



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevr. drs. J. Klijnsma
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 21 juli 2016
doorkiesnummer 088-361 33 17
uw kenmerk 2016-0000119213
cc Minister van Veiligheid en Justitie
bijlage 1
onderwerp Advies AMvB breed moratorium

Geachte mevrouw Klijnsma,

Bij brief van 24 mei 2016, kenmerk 2016-0000119213, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het conceptbesluit tot invoering van een afkoelingsperiode voor natuurlijke personen ter stabilisering van hun financiële situatie (Besluit breed moratorium/het 'Besluit').

Het Besluit

Het Besluit beoogt een tijdelijke afkoelingsperiode te introduceren die de schuldenaar en schuldhulpverlener de rust dient te geven om in samenspraak met de schuldeisers de nodige stappen te kunnen zetten om tot een stabiele financiële situatie te komen - het zogeheten 'breed moratorium'. Het breed moratorium is een *ultimum remedium*: het is bedoeld voor situaties waarin de andere beschikbare instrumenten geen of onvoldoende soelaas bieden en het mag slechts ingezet worden als dit de realisatie van een financiële stabiele situatie bevordert.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Hoofdpijnen van het advies

- Het idee van een breed moratorium spreekt in algemene zin aan, omdat het de mensen in een problematische schulden-situatie gelegenheid geeft heel snel te stabiliseren en zo iets aan de schulden te doen. Wat de Raad betreft is echter niet op voorhand duidelijk dat het huidige Besluit dit zal bereiken. Het doel van de regeling is niet zozeer om de schulden op te lossen, maar om een stabiele schuldensituatie mogelijk te maken. Het is kennelijk nadrukkelijk niet bedoeld om de snellere toegang tot de Wsnp te bevorderen.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 21 juli 2016
pagina 2 van 14

- Het Besluit beoogt uitvoering te geven aan de leden 2 en 3 van artikel 5 van de Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening ('WGS'). Het Besluit gaat in de visie van de Raad op cruciale onderdelen verder dan het in dat artikel genoemde stellen van nadere voorwaarden aan een afkoelingsperiode (lid 2) en aanwijzen van verplichtingen die de schuldenaar tijdens de afkoelingsperiode moet nakomen (lid 3). Nu het breed moratorium rechten en vrijheden van schuldeisers inperkt, rijst de vraag of dat niet in een wet in formele zin zou moeten worden geregeld. De Raad adviseert om het Besluit in heroverweging te nemen en zijn reikwijdte te beperken tot de in de leden 2 en 3 van artikel 5 WGS genoemde onderwerpen, dan wel in de Nota van Toelichting uitgebreid in te gaan op de hier aan de orde gestelde problematiek.
- Voorzover het Besluit in zijn huidige vorm doorgang vindt, vraagt de Raad aandacht voor de in het advies van de Raad genoemde risico's voor schuldenaren, schuldhulpverleners en gemeenten. Daarnaast vraagt de Raad om verduidelijking van de relatie tussen het breed moratorium en beschermingsbewind wegens problematische schulden en verduidelijking van de gegevensuitwisseling.

Advies

De Raad zal hierna eerst aandacht besteden aan de plaats die het Besluit inneemt ten opzichte van het civielrechtelijk systeem (1). Vervolgens zal de Raad ingaan op de risico's van dit Besluit voor schuldenaren, schuldhulpverleners en gemeenten (2), op de relatie tussen het breed moratorium en beschermingsbewind wegens problematische schulden en op de uitwisseling van gegevens (3). Tot slot worden de verschillende artikelen artikelsgewijs besproken in het artikelsgewijze commentaar (bijlage).

1. Plaats van het Besluit breed moratorium

1.1 Plaats van het Besluit: korte terugblik

Het Besluit beoogt uitvoering te geven aan de leden 2 en 3 van artikel 5 WGS. Bij besluit van 26 maart 2012 is bepaald dat de WGS, met uitzondering van de artikelen 5 en 11, per 1 juli 2012 in werking treedt. Uit de Nota van Toelichting (de 'NvT') bij dat besluit blijkt dat de overwegingen om de inwerkingtreding van artikel 5 WGS uit te stellen waren:

- a. de procesrechtelijke aspecten die verband houden met het afkondigen van het moratorium vereisten wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Die wetswijziging was destijds in voorbereiding.
- b. over de algemene maatregel van bestuur, die op grond van het tweede lid van artikel 5 moest worden vastgesteld, en waarin zal worden bepaald aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om een afkoelingsperiode te kunnen afkondigen, diende een groot aantal instanties te worden geconsulteerd;
- c. tot slot moesten de kosten van de rechterlijke macht die zijn gemoeid met het moratorium worden gefinancierd uit de opbrengsten van het bij koninklijke boodschap van 28 oktober 2011 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en enige andere wetten in verband met de verhoging van griffierechten², zoals aangegeven in

² Kamerstukken 33 071.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 21 juli 2016
pagina 3 van 14

de toelichting op het amendement over de invoering van een moratorium van de leden Sterk en Spekman³. Dit wetsvoorstel was in behandeling bij de Tweede Kamer der Staten Generaal.

Het streven was er destijds op gericht dat artikel 5 WGS op 1 januari 2013 in werking zou kunnen treden.⁴ Het belang van consistente wetsgeschiedenis brengt mee dat er in de Nota van Toelichting wordt stil gestaan bij hetgeen ter uitvoering van deze uitgangspunten is geschied.

1.2 Plaats van het Besluit: verhouding ten opzichte van het civielrechtelijk systeem (Burgerlijk Wetboek, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en Faillissementswet)

Hoewel het niet in de eerste plaats tot de specifieke wetgevingstaak van de Raad behoort te adviseren over de meer wetstechnische aspecten, wil de Raad zich hier toch enkele opmerkingen veroorloven, nu de rechter zich bij een beoordeling in een individueel geval mede zal hebben af te vragen, hoe de voorgestelde AMvB zich verhoudt tot het systeem van ons burgerlijk procesrecht en insolventierecht.

Het Besluit is immers een algemene maatregel van bestuur ('AMvB') waarin onderwerpen worden geregeld op het gebied van het burgerlijke recht en het burgerlijke procesrecht. De vraag rijst of dat wetstechnisch mogelijk moet worden geacht. Bovendien rijst de vraag of voldoende is doordacht hoe de gerechtvaardigde belangen van schuldeisers een plek kunnen krijgen (al was het maar omdat zij niet behoeven te worden opgeroepen) en of het mogelijk is dat in een AMvB rechten worden ingeperkt die in wetten in formele zin zijn toegekend (hoger beroep en cassatie, beslag, verrekening en rechtsmiddelen). Ook rijzen vragen over de aansluiting bij het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ('Rv') en de Faillissementswet (de 'Fw'). In 2012 immers was de wetgever nog de mening toegedaan dat artikel 5 WGS wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering vereiste. Die gedachte lijkt nu verlaten.

Artikel 107 lid 1 van de Grondwet en aanwijzingen 18, 24 en 49 van de Aanwijzingen voor de regelgeving doen vermoeden dat een belangrijk deel van de nu voorgestelde AMvB behoort te worden geregeld bij wet in formele zin. Het Besluit gaat namelijk in de visie van de Raad op cruciale onderdelen verder dan het in artikel 5 WGS genoemde stellen van nadere voorwaarden aan een afkoelingsperiode (lid 2) en aanwijzen van verplichtingen die de schuldenaar tijdens de afkoelingsperiode moet nakomen (lid 3). Het breed moratorium perkt rechten en vrijheden van schuldeisers in die onder meer zijn vastgelegd in de Faillissementswet en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Dit lijkt een wet in formele zin noodzakelijk te maken.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad om het Besluit in heroverweging te nemen en zijn reikwijdte te beperken tot de in de leden 2 en 3 van artikel 5 WGS genoemde onderwerpen, dan wel in de Nota van Toelichting uitgebreid in te gaan op de hier aan de orde gestelde problematiek.

1.3 Mogelijke andere oplossingsrichtingen

De Raad vraagt zich af of het niet beter is om de oplossingen voor de door beslag, executie en verrekening beknelde schuldenaar die een schuldregeling wil treffen te zoeken in reeds bestaande regelingen in de Faillissementswet. Te denken valt aan het verbreden van het toepassingsgebied van

³ Kamerstukken II 2010/2011, 32 291, nr. 49.

⁴ Besluit van 26 maart 2012 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32291/stb-2012-132?resultIndex=8&sorttype=1&sortorder=4>



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 21 juli 2016
pagina 4 van 14

artikel 287b Fw en/of de introductie van een voorlopige toepassing van de schuldsaneringsregeling nieuwe stijl (zoals destijds door de Commissie Kortmann voorgesteld). Dan kan geprofiteerd worden van bestaande structuren en ervaren insolventierechters en (eventueel) de kennis en kunde van Wsnp-bewindvoerders. De (Raad voor de) rechtspraak is zeer bereid om hierover mee te denken.

2. Risico's voor schuldenaren, schuldhulpverleners en gemeenten

Aandacht wordt gevraagd voor de naar de mening van de Raad grote risico's die het in het Besluit voorgestelde beheer van de 'boedel' (door de gemeentelijke schuldhulpverlener) en de (eventuele) opvolgende uitdeling van die boedel aan de schuldeisers⁵ met zich brengt.

Niet voor niets kent de wetgever in nagenoeg⁶ alle wettelijke vormen van beheer ook een vorm van toezicht. Op het beheer door de vereffenaar van een nalatenschap, de beschermingsbewindvoerder of curator van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en de voogd of ouders van een minderjarige wordt toezicht gehouden door de kantonrechter, het beheer door de schuldsaneringsbewindvoerder en de faillissementscurator staat onder toezicht van de rechter-commissaris. De juiste wijze van verdeling van de boedel of uitkering van de nalatenschap en de daaraan voorafgaande rekening en verantwoording is in die gevallen ook wettelijk geborgd: enerzijds door de schuldeisers een positie te geven bij de verificatie van hun vorderingen en de totstandkoming van de uitdelingslijst, anderzijds door de kantonrechter en rechter-commissaris ook bij die verificatie en uitdeling een toezichthoudende en geschilbeslechtende rol te geven.

Minstens zo belangrijk is dat in het kader van dat toezicht door de kantonrechters en rechters-commissarissen kwaliteitseisen zijn gesteld aan de door hen benoemde vereffenaars, bewindvoerders en curatoren. Die kwaliteitseisen worden niet gesteld aan de schuldhulpverleners omdat dat buiten het bereik valt van het rechterlijk toezicht. De ervaring leert dat de juridische kwaliteit van de schuldhulpverleners zeer wisselend is: die ervaring is opgedaan bij de zittingen met betrekking tot de Wet schuldsanering en natuurlijke personen (Wsnp). Het is maar zeer de vraag of de gemiddelde schuldhulpverlener in staat is - of beter gezegd - voldoende is/wordt geëquipeerd, om adequaat beheer te voeren en te komen tot een verantwoorde uitdeling. Die vraag klemt temeer nu de kantonrechters en rechters-commissarissen is gebleken dat beschermings- en schuldsaneringsbewindvoerders die niet meer worden benoemd omdat zij niet (meer) aan de kwaliteitseisen voldoen, zich ontpoppen als schuldhulpverlener.

Het Besluit kent geen toezicht en geen kwaliteitseisen. Dat brengt risico's met zich mee: de schuldenaren kunnen er niet - gerechtvaardigd - van op aan dat hun boedel goed wordt beheerd, de schuldeisers kunnen er niet van op aan dat hun rechten niet ten onrechte worden bekort, de schuldhulpverleners lopen het risico dat zij - onbedoeld - fouten maken en daarvoor (persoonlijk) aansprakelijk worden gesteld door schuldenaar of schuldeiser en de gemeenten lopen eveneens het risico dat zij voor het falen van de schuldhulpverlening aansprakelijk worden gesteld. Dat risico is overigens niet weg te nemen door een nieuwe vorm van rechterlijk toezicht op te nemen: dat toezicht is niet mogelijk zolang de schuldhulpverleners niet worden benoemd door de rechtbank en

⁵ Zie NvT, p. 13 onder c, laatste alinea.

⁶ Uitsluitend het beheer door de testamentair bewindvoerder die niet is benoemd door de rechter staat niet onder toezicht: artikel 4:161 lid 1 BW.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 21 juli 2016
pagina 5 van 14

zonder dat buitengewoon grote investeringen worden gedaan in de omvang van het rechterlijk toezichtsapparaat.

De vraag rijst tenslotte of de gemeentes het verzoek tot een breed moratorium kunnen bolwerken. Het komt nu al zeer regelmatig voor dat verzoeken (Wsnp/dwangakkoord/smal moratorium) door gemeentelijke schuldhulpverleners niet volledig worden ingediend. Het Besluit vraagt veel van de gemeenten: er moet veel worden aangeleverd bij het verzoek en als het niet goed gaat is het college van burgemeester en wethouders in de in artikel 6 lid 1 van het Besluit genoemde gevallen verplicht een gemotiveerd verzoek tot tussentijdse beëindiging in te dienen. Ook een verzoek tot beëindiging op grond van artikel 6 lid 2 van het Besluit zal adequaat moeten worden gemotiveerd.

Laat het college op dat punt steken vallen, dan kan dat schuldeisers aanleiding en grond geven voor schadeclaims: nu de schuldeisers wat betreft tussentijdse beëindiging geen eigen positie hebben, kunnen zij hun pijlen slechts op het college richten.

Het Besluit brengt kortom een aanzienlijk (financieel) risico voor de overheid met zich mee. Voor de werklast van de Rechtspraak is niet onbelangrijk dat onvolledige verzoeken en het geven van gelegenheid tot herstel van die onvolledigheid veel werk met zich meebrengt.

Tot slot wordt hier opgemerkt dat de schuldhulpverlener in elk geval rekening en verantwoording aan de schuldenaar en de schuldeisers zal moeten afleggen, hetgeen - nog los van bovengeschetste risico's - een aanmerkelijke taakverzwaring betekent. Die verplichting volgt - onder meer - uit het arrest van de Hoge Raad van 9 mei 2014⁷: *Volgens vaste rechtspraak kan een verplichting tot het doen van rekening en verantwoording worden aangenomen indien tussen partijen een rechtsverhouding bestaat of heeft bestaan krachtens welke de een jegens de ander (de rechthebbende) verplicht is om zich omtrent de behoorlijkheid van enig vermogensrechtelijk beleid te verantwoorden. Een zodanige verhouding kan voortvloeien uit de wet, een rechtshandeling of ongeschreven recht*.⁸

3. Relatie breed moratorium tot beschermingsbewind wegens problematische schulden en gegevensuitwisseling dienen te worden verduidelijkt

Het idee van een breed moratorium spreekt in algemene zin aan, omdat het de mensen in een problematische schulden-situatie gelegenheid geeft heel snel te stabiliseren en zo iets aan de schulden te doen. Wat de Raad betreft is echter niet op voorhand duidelijk dat het huidige Besluit dit zal bereiken. Het doel van de regeling is niet zozeer om de schulden op te lossen, maar om een stabiele schuldensituatie mogelijk te maken. Het is kennelijk nadrukkelijk niet bedoeld om de snellere toegang tot de Wsnp te bevorderen.

In dit kader is van belang dat de Nota van Toelichting antwoord geeft op een aantal vraagpunten

⁷ ECLI:NL:HR:2014:1089.

⁸ Zie in dit verband ook HR 2 december 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1561, NJ 1995/548 en HR 8 december 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1911, NJ 1996/274).



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 21 juli 2016
pagina 6 van 14

De verhouding tot het beschermingsbewind:

In de NvT onder 'algemeen', 1.1, onder g, staat dat het breed moratorium een *ultimum remedium* is. De vraag is wat dat betekent voor beschermingsbewind wegens problematische schulden. Het college van burgemeester en wethouders mag dat ook aanvragen. Hoe verhoudt de opmerking dat het breed moratorium een *ultimum remedium* is zich tot artikel 12 van het VN-verdrag inzake personen met een handicap, waarin staat dat een beschermingsmaatregel steeds de minst ingrijpende en meest passende maatregel moet zijn? Met andere woorden: moet het college eerst een beschermingsbewind wegens problematische schulden aanvragen voordat hij een breed moratorium mag aanvragen? Of is dit juist andersom? Of kunnen een beschermingsbewind en een breed moratorium naast elkaar bestaan?

Vervolgens wordt onder letter h nog vermeld dat de gemeente na afloop van het breed moratorium samen met de schuldenaar acties moet uitzetten om tot een financieel stabiele situatie te komen. Wat betekent dat voor beschermingsbewind? Moet de gemeente na afloop van het breed moratorium onderzoeken of een beschermingsbewind wegens problematische schulden noodzakelijk is?

Meer in het algemeen: als er een breed moratorium is uitgesproken, kan er dan gedurende die periode nog wel een beschermingsbewind wegens problematische schulden worden uitgesproken? In artikel 10 van het Besluit staat immers dat een schuldenaar gedurende een breed moratorium niet tot betaling van 'oude' schulden kan worden genoodzaakt en dat alle executies dienaangaande worden opgeschort. Te verdedigen valt dat er gedurende die periode geen noodzaak tot een bewind wegens problematische schulden hoeft te zijn.

Verder staat in artikel 5 van het Besluit dat een aanvraag tot faillietverklaring wordt geschorst als er ook een verzoek voor een breed moratorium aanhangig is. Dit geldt niet voor de combinatie van een lopende Wsnp-aanvraag en een verzoek voor een breed moratorium. Wat geldt voor de combinatie van een lopende aanvraag voor een beschermingsbewind wegens problematische schulden en een verzoek om een breed moratorium?

Actueel is de discussie in hoeverre de beschermingsbewindvoerder ook aan schuldhulpverlening kan doen en ook om een moratorium zou moeten kunnen verzoeken. Als schuldhulpverlening uitsluitend bij de gemeente thuishoort, dan zal duidelijk gemaakt moeten worden hoe de diverse maatregelen zich tot elkaar verhouden en welke maatregel voorgaat.

Kortom, er zou in de toelichting meer aandacht moeten komen voor de relatie van het breed moratorium tot beschermingsbewind wegens problematische schulden. Pas als daar door de wetgever meer over gezegd wordt, kan de Raad meer zeggen over de werklastgevolgen. Die duidelijkheid is ook nodig om rechtseenheid te bevorderen voor wat betreft de beoordeling van verzoeken tot beschermingsbewind wegens problematische schulden gedurende een breed moratorium.

Gegevensuitwisseling:

Overigens vraagt de Raad zich af welke gegevens er nodig zijn om het doel te bereiken, wie deze gegevens verstrekt en op welke wijze en door wie deze informatie wordt bijgehouden.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 21 juli 2016
pagina 7 van 14

Werklast

Invoering van dit Besluit leidt voor de Rechtspraak tot onderstaande werklastgevolgen.

1. *Aantal verzoeken tot instellen breed moratorium*

De Raad verwacht dat in een behoorlijk groot deel van de (potentiële) Wsnp-zaken dit moratorium zal worden gevraagd. Het aantal keren dat een smal moratorium wordt verzocht is hiervoor niet richtinggevend, omdat dergelijke verzoeken alleen worden gedaan indien ten minste de huurbetaling is gewaarborgd. In alle gevallen waarin door (te hoge) beslaglegging of inhouding van toeslagen de huurbetaling niet kan worden gewaarborgd of een minnelijke regeling illusoir lijkt, kan het breed moratorium uitkomst bieden. Daar komt bij dat de schuldhulpverlening met een breed moratorium ook voor zichzelf ‘tijd koopt’: in tijden van grote hoeveelheden aanmeldingen voor hulpverlening, biedt het breed moratorium wat ruimte in de schuldhulpverlenerspraktijk. De Raad denkt, behoudend geschat, dat in ongeveer 5.600 gevallen per jaar een verzoek tot breed moratorium zal worden gedaan. Dit zal naar verwachting leiden tot ongeveer 4.700 uitspraken en ruim 900 intrekkingen per jaar.

2. *Aantal verzoeken tot tussentijdse beëindiging*

In ongeveer 500 gevallen per jaar zal een verzoek tot tussentijdse beëindiging worden gedaan.

3. *Wegvallen verzoeken smal moratorium*

De verwachting is dat een groot aantal verzoeken tot instelling van een smal moratorium zal wegvallen ten gunste van het brede moratorium. Het aantal verzoeken dat per jaar wegvalt schat de Raad op circa 2.500. Er zullen dan nog circa 1.700 verzoeken tot instelling van een smal moratorium resteren.

4. *Werklast per zaak*

Met de voorbereiding zal ongeveer 60 minuten juridische ondersteuning zijn gemoeid en ongeveer 30 minuten rechterstijd. De zitting zal ongeveer 45 minuten rechterstijd en 45 minuten juridische ondersteuning vragen. Het concipiëren van de beschikking kost ongeveer 60 minuten juridische ondersteuning. Het nakijken van de beschikking zal ongeveer 20 minuten rechterstijd kosten.

Totaal:

- rechterstijd: 95 minuten per zaak;
- tijd juridische ondersteuning: 165 minuten per zaak.

Het aantal verzoeken tot een moratorium zal dus gaan toenemen van de huidige 4.200 naar circa 7.300 per jaar en er zullen daarnaast circa 500 verzoeken per jaar tot tussentijdse beëindiging bijkomen, met een navenante toename van de werklast.

5. *Overige werklastaspecten*

Onvolledige verzoeken en het geven van gelegenheid tot herstel van die onvolledigheid brengt veel werk met zich mee. Omdat de mate waarin zich dat voor gaat doen én de omvang van de extra werklast onzeker is, is dit niet meegenomen in de werklastgevolgen.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 21 juli 2016
pagina 8 van 14

In het voorliggende Besluit is onduidelijk hoe het breed moratorium zich verhoudt tot het beschermingsbewind wegens problematische schulden. Dit aspect is eerder in dit advies al aan de orde geweest. Als er meer duidelijkheid is over de relatie tussen het breed moratorium en het beschermingsbewind wegens problematische schulden dan kan dat aanleiding zijn om de gevolgen voor de werklust aan te passen.

Totale werklustconsequenties⁹

| | 2017 | 2018 |
|---|------------------|------------------|
| Mutatie als gevolg van aantallen | 3.849.082 | 3.849.082 |
| Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte | 1.665.681 | 1.665.681 |
| Effect behandeltijd per zaak | -2.949.542 | -2.949.542 |
| Totale effect Besluit | 2.565.221 | 2.565.221 |

Conclusie

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Besluit. Het Besluit stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal zwaarwegende bezwaren. De Raad voor de rechtspraak vraagt u daarom om het Besluit op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Besluit op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Besluit, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de plaatsing van de definitieve tekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak

⁹ Bedragen zijn in euro's.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 21 juli 2016
pagina 9 van 14

BIJLAGE - ARTIKELSGEWIJS COMMENTAAR

Artikel 1

- Artikel 1 van het Besluit beperkt schuldhulpverlening tot gemeentelijke schuldhulpverlening. Dat is niet zo verwonderlijk nu het Besluit de WGS nader uitwerkt. Het roept wel de vraag op waarom slechts de gemeentelijke schuldhulpverlening toegang tot het breed moratorium zou moeten hebben. Gebleken is dat sommige gemeenten drempels opwerpen bij de toelating tot hun schuldhulpverlening (geen ondernemers, geen eigen woning, geen partners in echtscheiding etc.). De schuldenaren die die drempel niet halen zijn aangewezen op degenen die op grond van artikel 48 van de Wet op het consumentenkrediet (de 'WCK') bevoegd zijn tot schuldhulpverlening. Ook deze hulpverleners zouden, als het Besluit doorgang vindt, van het instrument breed moratorium gebruik moeten kunnen maken om rechtsongelijkheid te voorkomen.
- In artikel 1 wordt uitgelegd wat de boedel inhoudt. Uitgangspunt in het Besluit is budgetbeheer door de schuldhulpinstantie van de gemeente. Niet wordt uitgewerkt in het voorstel hoe dit gaat als er al beschermingsbewind is. De Raad acht het wenselijk om dit te verduidelijken.

Artikel 2

Algemeen

- In artikel 2 moet worden aangegeven waar het verzoek moet worden ingediend en dat op de behandeling de artikelen 278 e.v. Rv van toepassing zijn (NB: dat staat wel in de toelichting op het artikel).
- In de toelichting staat nog dat de eisen aan de onderbouwende stukken i.v.m. werkdruk bij de gemeente laag zijn en dat de werkdruk voor rechtspraak beperkt zijn gehouden omdat hoger beroep en cassatie zijn uitgesloten. Naar het idee van de Raad is dit een gevaarlijke opmerking, als het oordeel over het verzoek op weinig onderbouwende stukken moet zijn gebaseerd, gaat de wetgever op de stoel van de rechter zitten en voor de rechter een verzoek om aanvullende stukken lastig maken.
- Opgemerkt zij dat voor de indiening van het verzoek griffierecht is verschuldigd, zolang de Wet griffierechten in burgerlijke zaken (de 'Wgbz') niet anders bepaalt.

Lid 1

Artikel 2 lid 1 van het Besluit bepaalt dat voor een natuurlijke persoon een afkoelingsperiode kan worden verzocht *'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'*. Dat criterium is overgenomen van artikel 284 lid 1 Fw dat de toelating tot de Wsnp regelt.

Artikel 5 lid 2 WGS bepaalt echter:

'Een afkoelingsperiode als bedoeld in het eerste lid wordt slechts afgekondigd 'indien deze periode noodzakelijk is in het kader van schuldhulpverlening en indien is voldaan aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde nadere voorwaarden.'



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 21 juli 2016
pagina 10 van 14

Artikel 5 lid 2 WGS is dus ruimhartiger dan artikel 2 lid 1 van het Besluit en dat lijkt ook juist: de schuldhulpverlening moet de financiële situatie nog stabiliseren en voor het (gefundeerde) oordeel dat de toestand van artikel 284 lid 1 Fw sprake is, is het nog te vroeg. Artikel 2 lid 1 van het Besluit dient dan ook te worden aangepast.

Lid 2

Artikel 2 lid 2 van het Besluit bevat de nadere voorwaarden als bedoeld in artikel 5 lid 2 WGS: het Besluit kan zich in feite tot dit artikel beperken. Aan de voorwaarden zou dan wel moeten worden toegevoegd dat ook de (verplichte) beheersovereenkomst (NvT, 2.1 onder a) wordt overgelegd.

Artikel 3

Algemeen

Artikel 3 is nagenoeg een kopie van artikel 288 Fw. Het is in strijd met het wetgevingssysteem dat de rechter bij AMvB wordt voorgeschreven op welke wijze hij in welke gevallen dient te beslissen. Dit artikel dient naar de mening van de Raad dan ook te vervallen.

Lid 2 sub a

De vraag rijst waarom het breed moratorium een tienjaarstermijn nodig heeft, zoals die voor het Wsnp-verzoek geldt ex artikel 288 lid 2 sub d Fw. Die tienjaarstermijn geldt niet voor het minnelijk traject: dat is immers een strikt consensueel proces tussen schuldenaar en schuldeisers. Niet valt in te zien waarom een breed moratorium dat proces niet zou kunnen faciliteren. In de NvT is ook vermeld dat het doel van dit breed moratorium is om de schuldenaar de noodzakelijke rust te geven om in samenspraak met schuldeisers de nodige stappen te kunnen zetten om tot een stabiele financiële situatie te komen. Dit kan dan zowel een begin- als eindpunt zijn.

Lid 2 sub b

- Niet duidelijk is waarom het breed moratorium dient te worden afgewezen indien een Wsnp-verzoek is ingediend. Voor het ‘smalle’ moratorium ex artikel 287 lid 4 Fw geldt nu juist dat het tegelijk met en na een Wsnp-verzoek moet worden ingediend. Dat ten tijde van het verzoek tot een breed moratorium nog geen Wsnp-verzoek kan worden ingediend doet niet af aan de wenselijkheid om ook wanneer een Wsnp-verzoek aanhangig is, rust te creëren voor de schuldenaar. Het is dan ook beter het breed moratorium door te laten lopen totdat op het Wsnp-verzoek is beslist, tenzij de termijn van zes maanden eerder verstrijkt. In dat laatste geval zou artikel 274 lid 4 Fw uitkomst kunnen bieden.
- In de laatste alinea op p. 18 wordt nog het bestaan van beschermingsbewind aangestipt. Onduidelijk is, of het breed moratorium wel mogelijk is bij bewind. Daarop zal het voorstel moeten worden aangepast, zie de meer algemene opmerkingen hiervoor.

Lid 4

Dit artikel is gekopieerd uit artikel 288 lid 5 Fw. Dat artikel is opgenomen omdat wanneer een Wsnp-verzoek wordt afgewezen op de in artikel 288 lid 2 Fw genoemde gronden, al vast staat dat de schuldenaar in de faillissementstoestand van artikel 6 lid 3 Fw verkeert. De zin van deze bepaling voor



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 21 juli 2016
pagina 11 van 14

het breed moratorium ontgaat de Raad: faillissement kan alleen ambtshalve worden uitgesproken indien de wet dat uitdrukkelijk bepaalt, zoals in artikel 242 lid 1 jo lid 4 of artikel 350 lid 5 Fw. Dat geldt ook voor de Wsnp.

Artikel 4

Algemeen

Artikel 4 geeft de verplichtingen weer waaraan schuldenaar zich moet houden. Dit zijn ongeveer de verplichtingen die ook in de Wsnp gelden. Het lijkt erop dat deze regeling een ‘klein Wsnp’ is. De schuldhulpverlener krijgt hiermee veel verantwoordelijkheid. Hij is zowel de Wsnp-bewindvoerder als de rechter die op de taakuitoefening van de bewindvoerder toeziet. Pas als de regeling is mislukt en een tussentijdse beëindiging wordt verzocht komt de rechter weer om de hoek kijken. Er is tussentijds geen mogelijkheid voor de rechter om toezicht te houden en zonodig in te grijpen. Als het de bedoeling is de schuldhulpverlener al deze taken en verantwoordelijkheden te geven, is het goed dat te expliciteren.

Artikel 4, aanhef en sub c

In artikel 4 aanhef en sub c wordt het begrip ‘boedel’ voor het eerst in het Besluit inhoud gegeven: de schuldenaar is verplicht ‘om naar vermogen baten voor de boedel te verwerven’. Volgens de toelichting is ‘maatwerk’ het devies. Hier is wel enige nadere toelichting op zijn plaats. Wat wordt bijvoorbeeld verwacht van een volledig arbeidsgeschikte, al dan niet gedeeltelijk werkloze schuldenaar? Hoe vaak moet hij solliciteren en welke eisen worden aan deze sollicitaties gesteld? Hoe wordt dit gecontroleerd? De ervaring bij dwangakkoorden is dat het van de schuldhulpverlening per gemeente afhangt hoe streng en hoe vaak gecontroleerd wordt op de inspanningsplicht. Het beleid is zeer wisselend. Nu volgens dit besluit het college om een tussentijdse beëindiging van de afkoelingsperiode kan verzoeken als de schuldenaar zich niet aan deze verplichting houdt (artikel 6 lid 2 sub c) is enige uniformiteit wel geboden.

In dit kader rijst de vraag waarom aansluiting is gezocht bij de beslagvrije voet en niet bij het Vtlb-rapport¹⁰. Hoe bijvoorbeeld om te gaan met een schuldenaar die een baan heeft en kinderen op de opvang? Voor die kosten (voor zover niet gedekt door kinderopvangtoeslag) zal geen ruimte zijn. Of denk aan alle andere (noodzakelijke) correcties die in het Vtlb-rapport staan.

Artikel 4, aanhef en sub d

Artikel 4, aanhef en sub d verplicht de schuldenaar tot meewerken aan het beheer van zijn boedel en schulden: uit de toelichting blijkt dat schuldenaar een machtiging tot beheer moet afgeven. Waarom wordt het afgeven van die machtiging dan niet als verplichting genoemd? In artikel 6 lid 1 sub b wordt immers ook het intrekken van die machtiging genoemd als een omstandigheid op grond waarvan het college gehouden is om een tussentijdse beëindiging te verzoeken.

¹⁰ Vrij te laten bedrag.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 21 juli 2016
pagina 12 van 14

Artikel 4, aanhef en sub e

Artikel 4, aanhef en sub e verplicht de schuldenaar de hier bedoelde betalingsverplichtingen na te komen. Hoe verdraagt zich dat met het feit dat de vaste lasten vanuit de beheerde gelden worden betaald door de schuldhulpverlening: de schuldenaar heeft geen werkelijke zeggenschap meer over zijn geld.

Artikel 5

Artikel 5 regelt de schorsing van de behandeling van een verzoek tot faillietverklaring. Zoals gezegd gaat de inhoud van dit artikel het bereik van een AMvB ver te buiten: schorsing van de behandeling van een verzoek tot faillietverklaring dient volgens de Raad bij formele wet te worden bepaald en noopt tot aanpassing van de Faillissementswet.

Lid 4

De regeling gaat ervan uit dat de schuldhulpverlener de schuldenaar bijstaat als het CJIB een gijzeling vraagt en dat een gijzeling zich niet verhoudt tot het breed moratorium. Verder staat in de toelichting dat de schuldhulpverlener in plaats van de schuldenaar bevoegd is tot betaling. Hier lijkt het erop dat aan de schuldhulpverlener, die thans toch niet meer is dan een budgetbeheerder, bevoegdheden van de beschermingsbewindvoerder krijgt toegespeeld. Op grond van welke bepaling dat zo is, is onduidelijk. Voorzover het de bedoeling is de schuldhulpverlener deze taken en verantwoordelijkheden te geven, is het goed dat te expliciteren.

Artikel 6

Hiervoor onder 'Risico's voor schuldenaren, schuldhulpverleners en gemeenten'(2) zijn al enige kritische opmerkingen geplaatst bij dit artikel. Korthedshalve verwijst de Raad naar die opmerkingen.

Lid 3

De schuldenaar mag om een tussentijdse beëindiging verzoeken als hij aannemelijk maakt in staat te zijn aan zijn betalingsverplichtingen te kunnen voldoen. Wat is rechtens indien hij dat niet aannemelijk maakt? Moet die afkoelingsperiode dan tegen zijn zin in stand blijven? Dat kan niet de bedoeling zijn. De gestelde voorwaarde lijkt overbodig.

Artikel 7

Lid 1

Onverminderd de kritische kanttekeningen die hiervoor onder 1.2 zijn gemaakt over artikel 7 van het Besluit merkt de Raad ten aanzien van dit artikel, mocht het Besluit doorgang vinden, nog het volgende op.

Artikel 7 lid 1 bepaalt dat in beginsel alleen de verzoeker en het college worden opgeroepen, met dien verstande dat de rechtbank ook schuldeisers kan oproepen. Hierover zij opgemerkt dat op grond van het bepaalde in artikel 261 Rv de derde titel van Rechtsvordering van toepassing is op alle zaken die met een verzoekschrift worden ingeleid, terwijl uit artikel 5 lid 1 WGS volgt dat dit het geval is. Die titel is dus van toepassing, wat ook in de NvT wordt bevestigd. In artikel 279 Rv staan regels ten aanzien van



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 21 juli 2016
pagina 13 van 14

het oproepen van belanghebbenden. Zie hierover HR 10 november 2006, NJ 2007/45, rov. 3.4.2 (Lips/Broex):

*'(...) Bij de beantwoording van de vraag of iemand belanghebbende is, zal een rol spelen in hoeverre deze door de uitkomst van de desbetreffende procedure zodanig in een eigen belang kan worden getroffen dat deze daarin behoort te mogen opkomen ter bescherming van dat belang, of in hoeverre deze anderszins zo nauw betrokken is of is geweest bij het onderwerp dat in de procedure wordt behandeld, dat daarin een belang is gelegen om in de procedure te verschijnen.'*¹¹

Bovendien staat in de parlementaire geschiedenis:

*'(...) Ongetwijfeld behoort de rechter, in eerste aanleg en in hoger beroep, ambtshalve binnen redelijke grenzen zich erop toe te leggen, dat allen, die vermoedelijk belanghebbende zijn, in de gelegenheid worden gesteld zich bij de behandeling te laten horen. Maar voor een overspanning van deze wettelijke opdracht, door de oproeping ambtshalve uit te strekken tot iedere persoon van wie de rechter ook maar met enige mogelijkheid een belang in de beslissing van het geding zou kunnen veronderstellen, bestaat in het beschreven stelsel van het ontwerp geen grond. (...)'*¹²

Er is dus spanning tussen hetgeen in artikel 279 Rv staat en hetgeen in artikel 7 van het Besluit is verwoord. Het lijkt er dus op dat de rechter op grond van artikel 279 Rv schuldeisers moet oproepen, in ieder geval de schuldeisers die tot het verzoek tot een breed moratorium aanleiding hebben gegeven. Dat kunnen er nogal wat zijn.

Lid 2

Het verzoek met bijbehorende stukken wordt ter griffie van de rechtbank neergelegd, ter kosteloze inzage van een ieder. Daarin wijkt deze bepaling af van artikel 286 Fw dat bepaalt dat vanaf de dag van de uitspraak tot toelating Wsnp het verzoekschrift met bijbehorende stukken ter inzage ligt voor een ieder: op grond van artikel 7 lid 2 van het Besluit kan kennis worden genomen van het verzoekschrift ongeacht of het verzoek is toegewezen.

Artikel 7 lid 2 van het Besluit gaat dan ook veel verder dan de toezending van verzoekschrift met bijlagen waarop de belanghebbenden bij het verzoek recht hebben op grond van artikel 279 lid 2 Rv: artikel 7 lid 2 kent geen beperking van de kring van personen die van het verzoekschrift kennis kunnen nemen, het ligt ter (kosteloze) inzage van een ieder.

Artikel 8

In artikel 8 van het Besluit staat dat tegen de beslissing van de rechtbank geen hoger beroep en cassatie open staat. Ook dit kan niet worden bepaald bij AMvB.

Daarbij komt dat nu noch de WGS, noch het Besluit bepalen dat het verzoekschrift uitmondt in een vonnis, de beslissing van de rechtbank haar beslag krijgt in een beschikking, waardoor op grond van het bepaalde in artikel 358 lid 1 Rv hoger beroep open staat tegen de eindbeschikking.¹³ Ook hier zit dus spanning tussen de wet en het Besluit.

¹¹ Vgl. HR 6 juni 2003, nr. R02/078, NJ 2003, 486.

¹² MvA I, Kamerstukken I 1968/1969, 7753, 41a, p. 2.

¹³ Zie Asser Procesrecht/Bakels Hammerstein & Wesseling-van Gent 4, 2012, nr. 225.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 21 juli 2016
pagina 14 van 14

Artikel 9

Volgens de toelichting wordt met dit artikel verduidelijkt dat zowel de baten als de lasten van de gemeenschap bij het traject moeten worden betrokken. Uit de tekst van het artikel zelf lijkt echter te volgen dat de baten en de schulden van de gemeenschap volledig aan de schuldenaar moeten worden toegerekend – zonder daarbij (het eventuele inkomen van) zijn partner te betrekken. Dat lijkt niet juist. Ook deze bepaling hoort volgens de Raad niet in een AMvB thuis nu zij de vermogensrechten van een derde (in dit geval de partner en zijn schuldeisers) rechtstreeks raakt.

Artikel 10

Dit artikel gaat het bereik van een AMvB te buiten: het bekort de rechten schuldeisers zonder dat daar een formele wet aan ten grondslag ligt.

Lid 1

Artikel 10 lid 1 herhaalt in feite artikel 5 lid 1 WGS en is daarmee overbodig.

Lid 2

Artikel 10 lid 2 lijkt een versmelting van de artikelen 304 en 305 Fw. Lijkt, want los van zijn bijzondere taalkundige structuur (wat wordt bedoeld met ‘de nakoming van zijn verbintenis tot (...) hypotheek?’), voegt het artikel een nieuw element toe: kennelijk is de hypotheekhouder in het breed moratorium geen separatist meer (vgl. artikel 57 Fw). De pandhouder is echter op grond van artikel 11 lid 3 van het Besluit wel tot executie bevoegd.

Artikel 11

Een beroep op verrekening is niet mogelijk volgens artikel 11 van het Besluit. Dat volgt overigens niet uit artikel 5 WGS.

Dat doet de vraag rijzen of die debiteur van de ‘schuldenaar’ zich niet op zijn opschortingsrecht mag beroepen. Het is toch vreemd dat hij zou moeten nakomen als hij anderzijds nog iets te vorderen heeft van de ‘schuldenaar’.

Dat geldt niet alleen voor ondernemers die mogelijk gedwongen moeten ‘doorleveren’. Wat te denken van de werknemer van de eenmanszaak die geen loon krijgt doorbetaald: moet hij blijven werken of kan hij opzeggen?

Mocht het artikel zijn ingegeven door de wens om verrekening door de fiscus tegen te gaan dan ligt het meer voor de hand om de Leidraad Invordering in die zin aan te passen, dat verrekening van toeslagen en teruggaven en dergelijke niet meer wordt toegepast door de fiscus, indien en zodra het college daar in het kader van de schuldhulpverlening om verzoekt.

Lid 2

Ook dit artikel gaat het bereik van een AMvB te buiten: het bekort de rechten van schuldeisers zonder dat daar een formele wet aan ten grondslag ligt.