

□

De heer **Rensema** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Wij zijn van mening dat de staatssecretaris geen mening kan hebben over wat hij zal vinden als staatssecretaris of als minister in een volgend kabinet. Hij zal dan namelijk niet namens zichzelf spreken, maar namens de regering en die bestaat nog niet.

Mijnheer de voorzitter! Tegen mevrouw Ter Veld zeg ik dat het belangrijkste punt is dat deze wetgeving te laat tot stand komt. Daar had zij binnen haar eigen partij ook op een andere manier iets aan kunnen doen. Haar partijgenoten in de Tweede Kamer hadden een initiatiefwetsvoorstel in kunnen dienen. Oorzaak van alles is de euforie op de beurzen en de wat lage waardering.

Mevrouw **Ter Veld** (PvdA): Voorzitter! De heer Rensema heeft volstrekt gelijk dat ik op het terrein van de belastingen afhankelijk ben van een partijgenoot/staatssecretaris en van partijgenoten in de Tweede Kamer.

De heer **Rensema** (VVD): Dat is nu eenmaal zo. De politiek heeft haar beperkingen.

“Regeren bij persbericht” is onaantrekkelijk. Ik moet echter wel toegeven dat er een probleem is. Als nieuwe wetgeving wordt aangekondigd die pas over driekwart jaar in zal gaan, wordt daarop geanticipeerd. Daar ligt een groot probleem, dat zich niet alleen voordoet bij belastingheffing. Als wij vandaag of morgen zouden beslissen dat er geen kippenboerderijen meer bij mogen komen, zou er eerst een geweldige groei in de bouw van kippenboerderijen zijn gekomen. Dat is dus een groot probleem. Niemand heeft daarvoor een oplossing. Terugwerkende kracht vinden wij niet aantrekkelijk. Met name deze Kamer heeft zich daar in het verleden erg tegen gekeerd. De anticipatie-effecten zijn ook niet altijd aanvaardbaar. Er zal nagedacht moeten worden over hoe dit probleem op te lossen is.

□

Staatssecretaris **Vermeend**: Mijnheer de voorzitter! Ik dank de heer Stevens voor zijn waarderende opmerkingen aan mijn adres en, in het bijzonder, voor zijn opmerkingen

aan het adres van mijn medewerkers. Ik zal die complimenten overbrengen. Een aantal luistert mee. Die hebben het compliment van de heer Stevens al binnen. Ik dank hem overigens voor de constructieve wijze waarop hij in de afgelopen jaren met mij heeft samengewerkt.

Datzelfde geldt voor mevrouw Ter Veld. Zij gaf net een aantal voorbeelden en mogelijkheden aan. Als men zulke lange termijnen in acht neemt, doemt er een ander probleem op. Men moet immers eerst betalen. Ook in de huidige situatie moet men afwachten of op een bepaald moment de voordelen daadwerkelijk binnenkomen. Het blijkt in de praktijk dat men daar buitengewoon terughoudend en voorzichtig mee moet zijn.

Het aanbod van de heer Rensema vind ik opmerkelijk. Hij vraagt om nog eens na te denken over de vraag hoe anticipatie-effecten voorkomen kunnen worden. Het zou mij een lief ding waard zijn om eruit te komen, ook omdat met name juist uit deze Kamer in de afgelopen jaren signalen zijn gekomen om voorzichtig te zijn met vormen van terugwerkende kracht. Deze Kamer is voor eerbiedigende werking. Een nadeel is wel dat er allerlei anticipatie-effecten optreden die onwenselijk zijn. Dat ben ik eens met de heer Rensema. Ik nodig de Kamer uit om van gedachten te wisselen over de vraag hoe wij die kunnen voorkomen. Het betekent tegelijkertijd dat wij niet alleen bij de belastingheffing, maar ook bij andere regelgeving, tot meer evenwicht kunnen komen en tot een balans van de voors en tegens van een en ander.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: De staatssecretaris verlaat het toneel! Ik stel vast dat dit wetsvoorstel 84 dagen heeft gekost. De minister van Justitie komt nu met een voorstel dat er aanzienlijk langer over heeft gedaan. Het wordt dus de hoogste tijd dat dit ook wordt afgehandeld!

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen (22969);**

- **Inwerkingtreding van en aanpassing van wetgeving aan de wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen (Invoeringswet schuldsaneringsregeling natuurlijke personen) (23429);**

- **Wijziging van enige onderdelen van het voorstel van wet tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen (25672).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Michiels van Kessenich-Hoogendam** (CDA): Voorzitter! Aan de orde zijn drie belangrijke wetsvoorstellen, die tezamen voorzien in een behoefte die reeds lang werd gevoeld. Wij behandelen thans het wetsvoorstel Schuldsanering natuurlijke personen, de novelle bij dit wetsvoorstel en een invoeringswet. Een tweede invoeringswet is eerst kortgeleden aan onze Kamer aangeboden. Vanmiddag wordt dat wetsvoorstel in procedure genomen.

Deze wetsvoorstellen tezamen scheppen de mogelijkheid voor mensen die in een problematische schuldensituatie verkeren om wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan, met een schone lei te beginnen, definitief verlost van de oude schulden. Het huidige insolventierecht kent die mogelijkheid ook wel, maar dan is de toestemming van de schuldeisers noodzakelijk.

Normaal is dat een schuldenaar zijn schulden voldoet, al dan niet op tijd. Helaas komt het veel voor dat mensen niet in staat zijn hun schulden op normale wijze te voldoen. Dan kan het insolventierecht van toepassing zijn, neergelegd in onze Faillissementswet.

Deze wet is van toepassing op de schuldenaar die, zoals de bekende omschrijving in artikel 1 van de Faillissementswet luidt, in de

Michiels van Kessenich-Hoogendam

toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen. Onder het huidige recht kunnen de schuldeisers zelf bepalen of zij bij betaling van een deel van hun vordering, bereid zijn om het restant kwijt te schelden. Alleen indien een aanzienlijke meerderheid van de schuldeisers instemt met een akkoord, zijn ook de overigen daaraan gebonden.

Komt een akkoord niet tot stand, dan blijven de schulden bestaan. En iedere keer dat de schuldenaar weer een beetje omhoog komt, kan hij worden aangesproken voor de oude schulden. Dit maakt het in veel gevallen onmogelijk om opnieuw te beginnen en het verleden achter zich te laten.

De voorliggende wetsvoorstellen brengen hierin een belangrijke verandering doordat een schuldsanering tot stand kan komen, die tot gevolg heeft dat het restant van de bestaande schulden vervalt, ook al zijn de schuldeisers het er niet mee eens.

Mijn fractie vindt dit een belangrijke verbetering van het insolventierecht. Mensen moeten de kans krijgen om opnieuw te beginnen.

Waren en zijn wij het dus geheel eens met de strekking van de voorgestelde regeling, de manier waarop aan de regeling vormgegeven was, stuitte bij ons – maar niet alleen bij mijn fractie – op grote bezwaren. De oorspronkelijk voorgestelde regeling was onnodig zwaar opgetuigd, log, inefficiënt, kostbaar en door dat alles slecht uitvoerbaar. Kritiek van deze inhoud werd in de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van het wetsvoorstel door vrijwel de gehele Kamercommissie voor Justitie geuit. En ook buiten de Kamer bij wetenschappers en praktijkmensen was deze kritiek te vernemen. De minister heeft zich deze kritiek aangetrokken. Zij is in beraad gegaan met betrokkenen, zoals de gemeentelijke kredietbanken, de advocatuur en de rechterlijke macht, en dat heeft geleid tot de novelle die wij vandaag ook behandelen. Op verzoek van de CDA-fractie is aan de nota naar aanleiding van het verslag de tekst toegevoegd van de wet, zoals die zal luiden wanneer hoofdwetsvoorstel en novelle in elkaar worden geschoven. Ik dank de minister daarvoor, want dat maakt de beraadslaging een stuk gemakkelijker.

Voorzitter! Met betrekking tot de totstandkoming van de novelle wil ik een aantal opmerkingen maken. Enerzijds is het te prijzen dat de novelle binnen een korte tijd haar beslag heeft gekregen. Door de betrokkenen is een aantal maanden zeer intensief gewerkt om de novelle tot stand te brengen. Anderzijds is het bevreemdend, dat wij als Kamer daarvan in het geheel niet op de hoogte werden gesteld. Nadat wij op 16 april 1996 een nader voorlopig verslag hadden ingediend, bleef iedere reactie van de kant van het ministerie uit. Eerst op 19 november van dat jaar werd er in antwoord op vragen van de CDA-fractie nota bene door de minister van Sociale Zaken melding van gemaakt dat er overleg gaande was met de betrokkenen. De vragen van mijn fractie waren nodig omdat minister Melkert onze Kamer er in het openbaar van had beschuldigd, het wetgevingsproces met betrekking tot schuldsanering onnodig te vertragen. Dat was ten onrechte, want onze Kamer was niet aan de beurt; de regering was aan de beurt om te reageren op het nader voorlopig verslag. Ook de afdeling Voorlichting van onze Kamer heeft op deze ongegronde beschuldiging van minister Melkert publiekelijk gereageerd door middel van een ingezonden brief aan het betrokken dagblad. Het is merkwaardig dat het nu voor de tweede keer vandaag aan de orde komt dat onze Kamer ten onrechte beschuldigd wordt van het vertragen van het wetgevingsproces.

De novelle vormt in drieërlei opzicht een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de aanvankelijk voorgestelde regeling. In de eerste plaats heeft de buitengerechtelijke schuldsanering duidelijk het primaat. Er moet eerst gepoogd worden, tot een vrijwillige schuldsanering te komen. Daar kan voor gezorgd worden door een gemeentelijke kredietbank of door een particuliere instantie voor schuldhulp. Pas als dat niet lukt, kan er een gerechtelijke schuldsanering tot stand komen. Hierbij benoemt de rechter een bewindvoerder om de schuldsanering uit te voeren en wordt er een rechter-commissaris benoemd om er toezicht op te houden. Dat het niet lukt om een vrijwillige schuldsanering tot stand te brengen, moet blijken uit een verklaring, inhoudende dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldsanering te komen en

bevattende een opgave van de aflossingsmogelijkheden van de schuldenaar.

De tweede verbetering die de novelle brengt, is dat ingeval van gerechtelijke schuldsanering niet altijd een verificatievergadering behoeft te worden gehouden. In zo'n vergadering wordt beslist of de vorderingen kunnen worden erkend en zo ja, tot welk bedrag. Maar ingeval de schuldenaar geen aflossingscapaciteit heeft en die naar verwachting ook niet zal krijgen, ligt het niet voor de hand om een verificatievergadering te houden, ook al gelet op de daaraan verbonden kosten. Dat behoeft dan nu ook niet meer. Men spreekt van een "vereenvoudigde procedure".

De derde verbetering houdt in dat bij gerechtelijke schuldsanering niet alleen een advocaat, maar ook een gemeentelijke kredietbank of een particuliere organisatie voor schuldhulp tot bewindvoerder kan worden benoemd.

Het is van belang om rekening te houden met mogelijke fraude of andere onregelmatigheden bij de uitvoering van de schuldsanering. De regeling kent dan ook een aantal momenten waarop de goede trouw van de schuldenaar wordt getoetst. Komt de schuldenaar de schuldsanering niet te goeder trouw na, dan is de sanctie dat de schuldsanering beëindigd wordt en van rechtswege het faillissement intreedt. De schuldenaar verliest daardoor dus een belangrijke mogelijkheid om voor eens en altijd van zijn schulden bevrijd te worden.

Bij de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van de wetsvoorstellen is vrij veel aandacht besteed aan de bepaling van artikel 295a, inhoudende dat sommige rechten uit een overeenkomst van levensverzekering in bepaalde omstandigheden buiten de boedel vallen. Tevens wordt in de wetsvoorstellen een gelijklopende bepaling ingevoerd voor het geval van een faillissement.

De voorgestelde regeling komt ons redelijk voor. Immers, de betrokken rechten, zoals het recht op afkoop van de levensverzekering, vallen alleen buiten de boedel voorzover de begunstigde of de verzekeringnemer door de afkoop of door een andere rechtshandeling onredelijk benadeeld zou worden. Wij zien in deze regeling geen ongegronde verkorting van de rechten van de schuldeisers.

Michiels van Kessenich-Hoogendam

Voorzitter! Wij hebben enige zorg over de vervulling van de taak van de bewindvoerder. De minister vat deze taak ruim op. Aan de nota naar aanleiding van het verslag – blz. 4 – ontleen ik dat er van de bewindvoerder wordt verwacht dat hij samenwerkt met woningbouwverenigingen, sociale diensten, arbeidsbureaus, energiebedrijven en maatschappelijk werk. Er wordt uitdrukkelijk gesteld dat de bewindvoerder zich niet aan deze samenwerking mag onttrekken met een beroep op een enge taakstelling die uit de Faillissementswet zou voortvloeien. Maar al deze samenwerking kost wel veel geld. Ieder telefoontje, iedere brief kost geld. Is dat geld beschikbaar? Kan de minister in dit verband uiteenzetten hoe de financiering is van de particuliere bureaus voor schuldhulpverlening?

Automatisering van de samenwerking zou kostenbesparend kunnen werken, mits adequaat opgezet en uitgevoerd. In de nota naar aanleiding van het verslag op blz. 2 meldt de minister dat speciaal ten behoeve van de behandeling van schuldsaneringszaken “een verregaande automatisering in gereedheid wordt gebracht voor het onderlinge berichtenverkeer tussen rechterlijke macht, advocatuur, raden voor rechtsbijstand, gemeenten, kredietbanken en andere schuldhulpverleners, zulks teneinde efficiënter te kunnen werken”. Hoever is deze verregaande automatisering thans gevorderd? Kan deze begin volgend jaar functioneel zijn? De wetsvoorstellen moeten op 1 oktober in werking treden. Het is aannemelijk dat dan enige maanden nadien al de eerste verzoeken om een gerechtelijke schuldsanering bij de rechtbanken zullen worden ingediend. Is het systeem dan al klaar om te functioneren? Dat is heel belangrijk voor de praktische uitvoerbaarheid van de schuldsaneringsregeling.

Het is mij bekend dat de minister heeft bepaald dat het geld dat binnen het ministerie van Justitie beschikbaar is voor automatiseringsprojecten moet worden besteed aan de oplossing van het millenniumprobleem. Er is een verbod uitgevaardigd op automatiseringsprojecten die een ander doel dienen dan de oplossing van het millenniumprobleem. Staan deze besluiten er niet aan in de weg om ten behoeve van de schuldsanering

een geautomatiseerd berichtenverkeer op te zetten en uit te voeren? Wordt dit project niet getroffen door het verbod dat ik noemde? Tevens vraag ik aan de minister of in dat geautomatiseerde berichtenverkeer ook de gerechtshoven en de Hoge Raad zullen worden betrokken wat betreft de behandeling in hoger beroep en in beroep in cassatie van dit soort zaken.

Er is geen duidelijk beeld hoe groot het aantal gevallen zal zijn dat ten slotte in aanmerking komt voor gerechtelijke schuldsanering. In het rapport van de commissie-Boorsma dat in 1994 verscheen, gaat men uit van een aantal van ongeveer 200.000 personen die jaarlijks in een problematische schuldsituatie verkeren. Opvallend is dat ditzelfde aantal van 200.000 gevallen per jaar geschreven stond in een recent verschenen studie van de stichting Consument en huishouding. Kennelijk geldt het ook nog voor de actuele situatie.

De minister houdt het aantal gevallen van gerechtelijke schuldsanering na invoering van deze wetsvoorstellen op ongeveer 12.000 per jaar. Verleden jaar vroegen circa 30.000 personen een sanering aan bij de kredietbanken. Houdt men er rekening mee dat in een aanzienlijk aantal gevallen een minnelijke regeling tot stand kan komen, dan lijkt het uitgangspunt van 12.000 gevallen per jaar voor gerechtelijke schuldsanering, dat de minister hanteert, een redelijk uitgangspunt. De toegezegde evaluatie kan ons op dit punt meer zekerheid verschaffen.

Het in het leven roepen van de mogelijkheid van een gerechtelijke schuldsanering brengt uiteraard meer werk mee voor de rechterlijke macht. Daar is rekening mee gehouden. Per jaar krijgt de rechterlijke organisatie een bedrag van 8 mln. extra voor het extra werk dat de schuldsaneringsregeling meebrengt. Onze vraag is of in voldoende mate rekening is gehouden met het extra werk. Immers, in de nota naar aanleiding van het verslag wordt gemeld dat het bedrag van 8 mln. extra per jaar is gebaseerd op de gegevens die zijn verstrekt door de vergadering van rechtbankpresidenten in een brief van 23 april 1997.

Echter, van de beslissingen die in het kader van deze regeling getroffen worden, kunnen de schuldeisers en kan de schuldenaar in hoger beroep

komen en eventueel in beroep in cassatie. Dit brengt dus ook extra werk mee voor de gerechtshoven en de Hoge Raad. Hebben de rechtbankpresidenten in de brief die ik net noemde, ook aandacht geschonken aan deze extra kosten? Is met dit extra werk voor hoven en Hoge Raad rekening gehouden bij de bepaling van het bedrag van 8 mln. per jaar?

Mijn laatste onderwerp betreft de termijn gedurende welke de schuldsaneringsregeling loopt. Uitgangspunt is dat de schuldenaar gedurende een termijn van drie jaar moet zien rond te komen van een schamel minimum, zodat er geld overblijft om de schulden ten dele af te lossen. In bijzondere omstandigheden kan deze termijn vijf jaar bedragen. Dit zijn maximumtermijnen. De wetsvoorstellen kennen geen minimumtermijn. Ik wees er in de schriftelijke voorbereiding al op dat uit de nieuwe artikelen 352, tweede lid, juncto 354, derde lid, volgt dat het voor on- en minvermogens mogelijk is, reeds na verloop van ruim één jaar bevrijd te worden van alle schulden. De minister heeft deze stelling onderschreven. Graag hoor ik van de minister dat zij er prudent op zal toezien dat de mogelijkheid om al na één jaar bevrijd te raken van alle schulden met restrictie wordt toegepast. Het mag niet zo zijn dat sommige schuldenaren gedurende drie of zelfs vijf jaar moeten zuchten en bloeden om de regeling na te komen, terwijl anderen, doordat zij het handiger hebben aangepakt, al na een jaar vrolijk fluitend rond kunnen lopen. Een restrictief beleid is op zijn plaats. Wil de minister toezeggen dat zij hieraan naar de mate van het mogelijke zal meewerken en dat zij dit punt zal meenemen in de toegezegde evaluatie?

Voorzitter! Wij zullen met belangstelling naar de antwoorden van de minister luisteren.

□

Mevrouw Le Poole (PvdA):

Voorzitter! De PvdA-fractie vindt het van groot belang dat schuldsanering van particulieren, zoals geregeld in de onderhavige wetsvoorstellen, mogelijk wordt. Wij weten dat veel mensen met smart wachten op de invoering van het wetsvoorstel. Het is jammer dat de behandeling van de wetsvoorstellen geruime tijd heeft gekost. De vorige spreekster heeft

Le Poole

hier ook op geweest. De vertraging is vooral veroorzaakt door de werkzaamheden die nodig waren om vereenvoudigingen in het wetsvoorstel aan te brengen. Deze hebben geleid tot de nu voorliggende novelle.

Het tijdsverloop heeft naar de mening van onze fractie een beter wetsvoorstel opgeleverd. Bovendien is tijdens dit tijdsverloop kennelijk het inzicht bij de regering ontstaan dat er geld nodig is om de schuldsanering goed te laten lopen. Het wachten is dus wel pijnlijk, maar niet voor niets geweest.

Wij zullen bij deze gelegenheid niet meer uitvoerig ingaan op de inhoud van de wet. Het gaat om een, juridisch gezien, vrij ingewikkelde materie. De voorstellen gaan terug op het rapport van de commissie-Mijnssen. Voorzover ons bekend, is er nauwelijks serieuze kritiek geweest op de uitwerking van de voorstellen tot nadat de ontwerpen aangenomen waren door de Tweede Kamer. Pas toen de wet bij de Eerste Kamer lag, is door een aantal specialisten op het gebied van het faillissementsrecht betoogd dat er ernstige theoretische en praktische bezwaren waren tegen het wetsvoorstel. Voor een deel is aan de critici tegemoet gekomen door de voorliggende novelle, die is voorbereid door een commissie van deskundigen. Het standpunt van mijn fractie is dat niet is uitgesloten dat het allemaal juridisch mooier geregeld had kunnen worden, maar dat het wetsvoorstel zoals het er nu ligt, aanvaardbaar is.

Wij hebben op dit moment nog een aantal vragen van praktische aard. In de eerste plaats betreft dit de invoeringsdatum. In de Tweede Kamer is 1 oktober a.s. door de minister als invoeringsdatum genoemd. Dit is ook de datum die elders in berichten omtrent het wetsontwerp opduikt. Wat ons betreft: hoe sneller, hoe liever. Maar toch is ook wel de vraag: is deze datum reëel? Wij hebben begrepen dat er nog een heleboel moet gebeuren bij wijze van voorbereiding, dat bijvoorbeeld bewindvoerders nog opgeleid moeten worden. Is het, mede met de vakanties in het vooruitzicht, reëel om te verwachten dat invoering op 1 oktober lukt? In elk geval vinden wij dat invoering niet eerder moet plaatsvinden dan op het moment waarop dit zorgvuldig kan.

Wij hebben ook nog een vraag over pilotprojecten, die voorzover wij weten zijn begonnen of staan te beginnen in Amsterdam, Arnhem en Den Bosch. Het kunnen echter ook andere arrondissementen zijn. Is het juist dat dergelijke projecten bestaan en wat is de zin van een pilotproject als de wet zelf op korte termijn wordt ingevoerd?

Verder hebben wij vernomen dat sommige gemeentelijke kredietbanken zich op het standpunt stellen dat zij onvoldoende middelen hebben om de wet uit te voeren. Dit zou het geval zijn in Den Haag en mogelijk in andere grote gemeenten. Is deze informatie juist? Zo ja, hoe moet het dan met de schuldsanering in Den Haag? Zijn er andere instanties die de bewindvoering op zich zullen nemen? Hoe is het standpunt van de GKB in Den Haag te rijmen met het feit dat de kredietbanken vertegenwoordigd waren in de werkgroep Schone lei, die aan de wieg van de novelle heeft gestaan?

In het kader van de wet schuldsanering hebben onze partijgenote Noorman-den Uyl en de heer Dittrich in de Tweede Kamer een motie ingediend waarin wordt aangedrongen op een evaluatie van de beslagwet en het bijstellen van de beslagvrije voet. De evaluatie heeft plaatsgehad en het verslag hiervan is in september 1996 toegestuurd aan beide Kamers der Staten-Generaal. Naar aanleiding van dit verslag heeft in de Tweede Kamer een schriftelijk overleg plaatsgehad. In het kader van dit overleg heeft de regering gesproken over voornemens om op korte termijn aanvullend onderzoek te verrichten naar een aantal aspecten zoals de oorzaken van recidive bij minnelijke schuldregeling en beslag, de effecten op de leefsituatie van betrokkenen en de aard van de schulden. Heeft dit onderzoek inmiddels plaatsgehad? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat is het resultaat?

In de stukken staat dat de Nederlandse vereniging voor volkskrediet een aflossingsvrije ruimte van 94% van de geldende bijstandsnorm inclusief vakantiegeld hanteert. Is het juist dat in de vrijwillige schuldhulpverlening inmiddels een ruimte van 95% wordt gehanteerd? Dit betekent dat het verschil tussen de beslagvrije voet in het Wetboek van Rechtsvordering ad 90% en die in de vrijwillige schuldhulpverlening inmiddels nog is

toegenomen. Blijft de regering in het licht van dit gegeven bij haar standpunt dat er geen grond voor is, de beslagvrije voet aan te passen? Is er overigens al voortgang gemaakt met voornemens om te bezien of differentiatie van de beslagvrije voet mogelijk en wenselijk is, mede ter bevordering van de uitstroom uit een uitkeringssituatie naar betaalde arbeid?

Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de regering af.

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD):
Mijnheer de voorzitter! Toen voorstel 22969 in november 1995, dus reeds ruim tweeënhalve jaar geleden, bij ons binnenkwam, is het tamelijk enthousiast ontvangen, omdat het buiten kijf is dat aan de voorgestelde regeling een wezenlijke maatschappelijke behoefte bestaat. Al lang werd het als onbillijk gevoeld dat diegenen die gebruikmaken van een rechtspersoon, na het failleren daarvan van de betrokken schulden af waren (tenzij zij op basis van de misbruikwetgeving aangesproken konden worden), terwijl een natuurlijk persoon ook na faillissement de niet afgedane schulden gewoon tot in lengte van jaren behield. In zo'n geval werkte het faillissement vaak zelfs averechts doordat de schuldenaar de faillissementskosten erbij kreeg. De noodzaak werd gevoeld tot het maken van een opening voor een generaal pardon, het creëren van een schone lei. Dat was de bedoeling van dit voorstel.

Pas nadat ons voorlopig verslag was uitgebracht, kwam uit de praktijk de kritiek los, niet zozeer op het oogmerk van het voorstel maar vooral op de vormgeving ervan. Dit heeft geleid tot een nader voorlopig verslag, dat zeer veel kritischer was dan het eerste, en vervolgens tot de novelle. Thans zijn wij zover dat wij het oorspronkelijke voorstel, de invoeringswet en de novelle gezamenlijk ter tafel hebben. Aan de kritiek die in tweede instantie op het voorstel werd uitgeoefend, is met de novelle in redelijke mate tegemoetgekomen en er is op het eerste gezicht vandaag dan ook weinig meer te doen. Ook het tweede deel van de invoeringswet is inmiddels bij ons gearriveerd. Dit voorstel is nu formeel niet aan de orde, maar met aan zekerheid grenzende waarschijn-

Heijne Makkreel

lijkheid zal ook dit binnen zeer korte tijd zijn afgedaan. Kat in het bakkie dus, lijkt het. Toch zijn er nog enige haken en ogen. Dat betreft allereerst de invoeringsdatum. Ingevolge artikel LV van de Invoeringswet treedt het gehele complex op een bij KB te bepalen tijdstip in werking. De vraag is, welk tijdstip de minister daarvoor voor ogen staat. Er gaan geruchten rond dat er nog steeds gestreefd wordt naar 1 oktober aanstaande. Ik zou daartegen willen waarschuwen. Er moet door de uitvoerende instanties nog het nodige gedaan worden ter voorbereiding van die invoering. Onder meer – en dat is bepaald niet het enige – moet er nog het een en ander verricht worden voor het opleiden van bewindvoerders; de komende maanden juli en augustus lijken daarvoor niet bij uitstek geschikt, nog daargelaten of het op zo'n korte termijn überhaupt mogelijk is. En een rechtbank die reeds begin oktober een bewindvoerder moet benoemen, heeft dus een probleem. De uitvoerende instanties dienen behoorlijk de gelegenheid te krijgen zich op de toepassing van deze wet voor te bereiden, alvorens deze in werking treedt. Ik zou dus gaarne van de minister de toezegging ontvangen, dat de invoeringsdatum niet vroeger zal worden gesteld dan 1 januari aanstaande.

Een tweede punt dat mij eigenlijk nog meer zorgen baart, wordt gevormd door de financiën. In het verslag hebben wij de vraag aan de orde gesteld, of de verwachte werklast en de geraamde kosten wel met elkaar in overeenstemming waren. Wij hebben daarbij de toezegging gevraagd, dat de werkelijk optredende kosten zouden worden vergoed. Mijn verwachting dat in elk geval die laatste toezegging zou worden gedaan, is beschaamd. De minister zegt in de nota naar aanleiding van het verslag, dat, mocht het duurder blijken te zijn dan zij verwacht, dan overleg nodig is over de vraag of die hogere prijs betaald zal worden. Dat, mijnheer de voorzitter, is mij te mag.

Het antwoord begint met een uiteenzetting, die probeert aan te tonen dat de schuldsaneringszaken voor de rechtbanken minder zullen kosten dan wij veronderstelden. Ik denk dat op die redenering nog wel wat af te dingen is. De stelling dat een schuldsanering de rechtbanken minder tijd kost dan een faillisse-

ment, acht ik uiterst discutabel, ook na de vereenvoudigingen die de novelle heeft aangebracht. Ik vrees dat de Lamicie-norm eerder te laag dan te hoog zal blijken. Dat het om een gemiddelde over saneringen en faillissementen gaat is waar, maar daarbij moet dan wel in rekening gebracht worden dat de faillissementen gemiddeld duurder zullen worden, omdat de simpele faillissementen door schuldsaneringen zullen worden vervangen. Dat de Lamicie-normen nog geen formele gelding hebben moge waar zijn, maar dat ontnemt niet de geldigheid aan hun toepassing in de rekensom. Het is ongeoorloofd om de toepassing van een gemiddeld tarief op de goedkope zaken te weigeren omdat het daar te hoog is, maar het wel toe te passen op de dure zaken, waar het te laag is.

Ik betwijfel derhalve of de stelling van de minister dat de thans uitgetrokken 8 mln. voldoende zullen zijn, houdbaar is. Als zij echter gelijk heeft, kan zij ook pijnloos de toezegging doen dat de werkelijke kosten betaald zullen worden. Het omzeilen van die toezegging wijst erop, dat zij haar eigen antwoord niet helemaal gelooft. Ik vind dat de uitvoerende instanties recht op hebben op een dergelijke toezegging. Het risico van de onzekerheid over de benodigde middelen moet niet op de schouders van de uitvoerende instanties worden gelegd. Ik bedoel dan niet alleen de rechtbanken maar ook de kredietbanken, bewindvoerders etc. De minister kan zich er niet van af maken met de mededeling, dat er als het duurder blijkt te zijn, nog maar eens gepraat moet worden over de vraag of dat dan betaald wordt. Ik nodig haar dus nog eens met nadruk uit, de gevraagde toezegging te doen.

Wij hadden voorts nog gevraagd naar het bestaan van een praktijk dat betalingen volgens de werklastnormen worden opgehouden waar vacatures bestaan. Het antwoord ontkent het bestaan van die praktijk. Ik constateer met instemming dat vervolgens door de minister wordt vastgesteld dat de gerechten de bestedingsvrijheid hebben. Daarmee staat dus vast dat een praktijk als waarnaar wij informeerden in elk geval niet mag. Ik zou de minister toch graag willen uitnodigen nog enige inwendige zending op dit punt te plegen, want mij hebben uit door mij volstrekt betrouwbaar geachte

bron berichten bereikt, dat het wel degelijk gebeurt.

Ten slotte nog een kleinigheid. In het voorlopig verslag over voorstel 22969 maakten wij enkele grammaticale opmerkingen met betrekking tot artikel 288 en artikel 292, waarvan in de memorie van antwoord werd erkend dat die juist waren. Tevens werd toegezegd om daaraan bij geschikte gelegenheid iets te doen. Nu rijst de vraag waarom de pas later in beeld gekomen novelle niet als zo'n geschikte gelegenheid is beschouwd en gebruikt. De bedoelde correcties zijn immers niet aangebracht. Als dat op zo korte termijn al vergeten wordt, belooft dat niet veel goeds voor de toekomst. Bij welke gelegenheid denkt de minister die correcties alsnog aan te brengen? Wij wachten de beantwoording met belangstelling af.

□

Mevrouw **Vrisekoop** (D66): Mijnheer de voorzitter! De fractie van D66 heeft kennisgenomen van de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Vervolgens heeft zij actief meegegaan aan de pogingen in dit huis om het wetsvoorstel aan te passen en tussentijdse wijziging van de wet te stimuleren.

Wat voor ons ligt, is een aangepast wetsvoorstel, waarin de door de Eerste Kamer gesignaleerde pijn grotendeels is weggenomen, in die zin dat nu ook aan kredietverleners en andere particuliere schuldhulpverleners de bevoegdheid wordt toegekend die oorspronkelijk alleen aan advocaten toekwam en daardoor onbetaalbaar werd, dan wel onuitvoerbaar, omdat er voor het beschikbare budget op termijn in redelijkheid geen advocaat te vinden zou zijn.

De minister heeft getracht de zorg bij advocatuur en rechterlijke macht zoveel mogelijk weg te nemen. Zij heeft een duidelijke evaluatie van de regeling aangekondigd, waarbij wat ons betreft met name scherp dient te worden gekeken naar eventuele mogelijkheden van misbruik, opdat deze zo nodig in een later stadium aangescherpt kunnen worden.

De fractie van D66 onderschrijft van harte de verruiming van mogelijkheden om natuurlijke personen die in financiële problemen zijn geraakt, te helpen om na een financieel debacle met een schone lei

Vriesekoop

te beginnen, doordat door middel van deze wettelijke regelingen in een aantal jaren in een strak regime en onder begeleiding een einde aan een uitzichtloze schuldsituatie is gemaakt.

Van harte hoopt mijn fractie dat de onterechte veronderstellingen aan het adres van de Eerste Kamer, als zouden de leden de behandeling hebben opgehouden, voldoende zijn weggenomen. De fractie van D66 heeft de overtuiging dat de actieve bijdrage van de zijde van de Eerste Kamer aan dit wetsvoorstel er juist toe heeft geleid, dat er nu een aantal wetsvoorstellen voor ons ligt waarmee een serieuze start kan worden gemaakt om natuurlijke personen in een faillissements-situatie een redelijke kans te geven op een nieuwe start, en wel zodanig dat zij zich daarvoor enkele jaren alle mogelijke beperkingen opleggen onder begeleiding van deskundige schuldhulpverleners en niet, zoals thans het geval is, nog jarenlang alle mogelijke voormalige schuldeisers achter zich aan krijgen, waarmee hun elke kans op een redelijke nieuwe start wordt ontnomen.

Ik deel de zorg van enkele voorgaande sprekers over de invoeringsdatum. Het behoeft geen betoog dat de fractie van D66 deze wetsvoorstellen van harte steunt.

□

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Voorzitter! Wetgeving in Nederland blijkt vaak erg traag te gaan. Deze wetsvoorstellen zijn daar een bewijs van. Alweer negen jaar geleden werd in de Tweede Kamer een motie aanvaard die de regering opriep om een wettelijke regeling te maken voor schuldsanering voor natuurlijke personen. Dat was bitter nodig, want uit onderzoek bleek dat maar liefst 150.000 tot 200.000 personen problematische schulden hadden en dat zo'n 10% hiervan in een schuldsaneringsoperatie terecht kwam. Niet alleen voor de persoon in kwestie is dit vaak een drama, maar ook maatschappelijk leidt het tot grote problemen. In rapporten wordt gesproken van verarming, van maatschappelijk isolement, van ontwrichting van leef-omstandigheden en van belemmering van deelname aan betaalde arbeid.

Door GroenLinks wordt deze hele problematiek geplaatst in het kader

van een falend armoedebeleid van paars en het taboe op nivellering. Maar wie over het aanpakken van rijkdom niet wil spreken, zwijgt daarmee over armoede.

Hoewel je het niet één op één kunt stellen dat schulden maken rechtstreeks veroorzaakt wordt door armoede, is het natuurlijk wel zo dat de schrijnende ongelijkheid, waarbij sommigen zich alles kunnen permitteren en anderen vrijwel niets, een voedingsbodem voor veel problemen vormt. Enerzijds wordt door verleidelijke reclame de aankoop van dure merkartikelen gestimuleerd. Hierdoor wordt ook het gevoel versterkt dat je er niet bij hoort, als je geen merkschoenen draagt. Anderzijds wordt 10% tot 15% van de bevolking nog steeds op grote achterstand gehouden door de uitkeringen, maar ook de individuele huursubsidie niet fors omhoog te trekken. Zo'n situatie is natuurlijk niet echt bevorderlijk voor een integrale schuldhulpverlening.

Een belangrijk doel van de onderhavige wetsvoorstellen dat ook door GroenLinks van harte wordt onderschreven, is dat betrokkenen niet meer tot in lengte van jaren met oude schulden achtervolgd moeten worden en dat hun het perspectief van een schone lei wordt geboden. Anderen spraken hier ook al over. Een belangrijke discussie hierbij aan de overzijde betrof de termijn van drie of vijf jaar. Uiteindelijk werd er een tekst geformuleerd waarbij van "drie jaar, tenzij" werd uitgegaan. Daarvoor bestaat voldoende politiek draagvlak. Hoewel de linkse partijen met GroenLinks voorop natuurlijk meer compassie voor de schuldenaar vertoonden en de rechtse partijen benadrukten dat je de schuldeiser ook niet moet vergeten, is er in mijn ogen uiteindelijk een redelijk compromis uitgerold.

Over de rol van de Eerste Kamer is aan de overzijde het nodige gemopperd. Anderen spraken hier ook al over. Kamerbreed is wel toegegeven dat de Eerste Kamer met haar kritiek op de te intensieve betrokkenheid van rechtbanken en advocaten op zichzelf een goed punt had ingebracht. Inhoudelijk is er ook geen kritiek op de novelle die bewerkstelligt dat minder advocaten bewindvoerder worden en dat via de wet minnelijke schikkingen worden bevorderd. De kritiek zit ook in het middel van de novelle en daarmee het verkapte amendementsrecht van

de Eerste Kamer, een veelbesproken thema hier. De minister vindt, zo stelde zij in de stukken, dat de zaak op het randje ligt, maar houdt staande dat de hoofdlijnen van voorliggende wetsvoorstellen niet zijn veranderd door de novelle. Dat is echter niet het punt. De novelle is oorspronkelijk bedoeld als een technische wijziging die meestal politiek onomstreden is. De voorliggende wijziging is weliswaar niet politiek omstreden, maar is zeker ook niet technisch. Integendeel, het is een forse inhoudelijke wijziging. Ook in onze ogen is het trouwens een verbetering van de wet. Kortom, voor de zoveelste keer wordt de novelle door de Eerste Kamer of in dit geval misschien wel door de minister gebruikt op een wijze waarvoor zij destijds eigenlijk niet bedoeld is. Ik constateer dit nu even als een feit, zonder het beoordelen. Ik vraag de minister wel om hier haar mening over te geven. Zij behoort hier immers met haar departement over te waken.

Voorzitter! Na deze algemene opmerkingen wil ik de minister nog een aantal concrete vragen stellen. Er komt een regeling voor preferente schuldeisers en concurrente schuldeisers. De figuur van de feitelijk preferente schuldeiser verdwijnt. De vraag die in de praktijk rijst, is wat te doen met de rechtsfiguur van de schuldverrekening. De sociale diensten bijvoorbeeld verrekenen hun vordering aan de bron. Zo krijgen zij vaak de volle 100% binnen, waarbij het niet uitmaakt of het om fraude, een voorschot of verrekening met genoten inkomsten gaat. Ook het ministerie van VROM verrekent met de nog uit te keren huursubsidie, eveneens zonder onderscheid te maken naar fraude of geen fraude. Verder verrekent ook de fiscus met te veel betaalde gelden. Bij banken is dat ook gebruikelijk. Leiden deze verrekeningsmogelijkheden die een voldoening van 100% van de bestaande vorderingen opleveren – daarvan zijn er ongetwijfeld nog meer te bedenken – niet tot een radicale doorkruising van de rangorde van de schuldeisers? In de praktijk schijnt het nu al te gebeuren dat de fiscus wordt achtergesteld ten opzichte van de sociale dienst, terwijl de fiscus preferenter zou zijn. Ik ben benieuwd naar de reactie van de minister hierop.

Pitstra

Mijn tweede punt gaat over de rangorde van schuldeisers. Zijn alle preferente schuldeisers hetzelfde? Zo eist de motorrijtuigenbelasting altijd 100%. Daar valt, zo hoor ik ook in de praktijk, tot nu toe niets mee te regelen. Wordt dit nader geregeld?

Mijn derde punt betreft de termijnen van afbetaling. Stel dat een cliënt al zes jaar betaalt aan zijn schuldeiser. Hij heeft veel preferente schulden en weinig concurrente. Als betrokkene een beroep doet op de onderhavige wet, tellen dan de voorafgaande jaren van afbetalen ook mee of moet hij dan drie jaar gaan betalen?

Het laatste punt gaat over de bewindvoerder, niet zijnde een gemeentelijke kredietbank. Stel dat het maatschappelijk werk dit uitvoert. Wat wordt dan de positie van degene die feitelijk het bewindvoederschap uitoefent? Hoe zit het met hoofdelijke aansprakelijkheid? Als iemand bewindvoerder is en ermee wil stoppen, hoe wordt dat dan geregeld? In het veld bestaat de indruk dat het gemakkelijk is om bewindvoerder te worden, maar dat het heel moeilijk is om daar weer vanaf te komen. Deelt de minister dat oordeel? Zo ja, is zij van plan om daar wat aan te doen? Wij zien haar antwoorden met belangstelling tegemoet.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mijnheer de voorzitter! Deze bijdrage spreek ik mede namens de RPF- en GPV-fracties uit.

Mijnheer de voorzitter! Het ziet er thans serieus naar uit dat het op 28 december 1992 ingediende wetsvoorstel, samen met de intussen ontvangen novelle en de beide invoeringsvoorstellen, op korte termijn kracht van wet zullen krijgen. Een vrij lange en moeizame weg is dan ten einde. Alleen de tweede invoeringswet (25961) zal hier nog moeten passeren).

Deze situatie roept al onmiddellijk de vraag op, welke datum van inwerkingtreding de minister voor ogen staat. In de Eerste-Kamerstukken wordt nu eens gesproken over eind 1998 (nadere memorie van antwoord, pagina 6), dan weer wordt meegegeeld dat de regeling naar verwachting niet vóór 1 oktober in werking zal treden (nota naar aanleiding van het verslag, pagina 8), terwijl in het eerste nummer van de

nieuwsbrief van februari jongstleden over de invoering van de Wet schuldsanering natuurlijke personen de datum van 1 juli aanstaande nog wordt genoemd. Het zicht op de inwerkingtredingsdatum moet intussen toch wel opgeklaard zijn. Wij zien gaarne uitsluitsel op dat punt tegemoet. Ik sluit mij aan bij die voorafgaande betogen op deze plaats, die aandringen op de nodige zorgvuldigheid.

Voorzitter! Het opmerkelijke bij het hoofdwetsvoorstel is dat het grondliggende idee – zeg: het eigenlijke doel – namelijk het mogelijk te maken dat een schuldenaar niet meer tot in lengte van jaren met zijn oude schulden wordt achtervolgd, op vrij brede instemming kon en kan rekenen, terwijl er op de uitwerking van dit idee juist zoveel kritiek, zowel van principiële als van praktische aard is gekomen. Het voorstel is in staat geweest om in alle fasen van behandeling, tot op dit moment toe, de aandacht van wetenschap en praktijk te trekken. Op het commentaar van enkele kritische wetenschappers hoop ik in het vervolg van mijn bijdrage nog terug te komen, maar niet dan nadat ik thans eerst de regering heb bedankt voor de wijze, waarop tijdens de voorbereiding van deze behandeling aan dit commentaar aandacht is besteed. Mijn opmerkingen over de wetsvoorstellen en in het bijzonder over het hoofdwetsvoorstel vallen in hoofdzaak in tweeën uiteen: een aantal meer principiële-systematisch/dogmatisch getinte kanttekeningen, gevolgd door enige nadere vragen over de levensverzekering.

Voorzitter! Voorgesteld wordt, de schuldsaneringsregeling voor natuurlijke personen op te nemen in titel III van de Faillissementswet (Fw). In de memorie van antwoord aan deze Kamer (de pagina's 5, 10 en 11) wordt ter karakterisering van deze regeling op min of meer onbekommerde wijze gesproken over "een zelfstandige regeling die zich kenmerkt door eigen aspecten en een – gedeeltelijk – eigen systematiek", zulks naast de bestaande rechtsfiguren van faillissement en surseance van betaling. Toch willen we ook nu niet voorbij gaan aan de vraag, of de voorgestelde regeling thuishoort in de Fw, onder verwijzing naar het commentaar van mevrouw Sevenheck van het Molengraaff-instituut van de Rijksuniversiteit Utrecht in het WPNR van 11 oktober

1997. In dat verband vragen wij tevens aandacht voor een andere, wellicht komende wijziging van de Faillissementswet.

Veel huidige faillissementsprocedures beantwoorden niet meer aan de doelen die de wetgever van 1883 voor ogen stonden. Diverse commissies zijn sinds 1983 bezig geweest met herzieningsplannen, zoals de commissie-Maas/Van Schaik/Blokland, de commissie-Insolventierecht en laatstelijk de commissie-Mijnssen.

Naast de thans in behandeling zijnde voorstellen van de Faillissementswet ligt er nog een ander voorstel tot wijziging, dat beoogt de veelvuldig gevoerde procedure van de vereenvoudigde afwikkeling of oneigenlijke opheffing een wettelijke basis te geven en dat daarnaast nog enige andere zaken bevat. Ik doel op wetsvoorstel 22942. Wat is de stand van zaken met betrekking tot dit voorstel? Verder is de Tweede Kamer in 1994 nog een aanpassing van de huidige surséanceregeling in het vooruitzicht gesteld, waardoor de surséance van karakter zou veranderen: van een procedure die beoogt een definitieve liquidatie te voorkomen naar een saneringsprocedure. Waar blijft trouwens een wetgevingsinitiatief in deze van de kant van de regering?

Waar het thans vooral om gaat, is dat deze beide voorstellen zich binnen het traditionele kader van de Faillissementswet bewegen. Kenmerk van de Faillissementswet is toch dat het een liquidatiewet is. Alleen als het faillissement eindigt met een akkoord wordt liquidatie voorkomen, uitgezonderd het geval van een liquidatieakkoord. Met de inzet van het voorliggende hoofdwetsvoorstel, dat is gaan heten de Wet schuldsanering natuurlijke personen, en opname daarvan in de Faillissementswet, dient zich met enige nadruk de vraag aan waar wij met de Faillissementswet heen willen. Blijft de Faillissementswet een liquidatiewet of wordt zij een saneringswet?

Wij menen in bovengenoemde ontwikkelingen de tendens te bespeuren dat één van de voornaamste grondslagen van de faillissementsprocedure, namelijk dat de (financiële) belangen van de schuldeisers zoveel mogelijk worden veiliggesteld, wordt verlaten. Is dat juist gezien en wordt sanering van de schuldenaar het eerste doel van

Holdijk

de Faillissementswet? Voor de consistentie van de wet in de toekomst lijkt deze vraag relevant.

Met betrekking tot het voorliggende voorstel lijkt mij de vaststelling op z'n plaats dat de oorzaak van de schuldenproblematiek bij natuurlijke personen niet is gelegen in het minder adequaat functioneren van de Faillissementswet, maar veeleer in allerlei sociaal-economische en maatschappelijke factoren. De vraag is dan: waarom precies de Faillissementswet daartoe met bijna 100 nieuwe bepalingen uitbreiden? Zeker een vraag nu, dankzij de novelle, het voorstel een nog sterkere nadruk legt op de poging tot een buitengerechtelijke schuldsanering te komen. Anderzijds omdat de novelle een functie wordt toegekend bij het voorkomen dat na beëindiging van de wettelijke schuldsanering snel nieuwe schulden ontstaan. Dat is een functie die men in gemoede toch niet aan de bestaande Faillissementswet kan toedichten. Deze doelstelling ligt veeleer op het terrein van Sociale Zaken dan van Justitie. Wat zou men met behulp van het privaatrecht in deze denken te kunnen bereiken?

Over het karakter van de schuldsaneringsregeling wordt getwist. Volgens de memorie van toelichting, pagina 24, richt zij zich op liquidatie. Hetgeen zou passen, zoals ik eerder betoogde, in de traditionele bestaande opzet van de Faillissementswet. Binnen de regeling is het echter mogelijk ondernemingsactiviteiten voort te zetten, maar de ratio daarvan lijkt te zijn geen schade te berokkenen aan de afwikkeling van de boedel. Dus toch een liquidatieoogmerk?

Met kwijtschelding is de schuldenaar uiteindelijk het meest gebaat, maar die is thans in faillissement alleen mogelijk is na het bereiken van een akkoord en de homologatie ervan. Dit pleit ervoor, de schuldsaneringsregeling te typeren als een specifieke vorm van saneringswetgeving. Gegeven deze diversiteit van aspecten en met het oog op de veranderingen die nog worden overwogen, dient de wetgever in elk geval blij te geven van een heldere visie op de toekomstige Faillissementswet, zo wil het onze fracties voorkomen. Kan de minister in dat opzicht een toekomstperspectief schilderen?

Eén van de discussiepunten met betrekking tot de reikwijdte van de

schuldsaneringsregeling is of zij zich ook moet uitstrekken tot ondernemers. Particulieren – zeg consumenten – die in problematische schuldsituaties verzeild raken, zijn daar niet altijd zelf debet aan. Vaak zullen de problemen terug te voeren zijn op verschillende oorzaken met verschillende gradaties van schuld in de zin van verwijtbaarheid van de schuldenaar. De ondernemer onderscheidt zich van de consument doordat hij over de mogelijkheid beschikt, winst te genereren. Wie in de privé-sfeer risico loopt, heeft nooit kans op winst.

Vanwege dit onderscheid zijn sommige commentatoren er tegen dat de schuldsaneringsregeling in gelijke mate voor consumenten en voor ondernemers geldt, aangezien de regeling zelfs openstaat voor natuurlijke personen met alleen maar zakelijke schulden. Op pagina 5 van de nota naar aanleiding van het verslag wordt als bezwaar aangevoerd dat het onderscheid tussen zakelijke schulden en privé-schulden in de praktijk moeilijk te maken is. De heer Klomp, medewerker van het Molengraaff Instituut, schrijft in het NJB van 14 november 1997 dat in Frankrijk bij het toepassen van schuldsanering zonder problemen een onderscheid gemaakt wordt tussen zakelijke schulden en privé-schulden. Wat is de reactie van de minister hierop? Een mogelijk ernstiger bezwaar tegen de nu voorgestelde toepasselijkheid van de regeling op ondernemers is dat aan de omvang van het bedrijf geen enkele bovengrens is gesteld.

Overigens wil ik met betrekking tot de problematiek van natuurlijke personen/ondernemers graag verklaren dat wij het niet juist zouden vinden om onjuiste ondernemersbeslissingen en verkeerd uitgepakte investeringen, die tot financieel onvermogen hebben geleid, tot in lengte van jaren af te straffen.

In artikel 295a wordt de regeling van verhaal op levensverzekeringen omschreven. Wij zijn de regering erkentelijk voor de uitvoerige reactie – op verzoek van de vaste commissie – in de nadere memorie van antwoord op de kritiek van mr. Van Veen. Hoewel wij in grote lijnen begrip kunnen opbrengen voor het door de minister verdedigde standpunt, zijn door Van Veen enige nadere vragen gesteld die wij in elk

geval deels tot de onze willen maken.

Voor een viertal punten vragen wij aandacht.

1. De voorgestelde regeling wil, aldus de minister, niet afdoen aan de actio Pauliana. In het kader van de actio Pauliana geldt evenwel de voldoening aan een natuurlijke verbintenis – de voldoening aan een natuurlijke verzorgingsverbintenis daaronder begrepen – als een onverplichte rechtshandeling. Betekent dat niet dat de voldoening aan zulk een verbintenis als een vernietigbare rechtshandeling geldt, zodat de daarmee gemoeide activa voor crediteursverhaal beschikbaar blijven? In de literatuur is er volgens Van Veen consensus omtrent het feit dat de actio Pauliana ook geldt met betrekking tot levensverzekeringen. Moet de conclusie dan niet zijn dat de voorgestelde regeling, anders dan de minister lijkt te stellen, wel terdege afbreuk doet dan wel kan doen aan de Pauliana-regeling?

2. De minister legt bij de levensverzekering de nadruk op de functie van oudedags- of nabestaandenvoorziening. Daaruit kan worden afgeleid dat het aspect van de continuïteit in dat kader een belangrijke rol speelt. De vraag is dan vervolgens of gezien die continuïteit, de bestemmingsgebondenheid, van zulk een voorziening niet als voorwaarde voor de beschermwaardigheid tegen crediteursverhaal zou moeten gelden.

3. Het is toch een algemeen aanvaarde opvatting dat een herroepelijk aangewezen begunstigde ten opzichte van de verzekeringnemer terzake van de levensverzekering geen enkele aanspraak heeft. Als de begunstigde niet in een rechtens beschermde positie staat ten opzichte van de verzekeringnemer, hoe is dan te verklaren dat de begunstigde zich wél tegen diens crediteuren kan verzetten? Berust dit niet op een – misschien zeer opgerekte – werking van artikel 3:303 BW?

4. Indien een verzekering ter voldoening van een verzorgingsverbintenis vóór faillietverklaring opeisbaar wordt, dan kan deze via de actio Pauliana voor de crediteuren beschikbaar blijven. Indien dit geschiedt binnen een jaar voor de faillissementsverklaring, is de positie van de curator zelfs zeer gunstig te noemen. Maar wordt de uitkering

Holdijk

opeisbaar tijdens faillissement, dan zou volgens de voorgestelde regeling crediteursverhaal in het geheel niet mogelijk zijn. Hoe verhoudt het één zich tot het ander, met name in het licht van de conserverende werking van het faillissement? Zou de minister tot slot nog eens op dat punt in willen gaan?

Voorzitter! Ter afsluiting nog het volgende. Men zou kunnen denken dat in onze welvaartstijd personen niet meer in een problematische schuldsituatie terecht zouden behoeven te komen. Dat blijkt te simpel geredeneerd. Waarschijnlijk staat het optreden van zulk een situatie geheel los van een op- of neergaande conjunctuur en is er veel meer een relatie met het optreden van een onvoorzienbare tegenslag en de aanwezigheid van de bekwaamheid om de tering naar de nering te zetten. Tegen een saneringsregeling waarop de schuldenaar hooguit eenmaal in de tien jaar een beroep kan doen, verzetten onze fracties zich niet ten principale.

Van onze twijfels betreffende de inbedding van een al met al toch nog complexe procedure in de Faillissementswet, waarop mogelijk in enkele tienduizenden gevallen per jaar een beroep zal worden gedaan, hebben wij blijk gegeven. Wij zien met belangstelling uit naar de reactie van de minister.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De behandeling van deze wetsvoorstellen wordt voortgezet na de afhandeling van de eerste termijn van de zijde van de Kamer inzake wetsvoorstel 24544, dat wil zeggen over ongeveer 30 à 40 minuten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het voorstel van wet van het lid Verhagen tot wijziging van de Vreemdelingenwet (wettelijke vastlegging van de machtiging tot voorlopig verblijf) (24544).**

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat de initiatiefnemer de heer Van Haersma Buma heeft aangewezen om hem bij te staan.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Glasz** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Aan de orde is de machtiging tot voorlopig verblijf. Het vereiste van deze MVV is in 1994 in het Vreemdelingenbesluit vastgelegd. Het was vanaf dat moment standaardbeleid, totdat de Rechts-eenhedskamer, de rechter dus, de regering in maart van 1995 terugfloot. Het systeem behoefde immers een wettelijke basis. Toen Justitie daarmee niet afkwam, hebben de heren De Hoop Scheffer en Verhagen ruim een half jaar later het initiatief daartoe genomen en een wetsvoorstel voor een voornamelijk nieuw in te lassen artikel 16a in de Vreemdelingenwet ligt nu bij ons voor.

Dit voorstel is in de Tweede Kamer al redelijk uitgediscussieerd. Het ging daar, bijvoorbeeld, over de duur van deze deelprocedure, de afstemming tussen Justitie en BZ, het artikel van Boeles, de vraag of het al dan niet gaat over "herinvoering" van de MVV-eis en over de hardheidsclausule. In deze Kamer is stilgestaan bij enkele termijnen, welk vraagstuk actueel was geworden in verband met de inmiddels aangenomen Koppelingswet. Op de valreep bereikte ons een brief van VluchtelingenWerk van 16 juni, waarover collega's hier nog wel vragen zullen stellen. Ik ga ervan uit dat de staatssecretaris en de initiatiefnemers een kopie van de brief hebben gekregen en ermee bekend zijn. Dat vraag ik, omdat ik in elk geval graag antwoord wil hebben op een algemene vraag. Ik denk dat dit antwoord van de staatssecretaris moet komen. Die vraag luidt aldus. Kan en zo ja, wanneer zal het MVV-vereiste ook worden toegepast op uitgeprocedeerde asielzoekers die een verblijfsvergunning aanvragen nadat er al dan niet een onherroepelijk afgewezen asielaanvraag is gegeven?

Voorzitter! Een initiatief tot een wetsvoorstel door Kamerleden verdient sowieso lof en waardering. Het vraagt veel inspanning. Die inspanning is er niet altijd. Er is veel extra tijd voor nodig. Een versterkt compliment komt toe aan leden van een oppositiepartij, omdat het hun blijkbaar extra moeite kost. Ik zeg blijkbaar, want ik las de verzuchting van de heer Verhagen dat je als lid van de oppositie veel zelf moet opzoeken en uitzoeken. Het ziet ernaar uit dat een lid van een

regeringspartij gemakkelijker over de hulp van de ambtenaren kan beschikken dan iemand die in een partij zit die niet tot de regering behoort.

Als dat zo is – ik twijfel daar niet aan, omdat het de persoonlijke ervaringen van de heer Verhagen zijn – lijkt mij dat minder juist. Dat heeft misschien ook gegolden bij de vraag die ik namens mijn fractie bij herhaling heb gesteld en waarop ik in de schriftelijke behandeling bij herhaling geen antwoord heb gekregen, namelijk de vraag over de kwantitatieve effecten van dit systeem. Daarop is bij herhaling gezegd dat het niet vast te stellen viel en ook niet uit te zoeken viel. Dat nu verbaast mij. In het algemeen geldt in deze Kamer dat je wanneer het om wetgeving gaat, ook kijkt naar de praktische effecten ervan. Een van de onderdelen daarvan is, dat je je vergewist van wat de kwantitatieve effecten van een wetsvoorstel zijn. Het verbaast mij dat ik daar geen antwoord op kon krijgen.

Voorzitter! We hebben het over documenten. Zo is ook de MVV een rechtsdocument. Wij hebben recentelijk in de krant kunnen lezen, dat er instellingen en organisaties zijn die op zich het beste met vluchtelingen voorhebben, maar bezig zijn met het financieren dan wel financieel ondersteunen van valse documenten. En dat wilens en wetens! Ik kan het mis hebben en dan graag correctie, maar ik heb daarop nog geen reactie van de staatssecretaris vernomen. Ik zou hier wel een standpunt van haar op prijs stellen.

Tot slot, voorzitter. De CDA-fractie vindt dit initiatiefwetsvoorstel belangrijk, juist nu asielbeleid in een crisis verkeert en zelfs VluchtelingenWerk zegt dat het beleid is vastgelopen. Het is dan van het grootste belang om zoveel mogelijk maatregelen te nemen, ook in de regio, die effect hebben. Wij hopen dat dit zo'n maatregel is. Ik herhaal mijn compliment aan de initiatiefnemers en met name de overgebleven initiatiefnemer en zijn staf. Ik kan zeggen dat deze lex-Verhagen onze instemming heeft.

□

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! De Eerste-Kamerfractie van de Partij van de Arbeid is