

WOORD VOORAF

In 2013 ben ik gestart met de bewerking van de vierde druk van alle tien delen in de serie *Wessels Insolventierecht*. Ik sprak toen de hoop uit de bewerking en actualisering in vijf jaar voltooid te hebben. Dit deel is inderdaad het laatste deel dat in de vierde druk verschijnt, in het najaar van 2017, dus binnen mijn voorgenomen planning.

De serie *Wessels Insolventierecht* beoogt een handboek over het Nederlandse insolventierecht te zijn. Daarbij fungeert de opbouw van de huidige Faillissementswet als leidraad voor een uitvoerige artikelsgewijs opgebouwde behandeling. Aandacht wordt gegeven aan de wordingsgeschiedenis van wet- en andere regelgeving, aan de rechtspraak en aan standpunten in de doctrine, alsmede aan op basis hiervan ontstane nieuwe inzichten. Volledigheid kan daarbij niet worden nagestreefd, zodat vaak met een selectie van verwijzingen is volstaan. Tevens zijn praktische regels over hoe het er in de praktijk van alledag aan toe gaat verwerkt, zoals de Richtlijnen voor faillissement en surseances van betaling 2009, de Richtlijnen voor schuldsaneringen 2009, beide vastgesteld door Recofa (overleg van rechters-commissarissen), het Procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken, geïnitieerd door het Landelijk Overleg van de Voorzitters van de Civiele sectoren van de rechtbanken (LOVC) in samenwerking met Recofa (tweede versie, januari 2013), het Procesreglement verzoekschriftprocedures handels- en insolventiezaken gerechtshoven, geïnitieerd door het Landelijk Overleg van de Voorzitters van de Civiele sectoren-Hoven (LOVC-H) (inmiddels de 9^e versie, januari 2017) en het Procesreglement Hoge Raad der Nederlanden van 26 januari 2017.

De verdeling van de gehele stof over de afzonderlijke delen is als volgt geschied:

- I. Faillietverklaring
- II. Gevolgen van faillietverklaring (1)
- III. Gevolgen van faillietverklaring (2)
- IV. Bestuur en beheer na faillietverklaring
- V. Verificatie van schuldvorderingen
- VI. Het akkoord
- VII. Vereffening van de boedel
- VIII. Surseance van betaling
- IX. Schuldsaneringsregeling natuurlijke personen

X Part I. *International Insolvency Law Part I. Global Perspectives on Cross-Border Insolvency Law*

X Part II. *International Insolvency Law. Part II European Insolvency Law*

Bij deze verdeling is in belangrijke mate de bestaande wetsystematiek gevolgd. Deel I bevat een inleiding en de behandeling van de art. 1-19b Faillissementswet, in Deel II betreft de hoofdmoot de art. 20-41, 60a-63c en art. 212a-212f, in Deel III de art. 42-60, in Deel IV de art. 64-107, in Deel V de art. 108-137g, in Deel VI de art. 138-172, in Deel VII de art. 173-197 en art. 206-212, in Deel VIII de art. 214-283 en in Deel IX de art. 284-362.

Deel X richt zich op internationaal insolventierecht. In overleg met de uitgever is in 2015 besloten om Deel X in twee afzonderlijke boeken te splitsen. Zie voor de redenen het Woord vooraf van *International Insolvency Law. Part I Global Perspectives on Cross-Border Insolvency Law*, dat in december 2015 is verschenen. *International Insolvency Law. Part II European Insolvency Law* is net na de zomer van 2017 verschenen.

De eerste druk van deze tiendelige serie verscheen tussen 1999 en 2003. De wortels van de serie liggen in het boek 'Faillissement en Surseance van betaling', onderdeel van mr. M. Polak's Handboek van het Nederlandse Handels- en Faillissementsrecht, eerste druk 1910, waarvan in 1972 de laatste, zevende druk verscheen in de bewerking van mr. N.J. Polak. De tweede druk van de serie *Wessels Insolventierecht* verscheen tussen 2006 en 2009, terwijl ik in de jaren 2010 tot en met 2012 de derde druk van alle delen heb verzorgd.

Met de vierde druk heb ik begin 2013 een aanvang gemaakt en sindsdien zijn acht delen verschenen (Deel I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII), alsmede *Part I* en *Part II* van Deel X. Ik hoop dat ook het onderhavige werk geraadpleegd blijft worden door de rechterlijke macht, advocaten en bank- en bedrijfsjuristen, zodat zij snel antwoord vinden op de meeste van hun vragen. Indien masterstudenten zich in onderdelen ervan willen verdiepen zullen zij ondervinden dat het insolventierecht dwingt ook andere delen van het recht te (leren) kennen.

De tekst is in genummerde tekstparagrafen onderverdeeld. Het eerste nummer in de samenstelling van het paragraafnummer correspondeert met het Deel waarin de tekstparagraaf is opgenomen. Bij verwijzingen in de tekst en in de registers wordt naar deze paragraafnummers verwezen. Dit geschiedt ook in de kopregel. Indien in de bewerking grotere delen tekst moesten worden toegevoegd is de paragraafnummering voortgezet met een letteraanduiding (als fictief voorbeeld par. 1123a, 1123b, 1123c etc.).

Aan het slot van het Woord vooraf bij elk afzonderlijk deel besteed ik aandacht aan de bijzonderheden van het desbetreffende deel.

In het onderhavige Deel IX staat de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen centraal. De regeling is op 1 december 1998 ingevoerd. Zij is sedertdien ingrijpend gewijzigd, in het bijzonder door de wetwijzigingen die met ingang van 2008 van kracht zijn geworden, maar sinds de afsluiting van de kopij van de vorige druk (november 2012) zijn er slechts minieme wetwijzigingen aangebracht. Bij de behandeling van de regeling is ingegaan op een aantal bronnen van wet- en regelgeving, die voor de praktische toepassing van de schuldsaneringsregeling van belang zijn geacht, in het bijzonder het Procesreglement verzoekschriftprocedures insolventiezaken rechtbanken en de Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringsregelingen. Beide zijn met ingang van 1 april 2009 in werking getreden. Voorts is natuurlijk rechtspraak opgenomen, waarbij ik uit de grote hoeveelheid gepubliceerde zaken (tussen november 2012 en augustus 2017 circa 500) een selectie heb moeten maken. Uiteraard is ook recente literatuur verwerkt. Afsluitdatum van de kopij was begin september 2017.

Dordrecht, september 2017

B. Wessels

INHOUDSOPGAVE

Woord vooraf / V

Lijst van gebruikte afkortingen / XI

Verkort aangehaalde literatuur / XVII

I INLEIDING / 1

§ I.1 Inleidende opmerkingen / 1

§ I.2 Overgangsrecht / 23

II TOEPASSELIJK VERKLARING SCHULDSANERINGSREGELING / 25

§ II.1 Indiening verzoekschrift / 25

§ II.2 Verzoekschrift / 35

§ II.3 Behandeling en uitspraak / 51

§ II.4 Gedwongen schuldregeling / 67

§ II.5 Voorlopige voorziening bij bedreigende situatie / 93

§ II.6 Beoordelingsgronden voor het verzoek / 104

§ II.7 Overige voorzieningen / 151

§ II.8 Rechtsmiddelen / 154

§ II.9 Publicatie / 161

III GEVOLGEN VAN DE TOEPASSING VAN DE
SCHULDSANERINGSREGELING / 165

§ III.1 Omvang van de boedel / 166

§ III.2 Handelingsbevoegdheid van de schuldenaar / 178

§ III.3 Werking ten aanzien van schuldeisers / 188

IV HET BESTUUR VAN DE BOEDEL / 223

§ IV.1 Rechter-commissaris / 223

§ IV.2 Bewindvoerder / 227

V VOORZIENINGEN NA DE UITSPRAAK TOT DE TOEPASSING VAN DE
SCHULDSANERINGSREGELING / 241

VI	VERIFICATIE VAN VORDERINGEN / 245
§ VI.1	Verloop van de verificatie / 245
§ VI.2	Akkoord / 250
§ VI.3	Homologatie van het akkoord / 264
VII	VEREFFENING VAN DE BOEDEL / 271
VIII	BEËINDIGING VAN DE SCHULDSANERINGSREGELING / 283
§ VIII.1	Looptijd schuldsaneringsregeling / 284
§ VIII.2	Gronden tot tussentijdse beëindiging / 296
§ VIII.3	Behandeling en uitspraak bij tussentijdse beëindiging / 317
§ VIII.4	Reguliere beëindiging van de schuldsaneringsregeling / 324
§ VIII.5	Vereenvoudigde procedure / 335
§ VIII.6	Schone lei / 347
IX	BIJZONDERE BEPALINGEN / 361
<i>REGISTERS</i>	
	Zakenregister / 373
	Wetsartikelenregister / 387
	Jurisprudentieregister / 409

I. INLEIDING

§ I.1 ***Inleidende opmerkingen***

[9001] 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, art. 284 lid 1 Fw. Het doel van de wettelijke regeling schuldsanering natuurlijke personen (waaronder óók hen die een beroep of bedrijf uitoefenen) is om een natuurlijk persoon een kans te bieden van haar of zijn schulden af te komen en weer met een schone lei te beginnen. Daarnaast wil de wetgever zoveel mogelijk faillissementen van natuurlijke personen terugdringen en beoogt de schuldsaneringsregeling de bereidheid van schuldeisers te bevorderen tot het treffen van een regeling in onderling overleg of tot het aangaan van een minnelijk akkoord met de schuldenaar. De wettelijke regeling, opgenomen in Titel III ('Schuldsaneringsregeling natuurlijke personen'), is van kracht sedert 1 december 1998. Met ingang van 1 januari 2008 is zij op een groot aantal onderdelen aanzienlijk gewijzigd.

[9002] De Faillissementswet kent de schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen sedert 1 december 1998 in de art. 284-362 (*Stb.* 1998, 622). *Wetsgeschiedenis*. Het beginpunt van de wetsgeschiedenis ligt in 1989. In het kader van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Algemene regeling van beslag op loon, sociale uitkeringen en andere periodieke betalingen aanvaardt de Tweede Kamer eind 1989 met algemene stemmen de motie-Biesheuvel, die begin mei van dat jaar was ingediend (*Kamerstukken II* 1988/89, 17 897, nr. 19). In deze motie wordt overwogen "... dat het wenselijk is dat de schuldenlast van privé-personen, niet ondernemer zijnde, na verloop van tijd beëindigd wordt". De drie jaar daarvoor, in mei 1986, ingestelde commissie ter advisering omtrent de eventuele herziening van de Faillissementswet (Cie-Mijnssen), oordeelde in haar eindrapport van oktober 1989 "... dat aan de opeisbaarheid van schulden van natuurlijke personen een grens gesteld moet kunnen worden opdat die schuldenaren niet gedurende een soms zeer lange periode met hun schulden achtervolgd kunnen worden. Natuurlijke personen moet de kans geboden worden weer met een schone lei te beginnen." (rapport, p. 234). Eind 1990 brengt de SER haar advies uit (Regeling schuldsanering natuurlijke personen, nr. 90/24) dat nagenoeg eenstemmig deze gedachte-

gang steunt. Het desbetreffende wetsvoorstel (*Kamerstukken* 22 969) wordt in december 1992 ingediend. De Tweede Kamer aanvaardt het voorstel in oktober 1995 met algemene stemmen. De wettekst is opgenomen in *Stb.* 1998, 445. Door middel van het voorstel “Wijziging van enige onderdelen van het voorstel van wet tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen”, ingediend in oktober 1997 en bekend geworden als ‘de novelle’, zijn onderdelen van de twee jaar daarvóór aangenomen wet gewijzigd. Zie *Kamerstukken* 25 672 en voor de tekst van deze wet *Stb.* 1998, 447. Uitvoerig over deze novelle, de eerste editie van dit werk, 1999, par. 9019-9020. De doorlopende tekst van de wijzigingen is opgenomen in het *Kamerstukken I* 1997/98, 22 969 etc., nr. 297b, p. 11 e.v. Zie voor de invoeringswetgeving en de aanpassing van wet- en regelgeving, noodzakelijk in verband met de introductie van de nieuwe rechtsfiguur ‘schuldsaneringsregeling natuurlijke personen’, de eerste editie van dit werk, 1999, par. 9003 en par. 9435 e.v.

[9002a] *Ontwikkelingen sedert 1999*. Al snel na invoering rees er kritiek op de toepassing van de nieuwe regeling, mede in het licht van de vele duizenden schuldsaneringszaken die per jaar voor de rechter kwamen. Tien jaar later zijn er twee structurele wetswijzigingen doorgevoerd. Zie hieronder. Het rechtswetenschappelijke debat is moeizaam op gang gekomen (zie Smit, *NJB* 2001, p. 1844) en ook bijna twintig jaar na invoering zijn de deelnemers daaraan beperkt tot een tiental, wier publicaties ik hierna verwerk. De empirische kant van schuldsaneringen krijgt meer aandacht, zie onder meer Jungman, diss. (2006) en diverse studies onder auspiciën van het Ministerie van Sociale Zaken, zie onder meer de Nota ‘Het Rijk rond schulden’, november 2005, met voorstellen (namens de departementen van Financiën, Justitie, Economische Zaken en Sociale Zaken) voor een integrale aanpak van de schuldenproblematiek, ‘Bijstand en schulden’, Verkennende studie, Inspectie Werk en Inkomen, V08/04, Den Haag, juli 2008, en de evaluaties en voorstellen met betrekking tot gemeentelijke schuldhelpverlening, die in februari 2009 hebben geleid tot een ‘Startnotitie wettelijk kader minnelijke schuldhelpverlening’ (*Kamerstukken II* 2008/09, 24 515, nr. 146). Zie ook *TvS* augustus 2009, p. 22 e.v. Deze materie is vaak basis voor Kamervragen, waarvan veelal in *SchuldSanering*, Tijdschrift voor schuldhelpverlening en wettelijke schuldsanering (*TvS*), dat sedert 1999 verschijnt, verslag wordt gedaan. Daarnaast verschijnt sedert 2010 het tijdschrift *WSNP Periodiek (WP)*. Ik verwijs naar de literatuurlijst voor een aantal empirische en/of evaluerende studies.

Voor overzichten van deze ontwikkelingsgeschiedenis (met inbegrip van evaluaties en de ontwikkeling van het minnelijk traject), zie onder meer Lankhorst, *TvC* 2001, p. 3 e.v.; Lankhorst, *NTBR* 2004, p. 86 e.v.; Salomons (2008), p. 244 e.v. Zie ook Arkarca (2007).

Op basis van enkele jaren ervaring met de toepassing van Titel III zijn door de Commissie Schone Lei II, vooruitlopend op een ingrijpende herziening van de gehele Faillissementswet, in november 2003 voorstellen tot verbetering

van Titel III gedaan, waaronder de afschaffing van het saneringsplan (waarover Wessels, *TvI* 1999, p. 173 e.v.) en een vermindering van het aantal verschijningen bij de rechter. In het advies van de Commissie Insolventierecht d.d. 2 februari 2004 (www.justitie.nl/images/11_46631.doc), waarin het advies van de Commissie Schone Lei II is opgenomen (www.justitie.nl/images/11_46629), zijn deze grotendeels overgenomen. In de wetswijziging van 2008 (zie hieronder) klinkt het advies door. Zie Boudewijn, *Praktisch procederen* 2004/3, p. 61 e.v.; Lankhorst, *Bb.* 2004, p. 101 e.v.; de discussie tussen Huls en Huizink, *TvI* 2005, p. 87 e.v.; Salomons (2008), p. 278 e.v.

Diverse bijdragen in *TvS* februari 2009 besteden aandacht aan het tienjarig bestaan van de wettelijke regeling schuldsanering.

[9002b] *Aanpak problematische schulden.* Diverse ontwikkelingen, die niet neerslaan in de Faillissementswet, bepalen de praktijk van de schuldhulpverlening en schuldsanering. Ik stip er slechts enkele aan. Zie voor de invloed van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet werk en bijstand: Jungmann en Pannekoek, *TvS* 2007/3, p. 19 e.v. Met de Wet van 4 december 2008, *Stb.* 2008, 510 (resultaat van *Kamerstukken* 31 586) is bereikt dat in de sociale zekerheidswetgeving mogelijkheden zijn opgenomen waaronder 'groot-schuldeisers' als het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) onder bepaalde voorwaarden kunnen meewerken aan een minnelijke schuldregeling dan wel van (verdere) terugvordering kunnen afzien als een schuldregeling is tot stand gekomen. Daarnaast wordt door aanpassingen van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (*Stb.* 2009, 126 en 127) beoogd op systematische wijze gegevens uit de basisadministratie te verstrekken aan instellingen die belast zijn met de registratie van schulden en kredieten opdat 'overkreditering of problematische groei van schulden bij natuurlijke personen' zoveel mogelijk wordt voorkomen of dat natuurlijke personen worden begeleid 'bij het aangaan van nieuwe financiële verplichtingen of een traject van schuldhulpverlening' (art. 99 lid 5 van genoemde Wet). Voorts poot de Autoriteit Financiële Markten (AFM, zie www.afm.nl) verantwoorde kredietverlening te waarborgen, onder meer door het stimuleren van gedragscodes voor goederenkrediet tot € 5.000 (Nederlandse Thuiswinkel Organisatie, NTO, zie www.thuiswinkel.org) of voor kredieten boven € 5.000 (Nederlandse Vereniging van Banken, NVB, en de Vereniging van Financieringsondernemingen Nederland, VFN, zie www.vfn.nl). Zie De Jong, *TvS* augustus 2009, p. 3 e.v. Ook het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) en de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, NVVK (naar haar vroegere benaming Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet) hebben in 2007 een convenant ondertekend omtrent samenwerking bij minnelijke schuldregeling. Vergelijk Kortmann, *TvI* 2007, p. 38 e.v.

Over versterking van de positie van consumenten in het algemeen, zie Engberts, *WP* 2010/02, p. 9 e.v., en *WP* 2010/03, p. 3 e.v. Voor een overzicht van activiteiten in het landelijk armoede- en schuldenbeleid, zie de Brief van

Staatssecretaris SZW van 5 juli 2012, afgedrukt in *TvS* september 2012, p. 32 e.v. Voor een kritische beschouwing van rechters in de 'schuldenindustrie', zie Lennaerts, *NJB* 2017/1175.

[9003] *Wetswijzigingen met ingang van 15 januari 2005*. Met ingang van 15 januari 2005 (*Stb.* 2004, 615) (sluitstuk van *Kamerstukken* 22 969) is in Titel III een vijftiental wetswijzigingen aangebracht. Deze hangen samen met de wijzigingen die voortvloeien uit de Wet van 24 november 2004 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met het bevorderen van de effectiviteit van surseance van betaling en faillissement (*Stb.* 2004, 615, sluitstuk van *Kamerstukken* 27 244). De wijzigingen hebben in het bijzonder betrekking op de invoering van het Centraal Insolventieregister, maar kennen ook enkele inhoudelijke bepalingen, zie bijvoorbeeld art. 359a. Vergelijk Huizink, *NJB* 2005, p. 1080 e.v.

[9003a] *Wetswijzigingen met ingang van 1 januari 2008*. Op 16 december 2004 heeft de minister een wetsvoorstel tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de herziening van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen bij de Tweede Kamer ingediend. De wijzigingen hebben tot ruim vijftig, soms zeer ingrijpende wijzigingen en aanvullingen van Titel III van de Faillissementswet geleid, zie *Stb.* 2007, 192 (sluitstuk van *Kamerstukken* 29 942). De hoofddoelstellingen van de wijzigingen zijn de beheersing van het toenemende beroep op de schuldsaneringsregeling, alsmede de vereenvoudiging en flexibilisering van de gehele regeling. Na kritiek van de Tweede Kamer is het wetsvoorstel in maart 2006 op een aantal ondergeschikte punten gewijzigd (NvW II, vergaderjaar 2005–2006, 29 942, nr. 8). Gedurende de behandeling in het parlement is een groot aantal amendementen en moties ingediend. Naar aanleiding van deze amendementen heeft de minister het wetsvoorstel in oktober 2006 opnieuw gewijzigd (Tweede NvW, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 942, nr. 24). Bij de stemming over het wetsvoorstel zijn vijf amendementen en twee moties aangenomen (voor een kort overzicht, zie *NJB* 2007, p. 1555). Één van de amendementen introduceert art. 287b ('moratorium').

De wetswijziging is op 1 januari 2008 van kracht geworden. Zie onder meer Engberts, *TvS* 2005/3, p. 3 e.v. en *TvS* 2005/5, p. 1 e.v.; Noordam, *TvI* 2007, p. 90 e.v.; Lankhorst, *Bb.* 2007, p. 131 e.v.; Von Burg, Jungmann en Schruer, *TvS* 2008/2, p. 1 e.v.; Von den Hoff, *TvS* 2008/2, p. 4 e.v.; Den Hartogh en Rutten, *TvS* 2008/1, p. 9 e.v.; Noordam, diss. (2007), besproken door Smit, *TvS* 2007/6, p. 21; *Praktijkboek Insolventierecht* (Van der Winkel/Marsman), 2008; Noordam (2008).

[9003b] Art. 287b en art. 287 lid 4 introduceren in 2008 voorlopige voorziening in het insolventie(proces)recht en art. 287a introduceert de figuur van de gedwongen schuldregeling. Ik zal bij de artikelsgewijze behandeling uitvoerig

op deze drie bepalingen ingaan. Hier meld ik dat de voorziening van art. 287 lid 4 dient ter overbrugging van de periode tussen het indienen van een verzoek tot toelating tot de schuldsaneringsregeling en de beslissing daarop door de rechter. De voorziening voorkomt dat een te verwachten wettelijke schuldsanering door executiemaatregelen van een schuldeiser aanstands gedomd is te mislukken. De in art. 287b genoemde voorlopige voorziening strekt ertoe een schuldenaar in staat te stellen een minnelijke schuldregeling met zijn schuldeisers te treffen, terwijl art. 287a de rechter de bevoegdheid geeft om een schuldeiser te bevelen in te stemmen met een schuldregeling, de zogenoemde dwangregeling of gedwongen schuldregeling.

Het is passend om op deze plaats de belangrijkste conclusies uit recent dissertatie-onderzoek ten aanzien van deze voorlopige voorzieningen te vermelden, zie Engberts, diss. (2015), p. 273 e.v. Zijn hoofdconclusies zijn:

- a. dat een procedureel kader voor de bestudering en toetsing van de procedures van art. 287 lid 4, art. 287a en 287b wel kan worden geschetst, maar dat daarin spanningsvelden (blijven) bestaan, omdat anders dan veel procedures in de Faillissementswet de procedures van art. 287a en art. 287b contentieus van aard zijn. Zij zien niet op een toelating tot een insolventieprocedure of afwikkeling van een dergelijke procedure. Engberts concludeert dat in de procedure van art. 287 lid 4 de betrokken schuldeiser door de rechter moet worden opgeroepen teneinde te worden gehoord op het 287 lid 4-verzoek, ook al is dit in de wet niet bepaald. Hij verdedigt dat deze verplichting volgt uit het beginsel van hoor en wederhoor (neergelegd in art. 6 EVRM en art. 19 Rv);
- b. deze drie procedures, die alle contentieus van aard zijn, passen niet in alle opzichten bij het systeem en de aard van het insolventieprocesrecht. Door de hoge snelheid waarmee procedures ingevolge de wet worden gevoerd en het ontbreken van regels van bewijsrecht worden volgens Engberts, t.a.p., beslissingen op 'de aannemelijkheid' van feiten gebaseerd, zonder dat de schuldeiser voldoende in de gelegenheid wordt gesteld deze te controleren en eventueel te betwisten, althans te ontzenuwen. Dit knelt volgens de auteur het meest in de 287a-procedures omdat daarin een beslissing kan worden genomen waarbij de rechten van schuldeisers definitief worden beperkt. Engberts, t.a.p., concludeert verder dat de (bewijs)positie van de schuldeiser in de procedures van art. 287 lid 4, art. 287a en 287b in de verdrukking komt doordat in het schuldsaneringsrecht de belangen van de schuldenaar, zoals diens privacy, centraal staan. Dit werkt volgens deze auteur door in de wijze waarop (in het bijzonder) de procedure van art. 287a door rechters wordt gevoerd. De rechter verzuimt daarin (veelal) de schuldeiser volledig te informeren. De centrale positie van de schuldenaar in het schuldsaneringsrecht verklaart dat de wetgever bij de opstelling van art. 287 lid 4 een systeemfout heeft gemaakt, door niet te bepalen dat de schuldeiser tot wie zich het verzoek richt, wordt opgeroepen. Aldus Engberts, diss. (2015), p. 102 e.v.;

- c. de genoemde spanningsvelden alsook het ontbreken van procedurevoorschriften in de jurisprudentie leiden tot uiteenlopende oplossingen en daarmee tot rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid, zo concludeert Engberts, diss. (2015), p. 274;
- d. de procedures van art. 287 lid 4, art. 287a en 287b voldoen volgens Engberts, t.a.p., niet aan de eisen van behoorlijke rechtspleging, omdat het beginsel van hoor en wederhoor (zeer geregeld) wordt geschonden. Naast het niet oproepen van de belanghebbende in 287 lid 4-procedures, betreft dit het niet verstrekken van alle bij de 287 lid 4-, 287a- en 287b-verzoeken behorende stukken aan de belanghebbende (de schuldeiser). Engberts acht het niet naleven van het beginsel van hoor en wederhoor mogelijk verklaarbaar uit de kenmerken van het insolventieprocesrecht, dat minder gericht is op het voeren van een contentieuze procedure. Het op gelijke wijze informeren en horen van beide partijen in procedures lijkt daardoor in het insolventieprocesrecht minder goed ontwikkeld te zijn, met als bijkomende factor dat in het schuldsaneringsrecht de schuldenaar centraal staat, waaruit een zekere terughoudendheid lijkt voort te vloeien om de schuldeiser het volledige Wsnp-verzoek toe te zenden. Engberts' conclusie is ferm (p. 274 e.v.): waar de schuldenaar van de schuldeiser verlangt dat hij een (groot) deel van zijn vordering prijsgeeft (art. 287a) of zijn executoriale titel niet ten uitvoer legt (art. 287 lid 4 en art. 287b), dient de schuldeiser zo volledig mogelijk te worden geïnformeerd over (de totstandkoming van) deze verzoeken. Hiertoe verschaft de dissertatie tal van concrete aanbevelingen gedaan, waarvan ik er slechts enkele in mijn commentaar op deze voorzieningen kan verwerken;
- e. de (van overeenkomstige) toepassing van de bepalingen van Titel III Rv waarborgt dat aan deze eisen van behoorlijke rechtspleging wordt voldaan. Zie Engberts, diss. (2015), p. 55 e.v., en hierna par. 9433 e.v.

[9003c] *Voorontwerp Insolventiewet*. Eind 2007 heeft de Commissie Insolventierecht een Voorontwerp voor een nieuwe Insolventiewet gepubliceerd. Zie www.bobwessels.nl, weblog, Archive 2006-2013, onder 2007-11-doc2. In de opzet van het Voorontwerp blijft voor een natuurlijke persoon-schuldenaar de mogelijkheid bestaan dat de afdwingbaarheid van de na afloop van de insolventie resterende schulden wordt beëindigd (de 'schone lei', geregeld in afdeling 6.4 Voorontwerp). Anders dan in Titel III van de huidige wet kent het voorontwerp voor natuurlijke personen niet een afzonderlijke insolventieprocedure. Voor de insolventieverklaring van natuurlijke en rechtspersonen gelden niet verschillende voorwaarden. De beoordeling of een natuurlijke persoon in aanmerking komt voor een schone lei, wordt verder niet genomen aan het begin, zoals thans, maar bij het einde van de insolventie (art. 6.4.1 Voorontwerp). De in het Voorontwerp voorgestelde wijziging van de wijze waarop wordt beoordeeld of de schuldenaar een schone lei kan krijgen, verruimt de mogelijkheden voor de schuldenaar doch laat de rechter ruimte

om in ernstig verwijtbare gevallen geen schone lei toe te kennen (art. 6.4.2). Art. 6.4.4 brengt mee dat in gevallen waarin de schuldenaar ten tijde van de beslissing omtrent de schone lei niet reeds gedurende drie jaren daaraan voorafgaand in voldoende mate heeft ingespannen om zijn schulden te voldoen, onder begeleiding van een stille bewindvoerder dan wel gedurende de insolventie, de schone lei slechts voorwaardelijk wordt verleend. De voorwaarde die gesteld wordt strekt ertoe dat de schuldenaar zich gedurende het nog ontbrekende deel van de driejaarsperiode blijft inspanssen voor de voldoening van zijn schulden. Deze inspanning dient geleverd te worden onder begeleiding van een daartoe door de rechtbank benoemde schuldbegeleider. Over schuldbegeleiding na insolventie handelt afdeling 7.3 van het Voorontwerp. Zie Benedictus, *TvS* 2006, p. 22; Jongeneel, *TvS* 2008/2, p. 8 e.v.; Mulder (2008).

Teneinde richting te geven aan de uitleg van de Insolventiewet, omschrijft art. 1.1.2 Voorontwerp de strekking van de insolventieprocedure. Zij strekt tot tegeldemaking van het vermogen van de schuldenaar en verdeling van de opbrengst onder de gezamenlijke schuldeisers of tot sanering van de schulden van de schuldenaar. Heeft de schuldenaar een onderneming, dan wordt deze zoveel als mogelijk behouden. In haar slotbrief van juli 2009 heeft de Commissie aanbevolen genoemde strekking nader te accentueren door een tweede lid toe te voegen, inhoudende dat de insolventieprocedure met betrekking tot een natuurlijke persoon in het bijzonder strekt tot het bieden van de mogelijkheid dat vorderingen van zijn schuldeisers na afloop van de procedure niet langer afdwingbaar zullen zijn. Voorts meent zij dat het akkoord buiten insolventie (afdeling 7.1) een beter uitgewerkt alternatief biedt voor de regeling van de gedwongen schuldregeling (art. 287a Fw). In haar slotbrief gaat de Commissie ook in op andere punten van kritiek die haar voorstellen hebben ontmoet. Voor de tekst van de slotbrief www.bobwessels.nl, weblog Archive 2006-2013, onder 2009-08-doc1. Hoewel de realisering van een nieuwe Insolventiewet was opgenomen in het wetgevingsprogramma voor 2010, met als beoogde invoeringsdatum 1 januari 2012 (zie www.bobwessels.nl, Archive 2006-2013, weblog onder 2009-10-doc5), heeft het kabinet in november 2009 besloten dat gezien de bestaande wetgevingsprioriteiten in de lopende kabinetsperiode (i.e. tot medio 2011) geen ruimte is om dit wetgevingsproject aan te pakken. In het voorjaar van 2010 is het kabinet (Balkenende IV) gevallen en is in september 2010 het kabinet Rutte-Verhagen aangetreden. In haar beleidsvoorstellen heeft de wijze en planning van de modernisering van de Nederlandse insolventiewetgeving geen plaats gekregen. In januari 2011 (*Kamerstukken II* 2010/11, Aanhangsel 1014) heeft de (toenmalige) minister van Veiligheid en Justitie, Opstelten, in antwoord op kamervragen laten weten met het Voorontwerp in haar huidige vorm niet door te willen gaan. Zie nader Groot, *TCR* 2011, p. 127 e.v.; Verstijlen, *Tvl* 2011, p. 12.

[9003d] *Wsnp-monitor*. Sedert medio 2005 verschijnt de zogenoemde *Wsnp-monitor* die een vaste kern aan gegevens bevat teneinde het doel en de effectiviteit van Titel III te monitoren. Zij biedt een beeld van de uitvoeringspraktijk. De twaalfde meting van de *Wsnp-monitor* verscheen medio 2016 (www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2016/24/monitor-wet-schuldsanering-natuurlijke-personen-2015) en is een actualisering van de cijfers uit de vorige meting. Bij het afsluiten van de kopij nam ik nog kennis van de *Wsnp-monitor* met gegevens over het jaar 2016, gepubliceerd op www.bureauwsnp.nl (geraadpleegd 11 augustus 2017). De monitor bestaat uit een update van de vaste set gegevens over aanvraag, instroom, aanbod, doorstroom en uitkomsten, alsmede van de gegevens over dwangakkoorden, moratoria en voorlopige voorzieningen. Enkele kerngegevens: het aantal verzoeken om toepassing van de *Wsnp*(-aanvragen) in 2015 is ten opzichte van 2014 gedaald ten opzichte van de vorige meting en ligt net onder de 17.000. In 2016 zet die daling door naar ruim 15.000 (9% daling). In 2016 is het aantal toewijzingen in vijf jaar ruim 5% afgenomen naar 60,8%. Ten opzichte van 2011 is in 2015 het aantal afwijzingen 15%; het aantal niet-ontvankelijkverklaringen 7,7% en het aantal intrekkingen 14%. In 2016 wordt over deze gegevens geen verslag gedaan omdat door de invoeringen van de drie wettelijke voorzieningen in 2008 door rechtbanken een variatie in wijzen van afwijzingen wordt gevolgd. *Bewindvoerder*. Het aantal actieve bewindvoerders is ruim 500. In 2015 is 36% daarvan advocaat. In 2016 is dat 29%. De gemiddelde *caseload* bedroeg in 2016 ongeveer negentig, ongeveer twintig meer in vergelijking met 2014. *Uitkomsten*. Van alle zaken die tussen 1998 en 2012 zijn gestart, is ruim 73% beëindigd met een schone lei. In 2016 is in 12.000 bij 87% een schone lei toegekend. *Looptijd*. Procedures die meer dan drie jaar lopen worden in meer dan 90% met een schone lei beëindigd.

Dwangakkoorden, moratoria en voorlopige voorzieningen. In totaal kwamen er in 2016 4.221 verzoekschriften binnen voor een van de drie voorzieningen. In 2015 was dat 4.029. In 2016 is het aantal verzoeken om een dwangakkoord met 37% gestegen ten opzichte van 2012 (van 1.750 naar 2.393). Bij de moratoria is er na enkele jaren van groei, in 2015 een afname zichtbaar (-20% ten opzichte van 2014); in 2016 werden er 1.326 moratoria aangevraagd. Bij de voorlopige voorzieningen is te zien dat het aantal sinds 2012 continu is afgenomen; in 2015 werden er nog 582 voorlopige voorzieningen aangevraagd, 21% minder dan een jaar eerder. In 2016: 500. Evenals in eerdere jaren zijn er in 2015 aanzienlijke verschillen tussen de rechtbanken onderling waar te nemen wanneer het gaat om het aantal ingediende verzoeken om een dwangakkoord, moratorium of voorlopige voorziening. *Hoger beroep*. In 2015 zijn er 1.685 hoge beroepszaken ingediend. In 2016: 1613. Het merendeel hiervan had betrekking op de weigering toepassing WSNP en op de tussentijdse beëindiging. Ongeveer driekwart van de uitspraken van de rechtbank inzake weigering toepassing WSNP wordt bekrachtigd en ongeveer 20% vernietigd. Bij de weigering toepassing valt het Hof Amsterdam op met relatief

weinig bekrachtigingen en relatief veel vernietigingen. Het Hof 's-Hertogenbosch valt over 2015 op door het relatief groot aantal niet-ontvankelijkverklaringen. Over 2016 valt Hof Den Haag op met veel bekrachtigingen en weinig vernietigingen. Een kleine driekwart van alle uitspraken van de rechtbank inzake tussentijdse beëindiging WSNP werd in 2015 door het hof bekrachtigd en een klein kwart werd vernietigd. Voor discussie over de kansloosheid van hoger beroep tegen afgewezen toelatingsverzoeken, zie Pouw, *WP* 2016/4, p. 9 e.v., met reactie Hupkes, *WP* 2017/1, p. 8 e.v. (met naschrift Pouw).

[9003e] Over 2016 is aanvullend onderzoek gedaan naar (i) de verschillen tussen de rechtbanken bij het toelaten van verzoekers Wsnp; (ii) de procedure rondom de benoemingen van bewindvoerders Wsnp; en (iii) de vereenvoudigde procedure ex art. 354a Fw. De belangrijkste bevinding in de monitor over 2016 is een gesignaleerde daling van de instroom en dat ook over 2016 weer sprake is van grote verschillen tussen de rechtbanken en gerechtshoven. De monitor geeft aan dat het aanvullend onderzoek hier niet een eenduidige verklaring voor heeft gevonden. Veeleer is er sprake van een samenloop van omstandigheden die de verschillen veroorzaken. Als oorzaken kwamen naar voren (a) de wijze van afhandeling van de pro forma Wsnp-verzoeken; (b) verschillen in compleetheid van de 285-verklaring; (c) verschillen in de soort en de mate van saneringsrijpheid van de schuldenaar; (d) beschikbare informatie over de situatie van de schuldenaar; (e) toewijzing met of zonder zitting; (f) verschillende opvattingen over de bedoeling van de Wsnp; en (g) het regiem bij het hof waar men onder valt. Voorts is gebleken dat er grote verschillen zijn in de mate waarin rechtbanken gebruikmaken van de vereenvoudigde procedure: “Deze lijken voort te komen uit de verschillen in de werkwijzen van de bewindvoerders dan wel de bewindvoerderskantoren” (p. 7 e.v.). Ten aanzien van het beleid ten aanzien van benoemingen van bewindvoerders blijkt uit het onderzoek dat rechtbanken zelf van oordeel zijn dat zij transparant zijn in hun benoemingenbeleid, maar dat bewindvoerders dat niet altijd zo ervaren. De monitor oordeelt: “Kennelijk geven de rechtbanken hieraan invulling op een wijze die niet beantwoordt aan de verwachtingen en/of wensen van de bewindvoerders. Zij zouden de bewindvoerders op dit punt tegemoet kunnen komen door meer dan nu het geval is te communiceren over hun benoemingenbeleid, zeker gezien de almaar teruglopende instroom in de Wsnp, waardoor het aanbod van bewindvoerders groter is dan de vraag. Naarmate de schaarste toeneemt, wordt een transparante en evenredige wijze van toedeling steeds belangrijker” (p. 8). De monitor eindigt met een harde conclusie: “Ondanks het feit dat in schuldhelpverlening al veel is onderzocht, blijven er vragen en onduidelijkheden. Zoals ook uit de cijfers van deze monitor weer blijkt, zijn er grote regionale verschillen. Dat is zorgwekkend te noemen waar dat reden is tot ongelijkheid van burgers voor mogelijkheden om tot een schuldoplossing te komen” (p. 9).

[9004] Het Projectbureau WSNP, ondergebracht bij de Raad voor de Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch, en belast met de organisatie van de landelijke implementatie van de invoering van de wettelijke regeling schuldsanering natuurlijke personen, onderhoudt een eigen website (www.bureauwspn.nl) via welk kanaal wetteksten, toelichtingen en dergelijke, alsmede teksten van uitvoeringsregels kunnen worden geraadpleegd. Als voorbeeld van deze laatste noem ik het Reglement register bewindvoerders WSNP. Zij brengt periodiek een nieuwsbrief uit. Voor vragen: info@bureauwspn.nl. Over toevoegingen in Wsnp-zaken, zie Von Burg, *TvS* 2006/1, p. 8 e.v.

[9004a] *Procesreglement LOVC; Recofa-richtlijnen 2009*. De regels en formaliteiten met betrekking tot de behandeling van een uitspraak over een verzoek tot toepassing van de schuldsaneringsregeling zijn over twee niet-wettelijke regelingen verspreid: de Recofa-richtlijnen 2009 en het Procesreglement LOVC, tweede versie, januari 2013. De indiening en behandeling van verzoekschriften die strekken tot toepassing van de schuldsaneringsregeling vindt plaats op de wijze zoals bepaald in het Procesreglement LOVC, zie Richtlijn 1.1, waarin wordt aangegeven dat de Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringen (2009) regels bevatten voor de verdere behandeling van de schuldsaneringsregeling en regels voor het verkrijgen van een voorlopige voorziening, een moratorium of een dwangakkoord. De Recofa-richtlijnen 2009 vervangen de Richtlijnen voor schuldsaneringen die met ingang van 1 januari 2008 van kracht werden (waarover Lankhorst, *Bb* 2008, p. 36 e.v.). In mijn artikelsgewijs opgezet commentaar verwijs ik zoveel mogelijk naar beide regelingen.

Juridische status. In hoger beroep wordt betoogd dat de Recofa-richtlijnen niet de status van wetgeving hebben. Hof Arnhem-Leeuwarden, ECLI:NL:GHARL:3444; *Prg.* 2014/143, overweegt dat de richtlijnen van Recofa zijn opgesteld "... om willekeur te voorkomen en saniet en bewindvoerder houvast te bieden. Er is vrijheid om in de individuele gevallen van de richtlijnen af te wijken". De Wsnp-regeling heeft haar eigen doelstelling en brengt in dat kader haar eigen verplichtingen met zich. De richtlijnen van Recofa beogen binnen deze regeling gelijke behandeling van gevallen, aldus het hof, dat oordeelt dat de situatie van appellante (zij voldoet wel aan de uit de WWB voortvloeiende sollicitatieplicht) niet in relevante mate afwijkt van de situatie waarin de gemiddelde saniet zonder werk zich bevindt. Bij gebreke van sollicitaties wordt de schuldsaneringsregeling voortijdig beëindigd. *Rechtbankregels*. In de praktijk stellen rechtbanken ook eigen regels vast teneinde "... de schuldsaneringsregelingen zo optimaal mogelijk [te] kunnen behandelen", zie 'WSNP Circulaire 2013 voor bewindvoerders' (rechtbank Den Haag) of de 'Bewindvoerdersbrief 2013' van de rechtbank Rotterdam. De juridische betekenis van deze rechtbankregels is onduidelijk.

[9005] De wettelijke regeling beoogt in belangrijke mate de buitengerechtelijke schuldsanering, alsmede de schuldhulpverlening, te vergemakkelij-