

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. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 12 december 1997

#### **Algemeen**

Met belangstelling nam ik kennis van de beschouwingen en vragen van de leden van de fracties die in het verslag aan het woord zijn. De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid merkten op dat zij al twee jaar node hebben gewacht op de afhandeling van deze wet en dat de trage beantwoording van de in de Eerste Kamer gestelde vragen hen zeer heeft teleurgesteld. Deze leden moet worden toegegeven dat na het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie van 16 april 1996 (kamerstukken I, 1995/96, 22 969 en 23 429, nr. 34c) geruime tijd is verstreken voordat het onderhavige wetsvoorstel kon worden ingediend. Het verslag gaf mij aanleiding in overleg te treden met de rechterlijke macht, advocatuur en gemeentelijke kredietbanken. Ik heb de Kamer van dit overleg bij brieven van 24 februari en 9 april 1997 op de hoogte gesteld (kamerstukken I, 22 969, nrs. 133a en 133b). Het overleg heeft uiteindelijk tot overeenstemming geleid en op basis van deze overeenstemming is het onderhavige wetsvoorstel voorbereid. Inmiddels zijn ook de nodige stappen gezet om de uitvoering van de regeling voor te bereiden. Op de uitvoeringstechnische aspecten van de regeling en de voorbereidende werkzaamheden die thans worden verricht, zal ik hieronder nog terugkomen. De tijd sinds het verslag van de Eerste Kamer is derhalve niet onbenut gebleven. Het verslag van de Eerste Kamer over wetsvoorstel 22 969 zal voorts onmiddellijk na aanvaarding van dit wetsvoorstel beantwoord kunnen worden.

Het verheugt mij dat de leden van de PvdA-fractie zich in hoofdlijnen kunnen vinden in de voorgestelde wijzigingen en dat zij bereid zijn al het mogelijke te doen om een spoedige afhandeling van deze novelle te bevorderen.

Deze leden menen dat het een goede zaak is dat de (gemeentelijke) kredietbanken die ervaring hebben met minnelijke schuldsaneringsregelingen in het wetsvoorstel zijn aangewezen als organisatie die de rol van bewindvoerder op zich nemen in schuldsaneringen met weinig aflossingscapaciteit. Ik heb op dit punt inderdaad willen aansluiten bij de bestaande initiatieven voor een integrale schuldhulpverlening. Ik acht het van belang dat op gemeentelijk of arrondissementsniveau tussen alle betrokken partijen afspraken worden gemaakt voor effectieve schuldhulp.

Kredietbanken kunnen een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming van dergelijke afspraken en bij de vervulling van de bewindvoerderstaak. Ik wil hieraan toevoegen, gelet ook op de opmerkingen van de andere fracties, dat het wetsvoorstel niet inhoudt dat de kredietbanken bij uitsluiting van anderen tot bewindvoerder kunnen worden benoemd. Zoals ook in wetsvoorstel 22 969 was bepaald, benoemt de rechtbank de bewindvoerder. De wet beperkt de rechter niet in zijn keuze. Voor een verantwoorde uitvoering van de bewindvoerderstaak is het nodig dat de te benoemen bewindvoerder over de vereiste deskundigheid op dit terrein beschikt en er voldoende landelijke spreiding is van personen of instellingen die als bewindvoerder kunnen optreden. Dat pleit voor de inschakeling van kredietbanken uiteraard voor zover zij aan bepaalde voorwaarden kunnen voldoen.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze en door wie er controle/toezicht zal plaatsvinden op de werk- en handelwijze van de bewindvoerders/medewerkers van de kredietbanken.

Het toezicht op de bewindvoerder wordt in de eerste plaats uitgeoefend door de in de desbetreffende schuldsaneringsregeling benoemde rechter-commissaris. Mij staat voor ogen dat medewerkers van gemeentelijke kredietbanken in persoon als bewindvoerder worden benoemd en dat slechts medewerkers voor een dergelijke benoeming in aanmerking komen die met succes de opleiding tot bewindvoerder hebben afgerond. Evenals thans bij faillissementen te doen gebruikelijk is, is de gedachte dat de rechtbank – in goed overleg met de raad voor rechtsbijstand – een register van deze medewerkers zal aanleggen. Daarnaast ligt het voor de hand dat de raad voor rechtsbijstand aan de financiering van bewindvoerders voorwaarden zal verbinden gericht op een goede kwaliteitsborging. Ten behoeve van medewerkers van kredietbanken is thans bij de stichting opleidingen sociaal recht te Utrecht – in nauwe samenspraak met leden van de rechterlijke macht – een opleiding in ontwikkeling. Deze opleiding staat tevens open voor medewerkers van andere potentiële bewindvoerders (bijvoorbeeld van bureaus voor rechtshulp en particuliere schuldhulpverleningsbureaus).

De inschrijving op het «tableau» (beter is te spreken van register) van de rechtbank, heeft ten doel de rechtbank een overzicht te verschaffen van potentiële bewindvoerders met de nodige deskundigheid.

Deze leden vroegen een reactie op opmerkingen als zou bij de behandeling van schuldsaneringssituaties in relatie tot de bankfunctie er onvoldoende sprake zijn van functiescheiding. Het gaat hier om de vraag of er sprake is van onverenigbare tegenstrijdige belangen als een crediteur tevens bewindvoerder is. Naar mijn mening ligt het niet voor de hand dat de rechtbank (een medewerker van) een instelling tot bewindvoerder benoemt als deze tevens schuldeiser is of voor een schuldeiser optreedt.

De vergoeding uit de boedel van f 50,- per maand voor de bewindvoerder, waar deze leden naar vragen, geldt voor de advocaat, of enige andere persoon, die door de rechtbank tot bewindvoerder is benoemd. Het geldt dus niet indien buiten de toepassing van de schuldsaneringsregeling een minnelijke regeling tot stand wordt gebracht.

Deze leden vroegen welke de betrokkenheid is van particuliere organisaties die zich op commerciële basis bezighouden met schuldhulpverlening of schuldbemiddeling met de in de wet vastgelegde procedure. Deze leden merkten op zich grote zorgen te maken over commercieel werkende schuldhulpverleningsorganisaties die zich als bewindvoerder aanbieden. Zij vroegen welke vormen van toezicht of controle bestaan op deze organisaties en hun werkwijze.

De wettelijke schuldsaneringsregeling kan eerst worden toegepast indien geen minnelijke regeling tot stand kan worden gebracht. Hulpverleningsorganisaties, maar bijvoorbeeld ook kerken, kunnen goede diensten bewijzen bij het oplossen van problematische schuldsituaties. Hetzelfde

geldt voor die commerciële organisaties die op dit terrein expertise kunnen aanbieden. Indien het niet lukt om een oplossing te vinden en de schuldsaneringsregeling wordt uitgesproken zal de rechter onder ogen moeten zien of (een medewerker van) een dergelijke organisatie die in het minnelijke traject actief is geweest, voor benoeming tot bewindvoerder in aanmerking komt. De rechter zal dan wel het vertrouwen moeten hebben dat de bewindvoerder op zijn taak berekend is. Voor zover het betreft commerciële organisaties zullen zij vallen onder het regime van de Wet op het consumentenkrediet. Daarnaast zal de bewindvoerder onder toezicht staan van de rechter-commissaris. Ter uitvoering van het nieuwe hoofdstuk 4B van de Wet Justitie-subsidies kunnen voorwaarden worden gesteld aan de verstrekking van subsidie ten behoeve van het optreden als bewindvoerder. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ook regels worden gesteld omtrent de personen en instellingen waaraan deze subsidies worden verstrekt. Het is niet mijn bedoeling om commerciële organisaties op voorhand van subsidiëring uit te sluiten. Wel zullen voorwaarden aan deze subsidiëring moeten worden gesteld opdat vertrouwen kan worden gesteld in de kwaliteit van de bewindvoerders en recht wordt gedaan aan de gedachte dat integrale schuldhulpverlening tot stand wordt gebracht. Ter voorbereiding van de invoering van de wet is inmiddels een commissie van advies met vertegenwoordigers van onder meer gemeentelijke kredietbanken, woningcorporaties, advocatuur, raden voor rechtsbijstand, schuldeisers en rechterlijke macht ingesteld. Voor een slagvaardige organisatie en het creëren van breed draagvlak is het van belang dat de organisaties als kredietbanken, de gemeenten, de rechterlijke macht, de advocatuur en de raden voor rechtsbijstand, in een zo vroeg mogelijk stadium bij de opzet van concrete uitvoering van de regeling worden betrokken. Mede met het oog hierop is bij de raad voor rechtsbijstand 's-Hertogenbosch een projectbureau implementatie wet schuldsanering natuurlijke personen in het leven geroepen. Door het projectbureau worden initiatieven ontwikkeld om te komen tot een efficiënte en effectieve uitvoering van de regeling. Daarbij worden onder meer de mogelijkheden van geautomatiseerde uitwisseling van berichten tussen de verschillende uitvoerders van het proces van wettelijke schuldsanering onderzocht.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts naar de voortgang van het in een brief van 13 maart 1997 van Minister Melkert aan de Tweede Kamer aangekondigde overleg over het toelaten van particuliere (commerciële) schuldhulpverlening dan wel schuldbemiddeling. Ik kan hierover melden dat de Staatssecretaris van Economische Zaken een algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 48 van de Wet op het consumentenkrediet in voorbereiding heeft. In deze a.m.v.b. zullen onder voorwaarden natuurlijke personen en rechtspersonen worden vrijgesteld van het verbod op schuldbemiddeling tegen betaling dat in artikel 47, eerste lid, van de Wet op het Consumentenkrediet is vervat. Deze vrijstelling geldt indien men zich bij de Minister van Economische Zaken heeft laten registreren als schuldbemiddelaar in de zin van artikel 48, eerste lid, onder d, van de WCK en indien men zich bij het verrichten van de schuldbemiddeling houdt aan een aantal voorschriften, zoals het binnen zekere grenzen blijven van de bemiddelingskosten.

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie steun geven aan deze novelle. Het is waar dat een motie van de heer Biesheuvel aan de wieg gestaan heeft van het wetsvoorstel schuldsanering natuurlijke personen. Mijnerzijds wil ik nog eens toezeggen dat ik mij er voor zal inzetten dat de wet spoedig het Staatsblad zal bereiken.

Met deze leden acht ik het van belang dat de invoering van de regeling zorgvuldig wordt begeleid en dat de schuldhulppraktijk samen met het nieuwe instrument van de wettelijke schuldhulpverlening geëvalueerd wordt. Ik heb daartoe de nodige stappen gezet.

Met belangstelling nam ik kennis van de beschouwingen en vragen van de leden van de VVD-fractie. Zij stelden dat deze novelle meer dan een technische wijziging is en dat het voorstel zelfs vrij fundamenteel is. Zij waren bevreesd dat op deze wijze sluipenderwijs belangrijke veranderingen van wetsvoorstellen die de Tweede Kamer reeds gepasseerd zijn, kunnen worden aangebracht zonder dat het oorspronkelijke wetsvoorstel van kracht is. Zij vroegen uitvoerig in te gaan op de vraag waarom niet het oorspronkelijke wetsvoorstel is ingetrokken en een nieuw voorstel is ingediend maar uitsluitend wordt volstaan met een novelle.

Met deze leden meen ik dat een novelle niet het aangewezen instrument is indien daarbij een geheel andere koers wordt ingeslagen dan in een nog aanhangig wetsvoorstel. In zo'n situatie ligt het meer voor de hand het aanhangige voorstel in te trekken en een nieuw voorstel voor te bereiden. Een dergelijke koerswijziging doet zich evenwel niet voor. Het bleek mogelijk met een beperkt aantal aanpassingen tegemoet te komen aan enige bezwaren van vooral rechterlijke macht en advocatuur. Die bezwaren betroffen niet zozeer de regeling zelf, maar vooral de uitvoeringsaspecten ervan. Ik meen dat door de voorgestelde aanpassingen de praktische uitvoerbaarheid van de regeling belangrijk verbeterd is. De regeling van de wettelijke schuldsanering is daarbij grotendeels ongewijzigd gebleven. Dat betekent ook dat de parlementaire geschiedenis van wetsvoorstel 22 969, dat in de Tweede Kamer een uitgebreide behandeling heeft gekregen, haar waarde volledig houdt, tot steun ook van de praktijk.

Deze leden leidden uit de novelle af dat het wetsvoorstel beoogt het bewindvoederschap bij uitsluiting op te dragen aan gemeentelijke kredietbanken. Een dergelijke monopoliepositie is – zoals gezegd – niet beoogd. Dat zou ook ongewenst zijn, zoals deze leden al opmerken, met het oog op de mogelijkheid dat een dergelijke bank voor de schuldeisers optreedt of zelf schuldeiser is.

De leden van de VVD vragen in hoeverre een en ander zich verhoudt met het rapport «Markt en Overheid» van de commissie Cohen.

In het rapport van de commissie Cohen wordt ingegaan op (overheids)-organisaties die opereren op de markt. Als hoofdregel wordt gehanteerd dat deze organisaties in beginsel niet als marktpartij opereren. Daarbij wordt onder andere een uitzondering gemaakt voor marktactiviteiten die verbonden zijn met een publieke taakvervulling. In het onderhavige geval gaat het er om de schuldsanering aan te laten sluiten bij een integraal armoedebeleid. De schuldsaneringsregeling zal een nuttig instrument moeten worden in het kader van op gemeentelijk niveau te ontwikkelen schuldhulpverlening. Dat past ook in het voorstel van de commissie Boorsma in het rapport «Schulden: naar» dat de gemeenten daadwerkelijk een integraal schuldenbeleid voeren. De betrokkenheid van gemeenten en gemeentelijke kredietbanken past derhalve goed in de aanbevelingen van de commissie Boorsma.

Deze leden vroegen of er thans particuliere instanties zijn die zich met integrale schuldsanering bezighouden en wat voor deze mensen (organisaties) de consequenties zijn.

Er zijn inderdaad particuliere organisaties die zich met (integrale) schuldsanering bezighouden. Dergelijke organisaties zijn noch van het minnelijke traject, noch van het wettelijke traject op voorhand uitgesloten.

Het doet mij genoegen dat de leden van de fractie van D66 kunnen instemmen met het voorstel om in gevallen waarin sprake is van een te geringe aflossingscapaciteit gebruik te maken van een vereenvoudigde procedure tot wettelijke schuldsanering. Wel vroegen deze leden, onder verwijzing naar het rapport «Markt en Overheid» van de commissie Cohen, of het voor de hand ligt om het bewindvoederschap aan de gemeentelijke kredietbanken op te dragen, terwijl bij deze instellingen de deskundigheid en expertise op dit terrein vooralsnog ontbreken. Zij

vroegen of hier een monopoliepositie voor de GKB's wordt gecreëerd; er zijn immers partijen die bewezen hebben de schuldhulpverlening en het bewindvoederschap goed te kunnen uitoefenen, zoals bedrijven op het gebied van particuliere schuldhulpverlening, gerechtsdeurwaarders en de advocatuur. Zij vroegen of overleg heeft plaatsgevonden met andere potentiële aanbieders in de markt. Deze leden zijn wel van mening dat voorkomen moet worden dat de schuldhulpverlening in handen valt van malafide schuldhulpverlening. Zij menen dat daartoe in overleg met de ministeries van Economische Zaken, van Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kwaliteitscriteria kunnen worden geformuleerd. Ik kan mij in de benadering van deze leden goed vinden. Voor de vervulling van het bewindvoederschap wordt geen monopoliepositie voor de gemeentelijke kredietbanken geschapen. Wel biedt de intensieve betrokkenheid van kredietbanken bij de uitvoering van de regeling grote voordelen. Er is een landelijke spreiding van deze organisaties, de banken hebben expertise op het terrein van schuldbemiddeling en -verlening, de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet heeft een code geformuleerd voor schuldhulpverlening en is ook in vele gemeenten nauw betrokken bij de ontwikkeling van integrale schuldhulpverlening. Vaststaat dat niet iedere kredietbank over de vereiste expertise en het vereiste apparaat beschikt om in aanmerking te komen voor de haar toegedachte taak. Ik ben thans bezig een 20-tal banken te selecteren die bij de uitvoering van de wettelijke regeling betrokken kunnen worden. In dat kader heeft het projectbureau opleidings- en informatiseringseisen geformuleerd waaraan de deelnemers moeten voldoen. De wettelijke schuldsaneringsregeling is immers nieuw, zodat het van belang is dat degenen die de bewindvoerderstaak zouden kunnen vervullen zich tijdig daarop moeten voorbereiden. Andere organisaties zijn niet uitgesloten van deze activiteiten en zij zijn ook vertegenwoordigd in de adviesgroep die de invoering voorbereidt. Er is op het terrein van particuliere schuldhulpverlening geen branche-organisatie die gesprekspartner kan zijn, maar op gemeentelijk niveau – in het kader van een integrale aanpak van de schuldenproblematiek – kunnen uiteraard met betrouwbare organisaties afspraken worden gemaakt over betrokkenheid bij de uitvoering van de wet. Voor wat betreft het toezicht op particuliere organisaties kent de Wet op het consumentenkrediet een kader. Het repressieve toezicht op de naleving is geregeld in Hoofdstuk VIII van de WCK en behelst de controle door de ECD (artikel 57) en/of door aangewezen accountants (artikel 62). Het preventieve toezicht geschiedt in het kader van de door de Minister van Economische Zaken bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 48 te verlenen generieke vrijstelling van het schuldbemiddelingsverbod van artikel 47. Deze vrijstelling geldt immers uitsluitend indien men aan een aantal voorwaarden voldoet. Een nader preventief toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van een erkend schuldbemiddelaarschap (certificering), is momenteel onderwerp van studie. Deze leden vroegen of alleen gemeentelijke kredietbanken recht hebben op subsidie voor bewindvoering. Op grond van het voorgestelde artikel 48d van de Wet Justitie-subsidies zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de personen of instellingen waaraan door de Raden (voor Rechtsbijstand) subsidies kunnen worden verstrekt. De voorwaarden waaronder deze subsidies worden verstrekt zullen nog, in overleg met de hiervoor al genoemde adviesgroep, nader moeten worden uitgewerkt en het ligt daarbij niet voor de hand dat mijnerzijds op voorhand personen of organisaties worden uitgesloten. Deze leden vroegen voorts of het bedrag van f 25 miljoen in juiste verhouding staat tot de kosten die moeten worden gemaakt bij het veronderstelde aantal schuldsaneringsregelingen. Zij vroegen of de

integrale schuldhulpverlening niet goedkoper kan gebeuren als ook bestaande partijen met kennis en ervaring op dit gebied taken toebedeeld krijgen.

Het bedrag dat thans beschikbaar is, is noodzakelijkerwijs gebaseerd op een schatting van het aantal te verwachten schuldsaneringsregelingen en hun kosten. Ik meen dat de gemaakte schatting vooralsnog reëel is. In dat bedrag is ook de vergoeding voor de advocatuur begrepen. Ik sluit overigens niet uit dat de praktijk zal uitwijzen dat er nog een aanpassing nodig zal zijn. Dit aspect zal betrokken worden bij de opzet van een systeem van monitoring en zal uiteraard ook aan de orde komen bij de beoogde evaluatie van de wet.

De leden van de RPF-fractie gaven te kennen het te betreuren dat de wijziging van de Faillissementswet nog altijd niet in het Staatsblad staat. Ik kan deze leden toezeggen dat ik mij ervoor inspan de wet zo spoedig mogelijk het Staatsblad te laten bereiken, zodat ook een verantwoorde beslissing omtrent de datum van inwerkingtreding kan worden genomen. Beoogd is 1 juli 1998. Deze leden vroegen een recent overzicht van het aantal huishoudens met problematische schulden dat de afgelopen jaren noch door Sociale Diensten, noch door GKB's of anderszins kon worden geholpen.

Een gecombineerd onderzoek naar de huishoudens die de afgelopen jaren noch door de sociale diensten, noch door de gemeentelijke kredietbanken, noch op een andere manier konden worden geholpen is niet beschikbaar. Een dergelijk onderzoek zou ook onvoldoende representatief zijn omdat een vermoedelijk niet onbelangrijk deel van deze doelgroep geen beroep doet op enige hulpverlener of regeling en daarmee buiten een dergelijke meting zou vallen. Vanuit de gemeentelijke kredietbanken is wel onderzoek verricht naar de ontwikkeling van het aantal niet te realiseren schuldregelingen. Daarbij is gebleken dat dit aantal is gestegen van 9067 in 1992 tot 13 919 in 1995. Belangrijk voor een algemeen overzicht in de armoedeproblematiek is de Armoedemonitor 1997, in september jl. uitgegeven door het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het belang van de armoedemonitor is dat het document zich niet uitsluitend richt op kwantitatief onderzoek naar de armoede in Nederland, maar dat het met name in kaart brengt hoe de samenstelling is van het betreffende huishouden, wat de bron van inkomen en de landelijke spreiding is en wat de duur van de problematische situatie is. Overigens blijkt dat zowel in relatieve als in absolute zin sprake is van een lichte daling in het aantal huishoudens met betalingsachterstanden op de voornaamste probleemterreinen zoals huur, energie en op afbetaling gekochte goederen en aflossing van andere leningen. Dit geldt wanneer men de meest recente gegevens vergelijkt, namelijk die van het jaar 1995 ten opzichte van het jaar 1994 (zie blz. 58).

De leden van de RPF-fractie vroegen waarom de in de toelichting genoemde instellingen als schuldhulporganisaties de verklaring van artikel 285, eerste lid, onderdeel e niet mogen geven. De bevoegdheid om een dergelijke verklaring af te geven is gereserveerd voor gemeenten (of een eventueel daartoe gemandateerde kredietbank). Mede gezien hun loketfunctie voor de burger zijn gemeenten – en in hun voetspoor de gemeentelijke kredietbanken – het beste voor de afgifte van deze verklaring geëquipeerd. Van belang is dat deze verklaring een betrouwbaar kompas is voor de rechter bij de vaststelling van de vraag of in voldoende mate een minnelijke regeling is beproefd. Het is dan ook de bedoeling dat over de vorm en de inhoud van de verklaring afspraken worden gemaakt tussen de rechterlijke macht en gemeenten. De verplichting een dergelijke verklaring aan de gemeente te vragen bevordert voorts dat op gemeentelijk niveau eenheid in beleid wordt ontwikkeld. Als overigens een stelsel van certificering van betrouwbare

particuliere schuldhulpverleners tot stand komt, is denkbaar dat de kring van instellingen die deze verklaringen kunnen afgeven vergroot wordt. Deze leden vroegen voorts hoe het uitgangspunt, nl. dat de buitengerechtelijke schuldsanering de voorkeur verdient boven de gerechtelijke, zich verhoudt met de benoeming door de rechtbank van een bewindvoerder. In het bijzonder vroegen zij of de buitengerechtelijke schuldsanering niet tevens inhoudt dat in dat stadium van de benoeming van een bewindvoerder nog geen sprake is. Volgens deze leden wordt in de memorie van toelichting veel te weinig tussen deze stadia onderscheiden.

Het komt mij voor dat op dit punt geen misverstand behoeft te ontstaan. Zoals deze leden al opmerkten, is er, voordat een beroep op de rechter wordt gedaan, geen sprake van benoeming van een bewindvoerder door de rechter. In het minnelijke traject kunnen GKB's en andere schuldhulporganisaties optreden.

Het wetsvoorstel houdt niet in dat GKB's met uitsluiting als schuldhulpverlener en bewindvoerder kunnen optreden. Over het optreden van schuldhulpverlener buiten toepassing van de wettelijke schuldsanering bevat dit wetsvoorstel, evenals wetsvoorstel 22 969, geen voorschriften. Dit wetsvoorstel wijzigt evenmin het in wetsvoorstel 22 969 voorgestelde artikel 287, derde lid, dat bepaalt dat het vonnis tot toepassing van de (wettelijke) schuldsaneringsregeling inhoudt de benoeming van een van de leden van de rechtbank tot rechter-commissaris en de benoeming van een bewindvoerder.

In de memorie van toelichting (kamerstukken II, 1992/93, 22 969, nr. 3, blz. 24-25) heb ik reeds gesteld dat met name bij natuurlijke personen waarbij geen zakelijke schulden in het geding zijn, de taak van de bewindvoerder beperkt kan zijn. Ik heb daaraan toegevoegd dat er in die gevallen «geen noodzaak (bestaat), zoals in faillissementen en surséances van betaling pleegt te gebeuren, altijd een advocaat tot bewindvoerder te benoemen. Er kan hierbij zeker ook gedacht worden aan bij voorbeeld een medewerker van een Bureau voor Rechtshulp, een Gemeentelijke Kredietbank of andere maatschappelijke instellingen die ervaring hebben met schuldsaneringen ten behoeve van particulieren. Denkbaar is tevens dat daar de voorkeur naar uitgaat, met name in die gevallen waarin de schuldenaar reeds vóór zijn verzoek tot het van toepassing verklaren van de schuldsaneringsregeling door een instelling als bedoeld is geadviseerd of bijgestaan».

Artikel 287, derde lid, is niet gewijzigd. Wat wel gewijzigd is, is dat thans in de Wet Justitie-subsidies een regeling wordt opgenomen ten behoeve van de subsidiëring van het optreden van bewindvoerders en activiteiten ter ondersteuning van bewindvoerders. Om ervoor te zorgen dat op gemeentelijk niveau werkelijk een samenhangende aanpak van problematische schuldensituaties van de grond komt, acht ik het noodzakelijk aan deze subsidiëring ook voorschriften ten behoeve van kwaliteit en verantwoording te stellen.

Deze leden vroegen of het bedrag van f 15 miljoen niet erg hoog is omdat bonafide particuliere schuldhulporganisaties de activiteiten voor een aanzienlijk lager bedrag zouden willen verrichten. Ik meen dat wij een verantwoorde schatting hebben gemaakt. Maar uiteraard zal in de praktijk de vinger aan de pols moeten worden gehouden om te zien of bijstelling nodig of mogelijk is.

Deze leden vroegen voorts wat de stand van zaken is met betrekking tot verzoeken om te komen tot een vorm van certificering, zodat bona fide instellingen zich op een betrouwbare wijze als zodanig kunnen presenteren. Ik kan daarop antwoorden dat de mogelijkheid om voor particuliere schuldhulporganisaties een stelsel van certificering te ontwikkelen, thans wordt bekeken in het kader van een mogelijke wijziging van de Wet op het consumentenkrediet.

De aanwijzing van de raden voor rechtsbijstand als subsidie verlenende instanties, waar deze leden naar vroegen, vloeit voort uit het feit dat de

raden op dit terrein over een ruime ervaring beschikken. In het kader van de Wet op de rechtsbijstand onderhouden de raden thans financieringsrelaties met advocatuur en bureaus voor rechtshulp. Daarbij betreft het zowel de financiering van verrichtingen (advocatuur) als op basis van een dienstverband (bureaus voor rechtshulp). Beide vormen van financiering zullen ook voor de bewindvoering worden gehanteerd.

De leden van de GPV-fractie waren van oordeel dat het onderhavige wetsvoorstel onvoldoende tegemoet komt aan de bezwaren die aan het wetsvoorstel 22 969 kleven. Zij meenden dat het belangrijkste bezwaar, namelijk het – wat zij noemden – buitensporige beroep dat op de rechter wordt gedaan slechts ten dele wordt ondervangen.

Het komt mij voor dat deze benadering geen recht doet aan het voorstel. Zowel door de geïntroduceerde drempel bij de toegang tot de regeling als door de mogelijkheid van vereenvoudigde afdoening wordt het beroep op de rechter belangrijk verminderd ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. Deze vereenvoudigingen zijn aangebracht in nauw overleg met deskundige leden van de rechterlijke macht. Ik meen dat met het voorstel een belangrijk bezwaar tegen het oorspronkelijke voorstel is weggenomen.

De leden van de GPV-fractie vroegen of het wetsvoorstel geen premie zet op lege boedels. De schuldenaar die erin slaagt de boedel leeg te houden, is immers, zo geven deze leden aan, reeds na één jaar in plaats van drie jaar van de schuldsaneringsregeling en van zijn schulden af. Deze leden geven hierbij aan te verwachten dat kwaadwillende schuldenaren, mede gelet op de karige beloning voor de bewindvoerder, tal van mogelijkheden zullen hebben om hun boedel leeg te houden of leeg te maken bij gebrek aan daadwerkelijk toezicht op hun boedel.

Naar aanleiding daarvan merk ik op dat in de voorgestelde wettelijke schuldsaneringsregeling voorzieningen zijn getroffen om tegen kwaadwillende schuldenaren zoveel mogelijk te kunnen optreden. Ten eerste moet worden bedacht dat de in artikel 288 Fw opgenomen zogenoemde weigeringsgronden de rechter een basis bieden de schuldenaar de toegang tot de schuldsaneringsregeling te weigeren. Zou van de kwade wil van de schuldenaar blijken tijdens de toepassing van de schuldsaneringsregeling, dan kan die toepassing op de voet van 350 Fw worden beëindigd, in welk geval als hier bedoeld de schuldenaar van rechtswege in staat van faillissement verkeert. Een dergelijke beëindiging van de toepassing van de schuldsaneringsregeling kan reeds geschieden indien de schuldenaar nalaat te doen hetgeen redelijkerwijs van hem kan worden verwacht om activa in de boedel te brengen of te houden. In dat geval kan immers worden gesteld dat de schuldenaar «een of meer van zijn uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen niet naar behoren nakomt» (artikel 350, derde lid, onder c, Fw). De regeling dat de overblijvende schulden worden omgezet in natuurlijke verbintenissen, mist dan toepassing. In andere gevallen zal tegen het einde van de looptijd van de schuldsaneringsregeling eveneens een rechterlijke toetsing plaatsvinden. Valt die negatief uit voor de schuldenaar, dan zal ook in dat geval het door de schuldenaar beoogde rechtsgevolg van omzetting in natuurlijke verbintenissen niet van toepassing zijn (vergelijk de artikelen 354 en 358). Aan de bewindvoerder komt terzake van de boedel een onderzoekende en controlerende taak toe. Hij zal van zijn bevindingen en activiteiten verslag moeten doen. De rechter-commissaris houdt toezicht op de vervulling van de door de bewindvoerder te verrichten taken. Volledigheidshalve wordt in dit verband tevens gewezen op de in artikel 358a Fw opgenomen regeling dat ook nog na de beëindiging van de toepassing van de schuldsaneringsregeling het rechtsgevolg van het niet meer afdwingbaar zijn van vorderingen daaraan kan worden ontnomen. Overigens wordt het door de schuldenaar onttrekken van goederen aan de boedel in het vooruitzicht van of tijdens de toepassing van de schuldsaneringsregeling



strafbaar gesteld in het in het wetsvoorstel 23 429 opgenomen nieuwe artikel 344 van het Wetboek van Strafrecht.

De leden van de GPV-fractie gaven voorts aan dat de novelle schuldenaren niet motiveert om een extra inkomen te verwerven ter aflossing van zijn schulden. In dit verband merk ik op dat het tot de verplichtingen van de schuldenaar behoort zoveel mogelijk activa in de boedel bijeen te brengen. Dit betekent ook dat van de schuldenaar verwacht mag worden dat deze, voor zover redelijkerwijs mogelijk, door arbeid of anderszins inkomsten verwerft. In de memorie van toelichting (kamerstukken II, 1992/93, 22 969, nr. 3, blz. 59) is daartoe aangegeven dat de rechter in het kader van de schuldsaneringsregeling en bij de vaststelling van het saneringsplan voorschriften of richtlijnen kan geven die betrekking hebben op het verwerven van inkomen door het verrichten van arbeid. Daarbij is als voorbeeld aangegeven dat op een schuldenaar die in een part-time functie werkzaam is een inspanningsverplichting zou kunnen worden gelegd om werkzaamheden te gaan verrichten op full-time-basis. Zoals hierboven is aangegeven ten aanzien van het «leeg maken of leeg houden» van de boedel, geldt ook hier dat ten aanzien van een schuldenaar die geen enkele reële poging onderneemt inkomsten te verwerven, geconcludeerd zou kunnen worden dat hij niet aan zijn uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen heeft voldaan. In dat geval zal derhalve het rechtsgevolg dat op de overblijvende schulden niet langer betaling kan worden afgedwongen, geen toepassing vinden. In het systeem van de voorgestelde wettelijke schuldsanering is overigens een regeling opgenomen die de schuldenaar juist een prikkel kan geven om inkomsten te verwerven. Immers, van de door de schuldenaar tijdens de toepassing van de schuldsaneringsregeling te verwerven inkomsten kan de rechter op de voet van artikel 295, derde lid, en of 343, derde lid, onder a, Fw aan de schuldenaar een (extra) nominaal bedrag toe kennen. Onjuist is de veronderstelling van deze leden dat de rechter verplicht zou zijn het bewindvoederschap op te dragen aan medewerkers van gemeentelijke kredietbanken. Van een monopoliepositie is in dit opzicht geen sprake. Zoals ik hiervoor al heb aangegeven, kan dat ook niet, juist in het geval een kredietbank zelf schuldeiser is in de regeling. De regeling beoogt niet de benoeming tot bewindvoerder van een deurwaarder zonder meer uit te sluiten. Wel dient te worden opgemerkt dat inherent is aan hun beroepsuitoefening dat zij optreden voor schuldeisers, hetgeen vaak een belemmering zal zijn hen in een concreet geval als bewindvoerder te benoemen.

De leden van de GPV-fractie vroegen hoe de regering de voorgestelde opzet voor bewindvoering beziet in relatie tot de bevindingen van de Commissie Cohen in het rapport «Markt en Overheid». Zoals al gesteld kan algemeen worden gezegd dat in het rapport «Schulden: naar» wordt bepleit de oplossing van de schuldenproblematiek meer op lokaal niveau te zoeken. De inschakeling van kredietbanken past derhalve in de benadering van het rapport van de Commissie Cohen.

De leden van de GPV-fractie vroegen een reactie op een alternatief voorstel van mr. A. van Hees, gesuggereerd in het Nederland Juristenblad van 14 november 1997. In dit artikel wordt gesuggereerd het dwangakkoord in faillissement «verder op te tuigen». Daarvoor zou aan de Faillissementswet slechts een 10- tot 15-tal artikelen behoeven te worden toegevoegd.

Aan deze gedachte zijn verscheidene belangrijke bezwaren verbonden. Allereerst het meer principiële punt dat onderbrenging in de faillissementsregeling een stigmatiserende lading aan de schuldsanering kan geven die niet bevorderlijk is voor het tijdig aanvragen van de regeling. Het zou voorts betekenen dat schuldsanering faillissement impliceert, hetgeen onmiddellijk de vraag doet rijzen of de weigeringsgronden van artikel 288 (bij voorbeeld als de schuldenaar niet te goeder trouw is geweest bij het ontstaan of onbetaald laten van zijn schulden)

toepassing kunnen vinden. Er bestaan bovendien belangrijke verschillen tussen het akkoord in faillissement en de schuldsaneringsregeling. Ik wijs op het feit dat in de schuldsaneringsregeling ook bevoorrechte schuldeisers kunnen stemmen over een akkoord, de andere stemverhouding, de mogelijkheid dat de rechter-commissaris een door de schuldeisers verworpen akkoord toch oplegt en de verdeelsleutel die in acht moet worden genomen bij de uitkeringen aan concurrente en preferente schuldeisers.

Volledigheidshalve vermeld ik dat ik op deze bezwaren en verschillen ook ingegaan ben in de memorie van antwoord op het verslag van de Eerste Kamer (kamerstukken I, 1995/96, 22 969 en 23 429, nr. 34b, blz. 4-5).

Mr. Van Hees was lid van de commissie «schone lei», wier voorstel ten grondslag ligt aan het onderhavige wetsvoorstel, en heeft zijn idee ook ontvouwd in deze commissie. Bij de andere leden was hiervoor geen steun. Met deze leden meen ik dat er zwaarwegende bezwaren tegen zijn gedachte bestaan.

De leden van de SP-fractie verwezen naar het commentaar van de FNV. Daarin wordt aandacht gevraagd voor de positie van de Gemeentelijke Kredietbanken, de mogelijkheid van vermenging van belangen en de positie van rechtshulpverlening.

Zoals moge blijken uit hetgeen ik hiervoor heb aangegeven, kan ik mij goed vinden in de benadering van de FNV. Ik heb er ook kennis van genomen dat de FNV deze wet, de Wet schuldsanering natuurlijke personen, een goede zaak vindt, omdat natuurlijke personen voortaan in staat worden gesteld weer met een schone lei te beginnen. Daarmee is, zo stelt de FNV, de wet een van de instrumenten in het kader van een verantwoord en integraal armoedebeleid.

Naar aanleiding van deze brief wil ik nog eens benadrukken dat de wet niet beoogt enige instantie of beroepsgroep een monopoliepositie te geven. Het instrument van de wettelijke schuldsanering is nieuw, niet alleen voor kredietbanken maar ook voor iedere andere potentiële bewindvoerder. Daarom, en om de toekomstige kwaliteit van de uitvoering van de bewindvoerderstaak te bevorderen, ben ik bereid in de kwaliteitsontwikkeling te investeren. Ik meen dat de thans gekozen opzet, waarbij de invoering met de in de adviesgroep vertegenwoordigde betrokkenen in samenwerking met een projectorganisatie wordt voorbereid, de beste garantie biedt dat de wet een nuttig instrument in het kader van een verantwoord en integraal armoedebeleid zal worden.

## **ARTIKELEN**

### **Artikel 285**

De leden van de PvdA-fractie vroegen of burgemeester en wethouders de bevoegdheid tot het afgeven van een verklaring dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldsanering te komen, ook aan een andere bank of kredietverstrekker kunnen mandateren dan een (gemeentelijke) kredietbank. Het antwoord luidt ontkennend; de wettekst biedt geen ruimte voor het mandateren aan een ander. Wanneer wordt besloten ten aanzien van particuliere schuldhulpverleners een stelsel van certificering te ontwikkelen, kan overigens worden overwogen de mogelijkheid in de wet op te nemen bedoelde bevoegdheid ook aan anderen dan een gemeentelijke kredietbank te mandateren.

## **Artikel I onderdeel B**

De leden van de D66-fractie vroegen een nadere toelichting op de versoepeling van enkele termijnen in artikel 287. Het viertal versoepelingen is aangebracht van de commissie «schone lei» om meer armslag te hebben in de afhandeling van de aantallen bij de rechtbanken te verwachten verzoeken tot toepassing van de schuldsaneringsregeling. Zo laat de formulering uit het eerste lid «met de meeste spoed» meer dan de oude formulering de ruimte om deze verzoeken net als bij faillissementszaken het geval is geconcentreerd te behandelen. De aanvankelijke tien dagen termijn in het tweede en achtste lid is verruimd om – onder het regime van een voorlopige toepasselijkheid van de regeling – ontbrekende bescheiden boven tafel te krijgen, mede gezien de ontbrekende procesvertegenwoordiging in dit vroege stadium. De versoepeling in het vierde lid is een consequentie van die in het tweede en achtste lid, omdat het vierde lid het latere oordeel van de rechtbank omtrent de definitieve toepassing betreft.

De leden van de fractie van D66 vroegen voorts hoe de maatregel betreffende de postblokkade zich verhoudt tot artikel 13 van de Grondwet, nu niet langer een advocaat tot bewindvoerder behoeft te worden benoemd.

Het – voor zover te dezen van belang – eerste lid van artikel 13 van de Grondwet bepaalt dat het briefgeheim onschendbaar is, behalve, in de gevallen bij de wet bepaald, door of met machtiging van hen die daartoe bij de wet zijn aangewezen. Aan de voorwaarden voor een inbreuk op het briefgeheim wordt in de wettelijke schuldsaneringsregeling voldaan doordat ingevolge het aan artikel 287 Fw toe te voegen negende lid de rechtbank in de uitspraak tot het van toepassing verklaren van de schuldsaneringsregeling een last opneemt tot het openen van aan de schuldenaar gerichte brieven en telegrammen. De bewindvoerder is ingevolge die rechterlijke last bevoegd de desbetreffende brieven en telegrammen te openen (vergelijk het in artikel 327 van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 99 Fw). Deze in de schuldsaneringsregeling op te nemen regeling is overeenkomstig de reeds in het faillissement bestaande regeling. Het feit dat de door de rechtbank benoemde bewindvoerder geen advocaat is, is niet van belang; de rechterlijke last richt zich jegens de bewindvoerder in zijn hoedanigheid.

## **Artikel I onderdeel C**

De leden van de D66-fractie vroegen of ook de controle op de wijze waarop de subsidie wordt aangewend aan de raden voor rechtsbijstand wordt overgelaten.

Een in het leven geroepen projectstructuur voor de invoering van de wet is erop ingericht, dat aan de hand van een plan van aanpak de nodige implementatiemaatregelen worden voorbereid. Daarbij moet mede worden gedacht aan uitvoeringsbesluiten en financierings- en verantwoordingsstructuren. Ingevolge de Wet Justitie-subsidies zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld voor de subsidiëring door de raden voor rechtsbijstand en de controle daarop. Evenals voor de gefinancierde rechtsbijstand zal naast een jaarverslag een accountantsverklaring worden verlangd die wordt gebaseerd op een speciaal daarvoor op te stellen controleprotocol. De ervaringen die de raden hebben opgedaan met het beheer en de subsidiëring van de gefinancierde rechtsbijstand, eveneens een open-einderegeling, maken hen geschikt voor deze taak. In de benodigde personeelscapaciteit zal worden voorzien.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager