

Vergaderjaar 2004–2005

29 942

Wijziging van de Faillissementswet in verband met herziening van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Het wetsvoorstel strekt ertoe de regeling van de sanering van schulden van natuurlijke personen te vereenvoudigen en de toegang tot de schuldsaneringsregeling beter te beheersen, met een tweeledig doel. De eerste doelstelling is de toegang tot de regeling te beperken tot die schuldenaren die «er klaar voor zijn». De tweede doelstelling is de verlichting van de werklast die de regeling met zich brengt voor de rechterlijke macht en de bewindvoerders. De schuldregeling is bij Wet van 25 juni 1998 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen (Stb. 1998, 445 en 447) in de Faillissementswet opgenomen en wordt in de wandelgangen de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) genoemd.

De Wsnp is in 2001 geëvalueerd door een WODC-rapport dat bij brief van 30 mei 2001 aan de Tweede Kamer is gezonden (N. Jungmann, E. Nijmeijer en M.J. ter Voert, *Van schuld naar schone lei. Evaluatie Wet Schuldsanering natuurlijke personen*, niet-dossiernummer Just000452) en er is een onderzoek uitgevoerd door N.J.H. Huls en V.M. Schellekens met de titel *Je ziet de gaten in hun handen. De eerste ervaringen van rechtbanken en gerechtshoven met de toepassing van de Wet schuldsanering natuurlijke personen* (Utrecht 2001). Daaruit kwamen al signalen naar voren die enerzijds wijzen op een grote toeloop tot de regeling van schuldenaren voor wie gezien hun psychosociale of andersoortige problemen de regeling in wezen onvoldoende perspectief biedt en ten tweede op overbelasting van de rechterlijke macht met taken die niet voor haar bedoeld zijn. In een brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de eerstgenoemde evaluatie (*Kamerstukken II 2001/02, 28 258, nr. 1*) is een aantal voorname aangekondigd op het gebied van beleid en regelgeving om recht te doen aan de bevindingen. In een algemeen overleg met de vaste commissies voor Justitie en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid is vervolgens groen licht gegeven voor de uitvoering van deze voornemens (*Kamerstukken II 2001/02, 28 258, nr. 3*). Bij dat overleg is door de toenmalige Minister van Justitie benadrukt dat de evaluatie uit de aard der zaak slechts een «early warning» is, dat wil zeggen een eerste indruk van de effecten van de wet in de praktijk. De wet werd ten tijde van het evaluatieonderzoek pas twee jaar toegepast en er waren toen – gezien de normale schuldsaneringsduur van drie jaar – nog nauwelijks vonnissen uitge-

sproken na succesvolle afronding van de schuldsaneringsregeling. Na een dergelijk vonnis zijn de resterende schulden niet meer afdwingbaar, wat resulteert in een zogenaamde schone lei voor de schuldenaar.

2. Inmiddels is de schuldsaneringsregeling vijf jaar onderdeel van de Faillissementswet en is er aan de hand van jurisprudentie over talloze vragen meer duidelijkheid verkregen. Ook is er meer informatie over de uitvoering van de Wsnp voorhanden. In het voorjaar 2003 zijn van de kant van de bewindvoerdersorganisaties en de rechterlijke macht (Recofa) diverse signalen gegeven dat er sprake is van een sterk stijgende werkdruk, nu het beroep op de wet mede ten gevolge van het slechtere economische tij toeneemt. Zo werd de Wsnp in 2002 in ruim 9600 zaken toegepast en in 2003 in ruim 10 500 zaken. Weliswaar zijn deze aantallen nog steeds minder dan de in 1997 verwachte 12 000 schuldsaneringsverzoeken per jaar (zie *Kamerstukken II 1997/98, 25 672, nr. 3, p. 3*). Maar in de praktijk is inmiddels gebleken dat een gemiddelde Wsnp-zaak bij dergelijke aantallen te bewerkelijk is in de afwikkeling, zowel voor de bewindvoerder als voor de rechter. De uitvoering van de regeling blijkt anders en vooral bewerkelijker te zijn dan was voorzien. De rechterlijke macht wordt geconfronteerd met andersoortige werkzaamheden en daardoor met een zwaardere werklast. Dit is vooral te wijten aan de toeloop tot de regeling van schuldenaren die eigenlijk (nog) niet goed in staat zijn te voldoen aan de aan de regeling verbonden verplichtingen, aan het, mede op grond van jurisprudentie van de hoven en de Hoge Raad, ruimhartige toelatingsbeleid, aan de gecompliceerdheid van de regeling en aan een overbelaste bewindvoering. De rechter-commissaris dient toezicht te houden op de bewindvoering, maar in de praktijk leidt dit soms tot begeleiding van bewindvoerders. De goede uitvoering van en het maatschappelijk draagvlak voor de wet kunnen met een verdere stijging van de aantallen schuldsaneringsverzoeken in gevaar komen. Daarom is wetswijziging geboden, ook al zijn de aantallen nog gebleven beneden de oorspronkelijke ramingen. Doelstelling van het wetsvoorstel is dan ook de verlichting van de werklast die de Wsnp met zich brengt voor de rechterlijke macht en bewindvoerders door vereenvoudiging van de regeling.

Er bestaat ook gerede twijfel of de schuldsaneringsregeling voor sommige schuldenaren de juiste oplossing is. De regeling kent momenteel teveel schuldenaren voor wie een schone lei geen duurzame oplossing biedt voor hun problemen, die chronisch of veeleer psychosociaal dan financieel van aard zijn. Deze andersoortige problemen kunnen niet goed langs de weg van een schuldsaneringsprocedure en/of met de bijstand van een bewindvoerder verholpen worden en vergroten zodoende aanmerkelijk de kans op een tussentijdse beëindiging of op recidive na een verkregen schone lei. Gebleken is dat de regeling mede daardoor onuitvoerbaar dreigt te worden. Tot de beginselen van het Nederlands recht behoort dat een ieder met zijn gehele vermogen instaat voor de aflossing van zijn schulden (artikel 3:276 BW). Het omzetten van schulden in een niet-afdwingbare, natuurlijke verbintenis na het met goed gevolg doorlopen hebben van de regeling, vormt een niet onbelangrijke inbreuk op de rechten van de schuldeisers. Daar mag tegenover staan dat schuldeisers alleen hun verhaalsrecht ontnomen wordt wanneer dat ook maatschappelijk iets oplevert. Dat rendement dient te worden gevormd doordat de voormalig schuldenaar zijn financiën weer op orde heeft en volwaardig kan deelnemen aan de maatschappij, zonder tot in lengte van jaren door zijn schuldeisers achtervolgd te worden. Een blijvende dreiging van beslag- en executiemaatregelen kan de prikkel verminderen of wegnemen om door middel van arbeid inkomen te verwerven en de schuldenaar kan in een sociaal isolement raken. Wanneer dit rendement echter niet behaald wordt en de desbetreffende schuldenaren de uitvoering van de regeling wegens hun specifieke problematiek alleen maar bemoeilijken, dient de schone lei geen wezenlijk doel en is de schuldsaneringsregeling

niet de geëigende oplossing voor de schuldenaar. De andere doelstelling van dit wetsvoorstel is dan ook de toegang tot de regeling te beperken tot die schuldenaren voor wie zij een doelmatige en daadwerkelijke oplossing voor hun problematische schuldsituatie biedt.

3. De hiervoor beschreven praktijkontwikkelingen zijn voldoende aanleiding om niet te volstaan met het nakomen van de eerder dezerzijds gedane toezeggingen tot aanpassing van de Faillissementswet op het gebied van de schuldsaneringsregeling, die grotendeels technisch van aard waren, maar om waar nodig en mogelijk de wet op dit gebied ook op andere onderdelen aan te passen. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om beide te doen, zoals bij brief van 24 juni 2003 reeds is aangekondigd (*Kamerstukken II 2002/03, 28 258, nr. 6*). Een en ander laat overigens onverlet dat in het kader van de MDW-herzieningsplannen een meeromvattende modernisering van de Faillissementswet in de lijn der verwachting ligt, waarbij nadere wijzigingen van de regeling niet uitgesloten zijn (*Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 238*).

4. Er is een spoedadvies aan een breed samengestelde commissie van deskundigen gevraagd. De commissie insolventierecht heeft daartoe in het voorjaar van 2003 een ad hoc subcommissie ingesteld – de subcommissie Schone Lei II, onder voorzitterschap van prof. mr. N.H. Huls – en heeft op 2 februari 2004 advies uitgebracht over de meest wenselijke aanpassingen van de schuldsaneringsregeling. De adviesaanvraag behelsde een tweetal hoofdpunten (*Kamerstukken II 2002/03, 28 258, nr. 6*). Ten eerste de vraag hoe de toepassing van de Wsnp substantieel kan worden beperkt door strenger op te treden bij de toegang. Ten tweede was de vraag hoe de Wsnp tegelijkertijd vereenvoudigd kan worden, daarbij rekening houdend met het beginsel van de «stok achter de deur» jegens de schuldeisers en de overige betrokken belangen, waaronder het belang van de schuldenaar om perspectief te behouden op de schone lei. In de paragraaf over de advisering omtrent dit wetsvoorstel is een samenvatting van deze adviezen gegeven. Deze adviezen zijn tegelijk met dit wetsvoorstel aan u toegezonden.

5. Het wetsvoorstel bevat in grote lijnen de volgende wijzigingen. Ter versterking van het minnelijk traject wordt een zogenoemde gedwongen schuldregeling geïntroduceerd, om schuldeisers die ten onrechte weigeren mee te werken aan een buitengerechtelijk akkoord te kunnen dwingen tot medewerking. Aan de schuldenaar en het schuldsaneringsverzoek worden hogere eisen gesteld. De wettelijke regeling wordt op onderdelen, zoals het saneringsplan, de voorlopige toepassing en de verificatievergadering, vereenvoudigd. De beëindigingsgronden – zonder schone lei – worden verruimd voor diegenen die er achteraf bezien niet in thuis horen. Tevens worden toezeggingen aan de Kamer die eerder zijn gedaan naar aanleiding van de hierboven genoemde evaluatie, nagekomen, zoals het van het toepassingsbereik van de regeling uitzonderen van zwaardere strafrechtelijke vergrijpen (*Kamerstukken II 2001/02, 28 258, nr. 1 en nr. 2*). Met name de gedwongen schuldregeling is een maatregel waarvan in de rechtspraak veel wordt verwacht. Zij vormt een tegenwicht voor de strengere toelatingseisen in deze wetwijziging en kan voorkomen dat een te grote groep tussen de wal van het minnelijk traject en het schip van de schuldsanering terecht komt.

6. De urgentie van de geconstateerde problemen bij de uitvoering van de Wsnp heeft ertoe geleid dat, vooruitlopend op dit wetsvoorstel, in mei 2003 aan alle bewindvoedersorganisaties en andere betrokkenen bij de uitvoering van de Wsnp een brief is verzonden, waarin een aantal concrete maatregelen is aangekondigd om de vergoedingsstructuur voor de bewindvoerder te verbeteren. Aldus is ondanks de budgettaire beper-

kingen een gunstiger verhouding tussen vergoeding en werkzaamheden gerealiseerd. Zo is het bevoorschottingsysteem van de subsidie ten gunste van de bewindvoerder veranderd, welke aanpassing per direct door de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch is toegepast. Ook zal steun worden gegeven aan het rechterlijk beleid om met onmiddellijke ingang het uit de boedel te financieren maandelijks bewindvoerders-salaris substantieel te verhogen. Per behoorlijk afgewikkelde schuldsaneringszaak zal een salarisbonus worden toegekend en de bewindvoerder krijgt een hoger salaris indien hij binnen een jaar na toepassing van de schuldsaneringsregeling een akkoord weet te bereiken. Het Subsidiebesluit en het Salarisbesluit bewindvoerder schuldsanering zijn in deze zin aangepast, c.q. verduidelijkt (Stb. 2004, nrs. 200 en 391). In genoemde brief zijn ook een verlichting en een verduidelijking van het takenpakket van de bewindvoerder aan de orde gekomen. Zo wordt onder andere het rechterlijk beleid ondersteund om de tijds- en arbeidsintensieve postblokkade in duur terug te brengen, welk beleid in het onderhavige wetsvoorstel wordt gecodificeerd. Omtrent de taakinhoud van de bewindvoerder bij de afwikkeling van een schuldsaneringsboedel zijn daarnaast op initiatief van de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch landelijke richtlijnen opgesteld. Deze in samenspraak met de rechterlijke macht opgestelde richtlijnen moeten meer duidelijkheid over concrete vraagstukken bieden dan de wet geven kan. Enkele van de onderwerpen die in deze richtlijnen aan de orde komen, zijn de bereikbaarheid van de bewindvoerder, de postblokkade, de communicatie tussen bewindvoerder en rechtbank of rechter-commissaris, de tenaamstelling van de boedelrekening, het bewindvoerderssalaris, de vereenvoudigde procedure, het huisbezoek, de wettelijke publicaties en het vrij te laten bedrag op grond van artikel 295 Fw. Een verwant onderwerp is de ontwikkeling van een model voor de periodieke verslaglegging door de bewindvoerder aan de rechter-commissaris, opdat bewindvoerders niet per arrondissement worden geconfronteerd met uiteenlopende standaarden en opdat duidelijk is wat rechter en schuldeisers mogen verwachten van de inhoud van de verslaglegging. Niet in de laatste plaats werkt Recofa aan een nieuwe versie van de landelijke Aanbevelingen tot toepassing van de schuldsaneringsregeling. Deze aanbevelingen zijn de neerslag van rechterlijk beleid op tal van concrete vragen, en hebben hun nut in de praktijk van de rechtspraak bewezen.

Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

7. De eerste hoofddoelstelling van het wetsvoorstel is de beheersing van het toenemende beroep op de schuldsaneringsregeling. Zoals hierboven al is aangegeven, is vanuit de rechterlijke macht benadrukt dat een groot contingent aanvragers van de regeling in feite niet gereed is voor een schuldsanering, nu naast de eigenlijke schuldenproblematiek vaak nog andere problemen van meer persoonlijke en psychosociale aard een rol spelen. Op deze andersoortige problemen is de Wsnp niet toegesneden en zij vergroten aanmerkelijk de kans op een tussentijdse beëindiging of op recidive na een verkregen schone lei. Deze groep schuldenaren vergt vaak meer begeleiding dan de groep met financiële problemen. Tegelijk biedt de redactie van de wet, zo luidt de kritiek, onvoldoende aanknopingspunten om deze groep de toegang tot de schuldsaneringsregeling te ontzeggen. Dit wordt versterkt door de jurisprudentie van de Hoge Raad over artikel 288 Fw (HR 12 mei 2000, NJ 2000, 567 en HR 26 januari 2001, NJ 2001, 178) die hoge motiveringseisen stelt aan een afwijzende beslissing op een schuldsaneringsverzoek. De indruk bestaat dat daardoor meer schuldenaren in de schuldsaneringsregeling terechtkomen dan nodig is en dat deze regeling onvoldoende fungeert als een laatste redmiddel. Een hiermee verwant punt van kritiek is het discretionaire karakter van veel van de afwijzingsgronden van artikel 288 Fw, terwijl de rechter juist in een

situatie zoals bij de schuldsaneringsaanvraag, waarbij tegenspraak ontbreekt, behoefte heeft aan meer «hard and fast rules». De tot dusverre geldende beoordelingsvrijheid scheidt zoals gezegd een motiveringsplicht en belast de rechter in toenemende mate indien het beroep op de wet getalsmatig toeneemt.

8. In dit wetsvoorstel wordt daarom een nieuwe toegangsregeling geformuleerd. Hierbij treedt een accentverschuiving op van facultatieve naar imperatieve afwijzingsgronden. Dit nieuwe stelsel beoogt zoveel mogelijk het juiste midden te houden tussen twee uitgangspunten. Enerzijds is daar het uitgangspunt van het formuleren van strenge toelatingscondities, beheersing van de toenemende instroom en daarmee de toenemende werklast voor rechter en bewindvoerder. Hierbij hoort zeker ook meer duidelijkheid van de kant van de wetgever over de toelatingscriteria en een verminderde discretionaire beslissingsruimte voor de rechter. Anderzijds klemmt juist bij economische tegenwind het sociaal-maatschappelijke belang dat de schuldsaneringsregeling ook daadwerkelijk bereikbaar moet blijven voor wie te goeder trouw is, oprecht en actief (maar tevergeefs) heeft geprobeerd met zijn schuldeisers tot een schikking te komen en voor wie aldus in een benarde schuldenpositie geen andere keuze overblijft dan een beroep op de rechter te doen. Voor deze groep schuldenaren is de schuldsaneringsregeling oorspronkelijk bedoeld en voor die groep wordt de toegang tot de regeling ook in het nieuwe stelsel niet belemmerd.

Strengere toelatingscondities vormen een stimulans om voorafgaand aan een schuldsaneringsverzoek de zaken zoveel mogelijk op orde te brengen. Zij dwingen tot het besef dat men aan een moeilijk en langdurig traject begint. Een te milde selectie aan de poort bevordert dat het minnelijk traject niet serieus genoeg genomen wordt en dat incomplete dossiers bij de rechter worden ingediend. Een milde selectie bevordert daarnaast dat ook sommige schuldenaren in de regeling terechtkomen die niet werkelijk die sanering met alle gevolgen willen, of althans die gevolgen niet bewust onder ogen zien en op de koop toe nemen, zoals de postblokkade, publicatie in de Staatscourant en het rondkomen van 95% van het bijstandsniveau. Strenge toelatingscondities zijn een manier om de schuldenaar te dwingen om tot het uiterste te gaan om te trachten een minnelijke regeling te bereiken. Het mag geen geruststellende waarschijnlijkheid worden, laat staan een vanzelfsprekendheid, dat men met een rudimentair verzoekschrift wel toegelaten zal worden tot de schuldsaneringsregeling. Ten slotte zal een strenger systeem aan de poort er vermoedelijk toe leiden dat een hogere motivatie bij de toegelaten groep – of om met prof. B. Wessels in het *NJB* 2000, afl. 36, p. 1779 e.v. te spreken: een «positieve saneringsgezindheid» – het (per arrondissement overigens sterk uiteenlopende) percentage tussentijdse uitval zal verminderen. Rechter en bewindvoerder kunnen in een dergelijk systeem de procedures effectiever afwikkelen en de schuldenaren voor wie de Wsnp daadwerkelijk bedoeld is, meer recht doen.

9. De tweede hoofddoelstelling is de noodzaak tot vereenvoudiging en flexibilisering van de bestaande regeling. Reeds ten tijde van de invoering van de wet werd er van verschillende zijden op aangedrongen dat een regeling tot sanering van een problematische schuldenlast simpel te hanteren zou moeten zijn en dat de praktijk geen behoefte heeft aan een al te uitgebreide en gedetailleerde regeling. Tegen de achtergrond van deze wens is toen de novelle tot stand gekomen, die – naast andere onderwerpen – in de artikelen 289, 352 en 354 Fw voorzag in een vereenvoudigde schuldsaneringsprocedure. Deze vereenvoudiging bestond hierin dat de verificatievergadering achterwege kan blijven voor die gevallen waarin redelijkerwijs niet de verwachting bestaat dat de schuldenaar geheel of gedeeltelijk aan zijn verplichtingen kan voldoen. Afhankelijk van het soort boedel en type schuldenaar, zo was en is de gedachte, kan de

rechtbank dan beslissen tot het volgen van een uitgebreide procedure inclusief verificatie, dan wel een eenvoudige procedure. Gebleken is dat deze keuzemogelijkheid in een behoefte voorziet, maar zich leent voor verdere verbetering. Na inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging zal deze vereenvoudigde schuldsaneringsprocedure daardoor frequenter toegepast kunnen worden. Dit was ook het advies van de subcommissie Schone Lei II. Omdat het als boedelschuld te financieren bewindvoerderssalaris substantieel zal worden opgetrokken door een aanpassing van het salarisbesluit, zal het vaker zo zijn dat er geen of nauwelijks activa resteren en zal de verificatievergadering daarom vaker achterwege kunnen blijven. Bedacht moet worden dat ook in de voorgestelde redactie van artikel 354a eerste lid Fw de rechter een zekere beoordelingsmarge heeft bij zijn besluit om géén dag voor de verificatiezitting te bepalen. De rechter geeft immers telkens concrete invulling aan het huidige criterium van artikel 352, tweede lid, slot, Fw van de redelijke verwachting dat niet gerechtvaardigd is dat de schuldenaar «geheel of gedeeltelijk» aan zijn schuldsaneringsverplichtingen kan voldoen. De geldende praktijk dat verificatie ook achterwege kan blijven indien na aftrek van de boedelkosten op zichzelf wel enige uitkering zou kunnen worden gedaan, maar die uitkering zo gering is dat het sop de kool niet waard is, staat geenszins op gespannen voet met de wet, maar is integendeel juist de zin van de vereenvoudigde wijze van afwikkeling van een schuldsaneringsprocedure. In het voorgestelde artikel 354a Fw is de praktijk van vereenvoudigde afwikkeling verder ondersteund met het ruimere criterium dat de zaak ook zonder verificatie kan worden beëindigd indien redelijkerwijs niet de verwachting bestaat dat de schuldenaar op zodanige wijze aan zijn verplichtingen kan voldoen dat voortzetting van de schuldsaneringsregeling gerechtvaardigd is. Daarnaast is in artikel 328a de mogelijkheid opgenomen de verificatie pro forma te houden. Zie de toelichting aldaar.

10. Een andere belangrijke vereenvoudiging van de wet wordt gerealiseerd door het schrappen van het tot dusverre wettelijk verplichte saneringsplan. Dit is conform het advies van de subcommissie Schone Lei II. In de praktijk is gebleken dat het saneringsplan tamelijk omslachtig is en veel administratieve lasten voor de bewindvoerder en rechtbanken oplevert. De inhoud ervan blijkt doorgaans weinig toe te voegen aan het schuldsaneringstraject, gezien het standaardkarakter van veel schuldsaneringszaken. De betrokken partijen – schuldeisers, schuldenaren, bewindvoerders en rechtbanken – hechten er weinig belang aan. Rechtbanken hebben naar oplossingen gezocht om het saneringsplan zo efficiënt mogelijk te verwerken in de procedure. Sommige rechtbanken gebruiken het alleen als er problemen zijn met de naleving van de schuldsaneringsregeling en de rechtbank de schuldenaar een laatste waarschuwing wil geven aan de hand van een saneringsplan waarin afspraken met hem worden vastgelegd. Zie over de praktijk van het saneringsplan bij rechtbanken ook Huls en Schellekens, *Je ziet de gaten in hun handen* (2001), p. 64–66.

In de vereenvoudigde procedure zonder verificatievergadering ontbreekt de verplichting tot het indienen van een saneringsplan ook nu reeds. De gedachte hierachter is dat indien op voorhand vaststaat dat schuldeisers geen relevante uitkering te verwachten hebben, voor hen ook weinig relevant is op welke wijze de schuldenlast precies gesaneerd wordt (*Kamerstukken II 1997/98, 25 672, nr. 3, p. 5*) en dat de procedure tegen die achtergrond zo min mogelijk belast moet worden met tijdrovende verplichtingen. Deze kosten-baten-analyse is uitgebreid naar de schuldsaneringsprocedure in het algemeen, dus ook voor die gevallen waarin wel verificatie plaatsvindt. Ook als er wel een uitkering te verwachten is, speelt het saneringsplan namelijk geen rol van betekenis in de wijze of het moment waarop wordt uitgekeerd. Het saneringsplan is evenmin noodza-

kelijk om meer duidelijkheid te bieden dan de wet al geeft omtrent de verplichtingen waar de schuldenaar zich aan te houden heeft gedurende de procedure. Een deel van die bedoelingen van het saneringsplan zal nu worden overgenomen door de nieuwe eis in artikel 288, dat de schuldenaar in een verklaring moet aantonen dat hij klaar is voor de schuldsaneringsregeling en dat hij de uit de Wsnp voortvloeiende verplichtingen naar behoren zal nakomen. Het enige onderwerp waarbij die aanvullende duidelijkheid wel gewenst is – de vaststelling van de per geval uiteenlopende duur van de schuldsanering – wordt wettelijk geregeld in artikel 349a Fw.

Tegelijkertijd wordt met deze vereenvoudiging ook een uniformering bereikt, nu de status van het saneringsplan in de dagelijkse praktijk aanzienlijk varieert per arrondissement en daardoor lastig te hanteren is voor regionaal of landelijk opererende bewindvoerdersorganisaties. Een duidelijke en uniforme lijn is ook van belang tegenover de schuldenaar die het schuldsaneringsverzoek doet. In het komende stelsel kan de verzoeker alleen dan voldoen aan de strengere toelatingsvoorwaarden als zowel in de wet als bij de toepassing daarvan zonder meer helder is wat er van hem wordt verwacht.

11. Een vereenvoudiging van de wettelijke procedure is voorts het schrappen van de – in circa een op de zeventien zaken gevolgde – mogelijkheid om de schuldsaneringsregeling voorlopig toe te passen. De voorlopige toepassing is onder andere bedoeld als noodvoorziening om diegenen die bedreigd worden met acute executiemaatregelen (ontruiming, afsluiting van nutsvoorzieningen of openbare verkoop van de inventaris) of faillissement, een moratorium te bieden. Zij hebben dan drie weken de tijd een volledige schuldsaneringsaanvraag in te dienen of om alsnog een minnelijke regeling te treffen. In de praktijk worden deze maatregelen afgewend door middel van een kort geding.

Deze voorlopige toepassing levert zeer omslachtige wetgeving op, omdat er op diverse plaatsen in de wet rekening moet worden gehouden met de fase van de voorlopige toepassing. Het strookt ook niet meer met het strenger optreden aan de poort van de schuldsaneringsregeling om schuldenaren voorlopig toe te laten teneinde hen gelegenheid te geven alsnog een compleet dossier aan te leveren. In de praktijk zijn de 21 dagen bovendien veelal te kort om bijvoorbeeld alsnog te proberen een minnelijke regeling te bereiken. Voor de gevallen waarin de voorlopige toelating nu gebruikt wordt om een dreigende uithuiszetting te voorkomen, is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen aan de insolventierechter voorlopige voorzieningen te vragen (artikel 287, vierde lid). De voorlopige voorziening kan worden gevraagd in het verzoekschrift waarmee de toepassing van de schuldsaneringsregeling wordt gevraagd, of indien dit verzoekschrift al is ingediend en de schuldenaar alsnog een voorlopige voorziening wil vragen, bij een afzonderlijk verzoekschrift. Wanneer een volledig verzoekschrift niet op de vereiste korte termijn kan worden opgesteld, zal de schuldenaar zich tot de kortgedingrechter moeten wenden. Voordeel van deze procedure bij de insolventierechter boven een kort geding bij de voorzieningenrechter is dat de insolventierechter een volledig aanvraagdossier voor zich heeft. Dit ontbreekt vaak bij de kortgedingrechter, wat de beoordeling van de zaak lastiger maakt. Bovendien moeten zich nu twee rechters over de zaak buigen, die ingevolge het wetsvoorstel in één keer afgerond zal kunnen worden. Indien de schuldenaar een incompleet dossier inlevert teneinde een dreigende uithuiszetting te voorkomen, zal de rechter indien hij daartoe gronden aanwezig acht, de voorlopige voorziening voor de duur van een maand kunnen treffen, binnen welke maand de schuldenaar alsnog een volledig dossier zal moeten overleggen, wil hij dat zijn verzoek tot toelating tot de schuldsanering in behandeling wordt genomen. Is de toepassing van de schuldsaneringsregeling uitgesproken, dan zal de uitvoering van een reeds

uitgesproken vonnis tot uithuiszetting worden geschorst voor de duur van de regeling (artikel 305, tweede lid).

12. Het wetsvoorstel bevat nog diverse andere aanpassingen. Die worden in de artikelsgewijze toelichting hieronder uiteengezet. Genoemd kunnen worden de gedwongen schuldregeling (artikel 287a) en het gewijzigde regime van de schuldsaneringsregeling ten aanzien van strafrechtelijke boetes (artikel 287a, eerste lid, en artikel 358, derde lid). Verder worden omissies in de Wsnp rechtgezet, overbodige bepalingen geschrapt en in het kader van het stroomlijnen van de Wsnp met de rest van de Faillissementswet worden artikelen die een identieke pendant kennen in titel I van de Faillissementswet, vervangen door een verwijzing naar het desbetreffende artikel. In de artikelsgewijze toelichting zal de achtergrond van deze aanpassingen uiteengezet worden.

13. De bij brief van 27 februari 2002 (*Kamerstukken II 2001/02, 28 258, nr. 1*) aangekondigde voornemens op het gebied van wetgeving zijn op drie punten na in dit wetsvoorstel uitgevoerd. Naar aanleiding van de bredere informatie die pas na de evaluatie beschikbaar is gekomen en na de discussie in de subcommissie Schone Lei II is besloten af te zien van verlenging van de appèltermijnen, van introductie van een kennisgevingsverplichting aan schuldeisers over indiening van een verzoek om toelating tot de schuldsaneringsregeling en van introductie van een regeling op grond waarvan de rechter-commissaris de schuldenaar aanwijzingen kan geven. Wijziging van de appèltermijn is een onderwerp dat beter kan worden meegenomen bij de algehele herziening van de Faillissementswet (zie par. 3 hierboven). Dan zal het faillissementsprocesrecht integraal kunnen worden gezien. Het informeren van schuldeisers over de aanvraag van de schuldsaneringsregeling zou extra administratieve handelingen vergen, terwijl door het wetsvoorstel juist wordt getracht die zoveel mogelijk te beperken. De griffier van de rechtbank is niet de geschikte instantie om deze informatie te verspreiden. De taken van de rechtbank dienen juist beperkt te worden. Het zou dan waarschijnlijk de schuldhulpverlener zijn die deze informatievoorziening zou moeten verzorgen, aangezien er op dat moment nog geen bewindvoerder is benoemd. Het minnelijk traject wordt door de Wsnp echter niet geraakt, zodat het niet in de lijn van deze wet ligt de schuldhulpverlener hiertoe opdracht te geven. De verwachting is echter dat door de versterking van de minnelijke regeling dankzij de gedwongen schuldregeling, er vaker getracht zal worden een minnelijk akkoord te sluiten, zodat de schuldeisers beter op de hoogte zullen zijn van de stand van zaken rond hun schuldenaren. Ten slotte was voorgesteld de rechter-commissaris de bevoegdheid te geven de schuldenaar aanwijzingen te geven zonder dat daarvoor het saneringsplan zou hoeven te worden gewijzigd. De commissie Schone Lei was hiervan een tegenstander. Dit zou namelijk tevens een beroepsprocedure vergen en het is de vraag of de baten voor de schuldsaneringsprocedure dan nog tegen de lasten voor de rechterlijke macht zouden opwegen.

Advisering

14. Zoals hierboven al is aangegeven, is een spoedadvies aan een breed samengestelde commissie van deskundigen gevraagd. De commissie insolventierecht heeft daartoe in het voorjaar van 2003 een ad hoc subcommissie ingesteld, de subcommissie Schone Lei II onder voorzitterschap van prof. mr. N.H. Huls, samengesteld uit deskundigen uit de rechterlijke macht, bewindvoering, advocatuur, wetenschap en de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch (de uitvoeringsorganisatie voor de Wsnp). De vergaderingen werden bijgewoond door medewerkers van de ministeries van Justitie en Economische Zaken. Deze subcommissie heeft op 27 november 2003 aan de commissie insolventierecht advies uitge-

bracht over de meest wenselijke aanpassingen van de schuldsaneringsregeling, waarna laatstgenoemde commissie dit advies met eigen opmerkingen op 2 februari 2004 aan de Minister van Justitie heeft doorgestuurd. Hieronder volgt een korte samenvatting van beide adviezen.

15. De subcommissie Schone Lei II heeft allereerst de mogelijkheid verkend van een verdergaande («radicale») wijziging van de schuldsaneringsregeling, in die zin, dat volstaan zou kunnen worden met een regeling voor natuurlijke personen van het huidige spaarfaillissement, waarbij de debiteur bij goed gedrag na ommekomst van de spaartermijn een schone lei kan verkrijgen. De goede trouw toets zou dan pas aan het einde van de procedure plaatsvinden. Voor de rechterlijke macht zou zo – volgens de subcommissie – de zware toelatingstoets en de intensieve begeleiding van de bewindvoerders komen te vervallen. Een variant hierop zou kunnen zijn om de zitting waarin door de rechter over het verlenen van de schone lei wordt beslist zodanig vorm te geven, dat deze een bekroning wordt van een deugdelijk verlopen minnelijk schuldhulptraject. De subcommissie is zich ervan bewust dat aan deze beide gedachten ook nadelen kunnen kleven. Zij acht de Commissie Insolventierecht een beter forum om over dergelijke verdergaande hervormingen een mening te vormen.

Duidelijker uitgangspunt moet volgens de subcommissie zijn dat de schuldenproblematiek vooral de verantwoordelijkheid is van schuldeisers en schuldenaren. Van de schuldenaar mag worden verlangd dat hij actief meewerkt aan het minnelijk saneringstraject en serieus tracht een schuldregeling te bereiken. Van de schuldeiser mag eveneens worden verlangd dat hij het minnelijk traject een serieuze kans geeft en niet op onredelijke gronden medewerking aan een aangeboden schuldregeling weigert. De subcommissie dringt in dat kader aan op een gedwongen schuldregeling, zoals voorgesteld in artikel 287a Fw.

De subcommissie beveelt een aantal maatregelen aan opdat alleen diegenen worden toegelaten tot de schuldsaneringsregeling die beantwoorden aan het oorspronkelijk bij de wetgever levende profiel van de persoon die buiten zijn schuld in de financiële problemen is geraakt en daar niet op eigen kracht uit weet te komen. Kort gezegd zou het accent verschoven moeten worden van de facultatieve weigeringsgronden naar toelatingsvoorwaarden en imperatieve weigeringsgronden. De schuldenaar zou meer dan voorheen moeten aantonen dat hij gereed is voor de schuldsanering. Daarnaast moet ook de verklaring op grond van artikel 285 Fw een completer beeld geven van de zaak, nu de rest van de keten (rechter, bewindvoerder) daar sterk afhankelijk van is. Ook de gemeenten dienen hier hun verantwoordelijkheid te nemen, omdat de schuldenaar afhankelijk is van de gemeentelijke verklaring.

Teneinde de wet te vereenvoudigen adviseert de subcommissie zowel het saneringsplan als de voorlopige toepassing uit de procedure te schrappen, het aantal rechtbankzittingen – in het bijzonder het aantal verificatievergaderingen – terug te dringen en de slotuitdelingslijst in de vereenvoudigde schuldsaneringsprocedure te schrappen. Ook stelt de subcommissie in dit kader voor om niet alleen de wettelijk verplichte publicaties in de dag- en nieuwsbladen te schrappen, maar ook die in de Staatscourant, nu de kosten hoog zijn en de meerwaarde van de papieren publicaties gering is, zeker naast de kenbaarheid die voortvloeit uit het in voorbereiding zijnde Centraal Insolventieregister. De subcommissie wenst de bestaande vrijheid van de rechter om de looptijd van een schuldsanering vast te stellen, te behouden.

Tussentijdse beëindiging dient naar het oordeel van de subcommissie op ruimere schaal mogelijk te worden gemaakt, onder andere voor «spijtop-tanten». Ook is de subcommissie voorstander van een regeling in geval van overlijden van de schuldenaar. De beëindigingszitting zal bovendien ook pro forma plaats kunnen vinden.

Ten slotte heeft de subcommissie een aantal opmerkingen van technische en redactionele aard geformuleerd, alsmede een aantal adviezen die niet direct de wettekst, maar veeleer de uitvoering en het beleid in de schuldsaneringsketen betreffen. Zo wordt geconstateerd dat met het gereedkomen van de recent geactualiseerde modelverklaring op basis van artikel 285 Fw, het moment daar is om zwaardere consequenties te verbinden aan het ontbreken of onvolledig zijn daarvan. Verder is de subcommissie van mening dat de vrijblijvendheid voor gemeenten hoe zij de schuldhulp inrichten een belemmering vormt voor een goed functionerend minnelijk traject. De subcommissie adviseert om het bewindvoerderssalaris verder te verhogen, onder andere om het veelbesproken «stok-achter-de-deur-effect» jegens schuldeisers te versterken. Ook zou een bewindvoerder zijn salaris moeten kunnen declareren als de boedel niet toereikend is, bijvoorbeeld bij de Raad voor Rechtsbijstand te 's-Hertogenbosch. Een betere afstemming tussen rechtbanken en gerechtshoven kan volgens de subcommissie de uniforme toepassing van de wet verbeteren, waarbij ook een rol is weggelegd voor de Raad voor de Rechtspraak en genoemde Raad voor Rechtsbijstand.

16. De Commissie insolventierecht kan in grote lijnen het advies van de Commissie Schone Lei II onderschrijven. Daarbij maakt de Commissie insolventierecht wel de kanttekening dat de beperking van de instroom in de schuldsaneringsregeling, zoals voorgesteld door de subcommissie, kan leiden tot een toenemend aantal mensen dat niet in staat is om hun schuldenlast via de rechter te (laten) saneren en dat daarom een versterking van het buitengerechtelijk traject gewenst is. De Commissie vindt de voorgestelde gedwongen schuldregeling uit artikel 287a Fw een goede aanzet in die richting en is voornemens om dat onderwerp in het kader van haar verdere werkzaamheden nader te bezien. Voorts is de Commissie enerzijds van oordeel dat de vereenvoudigingsvoorstellen – in het bijzonder de schrapping van het saneringsplan en van de voorlopige toelating – doel treffen, maar dat anderzijds de schuldsaneringsregeling daardoor nog meer overeenkomsten gaat vertonen met het faillissement en dat zulks pleit voor een verdere integratie van de drie typen insolventieprocedures. De Commissie maakt ten slotte een aantal opmerkingen van meer technische aard. Een van deze opmerkingen betreft de mogelijkheid die de rechter zou moeten krijgen om de verzoeker op straffe van niet-ontvankelijkheid van het verzoek een uiterste termijn te stellen waarbinnen incomplete stukken alsnog compleet moeten worden aangeleverd, zodat een verzoek niet eindeloos kan worden aangehouden of een dossier niet eindeloos bij de griffie ligt te wachten op ontbrekende stukken voordat het in behandeling kan worden genomen.

17. Na ontvangst van deze adviezen en na voorlopige afronding van het concept-wetsvoorstel dat was opgesteld ter ondersteuning en naar aanleiding van de beraadslagingen in de subcommissie, is dit wetsvoorstel voorgelegd aan diverse belangenorganisaties en gepubliceerd op de website van het ministerie van Justitie. Er zijn adviezen ontvangen van Divosa, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening (LPISHV), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Vereniging van Banken en de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (NVB / VFN), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) 1). De RvdR heeft het advies van de NVvR als bijlage bij haar advies gevoegd. Divosa, de VNG en de NVVK maken tevens deel uit van het LPISHV, maar hebben ieder vanuit hun eigen invalshoek een aanvullend commentaar gestuurd. De VNG sluit zich tevens aan bij het advies van de NVVK, waaraan zij ook deelneemt. De adviezen zijn kritisch in opbouwende zin en

er is dankbaar gebruik gemaakt van de vaak zeer gedetailleerde opmerkingen teneinde het wetsvoorstel te verbeteren. Hieronder zullen de belangrijkste punten van kritiek met daarop een reactie dezerzijds de revue passeren en ook in de artikelsgewijze toelichting zal nog op de kritiek worden ingegaan. 1) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

18. De Raad voor de Rechtspraak is positief gestemd over het wetsvoorstel. Het voorstel getuigt volgens de Raad van een voortvarende aanpak van de problematiek omtrent de schuldsanering en de Raad verwacht dat het wetsvoorstel de problemen voor een belangrijk deel zal wegnemen. Vrijwel alle organisaties onderschrijven de noodzaak tot vereenvoudiging en flexibilisering van de schuldsaneringsregeling (Divosa, LPISHV, NOvA, NVVK, NVvR, RvdR en VNG), dan wel de noodzaak tot verhoging van de toelatingsdrempel (LPISHV, NOvA en NVB / VFN).

Uit de reacties blijkt dat er enerzijds behoefte bestaat aan beperking van de toegang tot de regeling, vereenvoudiging van de regeling en vermindering van de werklast, maar dat er anderzijds ook vrees bestaat dat de voorgestelde maatregelen de regeling te zeer verstarren. Het wetsvoorstel is ingegeven door de uitkomst van de evaluatie en de problemen die vanuit de praktijk onder de aandacht van het ministerie van Justitie zijn gebracht. Maar de maatregelen om de regeling te vereenvoudigen en de toegang tot de schuldsaneringsregeling te beperken door in de wet onder andere meer imperatieve bepalingen op te nemen, leidt tot klachten van de belangengroeperingen dat de hogere eisen aan de toelating tot problemen leiden voor schuldenaren die er niet aan kunnen voldoen en dat in de vereenvoudiging soms enkele nuances zoekraken. De organisaties uit de rechterlijke macht hebben er problemen mee dat die imperatieve bepalingen de rechters de mogelijkheid ontnemen voor op de zaak toegesneden afwegingen en de regeling inflexibel maken. Er is geprobeerd zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de punten van kritiek, maar het streven van dit wetsvoorstel is om de toegang tot de schuldsaneringsregeling te beperken, de regeling te vereenvoudigen zodat ze voor alle betrokken partijen werkbaar blijft en de werklast van de rechterlijke macht te verlichten. Dit dient bovendien te gebeuren op de kortst mogelijke termijn, zodat een algehele herziening op dit moment niet haalbaar is. Die past bovendien beter in de verdergaande herziening van de Faillissementswet die momenteel door de commissie Insolventierecht wordt voorbereid. De voorgestelde maatregelen lijken voor een deel ten koste te gaan van het sociale gezicht van de Wsnp, maar het zijn rechtvaardige maatregelen. De huidige regeling is te ruimhartig ten aanzien van een groep schuldenaren die er niet in thuis hoort. Deze schuldenaren verstoren het Wsnp-systeem omdat ze teveel inspanningen vergen van bewindvoerder, rechter-commissaris en andere betrokkenen en zij krijgen op het einde van de rit wellicht een schone lei voor financiële problemen die kort daarna weer in alle hevigheid terugkeren. Het stok-achter-de-deur-effect dat met de Wsnp beoogd was, is bovendien onvoldoende gerealiseerd. Daardoor zijn er teveel schuldenaren in de schuldsaneringsregeling terecht gekomen die in het minnelijk traject een oplossing voor hun financiële problemen hadden moeten vinden. Dit wetsvoorstel is erop gericht het met de Wsnp beoogde effect alsnog te bereiken.

Divosa, het LPISHV, de NVvR, de NVVK, en de VNG waarderen de versterking van het minnelijk traject door invoering van gedwongen schuldregeling. De NVVK zou echter liever zien dat de rechter steeds verplicht wordt om reeds op basis van de krachtens artikel 285 eerste lid sub f en h (nieuw) verplichte opgave over een eerder aangeboden schuldregeling, deze schuldregeling te toetsen aan het criterium van artikel 287a, zodat daarvoor geen apart verzoek nodig is. Het is echter niet aangewezen de rechter in iedere zaak een toetsings- en motiveringsplicht op te leggen, die

een onwenselijke taakverzwaring voor de rechter zou inhouden. Alleen daar waar de schuldenaar met de schuldhulpverlener van mening is dat er schuldeisers zijn die ten onrechte hun medewerking hebben geweigerd, is er grond om een verzoek tot gedwongen medewerking met zoveel woorden aan de rechter voor te leggen.

Alleen de NVB en VFN zijn gekant tegen de gedwongen schuldregeling, omdat zij vinden dat het minnelijk traject onvoldoende kwaliteit heeft en te weinig waarborgen voor gelijkberechtiging van schuldeisers biedt om een crediteur tot medewerking aan dat traject te dwingen. Volgens hen biedt het huidige kort geding voldoende waarborgen om hetzelfde doel te bereiken. De voorgestelde verzoekschriftprocedure biedt echter betere waarborgen, omdat de insolventierechter het hele schuldsaneringsdossier van de verzoeker krijgt voorgelegd en daardoor een beter beeld heeft van het tot dan toe doorlopen traject, wat in kort geding niet het geval is. Ook het criterium van artikel 287a, vijfde lid, biedt waarborgen dat alleen die schuldeisers worden gedwongen tot medewerking, die deze medewerking na afweging van de desbetreffende belangen niet hadden mogen weigeren.

De voornaamste kritiek van diverse organisaties betreft de verzwaring van de toelatingseisen en de nieuwe verklaring die schuldenaren moeten indienen waarin zij moeten aantonen «klaar» te zijn om de schuldsaneringsregeling in te gaan. Divosa, het LPISHV, de NVB/VFN, de NVVK en de VNG zijn teleurgesteld omdat zij graag een integrale aanpak hadden gezien waarin minnelijk en wettelijk traject beter op elkaar afgestemd worden. Divosa, het LPISHV, de NVVK en de VNG bepleiten een systeem waarin zowel financiële als psychosociale problemen worden aangepakt. Men vreest dat vooral de nieuwe verklaring ex artikel 288 veel aandacht van gemeentelijke diensten zal vergen, zonder dat daar financiële compensatie tegenover staat. Ook de NVvR vraagt zich af of voldoende is gewaarborgd dat de schuldenaar de noodzakelijke hulp zal krijgen bij het opstellen van die verklaring. De herziening van de Wsnp probeert vooral juridische oplossingen aan te dragen voor de problemen rond de schuldsaneringsregeling. Deze zijn namelijk op een kortere termijn te realiseren dan een algehele herziening van het systeem van minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening. Daarnaast wordt er door de ministeries van Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid evenwel ook gewerkt aan het versterken van de keten van de schuldhulpverlening en schuldsanering. Onderdeel daarvan is een betere samenwerking, onder andere door het uitwisselen van gegevens. Het ministerie van Justitie werkt voorts aan de ontwikkeling van een jaarlijkse monitor door de Raad voor Rechtsbijstand te Den Bosch. Deze monitor moet de nodige cijfermatige informatie over het wettelijk traject genereren op basis waarvan beleid kan worden gemaakt. Voorts hanteert de Nederlandse Vereniging van Volkskrediet (NVVK) sinds 1 januari 2004 bij de schuldenregeling het zogenoemde 120-dagen-model, waarmee voor schuldeisers inzichtelijker wordt welke procedurele stappen in het minnelijk traject worden ondernomen. De ervaringen met dit nieuwe model zullen moeten uitwijzen of hierdoor ook het vertrouwen van schuldeisers in het minnelijk traject en de bereidheid om een minnelijke regeling te treffen toeneemt. Een ander concreet resultaat is de in september 2004 door het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening in samenwerking met Divosa en de VNG ontwikkelde Handreiking integrale schuldhulpverlening. Deze Handreiking bevat een elftal normen voor een goede schuldhulpverlening, waarmee gemeenten en andere uitvoerende instanties in het minnelijk traject een toetsingskader wordt geboden.

De NOvA heeft als bezwaar tegen de artikel 288-verklaring dat goede trouw moet worden verondersteld en niet door de schuldenaar aangetoond behoort te worden. Volgens haar is bovendien onduidelijk hoe, en aan de hand van welke criteria, de rechter moet vaststellen of de schulde-

naar met zijn schriftelijke verklaring zijn goede trouw voldoende aanneemelijk heeft gemaakt en heeft de rechter niet de (onderzoeks)mogelijkheden om na te gaan of de schriftelijke verklaring van de schuldenaar op waarheid gebaseerd is. De NOvA beveelt aan het huidige artikel 288 te handhaven maar imperatief te formuleren. Ook de NVVK heeft problemen met de «omkering van de bewijslast» en de open norm waarmee de rechter de artikel 288-verklaring moet beoordelen. Zij verzet zich tegen de accentverschuiving van facultatieve naar imperatieve afwijzingsgronden. Door afnemende discretionaire beslissingsruimte vreest zij verstarring van het toelatingsbeleid. Ook de NVvR wijst erop dat er geen ruimte meer zal zijn voor genuanceerde afwegingen, hoewel zij erkent dat imperatieve weigeringsgronden minder motivering vergen en dus de gewenste werkbesparing opleveren. De NVB en VFN daarentegen steunen uitdrukkelijk de omzetting van facultatieve in imperatieve afwijzingsgronden, omdat die de helderheid en rechtszekerheid bevordert.

Gezien de aard van de schuldsaneringsregeling is het echter niet wezensvreemd om deze «omkering van de bewijslast» op te leggen. Tijdens de schuldsaneringsregeling zal de schuldenaar zich moeten inspannen en zich moeten houden aan de regels van de Wsnp en de formele of informele aanwijzingen van zijn bewindvoerder en rechter-commissaris. Hij krijgt er een niet geringe bonus voor: de schone lei. Het stellen van eisen aan diegenen die het lange en zware Wsnp-traject ingaan is dan ook gerechtvaardigd. Een schuldenaar is er klaar voor als er een gerede kans aanwezig is dat hij de regeling met succes zal doorlopen, en na afloop van de schuldsanering zijn financiën zodanig op orde heeft dat hij niet binnen afzienbare tijd opnieuw een beroep op de regeling zal moeten doen. Dat betekent dat hij zich bewust moet zijn van de oorzaken van het ontstaan en onbetaald laten van zijn schulden. Het opstellen van de verklaring kan leiden tot grotere betrokkenheid van de schuldenaren bij, en besef van de consequenties van de regeling. Gezien het feit dat de rechterlijke macht ook juist op het punt van het nu nog facultatief geformuleerde goede trouw criterium gevraagd heeft om eenduidiger, imperatieve regels en ook de Commissie Schone Lei II aldus heeft geadviseerd, wordt voorgesteld dit criterium imperatief te formuleren. Het is juist de jurisprudentie over de goede trouw die het de rechter in eerste aanleg lastig maakt schuldenaren de toegang tot de schuldsaneringsregeling te weigeren. De Raad voor de rechtspraak beveelt aan om ook publicatie van diverse momenten in de schuldsaneringsregeling in de Staatscourant te schrappen ten faveure van publicatie op internet en neerlegging van een lijst met schuldsaneringen bij de griffies van rechtbanken. Volgens de NVB / VFN is beperking van de publicatieverplichting eerst bespreekbaar als er geautomatiseerde toegang is tot een Wsnp-register. Overheidspublicaties in de Staatscourant zijn momenteel onderwerp van breder onderzoek en debat, waarop in dit verband niet vooruitgelopen dient te worden. Vooral de rechtszekerheid en betrouwbaarheid van de elektronische publicatie dient gewaarborgd te zijn. Ook met het oog op de bredere algehele herziening van de Faillissementswet is het te vroeg om in deze wetswijziging ook publicaties in de Staatscourant te schrappen.

ARTIKELEN

I, onderdeel A

Artikel 284

Een schuldenaar vraagt zijn eigen schuldsaneringsregeling aan, maar artikel 284, vierde lid, biedt daarnaast de mogelijkheid dat burgemeester en wethouders ten behoeve van een inwoner van hun gemeente de toepassing van de schuldsaneringsregeling aanvragen. In de afgelopen

jaren is echter gebleken dat er geen gebruik wordt gemaakt van deze bevoegdheid. Daarom wordt dit lid geschrapt.

I, onderdeel B

Artikel 285

De informatie die ingevolge het eerste en tweede lid van artikel 285 verstrekt moet worden teneinde inzicht te geven in de vermogens- en inkomenspositie van de schuldenaar, wordt deels geschrapt, deels herschikt en deels aangevuld. Deze wijzigingen zijn vooral een gevolg van de opheffing van de tweedeling tussen informatie die nu ingevolge het eerste lid moet zijn gevoegd bij het verzoekschrift waarmee de aanvraag tot toepassing van de schuldsaneringsregeling wordt gevraagd en de informatie die ingevolge het tweede lid later moet worden overgelegd en die vooral dient ter voorbereiding van het later vast te stellen saneringsplan. Doordat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld het saneringsplan af te schaffen (zie hierboven in het algemene deel van de toelichting, nr. 10), zal er naast het indienen van het verzoekschrift in beginsel geen tweede moment meer zijn waarop nadere informatie verstrekt kan worden. Het verstrekken van alle informatie bij het verzoekschrift verzwaart de eisen die aan het verzoekschrift gesteld worden. Dit past in het beleid strenger te zijn aan de poort van de Wsnp en die alleen te openen voor schuldenaren die er klaar voor zijn, die een minnelijke procedure doorlopen hebben en waarvan dus bekend is hoe hun financiële positie is. Wel kan de rechtbank ingevolge artikel 287, tweede lid, de verzoeker nog een maand geven om de ontbrekende gegevens te verstrekken.

Door het schrappen van het saneringsplan komen het tweede lid, onder a en g, die direct op het saneringsplan betrekking hebben, te vervallen.

De verplichting ingevolge het huidige tweede lid, onder b, tot het verstrekken van informatie over redelijkerwijs voorzienbare wijzigingen in de inkomsten van de schuldenaar wordt verplaatst naar het eerste lid, onder c. Het zal moeten gaan om wijzigingen die over de eerstvolgende drie jaar voorzienbaar zijn. Deze periode bedraagt nu nog vijf jaar. De lengte van de schuldsaneringsregeling bedraagt echter slechts in uitzonderingsgevallen meer dan drie jaar. Hoewel het niet vaak zal gebeuren dat dergelijke wijzigingen voorzienbaar zijn, is het toch van belang voor die gevallen waarin dat wel zo is, hiervan melding te maken, teneinde een zo volledig mogelijk beeld te geven over de inkomenspositie van de schuldenaar gedurende de schuldsanering. De overeenkomstige verplichting van het tweede lid, onder f, om voorzienbare wijzigingen in de inkomsten van de partner te vermelden, wordt opgenomen in onderdeel e van het eerste lid. In het eerste lid, onder f, wordt de term «buitengerechtelijke schuldsanering» vervangen door «buitengerechtelijke schuldregeling». Deze laatste term is de in de praktijk gebruikelijke aanduiding geworden voor een akkoord in de minnelijke procedure. Voor de regeling van het minnelijke dwangakkoord uit artikel 287a wordt de term gedwongen schuldregeling gebruikt.

In het eerste lid, onder g, wordt de informatie opgenomen over borgstelling en andersoortige gebondenheid als medeschuldenaar, die thans in het tweede lid, onder d, staat. De bepaling blijft verder ongewijzigd.

In het eerste lid, onder h, wordt de verplichting opgenomen informatie te verstrekken over een eerder aangeboden akkoord, die thans in het tweede lid, onder e, staat. De terminologie van de buitengerechtelijke schuldregeling die in het eerste lid, onder f, is overgenomen uit de praktijk, wordt ook hier toegepast en vervangt het «buitengerechtelijke akkoord». De inhoud blijft verder ongewijzigd.

Mede ter vervanging van de huidige restbepaling van het tweede lid, onder g, volgens welke de andere gegevens overgelegd moeten worden die van belang zijn voor het vaststellen van het saneringsplan, wordt een

nieuw onderdeel i toegevoegd aan het eerste lid. De schuldenaar moet andere dan de onder a tot en met h vermelde gegevens verstrekken die van belang zijn om een zo getrouw mogelijk beeld te bieden van zijn inkomens- en vermogenspositie en die relevant zijn voor de toelating tot en het verloop en de afronding van de schuldsaneringsregeling. Met deze restcategorie wordt beoogd aan te geven dat de schuldenaar een algemene informatieplicht heeft (vgl. HR 19 januari 2001, *NJ* 2001, 232 en HR 15 februari 2002, *NJ* 2002, 259). Weliswaar bevat art. 327 jo. 105 Fw reeds een algemene informatieplicht, maar die heeft betrekking op de voorzieningen na de uitspraak tot toepassing van de schuldsaneringsregeling, terwijl het in artikel 285 gaat om de informatie ter verkrijging van de bedoelde uitspraak. Deze algemene informatieplicht uit de artikel 285-verklaring staat naast de bewijslast van de schuldenaar om in de artikel 288-verklaring (eerste lid, onder c) aan te tonen dat hij de verplichtingen die uit de regeling voortvloeien, naar behoren zal nakomen. De informatie uit de artikel 285-verklaring kan mede de artikel 288-verklaring onderbouwen.

Het derde lid wordt geschrapt wegens het wegvallen van het saneringsplan. Zie in het algemene deel van de toelichting nr. 10.

I, onderdeel C

Artikel 286

Artikel 286 wordt aangepast aan de samenvoeging in het eerste lid van artikel 285 van alle informatie die bij het verzoekschrift overgelegd moet worden.

I, onderdeel D

Artikel 287

De voorlopige toepassing van de schuldsaneringsregeling komt te vervallen (zie het algemene deel van de toelichting nr. 11). Daardoor is ook de fictieve inwerkingtreding zoals geformuleerd in het eerste lid – «wordt geacht te zijn ingegaan» vanaf de uitspraak tot toelating – niet meer nodig en wordt zij vervangen door een onmiddellijke werking. Volgens de voorgestelde wijziging van het tweede lid zal de rechtbank, als zij constateert dat het verzoekschrift niet de in artikel 285, eerste lid, vereiste informatie bevat, de schuldenaar gedurende een maand in de gelegenheid stellen de ontbrekende gegevens alsnog te verstrekken. Teneinde de gemeentelijke instelling die de verklaring van artikel 285, eerste lid, onder f, verstrekt, erbij betrokken te houden, geeft de griffier haar onverwijld bericht van deze termijn. Mocht de reden van de vertraging bij deze instelling liggen, dan wordt zij op deze wijze op haar plicht tot medewerking gewezen. De termijn is iets langer dan de 21 dagen in het huidige artikel 287, tweede lid. Slaagt men er ook in die maand niet in een volledig dossier aan de rechtbank te overleggen, dan wordt de schuldenaar niet ontvankelijk verklaard. Overigens hoeft deze niet-ontvankelijkheid niet in de weg te staan aan een nieuwe poging met een nieuwe aanvraag voor toelating tot de schuldsanering, zodra de stukken wel compleet zijn.

Omdat rechter en bewindvoerder aan het einde van de schuld-hulpverleningsketen staan en dus sterk afhankelijk zijn van hetgeen hen aangeboden wordt, is meer nadruk gelegd op een complete aanlevering. Ook op die manier kan de werklast van de rechterlijke macht worden verminderd en ook op die manier zal de schuldenaar kunnen aantonen dat het hem ernst is met het behoorlijk naleven van de verplichtingen die uit de schuldsaneringsregeling zullen voortvloeien. Dit past in het streven

alleen hen toe te laten tot de schuldsaneringsregeling die aantoonbaar gereed zijn voor de procedure.

De formulering van het derde lid over de benoeming van een rechter-commissaris en een bewindvoerder wordt vereenvoudigd. Dit heeft geen inhoudelijke wijziging tot gevolg.

Het vierde, zesde, zevende en achtste lid handelen alle over de voorlopige toepassing en komen te vervallen. Het vijfde lid is geschrapt omdat een onvolledige schuldsaneringsaanvraag zal leiden tot aanhouding van het verzoekschrift, zoals voorgesteld in het tweede lid, zodat de huidige «sanctie» van het niet uitspreken van de definitieve toepassing, niet meer nodig is. Het zevende en achtste lid vervallen tevens ten gevolge van het afschaffen van de schuldsaneringsaanvraag door burgemeester en wethouders (artikel 284, vierde lid).

Er wordt een nieuw vierde lid voorgesteld, dat het mogelijk maakt om voor de insolventierechter die over het Wsnp-verzoekschrift zal oordelen, voorlopige voorzieningen te vragen, bijvoorbeeld om een uithuiszetting te voorkomen. De toegang tot de voorzieningenrechter blijft eveneens open. Zie verder het algemene deel van de toelichting, par. 11.

Het negende lid over de postblokkade wordt vernummerd tot vijfde lid. De blokkade wordt beperkt tot dertien maanden. Van deze periode mag verwacht worden dat alle financiële (week-, maand- of jaar-)verplichtingen ten minste eenmaal het bureau van de bewindvoerder zijn gepasseerd. De blokkade is verkort om de werklast van de bewindvoerders te verlichten. Gebleken is dat na een zekere periode de post van de schuldenaar nauwelijks nieuwe informatie oplevert en deze informatie niet meer opweegt tegen de werklast. Bovendien is een nadeel van de postblokkade dat de schuldenaar het gevaar loopt belangrijke post over bijvoorbeeld sollicitaties of nieuwe (buiten de boedel vallende) oplopende schulden te laat te ontvangen. De voorgestelde regeling is flexibel. Mocht de bewindvoerder redenen zien de postblokkade al eerder te beëindigen of juist langer te laten duren, dan kan hij daarvoor een verzoek indienen bij de rechter-commissaris. Ook kan de bewindvoerder de rechtbank toestemming vragen om gedurende de resterende looptijd van de schuldsaneringsregeling nog een- of meermalen een postblokkade te houden, bijvoorbeeld bij wijze van steekproef en tussentijdse controle van de schuldenaar of omdat hij de indruk heeft dat hij onvoldoende inzicht heeft in de financiën van de schuldenaar.

I, onderdeel E

Artikel 287a

Uit de jurisprudentie blijkt dat het niet eenvoudig is een weigerende schuldeiser in kort geding te dwingen tot medewerking aan een onderhands akkoord. Er moet bij de weigerende schuldeiser sprake zijn van misbruik van bevoegdheid, wat niet snel wordt aangenomen. Het is immers zijn goed recht om te verlangen dat al het mogelijke wordt gedaan om zijn schuld voldaan te krijgen en als hij van mening is dat die kans op een gedeeltelijke voldoening groter is wanneer de schuldenaar onder intensief, streng en onafhankelijk toezicht komt te staan van een bewindvoerder en een rechter-commissaris, dan kan daar moeilijk misbruik van recht in worden gezien. De schuldeiser aanvaardt daarmee immers zelf ook de kans dat zijn vordering niet volledig zal worden voldaan en na ommekomst van de schuldsaneringsregeling op grond van artikel 358 Fw niet langer afdwingbaar is. De schuldeiser zal bij de (geringe) kans op een hoger uitkeringspercentage in het wettelijk traject dan in het minnelijk traject ook in beschouwing nemen het feit dat de kosten van wettelijke publicaties en van het te verhogen maandelijkse bewindvoerderssalaris in mindering worden gebracht op hetgeen uiteindelijk na drie jaren zal kunnen worden uitgekeerd.

Toch is in de praktijk gebleken dat duidelijk behoefte bestaat aan een mogelijkheid om weigerachtige schuldeisers over de streep te trekken met behulp van de rechter; zie het WODC-evaluatie-rapport (p. 68–71 en 188) en het onderzoek van Huls en Schellekens (p. 108 en 112). De invoering van een gedwongen schuldregeling is ook toegezegd in een brief van de Minister van Justitie van 27 februari 2002 (*Kamerstukken 2001/02, 28 258, nr. 1, p. 4*). Voorkomen wordt dat personen in de schuldsaneringsregeling terecht komen die in het minnelijk traject op eigen kracht in samenspraak met hun crediteuren een regeling hadden kunnen treffen waarmee alle partijen hadden kunnen leven, ware het niet dat een weigerachtige crediteur wellicht zonder valide redenen zijn medewerking had geweigerd. Vooral uit het onderzoek van het WODC (p. 68–71) is gebleken dat de redenen voor crediteuren om hun medewerking te weigeren niet altijd even zakelijk – dat wil zeggen gebaseerd op het gegronde vermoeden van een hogere uitkering in het wettelijk traject – zijn ingegeven. De invoering van een gedwongen schuldregeling versterkt het minnelijk traject met een belangrijk rechtsmiddel waarvan een preventieve werking zal uitgaan en ontlast het wettelijk traject.

In de reacties op het wetsvoorstel hebben enkele organisaties (Divosa, LPISHV en NVvR) gevraagd om nadere uitwerking van de gedwongen schuldregeling, zoals ten aanzien van de schulden waarvoor zij zou gelden, een verificatieprocedure en de verhouding tussen preferente en concurrente schuldeisers. Er is echter uitdrukkelijk voor gekozen de regeling te beperken tot een eenvoudige toevoeging aan het verzoekschrift waarbij subsidiair toepassing van de schuldsaneringsregeling wordt gevraagd en waaraan verder geen uitgewerkte voorschriften zijn verbonden. De regeling is bedoeld om op eenvoudige wijze een succesvolle afronding van het minnelijk traject te bewerkstelligen door enkel die schuldeisers die niet op goede gronden hun medewerking onthouden aan een minnelijke regeling, daartoe te dwingen. Het resultaat is dezelfde schuldregeling die anders in het minnelijk traject zonder die uitgewerkte voorschriften tot stand zou zijn gekomen. Verdere uitwerking zou ertoe kunnen leiden dat de Wsnp belast wordt met een regeling die bijna even uitgebreid zou zijn als de schuldsaneringsregeling zelf. De Commissie Insolventierecht zal in een later stadium mogelijk met nadere voorstellen komen in het kader van de verdere herziening van de Faillissementswet. In het nieuwe artikel 287a wordt een regeling opgenomen die de mogelijkheid geeft de insolventierechter te verzoeken weigerachtige schuldeisers te dwingen tot medewerking aan een schuldregeling. Het wordt aan de rechter overgelaten te oordelen in welke concrete omstandigheden van het geval van een onredelijke weigering sprake is, zodanig dat schuldeisers tot medewerking gedwongen kunnen worden. Een bijzondere regeling voor bepaalde categorieën schuldeisers past daarbij niet. De rechter krijgt een volledig aanvraagdossier voorgelegd, wat de beoordeling van het verzoek tot gedwongen schuldregeling zal vereenvoudigen vergeleken met de rechter die momenteel in kort geding over dergelijke vorderingen oordeelt. Het verzoek tot toelating tot de regeling zal subsidiair zijn, voor het geval dat het verzoek tot oplegging van een last tot instemming met de schuldregeling door de rechter wordt afgewezen. De rechter beoordeelt eerst het verzoek tot gedwongen medewerking. Wijst hij dit toe, dan komt hij niet meer toe aan het verzoek om toelating tot de schuldsaneringsregeling (zevende lid). Hoger beroep en cassatie voor de schuldeisers aan wie de rechter een bevel tot instemming met een schuldregeling hebben gegeven, zijn geregeld in artikel 292, waar reeds het hoger beroep tegen afwijzing van het verzoek tot toelating tot de schuldsaneringsregeling is geregeld.

Het criterium op grond waarvan de rechter over de gedwongen instemming oordeelt, zal luiden dat de schuldeiser in redelijkheid niet tot weigering van instemming met de schuldregeling heeft kunnen komen, in aanmerking genomen de onevenredigheid tussen het belang dat hij heeft

bij uitoefening van de bevoegdheid tot weigering en het belang van de schuldenaar dat door die weigering wordt geschaad. Duidelijk moet zijn dat crediteuren in een gedwongen schuldregeling een hogere dan wel snellere aflossing krijgen dan in een wettelijk traject te verwachten is. Ter verduidelijking van het gedwongen karakter van de regeling is toegevoegd dat artikel 300, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is. De uitspraak van de rechter komt in de plaats van de vrijwillige instemming met de schuldregeling. Er ontstaat een overeenkomst tussen de schuldeisers en de schuldenaar.

Bij de belangenafweging zullen de volgende omstandigheden een rol kunnen spelen (zie o.a. Rb. Almelo 4 februari 1998, *JOR* 1998, 66 en Pres. Rb. Zwolle 2 februari 2001, *KG* 2001, 136, *Schuldsanering* 2001 113):

- is het schikkingsvoorstel door een onafhankelijke en deskundige partij getoetst (bijvoorbeeld een gemeentelijke kredietbank);
- is het schikkingsvoorstel goed en betrouwbaar gedocumenteerd;
- is voldoende duidelijk gemaakt dat het aanbod het uiterste is waartoe de schuldenaar financieel in staat moet worden geacht;
- biedt het alternatief van faillissement of schuldsanering enig uitzicht voor de schuldenaar;
- biedt het alternatief van faillissement of schuldsanering enig uitzicht voor de schuldeiser: hoe groot is de kans dat de weigerende schuldeiser dan evenveel of meer zal ontvangen;
- is aannemelijk dat gedwongen medewerking aan een schuldregeling voor de schuldeiser concurrentieverstorend werkt;
- bestaat er precedentwerking voor vergelijkbare gevallen;
- wat is de zwaarte van het financiële belang dat de schuldeiser heeft bij volledige nakoming;
- hoe groot is het aandeel van de weigerende schuldeiser in de totale schuldenlast;
- staat de weigerende schuldeiser alleen naast de overige met de schuldregeling instemmende schuldeisers;
- is er eerder een minnelijke of een gedwongen schuldregeling geweest die niet naar behoren is nagekomen.

In het zesde lid wordt de kostenveroordeling opgenomen. Als een in de minnelijke fase voorbereide maar niet tot stand gekomen schuldregeling alsnog met behulp van de rechter wordt aangenomen of vastgesteld, worden de schuldeisers die de regeling in de minnelijke fase hebben afgewezen, veroordeeld in de kosten (zoals de griffierechten) van de aanvraagprocedure. De rechter heeft immers vastgesteld dat die weigering onterecht was. Deze kostenveroordeling moet een stimulans zijn om in het minnelijk traject tot een schuldregeling te komen.

De gedwongen schuldregeling valt te beschouwen als een inmenging in het eigendomsrecht van de schuldeiser, zoals beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Een schuldvordering is immers een «possession» in de zin van deze verdragsbepaling. Bij de vraag of een inmenging in dit eigendomsrecht te rechtvaardigen is, komt de staat volgens de Straatsburgse jurisprudentie een ruime beoordelingsvrijheid toe. De voorgestelde gedwongen schuldregeling vormt een beperking op het eigendomsrecht die in algemene zin voldoet aan de vereisten van het EVRM. Bovendien kan de rechter in een concreet geval toetsen of de individuele schuldeisers in kwestie al dan niet onevenredig zwaar worden getroffen door de gedwongen schuldregeling. De wettelijk vastgelegde toets die de rechter toepast alvorens het verzoek om een gedwongen schuldregeling toe- of af te wijzen, is zeer zorgvuldig. Had de schuldeiser gerechtvaardigde redenen om medewerking aan een schuldregeling te weigeren, dan zullen die erkend worden. Het gaat hier om die gevallen waarin een schuldeiser in redelijkheid niet tot weigering had kunnen komen en bevat uitdrukkelijk een belangenafweging tussen zijn eigen belang en dat van de schuldenaar en de overige schuldeisers.

Bovendien is de kans niet denkbeeldig dat de schuldeiser dankzij de gedwongen schuldregeling een groter deel van zijn vordering betaald krijgt dan hij in de schuldsaneringsregeling zou hebben gekregen. Daar moeten immers ook de kosten van bewindvoering en publicaties door de schuldenaar betaald worden. Het is altijd onzeker wat de schuldsaneringsregeling zal opbrengen (het zogenaamde stok-achter-de-deur-effect van de schuldsaneringsregeling).

I, onderdeel F

Artikel 288

Een aantal weigeringsgronden wordt omgevormd tot cumulatieve toelatingsvoorwaarden. Hierdoor wordt duidelijk gemaakt dat toelating tot de schuldsaneringsregeling niet iets is wat alleen in bepaalde gevallen kan worden geweigerd, maar dat zij een mogelijkheid is die binnen bereik komt mits er aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Dit draagt bij tot het beperken van de toegang tot de regeling tot diegenen die «er klaar voor zijn». De schuldenaar zal bovendien zelf voldoende aannemelijk moeten maken dat hij aan die voorwaarden voldoet. De bedoeling hiervan is dat de schuldenaar meer nog dan thans het geval is zich ervan bewust zal zijn aan welke verplichtingen hij zich onderwerpt. Hij dient aannemelijk te maken dat hij bereid en in staat is om zich in te spannen om een schone lei te verwerven. Of dit aannemelijk is, kan worden afgeleid uit alle omstandigheden van het geval. Hiertoe behoren de indruk die gewekt wordt door de ingevolge artikel 285, eerste lid, ingediende stukken en de houding van de schuldenaar op de zitting. Maar een belangrijke rol zal zijn weggelegd voor de artikel 288-verklaring van de schuldenaar. Daarin zal hij moeten aantonen moeite te willen doen voor toelating tot de schuldsaneringsregeling. Een verklaring die weloverwogen is opgesteld, schept positieve verwachtingen ten aanzien van de houding van de schuldenaar gedurende de looptijd van de regeling. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat dit document verwordt tot een soort standaardverklaring. Dat niet iedere schuldenaar even gemakkelijk een dergelijke verklaring zal kunnen formuleren (aldus de kritiek van enkele belangenorganisaties op het wetsvoorstel), is geen reden om van deze «motivatieverklaring» af te zien. Want uit de verklaring zal moeten blijken dat de schuldenaar heeft nagedacht over zijn specifieke financiële situatie en over de wijze waarop hij uit de problemen kan komen. Door de inspanning die hij daarvoor moet leveren, wordt het tevens de rechter eenvoudiger gemaakt te motiveren waarom een verzoek wordt toe- of afgewezen.

Teneinde de rechter een zo volledig mogelijk inzicht te geven in de situatie waarin de schuldenaar zich bevindt, is in het nieuwe derde lid de rechter uitdrukkelijk de mogelijkheid gegeven de schuldenaar op de zitting vragen te stellen teneinde zijn verklaring mondeling toe te lichten. Het stellen van vragen over de verklaring zal nooit in de plaats kunnen treden van een volstrekt ontoereikende verklaring en dient enkel ter toelichting van vragen die open blijven naar aanleiding van de verklaring.

De rechter is vrij in de waardering van de inhoud van de «motivatieverklaring». Een van de huidige problemen van de rechterlijke macht met de Wsnp is dat het verzoekschrift vaak gebrekkige informatie bevat (zie o.a. Huls en Schellekens, *Je ziet de gaten in hun handen* (2001), p. 35–41). Hoewel er intussen ook is gewerkt aan verbetering van de gemeentelijke artikel 285-verklaring, zal de artikel 288-verklaring van de schuldenaar een belangrijk instrument worden waaruit de rechter voor de motivering van zijn uitspraak kan putten. Zie over de reeds bestaande gebruiken die de afgelopen jaren bij sommige rechtbanken zijn ontstaan en die op deze artikel 288-verklaring lijken ook Huls en Schellekens, *Je ziet de gaten in hun handen* (2001), p. 57.

Het gaat om drie voorwaarden. Ten eerste (eerste lid, onder a) moet de

schuldenaar voldoende aannemelijk maken dat hij niet kan voortgaan met het betalen van zijn schulden. Dit is het spiegelbeeld van de huidige weigeringsgrond uit het eerste lid onder a. Het zal er in feite op neerkomen dat de schuldenaar kan verwijzen naar de staat van baten en schulden en naar de opgaven van zijn inkomsten, zoals die zijn neergelegd in het verzoekschrift (zie artikel 285, eerste lid, onder a en c). Ten tweede (eerste lid onder b) moet de schuldenaar voldoende aannemelijk maken dat hij ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van de schulden te goeder trouw is geweest. Het ontbreken van goede trouw is nu nog een facultatieve weigeringsgrond (tweede lid onder b). Door deze voorwaarde wordt de schuldenaar gedwongen zich rekenschap te geven van en een zekere verantwoording af te leggen over het ontstaan van zijn schulden. Wanneer de schuldenaar bijvoorbeeld schulden heeft die voortvloeien uit onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen of sociale zekerheids- en belastingfraudes, dan zijn die niet te goeder trouw ontstaan. Zie over de verhouding tussen deze toelatingsvoorwaarde en de weigeringsgrond van het tweede lid, onder b, die in feite eveneens op de goede trouw betrekking heeft, hieronder bij de bespreking van dit onderdeel b.

Ten opzichte van de huidige tekst is een beperking toegevoegd. Voor alle schulden ten aanzien waarvan de schuldenaar niet te goeder trouw is geweest, wordt een vijfjaarstermijn opgenomen. Schulden te kwader trouw die op de dag van de indiening van het verzoekschrift ouder zijn dan vijf jaar, vormen in beginsel, dat wil zeggen afhankelijk van het rechterlijk oordeel omtrent de bewijsvoering door de schuldenaar, geen beletsel voor de schuldenaar om te worden toegelaten tot de regeling. Deze termijn is opgenomen omdat hij ook van toepassing is op de schulden die voortvloeien uit strafrechtelijke veroordelingen (tweede lid). Er zouden tegenstrijdigheden optreden indien de vijfjaarstermijn niet zou gelden voor andere schulden die eveneens te kwader trouw zijn aangegaan, zoals fraude met sociale uitkeringen, maar die niet tot een strafvonnis hebben geleid. Tevens wordt zo recht gedaan aan het beginsel dat een schuldenaar niet tot «levenslang» veroordeeld dient te worden door hem de toegang tot de schuldsaneringsregeling blijvend te ontzeggen indien hij in het verleden te kwader trouw schulden heeft gemaakt. Volgens de derde en laatste voorwaarde moet de schuldenaar voldoende aannemelijk maken dat hij in staat zal zijn de uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen naar behoren na te komen. In het huidige eerste lid onder b is de weigeringsgrond aldus geformuleerd dat het verzoek wordt afgewezen indien er gegronde vrees bestaat dat de schuldenaar zijn uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen niet naar behoren zal nakomen. In de nieuwe regeling zal de schuldenaar globaal moeten aangeven hoe en wat hij denkt te kunnen verdienen, besparen, sparen en aflossen. Bovendien zal hij aandacht moeten besteden aan de vraag hoe hij specifieke problemen het hoofd denkt te bieden. Is hij bijvoorbeeld begonnen met het zoeken naar werk? Verder zal de schuldenaar kunnen aangeven dat hij zich bewust is van de gevolgen die de regeling voor hem zal hebben en dat hij heeft kennisgenomen van de brochure over de implicaties van de regeling, die door de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch is opgesteld. Tevens is hier opgenomen dat hij voldoende aannemelijk dient te maken dat hij zich zal inspannen om zoveel mogelijk baten voor de boedel te vergaren. Deze verklaring zal aldus voor een deel de rol overnemen van het geschrapte saneringsplan, waarin een dergelijke verplichting doorgaans wordt opgenomen.

Het opstellen van deze verklaring zal in sommige gevallen meer begeleiding van de schuldhulpverleners vergen, hoewel het opstellen ervan geheel de verantwoordelijkheid van de schuldenaar blijft. Met nadruk zij er dan ook op gewezen dat de toegevoegde waarde van de verklaring

komt te vervallen indien de schuldhulpverlener de verklaring voor de schuldenaar opstelt en de schuldenaar deze slechts doorleest en ondertekent.

De verklaring dient schriftelijk te worden afgelegd. Zij hoeft niet al bij de artikel 285-documenten gevoegd te worden, maar hoeft pas op de zitting overgelegd te worden.

Naast deze toelatingsvoorwaarden, worden ook drie imperatieve weigeringsgronden opgenomen. Voordeel van imperatieve boven facultatieve weigeringsgronden is dat de eerste geen afweging vergen en daardoor in het licht van de aangehaalde rechtspraak van de Hoge Raad op artikel 288 Fw minder motivering behoeven, hetgeen de rechterlijke macht ontlast. In het nieuwe tweede lid is onder a de huidige weigeringsgrond van het eerste lid onder c opgenomen, namelijk dat de schuldsaneringsregeling reeds op de schuldenaar van toepassing is. De tweede weigeringsgrond in het tweede lid, onder b, betreft schulden die voortvloeien uit een strafrechtelijke veroordeling als bedoeld in artikel 358, derde lid. Deze weigeringsgrond zou ook geschaard kunnen worden onder de toelatingsvoorwaarde uit het eerste lid, onder b, namelijk dat de schuldenaar ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van de schuld niet te goeder trouw is geweest. Er is echter vanuit de rechterlijke macht gevraagd de reeds hieromtrent gegroeide praktijk te codificeren teneinde iedere twijfel weg te nemen. Deze weigeringsgrond wordt ook in de jurisprudentie toegepast en is neergelegd in de Recofa-aanbevelingen (aanbeveling 4.2). Er wordt aangesloten bij de nieuwe regeling van het uitsluiten van boetes en schadevergoedingen uit misdrijven in artikel 358, derde lid. In dit artikel worden vorderingen tot betaling van geldboetes of schadevergoeding en wegens ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, alle ter zake van misdrijven, uitgesloten van de schone lei. Het gaat om misdrijven waarvan de veroordeling in beginsel niet langer dan vijf jaar vóór de datum van het verzoekschrift ligt. Uitgangspunt is echter dat een schuldenaar met een of meer van deze vorderingen niet wordt toegelaten tot de schuldsaneringsregeling. De termijn van vijf jaar is eveneens opgenomen in de Recofa-aanbeveling 4.2 en wordt in de jurisprudentie aangehouden. De rechter kan een langere termijn in acht nemen. Hierbij kan een rol spelen in welke mate de schuldenaar zich voor indiening van het verzoekschrift reeds opofferingen heeft getroost om deze schulden af te lossen. Ook bij bepaalde misdrijven kan het aangewezen zijn een langere termijn in acht te nemen, bijvoorbeeld bij boetes en (immateriële) schadevergoeding in verband met een zedenmisdrijf. Schulden die voortvloeien uit sociale zekerheids- en belastingfraudes vallen niet onder het tweede lid, onder c, zolang er geen strafrechtelijk vonnis aan ten grondslag ligt. Deze schulden zullen wel kunnen worden meegenomen bij de beoordeling van de verklaring van de schuldenaar uit hoofde van het eerste lid, onder b: de schuldenaar zal zeer waarschijnlijk ten aanzien van het ontstaan van deze schulden niet te goeder trouw zijn geweest. Dit geldt ook voor schulden uit bestuurlijke boetes en uit transacties krachtens artikel 74 en 74c van het Wetboek van Strafrecht.

Ten slotte wordt in het tweede lid, onder c de huidige facultatieve weigeringsgrond van het tweede lid, onder a, omgezet in een imperatieve. Schuldenaren op wie in de tien jaar voorafgaande aan het verzoekschrift de schuldsaneringsregeling van toepassing is geweest, wordt de toegang tot de schuldsaneringsregeling in beginsel ontzegd. Dit past binnen het strengere toegangsbeleid van de herziening van de Wsnp. Er worden twee uitzondering toegevoegd voor het geval de schuldsaneringsregeling eerder voortijdig is beëindigd. Ten eerste het geval van beëindiging krachtens artikel 350, derde lid, onder a of b, namelijk de gevallen waarin de schuldenaar tijdens de regeling al zijn schulden weet af te lossen dan wel in staat is zijn betalingen te hervatten. In deze gevallen is er geen schone lei verleend. Het tweede geval betreft de beëindigingsgrond van artikel 350, derde lid, onder d, wanneer de schuldenaar voortijdig uit de schuld-

saneringsregeling is gezet om redenen van het doen of laten ontstaan van bovenmatige schulden die hem echter niet waren toe te rekenen. Voorbeeld hiervan is een schuldenaar die een te dure woning huurde waardoor nieuwe huurschulden ontstonden, maar voor wie op dat moment op de woningmarkt geen goedkoper alternatief voorhanden was. Wanneer deze schuldenaar binnen tien jaar opnieuw een Wsnp-verzoek doet nadat hij is verhuisd naar een goedkopere woning, kan hij worden toegelaten, mits hij slaagt in de bewijsvoering uit het eerste lid.

In het huidige tweede lid, onder a, is ook een eerder faillissement van de schuldenaar reden om hem de toegang tot de schuldsaneringsregeling te kunnen ontzeggen. Deze wordt nu geschrapt. Er een imperatieve bepaling van maken, zou het doel voorbij schieten. Dit zou vooral tot problemen leiden voor ex-ondernemers die niet onmiddellijk in de schuldsaneringsregeling terecht kunnen, omdat zij er niet aan ontkomen nog enige nieuwe schulden te maken (bijvoorbeeld wegens ontslag van werknemers, korte voortzetting van de onderneming of lopende verplichtingen), wat een reden is voor tussentijdse beëindiging van de schuldsaneringsregeling. Zij komen daarom vaak eerst in een faillissementsprocedure terecht en stappen daarna over naar de schuldsaneringsregeling. Bovendien is het heel wel mogelijk dat iemand die ooit in faillissement heeft verkeerd, na verloop van tijd «klaar» is voor het Wsnp-traject. Ook zouden schuldeisers door het doorzetten van een faillissementsaanvraag meteen voor lange tijd de toegang van hun schuldenaar tot de schuldsaneringsregeling kunnen blokkeren en dat zou een onbedoelde en ongewenste premie zijn op een faillissementsaanvraag.

I, onderdeel G

Artikel 289

Uit het eerste en het tweede lid worden de verwijzingen naar het saneringsplan en het akkoord geschrapt. De regeling voor het akkoord is te vinden in artikel 329 en volgende. Ook worden het eerste en het vijfde lid aangepast aan het schrappen van de voorlopige toepassing van de schuldsaneringsregeling. In het tweede lid wordt de rechter-commissaris in plaats van de rechtbank bevoegd om de datum voor een verificatievergadering te bepalen. Van zijn beschikking is geen beroep mogelijk (artikel 315, tweede lid), aangezien dat nu ook geldt voor de uitspraak van de rechtbank.

I, onderdeel H

Artikel 290

De bevoegdheid in het tweede lid om tijdens de toepassing van de schuldsaneringsregeling voorzieningen te treffen in het belang van schuldeisers zal uit overwegingen van efficiëntie overgaan van de rechtbank naar de rechter-commissaris.

I, onderdeel I

Artikel 291

Doordat het saneringsplan komt te vervallen, zal het deskundigenverslag hier geen oordeel meer over hoeven te bevatten.

I, onderdeel J

Artikel 292

In dit artikel is een beroep- en cassatieregeling gegeven voor de schuldeiser die een last tot instemming met een schuldregeling krijgt opgelegd en voor de schuldenaar wiens verzoek tot toelating is geweigerd. Is het verzoek van de schuldenaar tot oplegging van gedwongen medewerking afgewezen, dan wordt vervolgens steeds diens subsidiaire verzoek tot toelating tot de schuldsaneringsregeling in behandeling genomen (artikel 287a, zevende lid). Hij heeft dus geen mogelijkheid in beroep te gaan tegen de afwijzing van het verzoek tot gedwongen medewerking. De verzoekschriftprocedure in de schuldsaneringsregeling dient zo efficiënt mogelijk gevoerd te kunnen worden. Is een schuldenaar eenmaal toegelaten, dan dient de schuldsaneringsregeling zonder verder oponthoud door een hangend hoger beroep – of door een voorlopige toepassing, die immers door dit wetsvoorstel geschrapt wordt – van start te gaan. Wegens het schrappen van de voorlopige toepassing van de schuldsaneringsregeling vervallen het huidige vijfde en zesde lid.

I, onderdeel K

Artikel 293

Het tweede lid moet worden aangepast aan de vernummering van de leden van artikel 287. Ook is het lid aangepast aan de in de wet gangbare formulering over toepassing van de schuldsaneringsregeling.

I, onderdeel L

Artikel 294

Het eerste lid onder a wordt aangepast aan het opheffen van de voorlopige toepassing van de schuldsaneringsregeling. Het eerste lid onder e komt te vervallen door het schrappen van het saneringsplan. In het nieuwe onderdeel f wordt toegevoegd dat niet alleen de summiere inhoud van het beëindigingsvonnis dat krachtens artikel 354 is uitgesproken, in het openbare register moet worden ingeschreven, maar ook de inhoud van het beëindigingsvonnis krachtens artikel 354a (de vereenvoudigde beëindiging).

I, onderdeel M

Artikel 295

De laatste volzin van het derde lid van artikel 295 over de verhoging van het vrij te laten bedrag door de rechter in zijn uitspraak tot toepassing van de schuldsaneringsregeling, is geschrapt. In de praktijk is gebleken dat het vaak enige tijd en onderzoek van de bewindvoerder vergt om tot de juiste vaststelling van het nominale bedrag te adviseren. Daarom komt nu meer nadruk te liggen op de bevoegdheid van de rechter-commissaris om dit bedrag op een tijdstip na de uitspraak tot toelating tot de schuldsaneringsregeling vast te stellen. Hij kan daaraan terugwerkende kracht verlenen. De wijziging in het derde lid hangt ook samen met het schrappen van het saneringsplan, waardoor het vrij te laten bedrag gedurende de hele procedure zal kunnen worden verhoogd. Op dit punt wordt de saneringsprocedure flexibeler, omdat beter ingespeeld kan worden op gewijzigde situaties. Doorgaans wordt in de praktijk reeds een hoger bedrag vastgesteld dan de in artikel 475d Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering neergelegde 90% van de bijstandsnorm (op grond van de Recofa-

Aanbevelingen 95% en bij wijze van arbeidsstimulans ten gunste van de boedel 100% indien de schuldenaar inkomen uit arbeid heeft). Er is bovendien door een Recofa-werkgroep een uitgebreide handleiding geschreven voor de vaststelling van het vrij te laten bedrag, die aansluit bij de methode van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, NVVK (*Berekening vrij te laten bedrag bij toepassing WSNP*, van de Werkgroep Rekenmethode VTLB van Recofa, juli 2002, gepubliceerd in Jaarboek Schuldsanering 2003, p. 255–277).

Het vierde lid onder d wordt aangepast aan het schrappen van het saneringsplan. In het zesde lid wordt door middel van een verwijzing naar artikel 21a Fw de tekst van artikel 295a vervangen. Beide artikelen zijn gelijklopend, zodat met een verwijzing kan worden volstaan. De verwijzing naar artikel 21a wordt in artikel III van het wetsvoorstel gewijzigd in artikel 22a wanneer wetsvoorstel 19 529 tot wet wordt verheven en in werking treedt, waarin het artikel wordt vernummerd.

I, onderdeel N

Artikel 295a

Dit artikel is vervangen door een verwijzing naar het gelijklopende artikel 21a Fw in het vijfde lid van artikel 295 (zie verder de toelichting aan het slot bij artikel 295).

I, onderdeel O

Artikel 298

Artikel 24 Fw is gelijk aan artikel 298. Daarom is in de schakelbepaling van artikel 313 een verwijzing naar artikel 24 opgenomen, ter vervanging van artikel 298.

I, onderdeel P

Artikel 299

De wijzigingen van eerste lid, onder c en e, betreffen een verduidelijking van de tekst (zie Verschoof, 1998, p. 71–72). Onder c moet het gaan om een tekortschieten dat na de uitspraak tot toepassing van de schuldsaneringsregeling heeft plaatsgevonden. Een tekortschieten vóór die uitspraak valt immers onder de vorderingen genoemd onder a. Onder e moet het gaan om regresvorderingen van medeschuldenaren die na genoemde uitspraak onvoldaan zijn gebleven. Ook hier vallen vorderingen die reeds voor toepassing van de schuldsaneringsregeling onvoldaan zijn gebleven, onder a.

I, onderdeel Q

Artikel 301

Het artikel is aangepast aan het schrappen van het saneringsplan. Gelegde beslagen zullen vervallen met ingang van de dag waarop de rechter de toepassing van de schuldsaneringsregeling heeft uitgesproken.

I, onderdeel R

Artikel 302

Dit artikel wordt aangepast aan het schrappen van de voorlopige toepassing van de schuldsaneringsregeling.

I, onderdeel S

Artikel 303

Voorgesteld wordt de tekst van het tweede lid te schrappen. Het bepaalt dat het niet langer verschuldigd zijn van lopende rente tijdens de toepassing van de schuldsaneringsregeling niet geldt indien de definitieve toepassing van de regeling niet wordt uitgesproken of de schuldenaar failliet wordt verklaard. In plaats daarvan wordt voorgesteld het tweede lid te formuleren als een herleving van de renteverplichtingen met terugwerkende kracht. Het zal dan gelden voor faillissement op grond van artikel 312 en voor de situatie waarin de schuldsaneringsregeling tussentijds wordt opgeheven wegens verwijtbare redenen op grond van artikel 350, derde lid, onder c, d, e, f en g. Deze laatste grond is toegevoegd, omdat de Wsnp anders misbruikt zou kunnen worden om rentetermijnen te ontlopen. Het tweede lid onder a komt te vervallen door het schrappen van de voorlopige toepassing van de schuldsaneringsregeling.

I, onderdeel T

Artikel 305

Het eerste lid wordt aangepast aan het schrappen van de voorlopige toepassing van de schuldsaneringsregeling. Verder wordt het lid aangepast aan het nieuwe huurrecht (titel 4 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek), dat niet meer verwijst naar «plaatselijk gebruik» bij de beëindiging van huurovereenkomsten. Daarom zal in artikel 305 worden verwezen naar de wettelijke opzegtermijnen.

Het nieuwe tweede lid beoogt duidelijkheid te scheppen ten aanzien van ontruimingsvonnissen. Daarbij is aansluiting gezocht bij de regeling voor nutsvoorzieningen in artikel 304. De huurovereenkomst mag niet tijdens de toepassing van de schuldsaneringsregeling door de verhuurder beëindigd worden – hetzij opgezegd op grond van artikel 7:274 BW, hetzij ontbonden op grond van artikel 6:265 BW – op grond van een huurachterstand die is opgebouwd vóór de uitspraak tot de toepassing van de schuldsaneringsregeling. De verhuurder zal zich hier moeten voegen bij de andere schuldeisers die moeten afwachten of ze nog iets op hun vorderingen uitgedeeld krijgen. Door diverse belangenorganisaties (KBvG, LPISHV, NOvA en NVVK) is daarnaast de aandacht gevestigd op de problematiek rond ontruimingsvonnissen die vóór de uitspraak tot toelating tot de schuldsaneringsregeling zijn geweest. Krachtens de huidige regeling is het niet duidelijk hoe op grond van een dergelijk vonnis moet worden gehandeld. De wet verhindert niet dan een vonnis tot ontruiming ten uitvoer gelegd wordt wanneer de huurovereenkomst reeds vóór de uitspraak tot toepassing van de schuldsaneringsregeling is beëindigd en er een vonnis tot ontruiming ligt. Een ontruiming aan het begin van de schuldsaneringsregeling geeft de schuldenaar echter een moeizame start en doorgaans extra onkosten. Bovendien, wanneer de schuldenaar in de schuldsaneringsregeling terecht komt zonder dat de rechter zich over een vordering tot ontbinding van de huurovereenkomst wegens huurachterstand heeft gebogen, dan zou ook die verplichting tot betaling van de huurachterstand uiteindelijk door verlening van de schone lei komen te vervallen. Het gaat ook bij huurachterstand tenslotte om financiële schulden en daarvoor is de Wsnp bedoeld. Het huidige onderscheid tussen oude huurschulden en oude andere schulden dient dan ook herzien te worden. Daarom wordt de executie van het ontruimingsvonnis opgeschort. Voorwaarde is wel dat de lopende huurpenningen tijdens de duur van de schuldsaneringsregeling steeds tijdig worden betaald. Zodra de schuldenaar een nieuwe huurschuld doet ontstaan, kan het ontruimingsvonnis alsnog ten uitvoer gelegd worden (afgezien van even-

tuele toepasselijkheid van artikel 350, derde lid, onder d). De huurovereenkomst wordt voor de duur van de schuldsaneringsregeling verlengd. Deze verlenging sluit aan bij artikel 7:230 van het Burgerlijk Wetboek, dat het mogelijk maakt om ondanks ontbinding van de huurovereenkomst, het gebruik van de woning voort te zetten, zij het dat het daar gaat om voortzetting met goedvinden van de verhuurder. In het onderhavige wetsvoorstel zal de verhuurder het gebruik van de gehuurde woonruimte moeten gedogen. Daar staat tegenover dat hij wel weer de lopende huurpenningen ontvangt. Na afloop van de schuldsaneringsregeling zijn de oude huurschulden wellicht geheel of gedeeltelijk voldaan en voor het restant omgezet in natuurlijke verbintenissen en is de grond aan het ontruimingsvonnis komen te vervallen. Aangezien beëindiging en ontruiming samenvallen (artikel 7:273 lid 3 BW), is ook de grond aan de beëindiging van de huurovereenkomst ontvallen. Gevolg daarvan is dat de huurovereenkomst ook na het einde van de schuldsanering blijft doorlopen.

Ontruimingen wegens andere dan financiële redenen, zoals overlast of vernieling, zijn wel uitvoerbaar ondanks toepassing van de schuldsaneringsregeling. Deze ontruimingen staan los van de schuldsaneringsregeling, die immers enkel betrekking heeft op de financiële positie van de schuldenaar.

Voor pacht wordt in het vierde lid dezelfde regeling getroffen.

I, onderdelen U en V

Artikel 309 en 313

Artikel 309 is vrijwel gelijklopend als artikel 63a (en artikel 241a), zodat volstaan kan worden met een verwijzing naar dat artikel in artikel 313. De termijnen voor de verlenging van de afkoelingsperiode zijn nu uitgebreider dan die in faillissement en surseance, maar ook die zullen nu beperkt worden tot een eenmalige verlenging met één maand, zodat de drie regelingen gelijklopend zijn. De langere verlenging was nodig in de systematiek van het saneringsplan, waarin de periode tot de vaststelling van dat plan kan worden aangemerkt als een conservatoire fase, waarin onderzoek wordt gedaan of overleg wordt gevoerd om te bezien welke maatregelen genomen moeten worden. In die periode is het van belang een moratorium te hebben, gedurende welke geen rechten uitgeoefend mogen worden.

Verder is artikel 313 aangevuld met een verwijzing naar de artikelen 24 en 26. Artikel 298 is gelijk aan artikel 24, zodat eerstgenoemde artikel is vervangen door de verwijzing naar artikel 24. Hetzelfde geldt voor artikel 26, dat het huidige identieke artikel 299, tweede lid, vervangt.

I, onderdeel W

Artikel 315

Diverse beslissingen zijn van de rechtbank overgegaan naar de rechter-commissaris. Daarom moet aan de lijst beschikkingen van de rechter-commissaris waartegen geen hoger beroep open staat, een aantal beschikkingen worden toegevoegd. De beschikking om de termijn van de postblokkade te wijzigen of een nieuwe last tot blokkade van de post te verstrekken is van beroep uitgesloten, omdat de voorgestelde formulering van artikel 287, vijfde lid, enkel een beperking van de huidige postblokkade ten gunste van de schuldenaar betreft, zodat voor beroep tegen de verlenging ervan geen reden bestaat. De artikelen 289, tweede lid, 290, tweede lid, en 320, tweede lid, betreffen de overgang van beslissingen van de rechtbank naar de rechter-commissaris, waartegen nu op grond van artikel 360 evenmin beroep openstaat. Tenslotte wordt de beschikking

van artikel 326, tweede lid, uit artikel 315 geschrapt, omdat eerstgenoemd artikel is geschrapt.

I, onderdeel X

Artikel 316

Het eerste lid van dit artikel wordt aangepast aan het schrappen van het saneringsplan.

I, onderdeel Y

Artikel 318

De verplichting voor de bewindvoerder om een verslag over de toestand van de boedel uit te brengen, is nu gekoppeld aan de dag waarop de verificatievergadering zal worden gehouden. Er bestaat echter geen verplichting een verificatievergadering te houden, zodat het uitbrengen van dat verslag aan een ander moment gekoppeld moet worden. Het voorstel luidt dat het verslag binnen twee maanden na de uitspraak tot toepassing van de schuldsaneringsregeling uitgebracht zal moeten worden. Wordt de verificatievergadering binnen die twee maanden gehouden, dan dient het verslag in ieder geval uiterlijk tien dagen vóór die vergadering ingediend te worden. De verslagen die nadien tijdens de duur van de regeling moeten worden ingediend, zullen niet meer gaan over de uitvoering van het saneringsplan, dat immers komt te vervallen, maar over de voortgang van de schuldsaneringsregeling. Er wordt door Recofa en de Raad voor Rechtsbijstand te Den Bosch momenteel gewerkt aan standaardisatie van het verslag, teneinde de werklast die dit halfjaarlijkse verslag voor de bewindvoerders meebrengt, te verlichten.

I, onderdeel Z

Artikel 320

De procedure tot vaststelling en wijziging van het bewindvoerderssalaris wordt flexibeler gemaakt, zodat beter kan worden ingespeeld op het verloop van een schuldsanering.

De bevoegdheid een voorschot toe te kennen wordt in het tweede lid overgeheveld van de rechtbank naar de rechter-commissaris, teneinde de rechtbank te ontlasten.

Het derde lid is aangepast aan de nieuwe bepalingen met betrekking tot tussentijdse beëindiging door de rechter (artikel 350) en vereenvoudigde beëindiging door de rechter-commissaris (artikel 354a).

Het achtste lid wordt aangepast aan de verschillende mogelijkheden die er zijn om het eindsalaris van de bewindvoerder te bepalen.

I, onderdeel AA

Artikel 322

Dit artikel is aangepast aan het schrappen van het saneringsplan.

I, onderdeel BB

Artikel 326

Artikel 326 handelt over de bevoegdheid van de bewindvoerder om tot de boedel behorende goederen te vervreemden voordat de uitspraak tot vaststelling van het saneringsplan in kracht van gewijsde is gegaan. Dit

artikel is overbodig geworden doordat het saneringsplan is komen te vervallen. De boedel verkeert ingevolge artikel 347 vanaf de dag van de uitspraak tot toepassing van de schuldsaneringsregeling in staat van insolventie en de bewindvoerder vereffent vervolgens voor zover nodig de boedel.

I, onderdelen CC en DD

Vijfde afdeling

Door het schrappen van het saneringsplan blijft in de vijfde afdeling enkel de verificatie van vorderingen over. De verificatieprocedure wordt in principe ongewijzigd gelaten, maar de vereenvoudigde verificatie krijgt meer nadruk. De enige verplichting tot het houden van een verificatievergadering bestaat indien er een akkoord is aangeboden of indien er een uitdeling plaatsvindt. De mogelijkheid wordt ingevoerd om een pro forma verificatievergadering te houden. Zie over de verificatievergadering ook in het algemene deel van de toelichting, par. 9.

I, onderdeel EE

Artikel 328a

In de praktijk is gebleken dat verificatievergaderingen slechts zeer zelden door schuldeisers worden bezocht. Daarom wordt in artikel 328a voorgesteld de rechter-commissaris de gelegenheid te bieden een pro forma vergadering te beleggen wanneer noch de bewindvoerder, noch een van de schuldeisers te kennen geeft behoefte te hebben aan een dergelijke vergadering. Daartoe raadpleegt de rechter-commissaris allereerst de bewindvoerder. Stelt die prijs op het voorleggen van de lijsten met geverifieerde vorderingen, die hij krachtens artikel 112 en 113 heeft opgesteld en ingevolge artikel 114 ter griffie van de rechtbank heeft neergelegd, dan vindt de vergadering doorgang. De rechter-commissaris bepaalt dan op welke dag, tijd en plaats de vergadering zal worden gehouden en de bewindvoerder stuurt de schuldenaar en schuldeisers hiervoor een oproeping zoals is omschreven in artikel 115.

Vindt de bewindvoerder een verificatievergadering niet nodig, dan wordt aan de schuldeisers een kennisgeving gestuurd dat de verificatievergadering pro forma gehouden zal worden op een in de kennisgeving te vermelden dag en plaats (tijdstip is niet nodig gezien de pro forma-aard van de zitting), tenzij ten minste een van hen meldt dat hij gebruik wenst te maken van zijn bevoegdheid om ter zitting het woord te voeren als is omschreven in artikel 116, tweede zin, en 119, eerste lid. De lijsten van voorlopig erkende en betwiste vorderingen worden ter griffie van de rechtbank ter inzage gelegd gedurende acht dagen na dagtekening van de kennisgeving van de pro forma zitting, zodat de schuldeisers kosteloos inzage kunnen krijgen. Meldt niemand zich, dan is de pro forma zitting een feit en zullen de vorderingen gelden als geverifieerd zoals door de bewindvoerder krachtens artikel 112 is aangegeven. Ontvangt de rechtbank een mededeling van een schuldeiser die gebruik wenst te maken van zijn bevoegdheid om aan de schuldenaar vragen te stellen of ter zitting het woord te voeren (artikelen 116 en 119), zodat een verificatievergadering gehouden dient te worden, dan wordt de verificatievergadering daadwerkelijk gehouden en blijven de lijsten ter inzage tot de dag van die vergadering. De bewindvoerder roept de schuldenaar en schuldeisers op voor de vergadering.

Met ingang van de dag van de pro forma zitting zullen de vorderingen gelden zoals door de bewindvoerder ingevolge artikel 112 vastgesteld. Ze zijn dan niet meer vatbaar voor betwisting. De beschikking van de rechter-

commissaris bedoeld in het tweede lid, wordt in artikel 315 uitgesloten van hoger beroep.

I, onderdeel FF

Zesde afdeling (nieuw)

Het akkoord heeft een eigen afdeling gekregen. Het gaat hier om het akkoord dat tijdens de looptijd van de schuldsaneringsregeling wordt aangeboden (artikel 329). Het gaat hier niet om de gedwongen medewerking aan een schuldregeling die in artikel 287a is geregeld, waardoor het immers – indien toegewezen – niet tot een wettelijke schuldsanering komt. Met name vanuit de rechterlijke macht is bepleit om door middel van een verruiming van de mogelijkheden van een (dwang)akkoord, de toepassing van de schuldsaneringsregeling zoveel mogelijk te voorkomen of een toegepaste regeling voortijdig te beëindigen (zie Huls/Schellekens p. 45). Daartoe zijn de beperkingen tot het aanbieden van een ontwerp-akkoord zoveel mogelijk uit de wet gehaald. Het zal mogelijk zijn op vrijwel ieder gewenst moment na het uitspreken van de schuldsaneringsregeling een ontwerp-akkoord in te dienen.

Indien een akkoord is aangeboden, moet daarover altijd overlegd en beslist worden. Een succesvol akkoord zal immers de schuldsaneringsregeling beëindigen, waarbij alle betrokken partijen – schuldenaar, schuldeisers, bewindvoerder en rechterlijke macht – baat kunnen hebben. Indien de vorderingen nog niet geverifieerd zijn, wordt daartoe een vergadering belegd en dient na afloop daarvan dadelijk geraadpleegd en beslist te worden over het akkoord. Zijn de vorderingen wel geverifieerd, dan wordt een aparte zitting belegd bij de rechter-commissaris om over het akkoord te overleggen en beslissen. Uiteindelijk dienen alle op die wijze gesloten akkoorden gehomologeerd te worden. Doel daarvan is duidelijkheid voor de schuldeisers dat het aangeboden akkoord het maximaal haalbare is, niet zozeer op het toevallige moment van het aanbod, maar berekend over de vermoedelijke looptijd van de schuldsanering (HR 14 december 2001, NJ 2002, 39).

I, onderdeel GG

Artikel 329

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid op ieder gewenst moment tijdens de schuldsaneringsregeling een akkoord in te dienen. In de huidige regeling is dit niet mogelijk tussen de vijftiende dag vóór de verificatievergadering (artikel 329, vierde lid) en de totstandkoming van het saneringsplan, te weten de achtste dag na de verificatie (artikelen 329, derde lid, 335, tweede lid en 338, eerste lid). In de nieuwe bepalingen blijft deze mogelijkheid uitgesloten gedurende de periode tussen indiening van het verzoekschrift en de beslissing die daarop gegeven wordt, welke periode doorgaans niet langer is dan enkele dagen tot weken. In deze periode zou immers een extra publicatie in de Staatscourant nodig zijn. Voor die periode kan het ontwerp-akkoord even wachten totdat nederlegging weer mogelijk is. Het voordeel om ook gedurende die periode een ontwerp-akkoord te kunnen aanbieden weegt niet op tegen de kosten van publicatie.

In de voorgestelde regeling (die in de huidige regeling in artikel 331 is opgenomen) dient onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds de situatie waarin er reeds een verificatievergadering is belegd ingevolge artikel 289, eerste of tweede lid, of de verificatie pro forma heeft plaatsgevonden (artikel 328a), en anderzijds de situatie waarin dat nog niet is gebeurd. In dit laatste geval moeten de schulden geverifieerd worden alvorens over het akkoord te kunnen beslissen. Indien een akkoord is

aangeboden, is verificatie niet meer facultatief. De verificatie kan evenmin pro forma plaatsvinden, omdat er ook over het akkoord overlegd dient te worden en er gestemd moet worden, zodat een vergadering noodzakelijk is. De regels voor verificatie bepalen immers wie kunnen deelnemen aan de raadpleging en beslissing over het akkoord. Voor de kennisgeving van de akkoordvergadering dient hetzelfde onderscheid gemaakt te worden. Zijn de schulden (al dan niet pro forma) reeds geverifieerd, dan is kennisgeving aan de bekende schuldeisers voldoende. Is er niet geverifieerd, dan zal de verificatie- annex akkoordvergadering in de Staatscourant gepubliceerd moeten worden. Deze regeling voor de vergadering waarop een eventueel nog niet gehouden verificatie plaatsvindt en waarop over het akkoord wordt beraadslaagd en beslist, is in het nieuwe vierde, vijfde lid en zesde lid toegevoegd aan dit artikel. Indien ten behoeve van het akkoord nog een verificatievergadering gehouden moet worden (artikel 289, eerste of tweede lid), wordt de vergadering waarin over het akkoord wordt beraadslaagd en beslist onmiddellijk gekoppeld aan de verificatievergadering.

Het derde lid is aangepast aan het schrappen van het saneringsplan. Daardoor zal er gedurende de hele looptijd van de schuldsaneringsregeling de bevoegdheid bestaan tot het indienen van een tweede akkoord nadat een eerder ontwerp-akkoord is verworpen.

I, onderdeel HH

Artikel 330

Dit artikel is aangepast aan de het schrappen van de voorlopige toelating.

I, onderdeel II

Artikel 331

Dit artikel komt te vervallen. Het raadplegen en beslissen over het akkoord wordt in artikel 329, vierde en vijfde lid, geregeld. De aankondiging van de akkoordvergadering en de kennisgeving daarvan aan de schuldeisers wordt in artikel 329, zesde lid, opgenomen.

I, onderdeel JJ

Artikel 332

De formulering van het derde lid is verbeterd: de vorderingen moeten zijn erkend en toegelaten, niet de schuldeisers. In het vierde lid is een verduidelijking toegevoegd dat het in dat lid, evenals in het derde lid moet gaan om driekwart van ter vergadering aanwezige schuldeisers: het huidige derde lid heeft het daar wel over, maar het vierde lid niet en daardoor lijkt dit laatste lid een andere grootte te introduceren (zie ook Verschoof 1998, p. 131–132).

I, onderdeel KK

Artikel 333

Artikel 333 gaat over de akkoordvergadering die wordt gehouden als het ontwerp van akkoord is aangeboden nadat een saneringsplan is vastgesteld. Het artikel zal worden geschrapt. Deze aparte categorie akkoordvergaderingen heeft geen belang meer. Bovendien zijn de artikelen waarnaar wordt verwezen vervallen (artikelen 335 en 336), dan wel zijn ze automatisch op akkoordvergaderingen van toepassing omdat de afdelingen 5 en 6 worden samengevoegd (artikelen 337–340).

I, onderdeel LL en MM

Paragraaf 3 en Artikel 334

Paragraaf 3 handelt over de raadpleging over voortzetting van de schuldsaneringsregeling en het ontwerp van saneringsplan. Beide onderdelen zijn in het voorgestelde systeem van de wet niet meer relevant. Voortzetting van de regeling in het kader van een aangeboden akkoord staat niet meer ter discussie en het saneringsplan is vervallen. Daarmee kan ook het opschrift komen te vervallen. Artikel 334 dat over beide genoemde onderwerpen handelt komt om dezelfde redenen te vervallen.

I, onderdeel NN

Artikel 335

Wanneer een akkoord is aangenomen of vastgesteld, dient het nog gehomologeerd te worden. Artikel 335 handelt over de vaststelling van de zitting waarop verzoekschriften die over het proces-verbaal van de zitting zijn ingediend krachtens artikel 149 Fw, worden behandeld en waarop het akkoord gehomologeerd wordt. Over voortzetting van de schuldsaneringsregeling of het ontwerp-saneringsplan wordt op de zitting niet meer gesproken. Tenslotte is aan het artikel een nieuw lid toegevoegd, dat buiten twijfel stelt dat afwijzing van het akkoord leidt tot voortzetting van de schuldsaneringsregeling, tenzij een van de beëindigingsgronden van artikel 350 van toepassing is. Hierover hoeft de rechter geen uitspraak te doen.

I, onderdeel OO

Artikel 336

Artikel 336 komt te vervallen. Het artikel staat voor zover het gaat over het proces-verbaal van de verificatievergadering en het nog relevant is na het schrappen van het saneringsplan, ook in artikel 121, derde lid, Fw, dat in artikel 328 van overeenkomstige toepassing is verklaard op de verificatie.

I, onderdeel PP

Zesde afdeling (oud)

Het opschrift van de huidige zesde afdeling komt te vervallen. De artikelen uit deze afdeling die zijn blijven staan, hebben betrekking op de zitting waar de homologatie van het akkoord plaatsvindt en vallen dus onder de nieuwe vijfde afdeling die het akkoord bestrijkt.

I, onderdeel QQ en RR

Artikel 337 en 338

Het bestrijden van de voortzetting van de toepassing van de schuldsaneringsregeling is in het nieuwe systeem van de wet niet meer zinvol. De beëindigingsgronden van artikel 350 geven voldoende redenen om een schuldsaneringsregeling tussentijds te beëindigen. Het enkele aanbieden van een ontwerp-akkoord is geen reden om de voortzetting van de schuldsaneringsregeling ter discussie te stellen. Daarom kunnen de artikelen 337, tweede lid, onder b, en 338, leden vier, vijf en zes, vervallen. Artikel 337, tweede lid, onder c, komt te vervallen wegens het schrappen van het saneringsplan. Aan artikel 338, derde lid, wordt een zin toegevoegd die buiten twijfel stelt dat de schuldsaneringsregeling wordt voort-

gezet als homologatie van het akkoord is geweigerd. Hierover hoeft de rechter geen uitspraak te doen.

I, onderdeel SS

Artikel 339

Het derde lid van dit artikel komt te vervallen wegens het schrappen van het saneringsplan. De tweede volzin van het nieuwe derde lid wordt geschrapt omdat het vernietigen van de homologatie in hoger beroep of cassatie geen reden is om de voortzetting van de schuldsaneringsregeling te heroverwegen (zie ook de toelichting bij de artikelen 337 en 338). In het vernummerde derde lid komt de verwijzing naar artikel 338, vierde lid, te vervallen, doordat dit laatste lid is geschrapt.

I, onderdeel TT

Artikel 340

In het vierde lid wordt het automatisme opgeheven waarmee een schulde-naar wiens akkoord ontbonden wordt, in staat van faillissement wordt verklaard. In de praktijk is gebleken dat een opvolgend faillissement niet altijd wenselijk is. Het zet een nieuwe procedure in werking die alleen zinvol is wanneer er baten zijn. Het faillissement zou anders weer opgeheven moeten worden. Dat zijn overbodige handelingen. Daarom is het artikel nu facultatief geformuleerd.

I, onderdelen UU en VV

Artikelen 341 en 342

Aangezien de voortzetting van de schuldsaneringsregeling in het voorgestelde systeem van de schuldsaneringsregeling geen onderwerp van discussie meer is, kan de schuldsaneringsregeling niet meer op basis daarvan beëindigd worden. De artikelen 341 en 342 kunnen daarom vervallen. Artikel 341 bevat de regeling van beroep tegen een vonnis tot beëindiging. Wordt een akkoord niet aangenomen of niet gehomologeerd, dan wordt de schuldsaneringsregeling in de nieuwe opzet voortgezet (artikelen 335, derde lid, en 338, derde lid). Artikel 342 regelt het beroep tegen het vonnis tot voortzetting van de toepassing van de saneringsregeling en tot vaststelling van het saneringsplan en is eveneens overbodig geworden.

Zevende afdeling; artikelen 343–346

De hele afdeling over het saneringsplan (artikelen 343–346) komt te vervallen. Zie het algemene gedeelte van de toelichting, par. 10. Ook het opschrift van die afdeling komt te vervallen en bijgevolg wordt de daarop volgende afdeling vernummerd.

I, onderdeel WW

Artikel 347

Het artikel is aangepast aan het schrappen van het saneringsplan. De boedel zal vanaf de uitspraak tot toepassing van de schuldsaneringsregeling in staat van insolventie verkeren. Waar nu nog in het saneringsplan iets anders bepaald kan zijn over de vereffening en tegeldemaking van de boedel, zal in het gewijzigde voorstel de rechter-commissaris hiertoe de mogelijkheid krijgen. Tegen deze beschikking staat beroep open

(artikel 347, eerste lid, is niet opgenomen in artikel 315, tweede lid). Tegen de vaststelling van het saneringsplan staat in de huidige wet immers ook beroep open (artikel 342).

I, onderdeel XX

Artikel 348

De regeling van de vergadering die belegd kan worden om te spreken over het verloop van de schuldsaneringsregeling, is iets uitgebreid tot een soort vangnet voor die zaken die tijdens de regeling bespreking behoeven. Een dergelijke vergadering kan door alle bij de schuldsaneringsregeling betrokkenen worden aangevraagd. Met name de NVVK heeft zich een voorstander betoond van deze aanpassing. Doordat een verificatievergadering niet verplicht is en ook de bespreking van de voortzetting van de schuldsaneringsregeling die in artikel 334 tijdens de verificatievergadering mogelijk was, zal komen te vervallen, kan artikel 348 bijvoorbeeld hierin zo nodig voorzien.

I, onderdelen YY en ZZ

Artikel 349a

Nu het saneringsplan is komen te vervallen, moet de termijn van de schuldsaneringsregeling op een andere plaats worden vastgesteld. Voorgesteld wordt de termijn conform de huidige praktijk op drie jaar in de wet vast te leggen (eerste lid). De termijn zal dus niet in het vonnis bepaald hoeven te worden: hij volgt rechtstreeks uit de wet en kan naderhand door de rechter-commissaris worden gewijzigd na de schuldenaar de gelegenheid geboden te hebben te worden gehoord (tweede lid). De maximale duur blijft vijf jaar. Gezien de gegroeide praktijk en het streven dat enkel diegenen tot de schuldsaneringsregeling worden toegelaten die er daadwerkelijk klaar voor zijn, is te verwachten dat het gros van de schuldsaneringen rond de drie jaar zal blijven duren. Dit blijft immers een termijn die enerzijds acceptabel is voor de schuldenaar en anderzijds de gelegenheid geeft een bedrag te vergaren waarmee de schuldeisers voor een deel van hun vorderingen alsnog genoegdoening krijgen. Ook gezien de maatschappelijke acceptatie van de regeling, is afgezien van een algemene bekorting van de termijn. Een al te eenvoudig verkrijgbare schone lei zou mede gezien de gemiddelde duur van een minnelijke regeling (die eveneens drie jaar bedraagt, zie artikel 9.1 van de Gedragscode Schuldregeling van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet 2002, gepubliceerd in Jaarboek Schuldsanering 2003, p. 282–284) de aanzuigende werking van de schuldsaneringsregeling versterken, wat in strijd is met de doelstelling van deze wetwijziging. Daar staat wel tegenover dat de vereenvoudigde schuldsanering van de artikelen 289 en 354a is versterkt, zodat in die gevallen waarin het uitzitten van de driejaarstermijn zinloos is, de regeling eerder kan worden beëindigd, met verlening van een schone lei.

I, onderdeel AAA

Artikel 350

Dit artikel regelt de tussentijdse beëindiging van de schuldsaneringsregeling, wanneer de termijn die ingevolge artikel 349a bij toelating tot de regeling is opgelegd, nog niet verlopen is maar er redenen zijn de regeling niet voort te zetten. Er worden drie nieuwe beëindigingsgronden toegevoegd aan het artikel:

- derde lid, sub f: opdoemende schulden die, zouden zij ten tijde van de

behandeling van het verzoekschrift bekend geweest zijn, tot weigering van toepassing van de schuldsaneringsregeling geleid hebben;

- derde lid, sub g: spijtoptanten
- derde lid, sub h, en zesde lid: overlijden van de schuldenaar.

Over de regeling in geval van overlijden van de schuldenaar heeft vanaf het begin onduidelijkheid bestaan, omdat daarvoor in de Wsnp geen voorziening was opgenomen. De oplossing werd noodgedwongen gezocht in artikel 350, derde lid, onder c: de schuldenaar komt een of meer van zijn uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen niet naar behoren na. De redenering was dan eenvoudig: de overleden schuldenaar kan niet solliciteren en zijn boedelbijdragen niet voldoen. Het gevolg was ingevolge artikel 350, vijfde lid, dat de schuldenaar van rechtswege in staat van faillissement kwam te verkeren, zodat de artikelen 198–205 inzake het faillissement van een nalatenschap konden worden toegepast. Op dat faillissement zijn alle regels van het faillissement, met uitzondering van die inzake het akkoord, van overeenkomstige toepassing. Ten eerste was het oneigenlijk om (de gevolgen van) het overlijden te kwalificeren als het niet naar behoren nakomen van verplichtingen uit de Wsnp. De omzetting in een faillissement is bedoeld als sanctie op dat niet voldoen aan de verplichtingen. Ten tweede brengt een omzetting in het onderhavige geval veel kosten met zich mee, zonder dat daar enige meerwaarde tegenover staat. De kosten bestaan vooral uit extra advertentiekosten en het uur- en totaalsalaris van de curator dat veel hoger is, zodat het zelden verder komt dan een uitkering aan preferente crediteuren via een vereenvoudigde afwikkeling.

Inmiddels is per 1 januari 2003 in boek 4 Burgerlijk Wetboek een nieuwe titel 6 opgenomen over vereffening van de nalatenschap. Daarmee zijn de artikelen 198–202 Fw betreffende het faillissement van een nalatenschap vervallen, zodat geen uitvoering meer gegeven kan worden aan artikel 350, vijfde lid. In plaats daarvan wordt de vereffening van de nalatenschap uitgesproken. Maar de Wsnp biedt geen bepaling volgens welke bij overlijden van een schuldenaar de regels van faillissement of van vereffening van een nalatenschap moeten worden toegepast. Het is buiten discussie dat de schuldsanering zo spoedig mogelijk na het overlijden van de schuldenaar moet eindigen. Maar de omzetting van schuldsanering in een vereffening van een nalatenschap heeft geen duidelijke wettelijke basis meer. Daarom wordt voorgesteld de vereffeningprocedure uit Boek 4 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing te verklaren, in die zin dat de rechtbank desverzocht in het beëindigingsvonnis een vereffenaar kan benoemen. De schuldsanering eindigt door het in kracht van gewijsde gaan van het beëindigingsvonnis.

In de wet wordt ook een spijtoptantenregeling voorgesteld (derde lid, onder g). Voor een succesvolle schuldsaneringsregeling is de medewerking van de schuldenaar van belang. Een niet-meewerkende schuldenaar kan de gang van zaken tijdens de schuldsanering danig frustreren en een zwaar beroep doen op zijn bewindvoerder en de rechter-commissaris, soms zonder dat deze schuldenaar op grond van het niet nakomen van de verplichtingen (onderdeel c) uit de regeling kan worden gezet. Ook de schuldeisers dreigen tekort gedaan te worden wanneer de schuldenaar zich niet maximaal inzet om activa voor de boedel te verwerven. Hoewel de Wsnp geen draaideur moet krijgen waardoor naar believen in- en uitgelopen kan worden, is er om genoemde reden toch voor gekozen de mogelijkheid te bieden om tussentijds uit te stappen. In het rapport van Huls en Schellekens, *Je ziet de gaten in hun handen* (2001), p. 57–58, wordt voorgesteld de spijtoptantenregeling aan een termijn te binden, waarna er geen beroep meer op gedaan kan worden. Hiervoor is niet gekozen omdat het feit dat een spijtoptant geen schone lei krijgt en de deur naar de schuldsaneringsregeling vervolgens in principe voor tien jaar gesloten blijft, een voldoende ontmoediging is voor het lichtzinnig afbreken van een schuldsaneringstraject door de schuldenaar.

Het derde lid, onder c wordt aangevuld om de mogelijkheid te verruimen schuldenaren uit de regeling te zetten die, ook zonder dat zij de nakoming van de direct uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen verzuimen, toch zodanig gedrag vertonen dat zij niet in de regeling te handhaven zijn. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan schuldenaars die hun bewindvoerder, schuldeiser of andere betrokkenen bedreigen. Zie bijvoorbeeld het arrest van de Hoge Raad van 10 januari 2003, *NJ* 2003, 195, *Schuldsanering* 2003, nr. 3, p. 26, nr. 173. In deze zaak voerde de bewindvoerder aan dat hij niet verwachtte dat zijn cliënt aantoonbare inspanningen zou verrichten uit hoofde van de schuldsanering, dat tijdens de regeling een nieuwe huurschuld was ontstaan waarover hij niet was geïnformeerd en dat hij en zijn personeel door de schuldenaar waren geïntimideerd en bedreigd. Volgens het Hof 's-Gravenhage had de rechtbank op goede gronden overwogen dat er sprake was van onbehoorlijk gedrag jegens de bewindvoerder en van een niet coöperatieve opstelling en dat van een voldoende rechtvaardiging hiervoor niet was gebleken. Tenslotte was onvoldoende komen vast te staan dat voor de toekomst geen herhaling zou zijn te vrezen. De Hoge Raad heeft het cassatieberoep van de schuldenaar verworpen. Teneinde duidelijk te maken dat dergelijk gedrag niet getolereerd wordt en ook op zichzelf voldoende grond kan opleveren om de schuldsaneringsregeling te beëindigen, wordt deze grond hier opgenomen.

Sub f wordt een nieuwe beëindigingsgrond ingevoerd voor gronden die op het moment van de toelating tot de regeling al bestonden, maar die pas tijdens de schuldsaneringsregeling bekend worden en die bij de beoordeling van een verzoek tot toelating reden zouden zijn geweest het verzoek af te wijzen als bedoeld in artikel 288, eerste en tweede lid. Het gaat hier om gronden die op het moment van de indiening van het verzoekschrift tot toelating tot de regeling reeds bestaan, maar pas later bekend worden. Dit zijn in de eerste plaats vorderingen die al bestonden voordat de schuldsaneringsregeling van toepassing werd verklaard, maar die niet waren gemeld in de artikel 285-verklaring en waarvan het bestaan tijdens de looptijd van de regeling bekend wordt. Verder kan hier worden gedacht aan de omstandigheid dat tijdens de regeling blijkt dat een wel bij aanvang (neutraal) gemelde vordering niet te goeder trouw is ontstaan of onbetaald is gelaten. Het gaat hier niet om schulden die tijdens de schuldsaneringsregeling ontstaan en die op grond van artikel 312 reden kunnen zijn de schuldenaar in staat van faillissement te verklaren.

Wanneer het vonnis tot beëindiging van de schuldsaneringsregeling is uitgesproken op de grond dat de vorderingen zijn voldaan of de schuldenaar in staat is zijn betalingen te hervatten, eindigt de regeling door het in kracht van gewijsde gaan van het vonnis. Dit geldt ook als het vonnis is uitgesproken op een van de andere gronden vermeld onder c tot en met g, mits er geen baten zijn om uit te delen aan de schuldeisers. Zijn er in het geval van beëindiging wegens een van de genoemde gronden wel baten aanwezig, dan verkeert de schuldenaar van rechtswege in staat van faillissement zodra het vonnis in kracht van gewijsde is gegaan. Daardoor zal er een naadloze overgang zijn tussen de schuldsaneringsregeling en het faillissement. Aan het huidige faillissement van rechtswege (vijfde lid) wordt dus een voorwaarde verbonden dat er baten aanwezig zijn. Dit sluit aan bij de lijn die is gekozen in het nieuwe vierde lid van artikel 340 Fw (zie de toelichting aldaar).

I, onderdeel BBB

Artikel 351

De verwijzing naar de artikelen 341 en 342 over hoger beroep en cassatie van het beëindigingsvonnis wordt vervangen door de tekst van die artikelen, omdat zij geschrapt worden.

I, onderdeel CCC

Artikel 351a

Dit artikel regelt de verslaglegging door de bewindvoerder aan het einde van de schuldsaneringsregeling. Dit staat nu nog in artikel 353, eerste lid, maar past daar niet meer omdat de eindzitting pro forma kan plaatsvinden. De bewindvoerder zal zijn verslag uiterlijk drie maanden voordat de termijn van artikel 349a (doorgaans drie jaar) afloopt, moeten uitbrengen.

I, onderdeel DDD

Artikel 352

De vereenvoudigde afwikkeling van het tweede lid is verplaatst naar artikel 354a, waar de gehele regeling bijeen komt te staan.

I, onderdeel EEE

Artikel 353

De verslaglegging door de bewindvoerder is in artikel 351a ondergebracht. De eindzitting kan pro forma plaatsvinden, zodat het bewindvoerdersverslag dan niet zou kunnen worden uitgebracht. Doordat artikel 353 al bij wetsontwerp 27 244 zodanig wordt aangepast dat de schuldenaar de eindzitting niet meer in persoon hoeft bij te wonen, is voldaan aan de wens van de rechterlijke macht dat de eindzitting pro forma gehouden kan worden als zich geen schuldeiser meldt: dan hoeft de schuldenaar evenmin te verschijnen. De schuldenaar en bewindvoerder worden wel opgeroepen als er twijfel bestaat of de schuldsaneringsregeling met een schone lei afgesloten zal kunnen worden. Dit zal uit het verslag van de bewindvoerder zijn af te leiden.

I, onderdeel FFF

Artikel 354

Het derde lid over de vereenvoudigde afwikkeling is verplaatst naar artikel 354a, waar de gehele regeling bijeen is gezet. Het vierde lid over de verificatievergadering is geschrapt, nu de verificatievergadering niet verplicht is.

I, onderdeel GGG

Artikel 354a

In dit artikel is de novelle uit het oorspronkelijke wetsvoorstel tot invoering van de Wsnp voor beëindiging van de schuldsaneringsregeling zonder verificatievergadering ondergebracht. Het criterium op grond waarvan de schuldsaneringsregeling zonder verificatie kan worden beëindigd, is verruimd. Het nieuwe criterium luidt dat de schuldsanering slechts op deze wijze wordt beëindigd indien redelijkerwijs niet de verwachting bestaat dat de schuldenaar op zodanige wijze aan zijn verplichtingen kan voldoen dat voortzetting van de schuldsaneringsregeling gerechtvaardigd is en van omstandigheden als bedoeld in artikel 350, derde lid, onder c tot en met g niet is gebleken. Deze omstandigheden zijn de beëindigingsgronden waarbij de schuldeiser verwijtbaar tekortschiet. Bedoeling van het nieuwe criterium is om ook van deze regeling gebruik te kunnen maken indien de schuldenaar nog wel gedeeltelijk aan zijn verplichtingen

zou kunnen voldoen, maar dit zo weinig baten voor de boedel oplevert, dat voortzetting van de schuldsaneringsregeling niet gerechtvaardigd is. Het nieuwe criterium is ruimer, maar ook concreter dan het huidige criterium «geheel of gedeeltelijk aan verplichtingen kunnen voldoen». Tot het voldoen aan verplichtingen zou ook kunnen behoren het zoeken van werk. Daaraan kan iemand drie jaar voldoen, maar als reeds spoedig vaststaat dat dat geen resultaat zal hebben, zal dat geen baten opleveren waaruit enige uitkering van betekenis aan de schuldeisers gedaan zal kunnen worden. Het moet ook gaan om uitkeringen ten behoeve van de schuldeisers; een schuldsanering waarin enkel spaarcapaciteit bestaat om de kosten van de regeling te voldoen en waarin geen uitzicht bestaat op meer inkomsten, kan ook volgens het voorgestelde artikel 354a worden beëindigd.

Dit vestigt nog eens de aandacht op de bestaande regeling voor de vereenvoudigde afwikkeling, die is geschreven vanuit de wens om de verificatie achterwege te kunnen laten en de schuldsaneringsregeling te kunnen beëindigen als er weinig of niets uit te delen valt en ook in de nabije toekomst niets uit te delen is. Verificatie dient slechts een doel bij een uitkering van voldoende betekenis. Men zou hier kunnen denken aan een uitdelingspercentage dat bijvoorbeeld beneden de 2% van de vorderingen ligt. Dat versterkt de stok achter de deur jegens de schuldeisers, waarop is aangedrongen in het WODC-evaluatierapport. In dit verband zij ook herinnerd aan de uit artikel 3 van het salarisbesluit voortvloeiende bevoegdheid van de rechtbank om hetzij op verzoek van de bewindvoerder, hetzij op voordracht van de rechter-commissaris, hetzij ambts-halve, een ander salaris van de bewindvoerder vast te stellen dan het standaardsalaris van artikel 2 van het salarisbesluit, indien daartoe gronden zijn. Die grond kan bestaan indien met het achterwege blijven van de verificatie slechts een gering bedrag in de boedel resteert. Ook langs deze bestaande weg kan de mogelijkheid voor schuldsanering zonder verificatie verder worden verruimd, waarop de Commissie schone lei in punt 7 van haar advies heeft aangedrongen (zie ook het pleidooi hiervoor van H.H. Dethmers, Weg met de verificatievergadering, in: *Tijdschrift voor SchuldSanering* 2003, nr. 5, p. 7–10).

I, onderdeel HHH

Artikel 355

In dit artikel wordt de regeling van het hoger beroep van de beëindigingsvonnissen van de artikelen 354 en 354a aangepast. Toegevoegd wordt artikel 354a, waarnaar de tussentijdse beëindiging zonder verificatie is verplaatst die nu nog in artikel 354, derde lid, staat. De artikelen 341 en 342 zijn verplaatst naar artikel 351, tweede tot en met vijfde lid, zodat ook die verwijzing wordt aangepast.

I, onderdelen III en JJJ

Artikelen 356 en 357

Artikel 357 is verplaatst naar artikel 356, vierde lid, door middel van een verwijzing naar het gelijklopende artikel 194 Fw.

I, onderdeel KKK

Artikel 358

In het eerste lid wordt een typefout in de officiële publicatie van de wet hersteld.

Het nieuwe derde lid verduidelijkt de positie in de schuldsanerings-

regeling van boedelschulden die voortvloeien uit een vóór de toepassing van de schuldsaneringsregeling opgeheven faillissement, zoals die zijn omschreven in artikel 15d, eerste lid, onder b, Fw. Deze boedelschulden uit faillissement blijven ook boedelschulden tijdens de toepassing van de schuldsaneringsregeling, maar ze dienen bij afsluiting van die regeling wel onder de schone lei te vallen. Dit is vooral relevant voor ex-ondernemers die vaak met een faillissement starten (zie hierboven aan het slot van de toelichting bij artikel 288), dat vervolgens wordt omgezet in een schuldsaneringsregeling.

Het nieuwe vierde lid voegt een regeling toe voor het uitzonderen van de schone lei van vorderingen uit schulden die voortvloeien uit strafrechtelijke boetes. Schuldenaren met dergelijke boetes uit misdrijven die niet langer dan vijf jaar vóór indiening van het verzoekschrift zijn opgelegd, wordt de toegang tot de schuldsaneringsregeling geweigerd, aldus artikel 288, tweede lid, onder b. Is de veroordeling tot betaling van de boete of de schadevergoeding ouder dan vijf jaar, dan kan de schuldenaar wel worden toegelaten, maar blijven de daaruit voortvloeiende vorderingen bij afsluiting van de schuldsaneringsregeling buiten de schone lei. Zowel in de brief van 27 februari 2002 (*TK 2001/02, 28 258, nr. 1*, p. 5 en p. 17) als in de brief van 18 april 2002 (*TK 2001/02, 28 258, nr. 2*) is door de toenmalige Minister van Justitie het voornemen geuit door de strafrechter opgelegde sancties van de Wsnp dan wel de schone lei uit te sluiten. In een algemeen overleg met de vaste commissies voor Justitie en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid is vervolgens groen licht gegeven voor de uitvoering van dit voornemen (*Kamerstukken II 2001/02, 28 258, nr. 3*). Naar aanleiding van beleidsaanbevelingen die voortvloeiden uit de evaluatie van de Wsnp in 2001 werd door het kabinet geconcludeerd (zie het kabinetsstandpunt in *TK 2001/02, 28 258, nr. 1*, p. 17–18) dat de omstandigheid dat soms ook schuldenaren met strafrechtelijk gerelateerde vorderingen tot de schuldsaneringsregeling worden toegelaten, het maatschappelijk draagvlak van de Wsnp kan aantasten. Door het omzetten van strafrechtelijk opgelegde boetes in natuurlijke verbintenissen komt de handhaving van het strafrecht in het geding en ontstaat rechtsongelijkheid ten opzichte van diegenen die hun boetes wel betalen. De schuldsanering zou dan een manier zijn om onder een boete uit te komen. Vooral waar de boete is gebaseerd op ernstige misdrijven – misdrijven – is dit uit maatschappelijk oogpunt ongewenst. Daarom wordt voorgesteld om die boetes uit misdrijven van de schone lei uit te sluiten, die op het moment van het verzoekschrift waarbij de schuldenaar om toepassing van de schuldsaneringsregeling had verzocht ouder waren dan vijf jaar (en dus geen reden hoefden te vormen om de schuldenaar krachtens artikel 288, tweede lid, onder b, Fw de toegang tot de schuldsaneringsregeling te ontzeggen) en die na afronding van de schuldsaneringsregeling nog bestaan.

De categorieën vorderingen die niet onder de schone lei vallen zijn om twee redenen beperkt gehouden. Het gaat in de schuldsaneringsregeling om het verwerven van een schone lei en wanneer de categorie schulden die niet onder de schone lei vallen te zeer uitgebreid zou worden, komt een van de grondslagen van de Wsnp in gevaar. Bovendien is er veel kritiek geuit op dit onderdeel van het wetsvoorstel, omdat de overheid als schuldeiser zich hier zou bevoordelen boven andere schuldeisers. De schone lei is niet van toepassing op al die vorderingen die voortvloeien uit een strafrechtelijke veroordeling tot betaling van een geldboete, een geldbedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en een schadevergoeding ten behoeve van het slachtoffer. Het gaat bij deze laatste categorie om drie soorten schadevergoeding. Ten eerste de schadevergoedingsmaatregel van artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht, waarbij een verplichting tot betaling van een som geld aan de staat wordt opgelegd ten behoeve van het slachtoffer, aan wie het geld wordt uitgekeerd. Ten tweede de schadevergoeding die een slachtoffer

zelf vordert, die zich daartoe in de strafprocedure voegt zoals omschreven in artikel 51a van het Wetboek van Strafvordering. Ten slotte ziet artikel 358, vierde lid, op schadevergoeding die door de burgerlijke rechter wordt vastgesteld nadat de strafrechter heeft geconstateerd dat de vordering van het slachtoffer dat zich gevoegd heeft in de strafprocedure, niet van zo eenvoudige aard is dat zij zich leent voor behandeling in het strafge- ding en de benadeelde partij daarvoor heeft verwezen naar de burgerlijke rechter (artikel 361, derde lid, Wetboek van Strafvordering). Er is van afgezien om ook andere schadevergoeding met een vergelijkbaar ernstige achtergrond van de schone lei uit te zonderen (zie de brief van de Minister van Justitie van 18 april 2002, *Kamerstukken II 2001/02, 28 258, nr. 2*). Deze groep is dermate ruim, dat het niet mogelijk is hierin een zinvol onderscheid te maken tussen schadevergoedingen die buiten de schone lei zouden dienen te vallen en schadevergoedingen waarvoor dat niet zou gelden. Daarom is de categorie vermogenssancties beperkt tot die sancties die rechtstreeks voortvloeien uit een strafrechtelijke veroordeling. Dit biedt de meeste rechtszekerheid.

I, onderdeel MMM

Artikel 359

Doordat de automatische overgang van schuldsanering naar faillissement, die in een aantal artikelen bestaat, wordt geschrapt of wordt omgezet naar een mogelijkheid voor de rechter om de schuldenaar in staat van faillissement te verklaren, dient het eerste lid van artikel 359 te worden aangepast. De invoeging van een nieuw onderdeel c aan het eerste lid betreft het herstel van een omissie. Het nieuwe onderdeel e is een gevolg van de herleving van de renteverplichting die aan artikel 303 is toegevoegd.

I, onderdeel OOO

Artikel 361

De wijziging betreft de wijziging van artikelen wegens vernummering of uitbreiding van de beroepsregeling.

Artikelen II en III

Deze artikelen bevatten twee voorwaardelijke bepalingen in verband met twee aanhangige wetsvoorstellen die eveneens artikelen uit titel III van de Faillissementswet betreffen.

Artikel IV

Artikel IV regelt het overgangsrecht. De gewijzigde bepalingen zullen van toepassing zijn op verzoekschriften waarmee de schuldenaar verzoekt om toepassing van de schuldsaneringsregeling, die vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet worden ingediend. Op lopende schuldsaneringsregelingen en op verzoekschriften die voor de datum van inwerkingtreding zijn ingediend, blijft de oude regeling van toepassing.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner