

Vergaderjaar 1997–1998 Nr. 297

22 969¹

Wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen

23 429²

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)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 maart 1 998

Graag zal ik thans ingaan op de vragen en opmerkingen van de leden die in het nader voorlopig verslag aan het woord zijn. Sinds het vaststellen van het nader voorlopig verslag is geruime tijd verstreken. De vragen en opmerkingen in dit verslag alsmede de reacties in dit stadium van vertegenwoordigers van de rechterlijke macht en de advocatuur maakten nader overleg noodzakelijk. Ik heb Uw Kamer hiervan op de hoogte gesteld bij brieven van 17 december 1996 en 24 februari 1997 (EK 1996/97, 22 969, nrs. 133 en 133a). Het overleg heeft geresulteerd in een wetsvoorstel tot wijziging van enige onderdelen van het voorstel van wet tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen (TK 1997/98, 25 672, nrs. 1-2), welk wetsvoorstel op 24 maart 1998 door de Tweede Kamer aangenomen is.

De leden van de commissie vroegen mij allereerst een reactie te geven op de kritiek van mr W. J. M. van Veen op de bij nota van wijzigingen ingevoerde regeling van verhaal op levensverzekeringen. Deze kritiek betreft de volgende zes punten.

1. Van Veen heeft kritiek op de idee dat verzekeringen met een verzorgingskarakter bescherming tegen crediteursverhaal toekomt. Overigens worden hiervoor – anders dan Van Veen opmerkt – geen argumenten ontleend aan de pensioenwetgeving, maar berust deze bescherming op de gedachte dat verhaal op verzekeringsvormen waaraan een verzorgingselement ten grondslag ligt om sociale overwegingen dient te worden beperkt.

Zo ook de toelichting bij het wetsvoorstel houdende vaststelling van titel 7.17 (verzekering) en titel 7.18 (lijfrente) van het nieuwe Burgerlijk Wetboek (TK 1985–1986, 19 529, nr. 3, p. 57). Deze bescherming is vooral van belang voor diegenen – zoals bijvoorbeeld zelfstandigen – die niet door middel van een pensioenverzekering een oudedags- of nabestaandenvoorzieningen opbouwen, en daarvoor derhalve zijn aangewezen op het sluiten van een levensverzekering.

¹ De «vorige stukken inzake dit wetsvoorstel zijn verschenen onder de nrs. 34 t/m 34c, vergaderjaar 1995–1996; de nrs. 133 t/m 133b, vergaderjaar 1996–1997.

² De vorige stukken inzake dit wetsvoorstel zijn verschenen onder de nrs. 35 en 34a t/m 34c, vergaderjaar 1995–1996.

Anders dan Van Veen suggereert worden overigens pensioenen wel degelijk beschermd tegen de uitwinning door schuldeisers om zodoende recht te doen aan de verzorgingsdoelstelling van pensioen. Zie nader P. Clausing, *Levensverzekering, pensioen en crediteuren*, diss. UVA 1976, p. 9 en W. M. A. Kalkman, *Begunstiging bij levensverzekering*, diss. VU 1997, pp. 267–269. In dit verband verdient opmerking dat de Hoge Raad in zijn uitspraak van 30 mei 1997, NJ 1997, 573, met betrekking tot een pensioenrecht op grond van de Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling heeft beslist dat de curator in het faillissement van de deelnemer – gelet diens belang bij instandhouding van de door hem getroffen pensioenvoorziening – daarover niet mag beschikken door dit af te kopen. In het verlengde daarvan ligt het ook voor de hand om levensverzekeringen met eenzelfde verzorgingsdoelstelling eveneens te beschermen, ten einde ook diegenen die geen pensioenrechten opbouwen de mogelijkheid te bieden een voorziening te treffen voor de oudedag en/of voor nabestaanden. Met het criterium «onredelijke benadeling» kan daarbij naar mijn mening op evenwichtige wijze rekening worden gehouden met enerzijds de belangen van de schuldeisers, en anderzijds de belangen van degene ten behoeve van wier verzorging de verzekering is gesloten. Het criterium staat immers toe dat levensverzekeringen die niet of niet geheel nodig zijn ter verzorging van de oude dag of nabestaanden (geheel of gedeeltelijk) uitwinbaar zijn.

2. Van Veen merkt op dat ten onrechte, naast de verzekeringnemer, tevens aan een herroepelijk aangewezen begunstigde de bevoegdheid wordt verleend om zich tegen de uitwinning te verzetten. Aan Van Veen kan worden toegegeven dat bij een herroepelijke aanwijzing van een derde-begunstigde deze een kans, maar geen recht op de uitkering heeft. Indien het evenwel de verzekeringnemer wordt toegestaan zich tegen een uitwinning te verzetten wegens onredelijke benadeling van een derde, is er ook weinig op tegen dat deze derde zélf zich tegen een dergelijke uitwinning kan verzetten. Het mag dan zo zijn dat de derde nog slechts een kans op uitkering heeft, dat laat onverlet dat hij er wel voldoende – beschermenswaardig – belang bij kan hebben dat zijn vooruitzicht op uitkering niet aangetast wordt (vgl. art. 3:303 BW).

3. Van Veen meent voorts dat de regeling leidt tot een onrechtvaardige behandeling van de crediteuren van de verzekeringnemer ten opzichte van die van de begunstigde. Van Veen heeft daarbij de situatie op het oog dat de uitkering opeisbaar wordt voordat herroeping van de aanwijzing is gerealiseerd, bijvoorbeeld omdat de curator of beslaglegger nog in een procedure hieromtrent is gewikkeld. Indien de curator de begunstiging wil wijzigen heeft hij de toestemming van de rechter-commissaris nodig. Tegen de beschikking van de rechter-commissaris is gedurende vijf dagen hoger beroep mogelijk bij de rechtbank (art. 67 Fw). De beslaglegger die de begunstiging wil wijzigen, dient daarvan mededeling te doen aan de geëxecuteerde en kan deze bevoegdheid uitoefenen zodra na de mededeling twee weken zijn verstreken. Binnen die termijn kan aan de president een verbod tot wijziging worden gevraagd. Inderdaad is denkbaar dat binnen deze termijnen het risico zich voltrekt voordat de wijziging van de begunstiging heeft plaatsgevonden. In de gekozen opzet loopt men derhalve het gevaar dat de crediteuren van de verzekeringnemer niet tijdig tot wijziging kunnen overgaan. Hecht men aan de mogelijkheid van rechterlijk ingrijpen tegen onredelijke benadeling, dan is de genoemde consequentie moeilijk te vermijden. Bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel houdende vaststelling van titel 7.17 (verzekering) en titel 7.18 (lijfrente) van het nieuwe Burgerlijk Wetboek zal hieraan nogmaals aandacht worden besteed.

4. Voorts denkt Van Veen dat de regeling tot gevolg heeft dat – anders dan onder het huidige recht – over elke uitwinbare polis zal moeten worden geprocedeerd. Van Veen spitst zijn kritiek toe op de uitwinning van levensverzekeringen in faillissement. Onduidelijk is waarom Van Veen tot deze conclusie komt. Het feit dat de verzekeringnemer en de begunstigde tegen de beschikking van de rechter-commissaris hoger beroep kunnen instellen rechtvaardigt niet de conclusie dat dit dus ook in *alle* gevallen zal gebeuren. Uitgangspunt bij de voorgestelde regeling is dat levensverzekeringen uitwinbaar zijn. Met name indien een dergelijke verzekering noodzakelijk is ter verzorging van degene voor wie deze gesloten is, is uitwinning niet (geheel) mogelijk. Meent de rechter-commissaris evenwel dat uitwinning niet onredelijk benadelend is en geeft hij toestemming voor uitwinning, dan zal de verzekeringnemer of de begunstigde alleen hoger beroep instellen als hij meent goede argumenten te hebben waarom de verzekering noodzakelijk is voor de verzorging van de oude dag of nabestaanden. Ik kan dan ook niet inzien waarom iedere verzekeringnemer of begunstigde telkens blindelings hoger beroep zal instellen.

5. Van Veen meent dat een onbegrijpelijk gevolg van de regeling is dat de crediteuren die verhaal willen nemen op een uitkering krachtens levensverzekering beter af zijn indien de uitkering reeds opeisbaar was vóór beslaglegging of faillissement, dan nadat beslag is gelegd of het faillissement is uitgesproken. Van Veen geeft als voorbeeld de situatie waarin een verzekeringnemer voor zijn faillissement een op zijn naam staande begunstiging wijzigt ten gunste van een derde. De curator kan dan met behulp van de actio Pauliana de uitkering voor de boedel terug winnen. Volgens Van Veen zou het onder de voorgestelde regeling mogelijk zijn om zolang de curator geen toestemming voor wijziging van de begunstiging heeft gegeven, deze te wijzigen ten gunste van de derde. Zou voor de toestemming de verzekering tot uitkering komen, dan zou in zijn visie de curator niets kunnen ondernemen. Dit moet berusten op een misverstand. De voorgestelde regeling sluit een beroep op de actio Pauliana (art. 42 Fw.) geenszins uit. Belangrijker is evenwel dat een wijziging van de begunstiging door de verzekeringnemer na het intreden van het faillissement onbevoegd is geschied. De gefailleerde verzekeringnemer heeft immers de beschikking en beheer over de verzekering verloren (art. 23 Fw.). Een regel van gelijke strekking voor beslag treft men in artikel 475h Rv.

6. Ten slotte meent Van Veen dat door de techniek van de voorgestelde regeling, de gekozen criteria aan de hand waarvan moet worden beoordeeld of en in hoeverre uitwinning is toegestaan en doordat ook verzekeringen die zijn gericht op de opbouw van een kapitaal onder de werking van de regeling zijn gebracht, het niet gewaagd is te concluderen dat de regeling betalingsonwil, chicaneus gedrag en misbruik van de levensverzekering in de hand zal werken. Dit acht hij overigens ook reeds onder het huidige regime het geval. Van Veen roept hierbij in herinnering dat in de toelichting bij afdeling 7.17.3 Ontwerp NBW de mogelijkheden van de individuele beslaglegger te beperkt worden geacht (TK 1985–1986, 19 529, nr. 3, p. 53).

Allereerst zou ik willen opmerken dat de opmerking van Van Veen dat ook het huidige regime chicaneus gedrag en misbruik van levensverzekeringen in de hand werkt niet uit de praktijk blijkt. Navraag bij het Verbond van Verzekeraars heeft mij geleerd dat daarvan geen voorbeelden bekend zijn. Evenmin zijn uit de jurisprudentie voorbeelden bekend. Van Veen preciseert zijn kritiek voor het overige allereerst aldus dat de bescherming die de voorgestelde regeling biedt, niet beperkt is tot

verzekeringen die recht geven op een lijfrente, maar mogelijk ook bescherming biedt aan kapitaalverzekeringen. Inderdaad wordt niet alleen bij verzekeringen die recht geven op een lijfrente aangenomen dat deze een verzorgingskarakter kunnen hebben. Ook aan verzekeringen die niet tot een lijfrente moeten leiden kan een verzorgingskarakter ten grondslag liggen. Men denke bijvoorbeeld aan een gemengde levensverzekering die tot uitkering komt bij het vooroverlijden van de verzekerde en waarbij de uitkering door de nabestaanden kan worden aangewend ter aflossing van één of meer geldleningen. Niet valt evenwel in te zien waarom een dergelijke verzekering in beginsel geen bescherming zou verdienen.

Voorts heeft Van Veen kritiek op het criterium «onredelijke benadeling», omdat daar naar zijn mening vanuit de praktijk geen positieve ervaringen zijn te melden. Hij wijst erop dat in de praktijk op grond van dit criterium uitwinning wordt afgewezen indien het verschil tussen de afkoopwaarde en het bedrag van de verzekerde som significant is. Ik ben het met hem eens dat dit geen argument is om uitwinning af te wijzen. Deze invulling van dit criterium – die berust op een uitspraak van de Hoge Raad uit 1952 (HR 3 oktober 1952, NJ 1953, 577) – is evenwel niet de invulling zoals die in beide nota's van wijziging wordt voorgestaan. Nadrukkelijk wordt erop gewezen dat met dit criterium primair getoetst dient te worden of en in hoeverre het een levensverzekering met verzorgingskarakter betreft, in welk geval uitwinning (gedeeltelijk) niet toegestaan is.

Van Veen's verwijzing naar de toelichting bij afdeling 7.17.3 Ontwerp NBW, waarin opgemerkt wordt dat de mogelijkheden van de individuele beslaglegger te beperkt zijn, doet suggereren dat de mogelijkheden voor de beslaglegger in de voorgestelde regeling beperkter zijn dan de mogelijkheden zoals voorgesteld in titel 7. 17. Het tegendeel is echter het geval. Ik noem de volgende twee verschillen. Ten eerste: in titel 7.17 zijn slechts verzekeringen die afkoopbaar zijn uitwinbaar. Dit betekent dat bijvoorbeeld niet uitwinbaar zijn tijdelijke overlijdensrisicoverzekeringen of verzekeringen die uitsluitend uitkeren bij in leven zijn op de einddatum. In de voorgestelde regeling zijn deze verzekeringen weliswaar niet tussentijds uitwinbaar, maar zijn de uitkeringen uit deze verzekeringen voor uitwinning vatbaar te maken door begunstigingswijziging. Ten tweede: in titel 7.17 zijn verzekeringen die afkoopbaar zijn slechts uitwinbaar tot de afkoopwaarde. De curator/bewindvoerder/beslaglegger die evenwel voorziet dat de verzekering spoedig tot uitkering zal komen, kan door begunstigingswijziging de gehele uitkering uitwinbaar maken. De leden van de commissie vroegen voorts waarom in geval van faillissement/schuldsanering/beslag op spaargelden, die zich bevinden onder een levensverzekerder, anders worden behandeld dan spaargelden die zich bevinden onder de schuldenaar zelf of bij een spaarbank. Laat ik voorop stellen dat dit verschil in behandeling zich alleen voordoet bij die verzekeringsvormen waaraan een verzorgingselement ten grondslag ligt. Is dit niet het geval dan is een verzekering evenals een banktegoed uitwinbaar.

Wil een verzekering evenwel als nabestaanden-, of oudedagsvoorziening kunnen blijven voldoen, dan dient de continuïteit daarvan voorop te staan. Om die reden wordt ook voor het sluiten van een levensverzekering gekozen, boven het opsparen van vermogen via een bancaire spaarrekening. Dit ook omdat daarmee het risico van het overlijden of het in leven zijn op een bepaalde datum van de verzekerde wordt gedekt. Dit alles verklaart het door de commissie genoemde verschil in behandeling.

Ondanks de antwoorden naar aanleiding van de vragen in het voorlopig verslag bleven de leden van de VVD-fractie bevreesd voor een toename van de werkdruk op de gerechten, in het bijzonder op de administratieve ondersteuning. Op twee manieren is rekening gehouden met een mogelijke toename van de werkdruk voor de rechterlijke macht. Ten eerste

is ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel getracht de belasting van de rechterlijke macht substantieel te verminderen door de introductie van een vereenvoudigde afwikkeling in gevallen waarin geen uitkering uit de boedel te verwachten is. De verwachting bestaat dat het merendeel van de gevallen deze vereenvoudigde procedure zullen volgen. Deze vereenvoudiging houdt onder meer in dat in die gevallen de verificatievergadering komt te vervallen. Ten tweede is rekening gehouden met een ruimer beroep op de rechterlijke macht door op jaarbasis een bedrag van f 8 miljoen op de Justitiebegroting te reserveren in verband met de invoering van het wetsvoorstel schuldsanering.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of actuele informatie beschikbaar is over *a.* het aantal gevallen waarin een verzoek wordt gedaan aan een gemeentelijke kredietinstelling om hulp te verlenen bij het treffen van een minnelijke schuldregeling en *b.* over de wijze waarop gereageerd wordt op een dergelijk verzoek. Een overzicht is beschikbaar in het rapport van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVvK) getiteld «schuldsregelingen 1992-1995», gedateerd augustus 1996, alsmede de aanvulling daarop voor het jaar 1996. Uit deze rapporten blijkt dat het aantal verzoeken om een schuldregeling over de jaren 1992, 1993 en 1994 een geleidelijk stijgende tendens vertoonde, doch in 1995 ineens licht daalde: respectievelijk 19 371 gevallen in 1992, 23 635 in 1993, 27 936 in 1994 en 27 293 in 1995. In 1996 ging het om 28 625 gevallen. De stijging van 1993 ten opzichte van 1992 bedraagt derhalve 4282 gevallen (een percentage van 22%), en de stijging van 1994 ten opzichte van 1993 4301 gevallen (=18%). De NVvK verklaart in het rapport de lichte daling over 1995 ten opzichte van 1994 (- 643 gevallen respectievelijk -2,3%) uit de betere voorlichting van de kredietbanken over hun schuldregelende werkzaamheden, welke plaatsvinden op basis van de gedragscode schuldregeling 1984. De toename van 1332 gevallen in 1996 ten opzichte van 1995 is een toename van 4,9%. Voor 1997 is door de NVvK een toename in dezelfde orde van grootte verwacht, zodat vooruitlopend op een definitieve inventarisatie het totale aantal verzoeken over 1997 tegen de 30 000 gevallen zal belopen. Blijkens het rapport loopt de wijze waarop door de kredietbanken wordt gereageerd op een verzoek om hulp bij het treffen van een minnelijke regeling uiteen al naar gelang de bijzondere omstandigheden van het verzoek, zoals de persoonlijke houding (waaronder de moraliteit) van de verzoeker, de mate van medewerking van de schuldeisers en de aflossingscapaciteit van de verzoeker. De leden van de CDA-fractie verzochten voorts om (voorlopige) cijfers omtrent de experimenten op het terrein van lokale meldpunten, die door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden gesubsidieerd. Op dit moment zijn die gegevens nog niet beschikbaar. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in 1995, 1996 en 1997 verschillende experimenten gesubsidieerd op het gebied van de schuldhulpverlening. Drie van deze experimenten betreffen het opzetten van een lokaal of regionaal meldpunt, dat bedoeld is als een tussenschakel tussen de verschillende organisaties die zich bezighouden met schuldhulpverlening, zoals sociale diensten, kredietbanken en het maatschappelijk werk. De verschillende experimenten zijn inmiddels deels afgerond, deels worden ze binnenkort afgerond. Om nader inzicht te krijgen in de resultaten van de experimenten heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onlangs het onderzoeksbureau regioplan benaderd om de experimenten te evalueren. De resultaten van deze evaluatie zullen naar verwachting in april 1998 aan het parlement worden aangeboden.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich verder af of het de bedoeling is dat de wet pas in werking treedt nadat de noodzakelijke aanpassingen aan het geautomatiseerde systeem CIVIEL zijn uitgevoerd, zoals verzocht in de brief van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) van

27 februari 1996. Die aanpassingen van de automatisering zijn grotendeels reeds geschied in samenwerking met de Centrale Systeembeheer Organisatie (CSO), zodat de datum van inwerkingtreding van de wet zoals die thans wordt nagestreefd – namelijk eind 1998 – daardoor zeker niet zal worden opgehouden. Aan de meest recente aanpassingen – welke verband houden met de komst van de vereenvoudigde procedure – wordt momenteel in overleg met CSO de laatste hand gelegd. Overigens is in een ambtelijke stuurgroep geconstateerd dat een verregaande automatisering in verband met het wetsvoorstel niet alleen bij de rechterlijke macht noodzakelijk is. Ook bij de gemeentelijke kredietbanken en de raden voor rechtsbijstand is een dergelijk proces – waarbij de onderlinge afstemming van de systemen bijzondere aandacht geniet – inmiddels in volle gang.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een reactie op de brief van de rechterscommissaris in faillissement (Recofa) van 13 februari 1996. De in deze brief verwoorde bezwaren zijn aanleiding geweest om samen met onder andere de Vereniging van Insolventie-advocaten (Insolad) een commissie in het leven te roepen ter nadere analyse van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Het resultaat van dit overleg in eigen kring is neergelegd in een rapport dat aan mij is aangeboden op 18 december 1996. Aan de hand van dit rapport is vervolgens uitvoerig overleg gevoerd over een mogelijke aanpassing van de procedure, hetgeen heeft geresulteerd in de wijzigingsvoorstellen zoals die zijn neergelegd in wetsvoorstel 25 672. Bij de voorbereiding van het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn overigens zowel de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak als de Nederlandse Orde van Advocaten tevoren geconsulteerd. In dat vroege stadium zijn niet de bezwaren gerezen die later – toen het wetsontwerp inmiddels was aanvaard door de Tweede Kamer – aanleiding waren voor het hernieuwde overleg over het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vroegen mij om inlichtingen omtrent het onderzoek dat door de Economische Controle Dienst (ECD) wordt uitgevoerd naar malafide stichtingen, die zich bezig houden met de schuldsanering van natuurlijke personen, en daarbij vooral hun eigen belang op het oog zouden hebben. Teneinde de malafide personen en instanties te bestrijden is door de ECD een team ingesteld van acht personen dat onder andere als taak heeft toezicht uit te oefenen op een correcte toepassing van de Wet op het Consumentenkrediet (WCK). Prioriteit heeft hierbij het bestrijden van malafide schuldbemiddelaars. Door de rechercheurs van de ECD worden regelmatig processen-verbaal opgemaakt, die vervolgens aan het openbaar ministerie ter afhandeling worden overgedragen. Hierbij merk ik op dat veelal naast een proces-verbaal wegens overtreding van de WCK ook op grond van andere wetten proces-verbaal wordt opgemaakt, bijvoorbeeld wegens fraude of wegens overtreding van artikel 82 van de Wet Toezicht Kredietwezen (het aantrekken van direct opvraagbare gelden).

De Tweede Kamer zal binnenkort overigens afzonderlijk worden geïnformeerd over het herhalingsonderzoek omtrent crimineel gebruik van stichtingen dat wordt uitgevoerd door de divisie CRI in samenwerking met onder meer de FIOD en de ECD en dat onder mijn verantwoordelijkheid plaatsvindt. Dit onderzoek is algemener van aard en gaat dus niet uitsluitend over malafide schuldhulpverleners. Op de uitkomsten van dit onderzoek wil ik thans niet vooruitlopen.

Tenslotte vroegen de leden van de CDA-fractie of zich wellicht europees-rechtelijke belemmeringen voordoen in relatie tot dit wetsvoorstel. Het EU-Verdrag betreffende Insolventieprocedures van 25 september 1995 springt hierbij het meest in het oog.

Het verdrag is geen belemmering voor het voorstel van wet. Het systeem van het verdrag in dit verband is als volgt. Artikel 1 lid 1 bevat vier voorwaarden waaraan een insolventieprocedure moet voldoen om onder de werkingssfeer van het verdrag te kunnen vallen. De procedure moet a)

«collectief» zijn, dat wil zeggen dat alle schuldeisers hun vordering uitsluitend in de procedure en niet daarbuiten kunnen indienen aangezien individuele executie onmogelijk is, b) op de insolventie van de schuldenaar berusten, c) ertoe leiden dat de schuldenaar het beheer over zijn vermogen geheel of gedeeltelijk verliest en d) behelzen dat een curator of bewindvoerder wordt benoemd. Wanneer een procedure aan deze vereisten voldoet valt zij niet reeds daardoor automatisch onder het verdrag; daarvoor is nodig dat de betreffende verdragsluitende staat de procedure heeft geplaatst op ten minste één van de twee lijsten, vermeld in de bijlagen van het verdrag.

Tijdens de onderhandelingen over het verdrag is overeengekomen dat de verdragsluitende staten slechts die procedures opnemen die geregeld worden in wetten die reeds in werking zijn getreden. Nederland heeft informeel wel aangekondigd te zijner tijd, wanneer het wetsvoorstel zou worden aanvaard en tot wet zou worden verheven, de schuldsaneringsregeling in ten minste één van de twee lijsten op te nemen. Artikel 54 geeft daarvoor een procedure: de betrokken staat dient bij de depositaris van het verdrag, de Secretaris-Generaal van de Raad van de Europese Unie, een verklaring in dat hij een wijziging in een bijlage wenst aan te brengen. De depositaris stelt de ondertekenende staten en de verdragsluitende staten in kennis van de inhoud van de verklaring. Wanneer na drie maanden geen van de staten bezwaren heeft geuit, geldt de verlangde wijziging als aangenomen. Als een staat wel bezwaar maakt kan het verschil van mening in een herzieningsconferentie worden opgelost. Gelet op het feit dat de schuldsaneringsregeling voldoet aan de vier vereisten van artikel 1 lid 1 van het verdrag is het niet aannemelijk dat de aanvulling van de bijlagen met deze regeling op bezwaren zal stuiten. Op 23 november 1995 is het verdrag voor ondertekening opengesteld. Tot op heden heeft het Verenigd Koninkrijk nog niet ondertekend. Andere regelgeving van de Europese Unie bevat evenmin belemmeringen voor de voorgestelde schuldsaneringsregeling.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of inmiddels een oplossing is gevonden voor de problemen in de praktische uitvoering van het wetsvoorstel, die zijn gesignaleerd door de Werkgroep Faillissementen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Het gaat hier om de brief gedateerd 13 februari 1996, die onderwerp is van de hierboven beantwoorde vraag van de leden van de CDA-fractie en die mede aanleiding is geweest tot de wijziging van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de fractie van D66 hadden via de radio vernomen dat het aantal schuldregelingen door de kredietbanken afneemt doordat de uitkeringsruimte inkrimpt. Zij stelden de vraag of de grootste groep natuurlijke personen waarvoor dit wetsvoorstel is bedoeld zich door die krupper wordende uitkeringsruimte niet evenzeer geconfronteerd zal zien met de onmogelijkheid om tot een sanering te komen. Die veronderstelling zou in mijn ogen te weinig recht doen aan de nieuwe regeling. Uit het eerdergenoemde NVvK-rapport blijkt weliswaar dat de kredietbanken worden geconfronteerd met een substantieel aantal niet te realiseren schuldregelingen. Zo konden in 1995 in totaal 13 919 verzoeken om een schuldregeling niet worden gehonoreerd; een percentage van 51%. De verwachting bestaat echter dat dit percentage van niet te realiseren schuldregelingen door de invoering van dit wetsvoorstel kan worden teruggedrongen. De bewindvoerder in het kader van de schuldsaneringsregeling heeft immers niet alleen tot taak om aan de hand van de bestaande inkomsten te trachten tot een sanering te komen, maar vooral ook het bestaande uitgavenpatroon te analyseren en te trachten dat bij te stellen. De hoogte van een uitkering (en dus ook het geringer worden van de bestaande aflossingscapaciteit) is slechts een van de vele factoren die het slagen van een sanering bepaalt. Andere factoren zijn de mate van

medewerking van de schuldeisers, de mate van medewerking van de verzoeker, de mate waarin het uitgavenpatroon van de verzoeker kan worden bijgesteld en de mate van moraliteit van de verzoeker.

Wat dit laatste punt betreft wil ik graag nog eens uitdrukkelijk de suggestie bestrijden dat van de schuldsaneringsregeling op eenvoudige wijze misbruik zou kunnen worden gemaakt. De regeling kent met het oog op de belangen van de schuldeisers op een viertal momenten een toets teneinde te voorkomen dat een schuldenaar ten onrechte van de regeling gebruik maakt. Deze vier mogelijkheden van beëindiging wegens kwade trouw kunnen bovendien op initiatief van meerdere betrokkenen worden genomen.

Daarnaast heeft de novelle het mogelijk gemaakt dat met behulp van een postblokkade aan de bewindvoerder een middel in handen wordt gegeven om de kans op misbruik verder te verkleinen. In chronologische procedurele volgorde gaat het om de volgende vier gevallen.

Ten eerste kan de rechter op het moment dat de schuldenaar de regeling aanvraagt het verzoek op grond van artikel 288 Fw afwijzen indien aannemelijk is dat de schuldenaar ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van schulden niet te goeder trouw is geweest. Men kan hierbij onder andere denken aan chicaneuze constructies om onder schulden uit te komen, aan het doorgaan met schulden maken tegen beter weten in, aan het geval dat de schuld voortvloeit uit een contractuele of buitencontractuele schadevergoedingsplicht, of bijvoorbeeld aan het geval dat alimentatietermijnen op grond van onwil onbetaald blijven. Indien de rechter op het moment van aanvraag van de regeling van oordeel is dat hij over onvoldoende gegevens beschikt om een afgewogen beslissing over de weigeringsgronden te nemen, kan hij de regeling op de voet van artikel 287 Fw voorlopig van toepassing verklaren om de bewindvoerder de gelegenheid te geven de zaak verder te onderzoeken en om de rechtbank de gelegenheid te geven schuldeisers te horen.

Ten tweede is denkbaar dat een schuldenaar tot de regeling wordt toegelaten, maar dat op een later moment wordt ontdekt dat de schuldenaar niet te goeder trouw is.

Dan biedt artikel 350 lid 3 Fw de mogelijkheid om tot een tussentijdse beëindiging van de regeling te komen. De schuldenaar raakt aldus van rechtswege in staat van faillissement. De rechter kan de toepassing van de regeling beëindigen hetzij indien de schuldenaar een of meer van zijn uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen niet naar behoren nakomt (onderdeel c), hetzij indien de schuldenaar tracht zijn schuldeisers te benadelen (onderdeel e). Deze laatste bepaling is met opzet ruim geformuleerd om de rechter de nodige beoordelingsvrijheid te geven. Ook als de schuldenaar voorafgaand aan de toepassing van de regeling handelingen heeft verricht die erop gericht waren zijn schuldeisers te benadelen, dan levert het verzwijgen daarvan (aan bewindvoerder en/of rechter en/of schuldeisers) tijdens de regeling misbruik op. Hetzelfde geldt indien de schuldenaar voorafgaand aan de toepassing van de regeling informatie achterhoudt (bijvoorbeeld het niet vermelden van fraudeschulden of het in het kader van de aflossingscapaciteit niet vermelden van een vordering op een derde) welke ontbrekende gegevens leiden tot een onterechte toegang tot de regeling. De memorie van toelichting heeft de toepasselijkheid van de beide beëindigingsgronden in artikel 350 lid 3 onderdelen c en e Fw niet beperkt tot misbruik dat zich tijdens de regeling voordoet. De omstandigheid dat ter gelegenheid van de beoordeling van het inleidende verzoekschrift de kwade trouw van de schuldenaar over het hoofd is gezien, betekent dus niet dat de rechter en de bewindvoerder als het ware een fatale kans zouden hebben gemist, en dat, indien in een later stadium wel misbruik aan het licht komt, de rechter niet de vrijheid zou hebben om de regeling al dan niet op initiatief van de bewindvoerder direct tussentijds te beëindigen.

Ten derde wordt ook in het kader van de beëindigingszitting op grond van

artikel 354 Fw de goede trouw van de schuldenaar nog eens beoordeeld. Ten vierde kan de rechter zelfs na afloop van de schuldsaneringsregeling op zijn oordeel terugkomen bij gebleken misbruik. De rechter kan namelijk beslissen dat de vorderingsrechten wederom afdwingbaar worden als blijkt dat de schuldenaar niet te goeder trouw is geweest. In artikel 358a Fw is hiervoor een voorziening getroffen. Iedere belanghebbende kan binnen de gebruikelijke verjaringstermijn een daartoe strekkend verzoek aan de rechtbank richten.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager