 3</p>	<p>- Verzoek(st)er heeft hoge schulden bij de bank en leasemaatschappij, evenals en schuld bij de Belastingdienst die niet te goeder trouw zijn.</p> <p>-Verzoek(st)er is ontslagen wegens opstarten onderneming in dezelfde branche, waardoor inkomen en vaste dienstbetrekking is weggefallen.</p> <p>-Psychosociale problematiek staat in de weg om schuldenregeling te kunnen nakomen, een verklaring van beheersbaarheid ontbreekt.</p>
-Gerechtshof 's-Hertogenbosch 17 november 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:3988	Afwijzing verzoek	<p>-Art. 288 lid 1 sub b, toewijzingsgronden</p> <p>-Art. 288 lid 2 sub c, afwijzingsgrond</p> <p>-Geen toepassing art. 288 lid 3</p>	<p>-Verzoek(st)er heeft o.a. hoge schulden bij het CJIB wegens onder andere schadevergoeding ten aanzien van veroordeling wegens mishandeling en 27 verkeersboetes.</p> <p>-Dat het CJIB-akkoord is gegaan met de minnelijke regeling, doet niet af aan de veroordeling en de goede trouw-eis</p> <p>-Verkeersboetes zijn te recent om te kunnen spreken over een bestendige uit concrete omstandigheden blijken gedragverandering, alsmede het bestaan van onnodige kostenposten</p> <p><i>**Appellant wijst op het aanhangige Wetsvoorstel en het mogelijk terug brengen van de termijn van beoordelingsperiode in art. 288 lid 1 sub b Fw, ter argumentatie voor het toepassen van de hardheidsclausule.</i></p>

4.3 Tussenconclusie

Uit de jurisprudentie kan worden geconcludeerd dat bijna alle afwijzingen van verzoeken in beroep worden gebaseerd op een van de imperatieve limitatieve toewijzingsgronden. Beroep of cassatie op een afwijzing van een verzoek tot toelating wordt vrijwel nooit gehonoreerd. Het klaarblijkelijk meest voorkomende geval is de afwijzing op basis van art. 288 lid 1 sub b Fw. Op de tweede plaats komt art. 288 lid 1 sub c Fw. Het komt vaak voor dat deze twee toewijzingsgronden tezamen als afwijzingsreden worden gebruikt. Op de derde plaats komt de afwijzingsgrond van art. 288 lid 2 sub d Fw het vaakst voor en boden de in de wettekst opgenomen uitzonderingsgevallen geen uitweg. Een afwijzingsgrond als in art. 288 lid 2 sub c Fw is slechts één keer in de geanalyseerde uitspraken aan bod gekomen. De overige gronden uit lid 1 sub a en lid 2 sub a en b zijn niet waargenomen in de uitspraken.

Verreweg het vaakst waargenomen probleem, namelijk dat de schuldenaar ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden in de afgelopen vijf jaar te goeder trouw moet zijn geweest, blijkt moeilijk te verweren. Daarbij is er opvallend vaak te zien dat het CJIB-schulden betreft, zoals verkeersovertredingen, die per definitie niet als ‘te goeder trouw’ zijn aan te merken gezien de handleiding voor de rechtspraak. Op de tweede plaats zijn het vaakst belastingschulden waargenomen en vervolgens schulden bij banken of hypotheekmaatschappijen. Er zijn nauwelijks private schulden bij consumentenbedrijven zoals webshops waargenomen. In geen enkele uitspraak heeft, als deze überhaupt aan toetsing toe kwam omdat de toelating al spaak liep op andere gronden dan uit art. 288, lid 1 sub b of lid 2 sub c Fw, een beroep op of ambtshalve toetsing aan de hardheidsclausule een toewijzing van het afgewezen verzoek opgeleverd. Vaker is er wel de vereiste positieve wending in het leven van de verzoeker, maar is deze nog niet van voldoende langdurige aard om te kunnen spreken over een bestendige gecontroleerde situatie. Eveneens komt een ambtshalve toetsing nauwelijks voor. Indien men al spreekt over een ‘toegangsprobleem in de rechtspraak’ zou dit moeten toezien op de harde en strenge goede trouw-eis en de hulpeloze hardheidsclausule ten aanzien van art. 288 lid 1 sub b Fw.

5. Wetsvoorstel Wsnp ter verbetering van de doorstroom

5.1 Het primaire wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de Wsnp is op 24 januari 2023 met een enkel 3 zetels tegen aangenomen door de Tweede Kamer en door de Eerste Kamer op 7 februari 2023 als hamerstuk afgedaan.⁹⁶ Volgens de Memorie van Toelichting werd de Wsnp-regeling niet voldoende benut waar zij voor bedoeld is om te voorkomen dat schuldenaren met problematische schulden in een uitzichtloze schuldensituatie terechtkomen. Een aantal toelatingsvoorwaarden bleek in de praktijk te streng, aldus de toelichting.⁹⁷ De volgende twee aanpassingen werden voorgesteld om de toestroom te verbeteren:⁹⁸

Opgemerkt moet worden dat dit het primaire voorstel betrof. In de volgende paragraaf kan men over definitieve wetsaanpassingen lezen naar aanleiding van amendementen.

(1) Art. 288 lid 1 sub b Fw (de goed trouw-eis) moest worden teruggebracht van vijf naar drie jaar, zodat de schuldenaar een minder korte tijd te goeder trouw moet zijn geweest ten aanzien van het ontstaan en onbetaald laten van zijn schulden.

(2) Art. 288 lid 2 sub d Fw (de voorwaarde dat 10 jaren voorafgaand aan het verzoek geen gebruik mag zijn gemaakt van de Wsnp) waardoor een automatische afwijzing volgde, zou worden uitgezonderd voor ‘schrijnende gevallen’ in een extra artikellid, zodat de schuldenaar toch de mogelijkheid krijgt om te worden toegelaten.

De toelichting spreekt over een onverminderd grote schuldenproblematiek sinds 2012. De behoefte om de gemeentelijke schuldhulpverlening beter te laten aansluiten, blijkt uit de stagnerende doorstroom naar de Wsnp.⁹⁹ Opmerkelijk is dat over beide stellingen cijfermatige onderbouwingen en diepgang ontbreekt in de toelichting.

Niet iedere adviserende instelling kon zich vinden in deze voorgestelde wijzigingen. De verkorting van de goede trouw-eis naar twee jaar zou volgens bijvoorbeeld de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) tot gevolg hebben dat de rechtspraak over minder relevante informatie beschikt voor de toetsing of de situatie van de schuldenaar ten goede is gekeerd.¹⁰⁰ Uit de toelichting blijkt dat de opsteller summierlijk van mening is dat binnen een termijn van 3 jaar de informatie wel voldoende beschikbaar zal zijn.¹⁰¹ De Raad voor de Rechtspraak (RvdR) en NVVK voerden ook aan dat met een juiste toepassing van de goede trouw-eis en de hardheidsclausule art. 288 Fw geen aanpassing behoeft: helderheid creëren over de gevallen die er volgens de wetgever onder zouden vallen, dan wel sturing geven aan de invulling is nodig.¹⁰² Maatschappelijke instanties verlangen dan ook om te overleggen met onder andere rechters over de invulling en toepassing van de eis en clausule, maar hier is geen response op terug te vinden.¹⁰³

⁹⁶ Wet van 10 februari 2023 tot wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, (*Stb.* 2023, 87).

; Eerstekamer.nl, Verslag van de plenaire vergadering van dinsdag 7 februari 2023.

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2020/21, 35915, 3, p.1-2.

⁹⁸ *Kamerstukken II* 2020/21, 35915, 3, p. 2.

⁹⁹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35915, 3, p. 3 en p. 7-8.

¹⁰⁰ Reactie NVvR 2021.

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35915, 3, p. 14.

¹⁰² Advies NVVK 2021.

¹⁰³ *Kamerstukken II* 2020/21, 35915, 3, p. 14.

De toelichting vermeldt dat de hardheidsclausule is opgenomen voor ‘echte uitzonderingsgevallen’ en de rechter deze uitzondering heeft als ‘mogelijkheid’. Door de termijn te verkorten wordt wel tot uitdrukking gebracht dat het niet langer uitzondering maar juist regel is dat een schuldenaar na die termijn in aanmerking moet kunnen komen om toegelaten te worden tot een Wsnp-traject, stelt men.¹⁰⁴ De primaire voorgestelde versoepeling van de 10-jaren termijn zou vorm moeten hebben gekregen in een extra artikellid, waarin van de afwijzingsgrond die in omstandigheden leidt tot “een onbillijkheid van overwegende aard” kan worden afgeweken. Gedacht zou moeten worden aan situaties waarin de schuldenaar buiten zijn schuld om na een doorlopen Wsnp-traject opnieuw in de schulden komt door een economische crisis, lockdowns, ziekte of niet-verwijtbaar ontslag. De doorbreking zou alleen plaats kunnen vinden bij ‘onbillijkheid en niet bij toerekenbaar verwijtbaar handelen’, gelet op de wijze van ontstaan van de schulden, de omvang van de schulden en de wijze van beëindiging van het voorgaande traject.¹⁰⁵ De commissie Insolventierecht vond dit voorstel dan ook verwarrend en verlangde een duidelijkere omschrijving.¹⁰⁶ De NVvR is dan weer voorstander van het verkorten van de 10-jaren termijn.¹⁰⁷ De toelichting wijst erop dat het bestaan van een 10-jaren termijn lichtzinnig afbreken van het traject voorkomt, en aaneenschakeling zou ongewenst zijn. De toelichting zet (nog) geen duidelijk kader uiteen wanneer de 10-jaren termijn moet worden doorbroken.

Het kabinet zoekt bij de aanpak van de schuldenproblematiek naar een balans tussen de belangen van de schuldenaar en die van de schuldeisers, maar ook het maatschappelijk belang. Er wordt wel opgemerkt dat het uitgangspunt voorop staat dat personen zelf verantwoordelijk zijn voor het nakomen van hun financiële verplichtingen en aflossing van schulden, maar dat er hulp geboden wordt “als dat niet lukt”. Ook blijkt uit de toelichting dat de wetgever het doel van de toegangsdrempel overeind wil houden, door een schuldenaar die niet aan een uit de Wsnp-traject voortvloeiende verplichtingen zal kunnen voldoen (waaronder begrepen: de inspanningsplicht, informatieplicht, verplichting tot afdracht aan de boedel en om geen nieuwe schulden te maken) nog steeds geen toegang tot de Wsnp te verschaffen.¹⁰⁸

De gevolgen van deze twee aanpassingen zijn volgens de toelichting positief, maar deze zijn niet verduidelijkt. Ze zouden geen administratieve lasten of inhoudelijke nalevingskosten met zich meebrengen. Wel zouden er 1,2 miljoen euro aan extra kosten voor de Wsnp-bewindvoering en de rechterlijke macht voor de behandeling van meer verzoeken bijkomen.¹⁰⁹ Volgens de RvdR zou dit bedrag moeten uitkomen op 2 miljoen extra aan kosten per jaar.¹¹⁰ Hoeveel extra verzoeken of toelatingen er worden verwacht wordt niet vermeld. De RvdR schat dat het aantal verzoeken en het aantal regelingen door het primaire wetsvoorstel met 10% zal toenemen. De werklast bedraagt in kosten in totaal bijna 1,2 miljoen per jaar extra.¹¹¹ Men kan betogen dat de spanning tussen de belangen van de schuldenaar en schuldeisers enerzijds toenemen en anderzijds afnemen door een versoepeling van art. 288 Fw. Schuldeisers krijgen meer duidelijkheid en waarborgen van verplichtingen bij het bereikbaar

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 2020/21*, 35915, 3, p. 14.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 35915, 3, p. 10.

¹⁰⁶ Advies commissie insolventierecht 2021.

¹⁰⁷ Reactie NVvR 2021.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II 2020/21*, 35915, 3, p. 2.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II 2020/21*, 35915, 3, p. 12.

¹¹⁰ Advies RvdR 2021.

¹¹¹ Advies RvdR 2021.

blijven van de Wsnp regeling.¹¹² Maar daarnaast lopen zij het risico dat de (rest)vorderingen niet langer afdwingbaar worden, zeker indien de looptijd van het Wsnp-traject eveneens wordt aangepast.¹¹³ Ten aanzien van de toelating moet eveneens worden opgemerkt dat, naast de wijzigingen in art. 288 Fw, men met dit wetsvoorstel de mogelijkheid voor schuldeisers om hoger beroep in te stellen tegen de toelatingsbeslissing van de rechter wilde introduceren.¹¹⁴ Dit laatste is echter geschrapt en ook niet middels amendementen overeind gebleven naar aanleiding van onder andere een advies van de NVVK. Volgens hen is het Wsnp-traject zwaar om te doorlopen en vormt dit een voldoende waarborg om misbruik van het systeem te voorkomen. Frustreren van de toegang zou stress veroorzaken, de vangnetfunctie doen afnemen en de instroom van bedrieglijke schuldenaren niet verkleinen (als die er al zouden zijn).¹¹⁵

5.2 Tussenconclusie

Er kan uit het bovenstaande worden geconcludeerd dat de wetgever aan 288 lid 1 sub c Fw niets wil veranderen, terwijl dit artikel in praktijk vaak tot afwijzingen leidt. Eenvoudige verslaving of psychosociale problematiek kan dus nog steeds in de weg staan (*zie figuur 2*). Daarnaast wordt aan de *invulling van de goede trouw-eis en de oplossingsloze hardheidclausule* eveneens niets veranderd. Aan de vraag van maatschappelijke instanties om te overleggen met onder andere rechters over de invulling en toepassing de eis en clausule, in welke gevallen de schuldenaars wel en niet kunnen worden toegelaten, is geen gehoor gegeven.

5.3 De amendementen en stand van zaken: ingrijpende wijzigingen

In de aanloop naar de behandeling van het voorstel zijn door de Kamerleden vijf amendementen ingediend, omdat het wetsvoorstel niet genoeg ‘doeltreffend en duurzaam’ zou zijn.¹¹⁶ Twee amendementen ten aanzien van ‘de toegang’ van het lid Kat c.s. zullen worden besproken die beide zijn aangenomen en leiden tot behoorlijke definitieve veranderingen in de toekomst. De aangenomen amendementen van de leden Kathmann en Maatoug zijn niettemin ingrijpend (maar blijven hier verder onbesproken): met de nieuwe wet zal de duur van de schuldsanering van drie naar anderhalf jaar worden teruggebracht.¹¹⁷ Ook zal de aanvangstermijn van een Wsnp-traject voortaan starten vanaf het moment dat de eerste aflossing is gedaan in het kader van een getroffen schuldregeling.¹¹⁸ Opmerking verdient dat in paragraaf 2.2 is geconstateerd dat hoe langer men een Wsnp-traject doorloopt, hoe sneller men met een schone lei eindigt.

Ten eerste is het amendement Kat c.s (1) “over het schrappen van de tienjaarstermijn en het uitbreiden van de hardheidsclausule” aangenomen door de Tweede Kamer waardoor art. 288 lid 2 sub d Fw met de nieuwe wet definitief komt te vervallen.¹¹⁹ Een reden voor de verwijdering uit de wet is dat het primaire voorstel, dat de rechter in schrijnende gevallen een uitzondering kon maken op de tienjaarstermijn, te ingewikkeld en streng zou werken. Daarnaast vindt de initiatiefneemster dat iedereen

¹¹² *Kamerstukken II 2020/21*, 35915, 3, p. 5.

¹¹³ *Kamerstukken II 2020/21*, 35915, 3, p. 4.

¹¹⁴ *Kamerstukken II 2020/21*, 35915, 2 en 3, p. 15.

¹¹⁵ Advies NVVK 2021.

¹¹⁶ *Kamerstukken II 2022/23*, 35915, 16. (Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid 11-11-2022)

¹¹⁷ *Kamerstukken II 2022/23*, 35915, 30.

¹¹⁸ *Kamerstukken II 2022/23*, 35915, 29.

¹¹⁹ *Kamerstukken II 2022/23*, 35915, 21.

; Tweedekamer.nl, Plenaire vergadering 24 januari 2023, 35915 Overzicht van stemmen.

die te goeder trouw is een tweede kans verdient indien hij of zij opnieuw in de schulden raakt, ongeacht de aard hiervan. De 10-jaren termijn staat zodoende ook niet in de weg als een persoon toch als te goeder trouw kan worden aangemerkt door de toepassing van de hardheidsclausule.¹²⁰

Overigens is de 10-jaren termijn in combinatie met art. 288 lid 1 sub c Fw volgens een recente uitspraak van het gerechtshof, een reden dat rechters nu nog voorzichtig zijn met toewijzing van een verzoek: rechters zouden terughoudend zijn met de toelating van personen (*zie figuur 2*) met bijvoorbeeld psychosociale problemen die niet in voldoende mate duurzaam beheersbaar zijn blijkens een verklaring van een deskundige, omdat bij een voortijdige beëindiging van de Wsnp wegens het niet nakomen van geldende verplichtingen, de schuldenaar dan wordt ‘gestraft’ met de sanctie dat hij de komende 10 jaren geen nieuw verzoek tot toelating kan doen.¹²¹ Daarom vangt de afschaffing van de 10-jaren termijn naar mijn mening twee vliegen in een klap: personen met verslavingsproblematiek en psychosociale problemen kunnen nu sneller het oordeel ‘controleerbaar’ of ‘beheersbaar’ krijgen door de rechters, en zodoende in een vroeger stadium toegelaten worden tot de Wsnp.

Ten tweede is het amendement Kat c.s. (2) “over onvoldoende aflossingsmogelijkheden bij de schuldenaar” aangenomen.¹²² Dit heeft betrekking op de voorwaarde uit art. 285 lid 1 sub f Fw. Er hoeft nu niet meer te worden gepoogd om een minnelijke regeling te treffen indien aannemelijk is dat er onvoldoende aflossingsmogelijkheden bij de schuldenaar zijn of er zich andere omstandigheden voordoen die het onmogelijk maken om tot een buitengerechterlijke schuldregeling te komen. Men kan denken aan situaties zoals dakloosheid of een echtscheiding.¹²³ Volgens de initiatiefneemster kan de eerder besproken met redenen omklede verklaring die bij het Wsnp-verzoek wordt ingediend in de praktijk worden opgevat als een verplichting om altijd eerst een poging te doen om tot een minnelijke regeling te komen door gemeenten of schuldbemiddelaars. Het duurt in sommige gevallen dan onnodig lang voordat een schuldenaar schuldevrij kan worden. Een voorwaarde van een mislukte poging is nu definitief verleden tijd. Gemeenten krijgen hierdoor meer ruimte en kunnen beter maatwerk leveren. Een snellere doorstroom kan eveneens helpen om op basis van het dwangakkoord alsnog een schuldenregeling te bereiken.¹²⁴

De kritische vraag kan vervolgens worden gesteld of een persoon die in omstandigheden verkeert die het onmogelijk maken om tot een buitengerechterlijke schuldregeling te komen dan wel kan voldoen aan de toelatingsgrond uit art. 288 lid 1 sub c Fw, waar niets aan wordt gewijzigd. In paragraaf 2.2 is weergegeven dat een verzoek volgens het Procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken ook wordt afgewezen bij geen bron van inkomsten, wat weer haaks staat op de omstandigheid van onvoldoende aflossingsmogelijkheden die art. 285 lid 1 sub f Fw aan de kant kan gaan schuiven.

Ten slotte blijft de verkorting van de goede-trouw-toets van vijf naar drie jaar gehandhaafd zoals in het primaire voorstel.

Natuurlijk kan men deze aanpassingen van twee kanten bekijken. Hoe meer het primaire wetsvoorstel is uitgebreid, hoe groter het spanningsveld wordt tussen enerzijds het belang van een snelle kwijtschelding van schulden en anderzijds het belang van zoveel mogelijk treffen van een schuldregeling waarbij ook de belangen van de schuldeisers worden betrokken.¹²⁵

¹²⁰ *Kamerstukken II 2022/23*, 35915, 21.

¹²¹ Gerechtshof 's-Hertogenbosch 12 augustus 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:2550, beoordeling 3.6.5.

¹²² *Kamerstukken II 2022/23*, 35915, 20.

; Tweedekamer.nl, Plenaire vergadering 24 januari 2023, 35915 Overzicht van stemmen.

¹²³ *Kamerstukken II 2022/23*, 35915, 20.

¹²⁴ *Kamerstukken II 2022/23*, 35915, 20.

¹²⁵ *Kamerstukken II 2022/23*, 35915, 16. (Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid 11-11-2022)

6. Conclusie

Van een onverminderd grote schuldenproblematiek sinds 2012, hetgeen wordt genoemd als aanleiding voor de wetwijziging, is cijfermatig bezien het tegenovergestelde waargenomen in dit onderzoek. Het aantal personen met problematische schulden, in de bijstand, of onder de lage inkomens zijn de afgelopen jaren afgenomen. Deze diepgang ontbreekt eveneens in de Memorie van Toelichting. Weliswaar blijven deze groepen bestaan en is er altijd ruimte voor verbetering. Er is nog geen harde indicatie dat de schuldenproblematiek in de toekomst gaat toenemen, maar verschillende prognoses zien het begin van een lichte stijging en waarschuwen voor de lage financiële weerbaarheid van de Nederlandse huishoudens die veel klappen hebben verwerkt.

Dit hangt samen met de onderzoeksvraag, die als volgt luidde:

“Is de ‘Wet wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen’ voldoende toereikend om een verbeterde toestroom tot de Wsnp te bewerkstelligen in het geval van een nationale (toekomstige) schuldenproblematiek?”

Zij kan met ‘ja’ worden beantwoord. Het totaalpakket aan wijzigingen in de Faillissementswet vormt een grote verandering voor de Wsnp. De wetgever en Kamerleden zijn dan ook grotendeels tegemoetgekomen aan de problemen van art. 288 Fw waar men bij een verzoek tegenaan kon lopen. De RvdR schatte dat het aantal verzoeken en het aantal regelingen door het primaire voorstel met 10% zou toenemen. Met het totaalpakket aan wetwijzigingen door amendementen zal dit nog percentage hoger moeten liggen.

De twee aanpassingen in art. 288 Fw zorgen er op de eerste plaats simpelweg voor dat meerdere mensen onder het bereik van dit artikel gaan vallen. Alhoewel de twee aanpassingen niet beiden even doeltreffend hoeven te zijn.

Afwijzingen worden het vaakst gebaseerd op de imperatieve limitatieve toewijzingsgronden. Het klaarblijkelijk meest voorkomende geval is de afwijzing op basis van art. 288 lid 1 sub b Fw. De goede trouw-eis is wel verkort maar blijft bestaan. Aan de strenge invulling hiervan verandert niks. De wetgever heeft in de Kamerstukken geen gehoor gegeven aan het verzoek om een soepelere aanwijzing te geven over de eis alsmede de hardheidsclausule. De ‘verruiming’ van de hardheidsclausule betreft dus ook géén inhoudelijke verruiming, maar bestaat alleen in samenhang met het schrappen van de 10-jaren termijn. Zoals in de jurisprudentie waargenomen, hebben personen die een Wsnp-verzoek doen bijna altijd meerdere schulden en schuldeisers: het ligt dan ook voor de hand dat een persoon die vijf jaren voorafgaand niet te goeder trouw is geweest ook binnen die drie jaren recidiveert, zeker als er geen Wsnp-bewind is.

Het schrappen van de 10-jaren termijn heeft naar mijn mening meer effect: deze termijn hoeft nu ook niet in de weg te staan als een persoon toch als te goeder trouw kan worden aangemerkt door de toepassing van de hardheidsclausule. Het bestaan van de 10-jaren termijn in combinatie met art. 288 lid 1 sub c Fw is ook een reden dat rechters terughoudend zijn met de toelating van personen met bijvoorbeeld psychosociale problemen die niet in voldoende mate duurzaam beheersbaar zijn blijkens een verklaring van een deskundige. De terughoudendheid tot toelating van kwetsbare groepen personen ligt erin dat bij een voortijdige beëindiging van de Wsnp wegens het niet nakomen van geldende verplichtingen, de schuldenaar dan wordt ‘gestraft’ met het feit dat hij de komende tien jaren geen nieuw verzoek tot toelating kan doen. Nu kunnen ook personen met psychosociale- of verslavingsproblematiek sneller het label ‘controleerbaar’ of ‘beheersbaar’ krijgen.

Een tegenargument is dat het bestaan van een 10-jaren termijn lichtzinnig afbreken van het traject zou voorkomen.

Dat aan art. 288 lid 1 sub c Fw niet gesleuteld is, is begrijpelijk gezien de ratio van de Wsnp-regeling en de belangenbalans tussen schuldeiser en schuldenaar, alhoewel deze voorwaarde werd waargenomen als de op een na meest voorkomende afwijzingsgrond. Eenvoudige verslaving of psychosociale problematiek kan dus wel nog steeds in de weg staan.

Mijns inziens is de aanleiding die de wetgever weergeeft voor het wijzigen van art. 288 Fw overdreven geweest. Het is niet uit de lucht komen vallen dat de toestroom tot de Wsnp fors is afgenomen. Zoals waargenomen is sinds 2008 een schuldenaanpak ingezet die vooral in de voorfase hulp moet bieden. Er is nu een zeer versterkt minnelijk traject neergezet met meer oog voor begeleiding en een integrale toepassing van vroegsignalering. Daarbij heeft de wijziging van de Wgs en de toevoeging van de mogelijkheid tot een dwangakkoord en moratorium ook een groot aandeel gehad, alhoewel ook nog steeds economische omstandigheden van invloed zijn op de toestroom tot de Wsnp. De Hoge Raad spreekt eveneens over 'strengere toelatingseisen' sinds de wetwijziging van 2008. De nieuwe versoepelingen van de toegang tot de Wsnp met haar amendementen staan dan ook haaks op de oude koers.

LITERATUURLIJST

Advies commissie insolventierecht 2021

Advies commissie insolventierecht betreffende voorontwerp Wet Wijziging WSNP (2021), bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35915, nr. 3, (998212), overheid.nl.

Advies commissie insolventierecht 2022

Advies Commissie insolventierecht betreffende amendementen Wet wijziging WSNP (2022), bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35915, nr. 16, (1060223), overheid.nl.

Advies NNVK 2021

Advies NNVK 2021 betreffende consultatie wijziging faillissementswet (2021), bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35915, nr. 3, (998213), overheid.nl.

Advies RvdR 2021

Advies RvdR 2021 betreffende advies voorontwerp Wet wijziging Wsnp (2021), bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35915, nr. 3, (98209), overheid.nl.

Conick-Somlders, de & van den Tooren, TvI 2014/19

H. De Coninck-Somlders, J.L.F. van den Tooren, 'Toelating tot de WSNP: meerdere wegen die naar Rome leiden?' *TvI* 2014/19, afl. 3, navigator.nl.

Corporatiemonitor Huurachterstand en Huisuitzettingen 2022

Corporatiemonitor Huurachterstand en Huisuitzettingen, Den Haag: Aedes vereniging van woningcorporaties 19 juli 2022, aedes.nl. (factsheet)

Een convenant met de NVVK: winst voor iedereen 2020

Een convenant met de NVVK: winst voor iedereen, Den Haag: NVVK oktober 2020, nvvk.nl. (factsheet)

'Energie-Nederland vernieuwt convenant met NVVK' 2022

'Energie-Nederland vernieuwt convenant met NVVK' 24-02-2022, nvvk.nl.

Engberts, in: GS Faillissementswet, art. 287 Fw

B.J. Engberts, 'Commentaar op art. 287 Fw' In: A.J. Verdaas (red.), *Groene Serie Faillissementswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, navigator.nl.

Engberts, in: GS Faillissementswet, art. 287b Fw

B.J. Engberts, 'Commentaar op art. 287b Fw' In: A.J. Verdaas (red.), *Groene Serie Faillissementswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, navigator.nl.

Engberts, in: GS Faillissementswet, art. 287a Fw

B.J. Engberts, 'Commentaar op art. 287a Fw' In: A.J. Verdaas (red.), *Groene Serie Faillissementswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, navigator.nl.

Engberts, in: T&C Insolventierecht, art. 288 Fw afwijzingsgronden

B.J. Engberts, 'Commentaar op art. 288 Fw', in: J.L.M. Groenewegen en F.M.J. Verstijlen (red.), *Tekst & Commentaar Insolventierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, navigator.nl.

Engberts, in: GS Faillissementswet 2022

B.J. Engberts, '10 Verklaring mislukken minnelijk traject (lid 1 sub f)', in: A.J. Verdaas (red.), *Groene Serie Faillissementswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, navigator.nl.

Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening 2021

Handreiking Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Den Haag: Autoriteit persoonsgegevens 16 september 2021, autoriteitpersoonsgegevens.nl.

Hupkens 2017

M. Hupkens, 'Belangrijke uitspraak over omzetting faillissement / schuldsanering', hupkesadvocaten 18-04-2017, hupkesadvocaten.nl.

Jaarverslag 2021, Initiatief en resultaat 2022

Jaarverslag 2021, Initiatief en resultaat (van de Koninklijke beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders), Den Haag: KBvG 2022, kbvg.nl.

Nickel 2020.

L. Nickel, *Monitor Wsnp 16e meting over het jaar 2019*, Utrecht: RvR en Bureau Wsnp 2020, bureauwsnp.nl.

Nickel 2021

L. Nickel, *Monitor Wsnp 17e meting over het jaar 2020*, Utrecht: RvR en Bureau Wsnp 2021, bureauwsnp.nl.

Nickel 2022

L. Nickel, *Monitor Wsnp 18e meting over het jaar 2021*, Utrecht: RvR en Bureau Wsnp 2022, bureauwsnp.nl.

'Vroegsignalerings dashboard samenvatting resultaten maart 2020 - maart 2021'

'Vroegsignalerings dashboard samenvatting resultaten maart 2020 - maart 2021', Projectbureau Vroegsignalering Culemborg, vroegsignaleringshsv.nl/landelijke-monitoring.

Reactie NVvR 2021

Reactie NVvR 2021 betreffende consultatie wijziging faillissementswet (2021), bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35915, nr. 3, (998210), overheid.nl.

Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten 2020

Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 24515, nr. 572, (956881), Amersfoort: Bureau Bartels 5 juni 2020, overheid.nl.

Lankhorst, in: *Encyclopedie Sociale Voorzieningen, regeling Fw aant. 1.5*

G.H. Lankhorst, 'Wsnp na minnelijk traject', in: J.W. Ham (red.), *Encyclopedie Sociale Voorzieningen Module rechtsbijstand en Schuldhulpverlening*, Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer 2020, navigtor.nl.

Lankhorst, in: *Encyclopedie Sociale Voorzieningen, regeling Fw aant. 1.3*

G.H. Lankhorst, 'Wsnp: hoofdstuk 3 van de Faillissementswet', in: J.W. Ham (red.), *Encyclopedie Sociale Voorzieningen Module rechtsbijstand en Schuldhulpverlening*, Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer 2020, navigtor.nl.

Lankhorst 2020

G.H. Lankhorst, 'Zelfstandig ondernemen binnen de wettelijke schuldsaneringsregeling', *bbwsnp* 2020. bbwsnp.nl.

Lankhorst 2021

G.H. Lankhorst, 'Toegankelijkheid van de schuldsanering: wetswijziging op komst' *bbwsnp* 2021, bbwsnp.nl.

Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten 2020

Medewerking schuldeisers minnelijke trajecten, (Eindrapport, uitgebracht in opdracht van het ministerie van SZW) Amersfoort: Bureau Bartels 5 juni 2020, overheid.nl.

Peters 2013

S. Peters e.a., *Monitor Wsnp 9e meting over de periode 2012*, Utrecht/Den Haag: RvR en CBS 2013, bureauwsnp.nl.

Q&A Wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening 2023

Q&A Wijziging Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), Den Haag: VNG Realisatie 2023, vng.nl.

Rietman e.a. 2022

Rietman, e.a., 'De week van schulden, ongelijke verdeling en consumentenvertrouwen', ABN-AMRO 15-07-2022, abnamro.com.

Rietman 2022, 'De week van meer betalingsachterstanden'

P. Rietman, 'De week van meer betalingsachterstanden', ABN-AMRO 14-10-2022, abnamro.com.

Rietman 2022, 'Schuldenproblematiek duikt weer op'

P. Rietman, 'Schuldenproblematiek duikt weer op', ABN-AMRO 14-08-2022, abnamro.com.

'Schuldenproblematiek in beeld, Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2021'

'Schuldenproblematiek in beeld, Huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2021', CBS, dashboards.cbs.nl.

Siemerlink, *NJB* 2023/5

L. Siemerlink, 'Schuldhulp voor natuurlijke personen door middel van schuldregelen', *NJB* 2023/5, afl. 1, navigator.nl.

Swagerman 2023

A. Swagerman, 'Inflatie 10 procent in 2022', CBS 10-01-2023, cbs.nl.

Von Bergh e.a. 2010

M. Von Bergh e.a., *Monitor Wsnp 6e meting over de periode 2009*, Tilburg: IVA 2010, bureauwsnp.nl.

'Voorwaarden voor toelating tot de Wsnp voor (ex-)ondernemers'

'Voorwaarden voor toelating tot de Wsnp voor (ex-)ondernemers' bureauwsnp.nl.

'Weer minder mensen in de wettelijke schuldsanering' 2022

'Weer minder mensen in de wettelijke schuldsanering', CBS 30-05-2022, cbs.nl.

REGELGEVING EN RICHTLIJNEN

Besluit van 6 juli 2020 houdende regels voor de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, (*Stb.* 2020, 241).

Inwerkingtreding Wet van 24 mei 2007 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met herziening van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, (*Stb.* 2007, 222).

Inwerkingtreding Wet van 9 februari 2012 tot het geven aan gemeenten van de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening, (*Stb.* 2012, 132).

Inwerkingtreding Wet van 13 juli 2016 houdende aanpassing van wetten in verband met de invoering van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, (*Stb.* 2017, 174).

Inwerkingtreding Wet van 17 oktober 2018 tot wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid alsmede enkele wetten van andere ministeries, (*Stb.* 2018, 425).

Inwerkingtreding Wet van 24 juni 2020 tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens, (*Stb.* 2020, 239).

Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas (3-10-2022), (*Stcrt.* 2022, 28723).

Wet van 10 februari 2023 tot wijziging van de Faillissementswet ter verbetering van de doorstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening naar de wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, (*Stb.* 2023, 87).

Landelijk procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken, (Reglement van de RvR 31 januari 2022) (*Stcrt.* 2022, 1572), rechtspraak.nl.

‘Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen’ De rechtspraak, versie 22-12-2021, rechtspraak.nl.

‘Handreiking voor zelfstandig ondernemen binnen de wettelijke schuldsaneringsregeling’ (Recofa-richtlijn), De Rechtspraak, versie 28-06-2018, rechtspraak.nl

KAMERSTUKKEN

Kamerstukken II 2004/05, 29942, nr. 3.

Kamerstukken II 2019/20, 35316, nr. 3.

Kamerstukken II 2020/21, 35915, nr. 2.

Kamerstukken II 2020/21, 35915, nr. 3.

Kamerstukken II 2022/23, 35915, nr. 16. (Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid 11-11-2022)

Kamerstukken II 2022/23, 35915, nr. 20.

Kamerstukken II 2022/23, 35915, nr. 21.

Kamerstukken II 2022/23, 35915, nr. 29.

Kamerstukken II 2022/23, 35915, nr. 30.

Aanhangsel II 2017/18, nr. 327.

‘Zie ook’:

Kamerstukken II 2006/07, 29942, nr. 34.

RECHTSPRAAK

Uit de tekst

HR 28 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:48, *NJ* 2013/365.

PHR 30 januari 2015, ECLI:NL:PHR:2015:47.

PHR 10 mei 2016, ECLI:NL:PHR:2016:616.

PHR 21 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:357.

PHR 1 december 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1502.

Rb. 's-Gravenhage 2 augustus 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BN3248, m.nt. G.H. Lankhorst.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 12 augustus 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:2550.

'Zie ook'

HR 27 februari 2009, *LJN* BG9914.

HR 5 november 2010, *LJN* BN8056, *NJ* 2011/31 m.nt. P. van Schilfgaarde.

HR 13-03-2015, ECLI:NL:HR:2015:589.

HR 14 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:696.

HR 9 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:1064, *NJ* 2017/257.

PHR 30 januari 2015, ECLI:NL:PHR:2015:47.

Hof 's-Hertogenbosch 22 september 2010, *LJN* BN8026.

Uit tabel par. 4.2.

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

HR 12 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH7357, *NJ* 2009/269.

PHR oktober 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX5785.

HR 5 oktober 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX5785.

PHR 25 april 2014, ECLI:NL:PHR:2014:423.

HR 13 juni 2014, ECLI:NL:HR:2014:1390.

PHR 8 mei 2015, ECLI:NL:PHR:2015:599.

HR 10 juli 2015, ECLI:NL:HR:2015:1847.

PHR 10 mei 2016, ECLI:NL:PHR:2016:616.

HR 8 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1479.

PHR 29 juni 2016, ECLI:NL:PHR:2016:561.

HR 9 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2837.

PHR 17 februari 2017, ECLI:NL:PHR:2017:113.

HR 31 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:572.

PHR 3 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:204.

HR 31 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:561.

PHR 21 maart 2017, ECLI:NL:PHR:2017:357.

HR 19 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:933.

PHR 1 december 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1502.

HR 2 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:138.

PHR 5 oktober 2020, ECLI:NL:PHR:2020:894.

HR 8 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:35.

Gerechtshof Arnhem 15 mei 2008, ECLI:NL:GHARN:2008:BH4105.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 15 november 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:BU4891.

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 15 maart 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:2501.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 12 augustus 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:2550.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 2 juni 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:1759.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 17 november 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:3988.