

Vergaderjaar 1997–1998

**25 672**

## **Wijziging van enige onderdelen van het voorstel van wet tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. ALGEMEEN**

Het wetsvoorstel wijzigt op enige onderdelen het wetsvoorstel tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen (kamerstukken I, 1995/96, 22 969, nr. 34), dat thans bij de Eerste Kamer aanhangig is. Het voorstel komt er kort gezegd op neer dat, bij toewijzing van het verzoek tot toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling, slechts een verificatievergadering wordt gehouden indien te verwachten is dat een uitkering aan de schuldeisers zal kunnen worden gedaan. Indien redelijkerwijs geen uitkering aan de schuldeisers te verwachten is, kan de rechtbank een eindzitting houden waarop over de beëindiging van de schuldsaneringsregeling kan worden besloten.

Uitgangspunt blijft dat een buitengerechtelijke schuldsanering de voorkeur verdient boven een wettelijke schuldsanering en dat gemeentelijke kredietbanken, schuldhulporganisaties of soortgelijke instellingen op grond van hun expertise een belangrijke rol moeten vervullen bij het tot stand komen, beoordelen en begeleiden van saneringsplannen. Om te bewerkstelligen dat deze instellingen worden ingeschakeld voordat een beroep op de regeling wordt gedaan, moet bij het verzoekschrift een verklaring van zo'n instelling worden overgelegd dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldsanering te komen. In de regel zal de rechtbank als bewindvoerder een medewerker van een gemeentelijke kredietbank kunnen benoemen.

Ik verwacht dat met deze wijzigingen, die met betrekkelijk geringe aanpassingen van het aanhangige wetsvoorstel te verwezenlijken zijn, de bezwaren tegen het oorspronkelijke wetsvoorstel worden weggenomen. Deze bezwaren betroffen de gecompliceerde en intensieve betrokkenheid van rechtbank en advocaat als bewindvoerder in gevallen waarin nauwelijks een uitkering aan de schuldeisers te verwachten is, maar het er meer om gaat dat door middel van integrale schuldhulpbemiddeling een duurzaam evenwicht tussen inkomsten en uitgaven wordt bewerkstelligd.

Deze novelle is gebaseerd op het advies dat een werkgroep van de vereniging van insolventie-advocaten, in welke werkgroep vertegenwoordigers van rechter-commissarissen in faillissementen en van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet en prof. mr. N.J.H. Huls zitting hadden, op 18 december 1996 aan mij heeft uitgebracht (zie mijn brief aan

de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 24 februari 1997, kamerstukken I, 1996/97, 22 969, nr. 133a). De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft mij bericht het advies te onderschrijven. Dit wetsvoorstel is vervolgens in nauw overleg met deze werkgroep voorbereid. De werkgroep kan zich met dit wetsvoorstel verenigen.

## **2. INTEGRALE SCHULDHULPVERLENING**

De vereenvoudigde regeling, zoals die thans mogelijk wordt, sluit volledig aan bij de ontwikkeling in vele gemeenten naar een integrale schuldhulpverlening. Een integrale aanpak van de schuldenproblematiek kenmerkt zich door afspraken en samenwerking tussen alle betrokken partijen (sociale diensten, kredietbanken, budgetconsulenten, maatschappelijk werk, gemeentelijk woningbedrijf en woningcorporaties, energiebedrijf) in een gemeente of regio. In de nieuwe opzet kunnen ook de rechtbanken en de advocatuur bij deze afspraken worden betrokken. Met deze aanpak kan een meer effectieve schuldhulp worden bereikt, onder meer door een inzichtelijker hulpaanbod voor cliënten, vergroting en bundeling van deskundigheid, een inzichtelijker taakverdeling en verwijzing en een beter inzicht in de omvang en aard van de problematiek en in de belangrijkste knelpunten. Een integrale schuldhulpverlening wordt onder meer voorgestaan door de commissie schuldenproblematiek in haar rapport «Schulden: naar. Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek» uit augustus 1994 en door het landelijke platform integrale schuldhulpverlening in de handreiking lokale integrale schuldhulpverlening uit mei 1996. Deze handreiking is voorbereid door het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening, bestaande uit de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), de Vereniging van Directeuren van Overheidsorganen voor Sociale Arbeid (Divosa) en de Vereniging van Ondernemingen in de Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector (VOG) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

De commissie schuldenproblematiek deelt de oorzaken van schulden als volgt in:

- het eenmalige probleem, bij voorbeeld een onverwachte inkomens terugval of een onjuiste inschatting bij de aankoop van een woning;
- het structurele gedragsprobleem, waarbij sprake is van structureel onverantwoord gedrag, zoals een (financieel) gat in de hand, compensatiegedrag of een alcohol-of drugsverslaving;
- een structurele onbalans tussen het inkomen en de onontkoombare vaste uitgaven.

Door een integrale aanpak wordt, naast een doelmatige preventie en een vroegtijdige signalering en verwijzing, bereikt dat problematische schulden in samenhang met hun oorzaak worden aangepakt. Voorkomen wordt aldus dat na beëindiging van de wettelijke schuldsaneringsregeling snel nieuwe schulden ontstaan.

## **3. UITVOERINGSASPECTEN**

Het voorstel bewerkstelligt een aanzienlijke verlichting van de werkzaamheden van rechtbank en bewindvoerder. De vereenvoudiging ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel maakt het voorts mogelijk dat in veel minder gevallen dan aanvankelijk gedacht een advocaat tot bewindvoerder moet worden benoemd. In veel gevallen zal een medewerker van een gemeentelijke kredietbank, die vaak al betrokkenheid heeft gehad bij een poging tot een minnelijke regeling, kunnen worden belast met het bewindvoerschap.

Het voornemen bestaat de taken die uit de regeling voortvloeien toe te delen aan een aantal (gedacht wordt aan circa twintig) kredietbanken, verspreid over het land en gevestigd in de grotere steden, waar deskundigheid en ervaring kan worden opgebouwd of geïntensiveerd. Deze circa twintig kredietbanken zouden op grond van hun geschiktheid c.q. bereidheid om tot bewindvoerder te worden benoemd kunnen worden bijgeschreven op een tableau van de rechtbanken, waar ook de mogelijk geschikte advocaten bekend zijn. Het ligt voor de hand dat tussen de rechtbanken en de raden voor rechtsbijstand nauwe contacten worden onderhouden omtrent de benoeming tot en de taakvervulling van bewindvoerder in de schuldsaneringsregeling. Van belang is evenzeer dat er afspraken worden gemaakt omtrent de geautomatiseerde uitwisseling van gegevens tussen rechtbanken en raden voor rechtsbijstand.

De al genoemde werkgroep van advocatuur, rechterlijke macht en kredietbanken stemt ermee in dat als bewindvoerder in de regel een medewerker van een gemeentelijke kredietbank wordt benoemd tenzij de schuldenaar vijf jaar voorafgaand aan de schuldsanering heeft gehandeld in de uitoefening van een beroep of bedrijf of de complexiteit tot benoeming van een andere bewindvoerder aanleiding geeft.

Voor de gemeentelijke kredietbanken is voor hun werkzaamheden en de ondersteuning daarvan gereserveerd een bedrag van maximaal f 15 miljoen per jaar op basis van een geschat aantal wettelijke schuldsaneringsregelingen van 12 000 per jaar. Deze voorlopige prognose van de te verwachten instroom is geschied op basis van het door de NVVK in 1996 ten behoeve van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgestelde rapport «Schuldregelingen 1992-1995». Dit rapport geeft een overzicht van de ontwikkelingen van het aantal verzoeken tot schuldregelingen bij de gemeentelijke kredietbanken over deze periode. Een bedrag van 10 miljoen is gereserveerd voor het inschakelen van de advocatuur, het rechterlijk apparaat, en de kosten, gemoeid met de uitvoering van de wet.

De bewindvoerder zal, zoals oorspronkelijk voorgesteld, daarnaast een vergoeding uit de boedel ontvangen. Die vergoeding zal bij a.m.v.b. op f 50 per maand worden gesteld voor de duur van de schuldsaneringsregeling. De rechtbank behoudt de bevoegdheid een ander bedrag vast te stellen, bijvoorbeeld op basis van de NOvA-richtlijn salarissen curatoren en bewindvoerders. Daarbij is in het bijzonder gedacht aan die uitzonderingsgevallen waarin door de omvang van de boedel en de vaak daarmee samenhangende gecompliceerdheid van de zaak de benoeming van een advocaat als bewindvoerder wenselijk is.

De invoering van de wet zal zorgvuldig moeten worden voorbereid. Ik acht het van belang dat op gemeentelijk of regionaal niveau reeds vóór de nieuwe regeling in werking treedt afspraken worden gemaakt voor een goede afstemming van de activiteiten van de sociale sector en de rechterlijke macht en advocatuur. Daartoe kunnen samenwerkingsexperimenten worden gestart en beheerd. Ik stel mij voor dat ook na inwerking-treding van de wet vertegenwoordigers van kredietbanken, rechterlijke macht, advocatuur, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Raden voor Rechtsbijstand en de meest betrokken departementen gezamenlijk de vinger aan de pols houden door ervaringen uit te wisselen en knelpunten snel te signaleren. Daarbij kan dan ook aandacht worden geschonken aan de door de werkgroep van rechters-commissarissen in faillissement (Recofa) gesignaleerde consequenties voor de toepassing van de regeling van boedelschulden en terugvorderings- en boetebeleid en de door de VNG gesignaleerde gevolgen voor de werklast die voor de gemeenten optreden.

## **4. ARTIKELEN**

### **Artikel I onderdeel A**

#### *Artikel 285*

Zonder een verklaring dat de schuldenaar tevergeefs pogingen heeft ondernomen om met zijn schuldeisers tot een minnelijk vergelijk te komen kan de regeling niet definitief van toepassing worden verklaard. Wel kan de rechter op de voet van het tweede lid van artikel 287 de regeling voorlopig van toepassing verklaren zolang bepaalde gegevens ontbreken. Praktisch kan dit van belang zijn indien de verklaring om de een of andere reden niet op korte termijn kan worden afgegeven en bijvoorbeeld reeds een faillissementsrekest is ingediend jegens de schuldenaar.

De verklaring is een instrument om ervoor te zorgen dat eerst een buitenwettelijke oplossing wordt beproefd. De rechtbank behoeft zich niet van de juistheid van de verklaring te overtuigen. Indien de verklaring naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende met redenen is omkleed kan de rechtbank de verklaring weigeren. De inrichting van deze verklaring is bij uitstek een onderwerp voor overleg tussen rechterlijke macht, raden voor rechtsbijstand en kredietbanken.

De verklaring wordt afgegeven door het college van burgemeester en wethouders. Het college kan deze bevoegdheid mandateren aan een kredietbank als bedoeld in de Wet op het Consumentenkrediet. Indien het gaat om een zelfstandige kredietbank, die niet behoort tot de gemeentelijke organisatie, behoeft het mandaat de instemming van die kredietbank.

In het vierde lid van artikel 285 is een verplichting neergelegd voor het college van burgemeester en wethouders en voor de gemeentelijke kredietbanken om op verzoek van de schuldenaar de verklaring af te geven.

#### *Artikel 287*

Het zou ongewenst zijn als de weigering om de verklaring van artikel 285, eerste lid, onder e, af te geven de definitieve toepassing van de schuldsanering gedurende geruime tijd zou kunnen blokkeren. Daarom wordt in het vijfde lid de mogelijkheid aan de rechtbank geboden de regeling definitief van toepassing te verklaren indien de rechtbank tot het oordeel komt dat de verklaring ten onrechte geweigerd is. De schuldenaar moet de verklaring wel hebben gevraagd. De beslissing van het college of de kredietbank omtrent de afgifte wordt geplaatst op de negatieve lijst, zodat men tegen de weigering niet eerst beroep behoeft in te stellen volgens de Algemene wet bestuursrecht.

#### *Artikel 289*

Het oorspronkelijk voorgestelde artikel is met enige wijzigingen herschreven. De oude strakke tijdsregeling is losgelaten. De vaststelling van de datum van de verificatievergadering had slechts een marge van een maand vroeger of later na datum van het vonnis waarbij de definitieve toepassing van de schuldsaneringsregeling wordt uitgesproken. De nieuwe bepaling versoepelt de agendering van de verificatievergadering en geeft de rechtbank aldus de vrijheid om, al naar gelang de aard van de zaak, hetzij direct het tijdstip van de verificatievergadering te bepalen, hetzij die op een later tijdstip te laten plaatsvinden.

Het aan het verzoekschrift gehechte ontwerp-saneringsplan – zie artikel 285 lid 2 onderdeel a – behoeft niet in alle gevallen te worden omgezet in een definitief saneringsplan. Maar ook indien geen verificatievergadering

wordt gehouden kan de rechtbank een saneringsplan vaststellen. Een saneringsplan biedt de rechtbank een handvat bij de beoordeling van de beëindigingsvraag (zie bijvoorbeeld artikel 350 lid 3 onderdeel c). Het ligt voor de hand dat, in het geval een saneringsplan niet voorafgegaan wordt door een verificatievergadering omdat niet de redelijke verwachting bestaat dat een uitkering aan de schuldeisers zal kunnen worden gedaan, het saneringsplan in het bijzonder ziet op sanering van het uitgavenpatroon en niet zozeer op sanering van bestaande schulden. Voor schuldeisers heeft een saneringsplan met een dergelijk accent wellicht minder gewicht.

Het derde lid houdt in dat de rechtbank alleen een termijn voor het indienen van schuldvorderingen behoeft te bepalen, indien een verificatievergadering wordt gehouden.

#### *Artikelen 352 en 354*

Indien redelijkerwijs niet de verwachting bestaat dat aan de schuldeisers enige uitkering zal worden gedaan, heeft een verificatievergadering geen zin. De rechter moet de toepassing van de regeling dan kunnen beëindigen. De gebruikelijke maximumtermijn van drie jaar geldt. Om de eindzitting te kunnen vaststellen waarop de beëindiging van de regeling wordt behandeld, moet de rechter beschikken over een beredeneerde verklaring van de bewindvoerder dat naar diens mening grond is voor beëindiging van de schuldsaneringsregeling.

Op de eindzitting zal dan de rechtbank zich op basis van het verslag van de bewindvoerder een oordeel moeten vormen over de vraag of de schuldeisers geheel of gedeeltelijk kunnen worden voldaan. Als de rechtbank het verzoek afwijst, bijvoorbeeld omdat een gegronde verwachting bestaat dat er wel aflossingscapaciteit aanwezig is, moet zij alsnog een verificatievergadering vaststellen (artikel 354, vierde lid).

De artikelen 355 en 356 (en in het verlengde daarvan artikel 358) zijn ook van toepassing indien de schuldsaneringsregeling wordt beëindigd op grond van het nieuwe derde lid van artikel 354. Denkbaar is uiteraard dat op de zitting blijkt dat de schuldenaar niet naar behoren meewerkt aan de sanering (de omstandigheden van artikel 350 lid 3, onderdelen c, d of e). Eén van de uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen is de algemene informatieplicht jegens bewindvoerder en rechter-commissaris: zie artikelen 327 jo 105. De schuldsaneringsregeling gaat dan in een faillissement over.

Van belang is dat er bij beëindiging van de schuldsaneringsregeling evenwicht bestaat tussen de inkomsten en uitgaven. Anders zou, ondanks de omzetting van de schulden in natuurlijke verbintenissen, de schuldenaar snel weer in een problematische schuldensituatie terecht komen. De kredietbanken zijn bij uitstek geschikt sanerend op te treden. Indien uit het verslag van de bewindvoerder blijkt dat méér tijd wenselijk is om tot een evenwichtssituatie te komen, moet de rechtbank de toepassing van de regeling kunnen verlengen. De wet voorziet in die mogelijkheid.

#### **Artikel I onderdeel B**

De bepalingen van onderdeel B betreffen wijzigingen van enige verspreide onderdelen in het wetsvoorstel die deels voortvloeien uit de introductie van de vereenvoudigde procedure die hiervoor in onderdeel A is toegelicht.

De hiervoor genoemde commissie heeft op het punt van de postblokkade geadviseerd soortgelijke bepalingen op te nemen als die in de faillissementsregeling (artikel 14 jo 99 Fw). Het negende lid van artikel 287 vormt het equivalent van artikel 14 Fw. In artikel 327 is artikel 99 Fw van overeenkomstige toepassing verklaard. De bewindvoerder zal behoefte hebben aan het instrument van de postblokkade om zijn

wettelijke taken – bewaring en beheer van de boedel – naar behoren te kunnen uitoefenen. Zo moet hij periodiek aan de rechter-commissaris rapporteren omtrent de boedel op basis van informatie die bij voorkeur niet alleen afkomstig is van de schuldenaar zelf. Een postblokkade verkleint de kans dat via de post buiten de bewindvoerder om betalingen aan de schuldenaar plaatsvinden, of dat aanwijzingen van schuldeisers omtrent vermogensbestanddelen de bewindvoerder niet zouden bereiken. De blokkade kan te allen tijde worden opgeheven hetzij op verzoek van de schuldenaar, hetzij op verzoek van de bewindvoerder, hetzij ambtshalve door de rechter-commissaris. Post die niet op de boedel betrekking heeft zal op grond van het in artikel 327 van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 99 Fw door de bewindvoerder direct aan de schuldenaar ter hand moeten worden gesteld.

Voorts is in het bijzonder in artikel 287 een versoepeling van enige termijnen aangebracht.

De wijziging van artikel 320 bewerkstelligt dat het salaris van door de rechter op de voet van artikel 291 eventueel te benoemen deskundigen geen boedelschuld is.

### **Artikel I onderdeel C**

In artikel 48c van de Wet op de Justitie-subsidies is een grondslag neergelegd voor de betalingen door de Raad voor Rechtsbijstand in verband met de voorbereiding van de derde titel van de Faillissementswet. De keuze voor een subsidiegrondslag in de Wet op de Justitie-subsidies in plaats van in de Wet op de Rechtsbijstand wordt ingegeven door de overweging dat de volle nadruk bij de particuliere schuldhulpverlening en schuldsanering niet ligt bij rechtsbijstand, maar veeleer bij sociale c.q. budgetbegeleiding, namelijk het bewerkstelligen van een duurzaam evenwicht tussen inkomsten en uitgaven en de daarvoor vereiste gedragsverandering van de schuldenaar. Bovendien worden in de Wet op de Justitie-subsidies reeds onderwerpen van sterk uiteenlopende aard van een wettelijke grondslag voorzien. De Wet op de Rechtsbijstand kent een geheel eigen regime, dat de gefinancierde rechtsbijstand in organisatorisch en inhoudelijk opzicht regelt, en waarvan het niet wenselijk zou zijn dat dat algemene regime in zijn geheel van toepassing zou zijn op het specifieke onderwerp van de schuldsanering.

De raden zijn binnen het Justitie-veld verantwoordelijk voor de organisatie en de financiering van de verlening van rechtsbijstand aan minderdraagkrachtigen en zijn uit dien hoofde bekend met de financiering van gesubsidieerde instellingen en advocaten. Ook werken de raden bij de uitvoering van de Wet op de rechtsbijstand samen met de rechterlijke organisatie. Het ligt dan ook voor de hand het beheer en de subsidiëring van deze voor Justitie nieuwe taak bij de raden onder te brengen. De raden zullen bij deze taak te maken krijgen met vrijwel alle bestuurslagen die ons land kent. Dat vergt zeker in de eerste jaren een strakke, heldere regie. De invoering van de wet zal daarom vanuit één raad ter hand worden genomen, waarna een geleidelijke spreiding plaats kan vinden. De wet biedt in lid 3 de mogelijkheid om de subsidie slechts aan één raad toe te kennen, lid 4 biedt de mogelijkheid van een specifieke taaktoedeling.

Bij de uitvoering van de wet zal de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVvK) intensief worden betrokken. Uit het overleg met de NVvK is naar voren gekomen dat een aantal taken ter ondersteuning van de afzonderlijke kredietbanken centraal georganiseerd zal moeten worden. Vooralnog gaan de gedachten uit naar de oprichting van een landelijk opererende stichting van waaruit de kredietbanken ondersteund kunnen worden. De wet onderscheidt daarom twee typen subsidie, namelijk enerzijds de bewindvoerssubsidie anderzijds de ondersteunings-subsidie.

Wat betreft de subsidiëring van de bewindvoering zal van de expertise

van de raden gebruik gemaakt kunnen worden. Evenals bij de rechtsbijstand gaat het om een regeling waarbij de kosten in belangrijke mate worden bepaald door het beroep dat op de regeling wordt gedaan. De raden kennen thans zowel budgetsubsidies toe – op basis van een jaarlijkse begroting – als vergoedingen voor geleverde diensten (de toevoeging van advocaten). Naar verwachting zullen beide wijzen van subsidiering ook in dit kader ingezet moeten worden.

Volgens artikel 48d lid 1 wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald wie de subsidie ontvangt en op welke wijze de subsidieontvanger de gelden dient aan te wenden en te verantwoorden.

In lid 2 van artikel 48d is bepaald dat de Raden jaarlijks de werking van de wet evalueren. In lid 3 is daarnaast een bepaling opgenomen die de verplichting voor de betrokken Raden voor Rechtsbijstand in het leven roept om een commissie van advies en bijstand de uitvoering van de wet te laten begeleiden. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek van de Wet op de Rechtsbijstand.

De commissie zal bij voorkeur een breed samengesteld karakter bezitten, bijvoorbeeld met een vertegenwoordiging van de insolventieadvocatuur en de rechterlijke macht, maar ook met een vertegenwoordiging vanuit de gemeentelijke kredietbanken en bijvoorbeeld een wethouder van sociale zaken van een meest betrokken (grote) gemeente. De Raden weten zich op deze manier gesteund door de kennis en ervaring uit de praktijk van de (integrale) schuldhulpverlening. De commissie kan per arrondissement subcommissies instellen. Zo kan er rekening mee worden gehouden dat de aard en omvang van het beroep op de nieuwe regeling per regio kan verschillen. De commissie kan betrokken worden bij de evaluatie van de wet en bij de opleidingsactiviteiten ten behoeve van de bewindvoerders. Het ligt voor de hand dat de commissie tijdig problemen signaleert en kenbaar maakt en dat de Raad een dergelijk signaal benut.

## **Artikel II**

De datum van inwerkingtreding van wetsontwerp 22 969 wordt bepaald in een koninklijk besluit op grond van de invoeringswet. Het streven is erop gericht dat de wetten medio 1998 in werking kunnen treden. De definitieve vaststelling van de datum van inwerkingtreding zal in nauw overleg met in het bijzonder kredietbanken, raden voor rechtsbijstand en rechterlijke macht moeten plaatsvinden.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager