

Vergaderjaar 2006–2007

29 942

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

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2006

Tijdens de plenaire vergadering van 26 oktober jl. heb ik toegezegd bij brief te reageren op de amendementen en de moties die tijdens de vergadering zijn ingediend dan wel zijn gewijzigd en waarop ik wegens tijdgebrek niet meer voldoende kon reageren. Hierbij doe ik die toezegging mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gestand. Van de ingediende moties behoeft hier, in aanvulling op hetgeen reeds is gewisseld, slechts de motie met nr. 28 van mevrouw Vietsch (CDA) bespreking.

Amendement nr. 26

Amendement nr. 26 van het lid Weekers c.a. betreft de mogelijkheid van een moratorium in het minnelijk traject. Tegen het amendement bestaat ernstig bezwaar. De heer Weekers wees er al op dat het gaat om een amendement van ingrijpende aard. Daarbij gaat hij ervan uit dat de regeling een tussenoplossing vormt, waaraan niet alle bezwaren kleven die zijn uiteengezet in mijn brief van 19 oktober jl. aan uw Kamer. Die bezwaren gelden echter onverkort ook voor de voorgestelde variant van het moratorium. Ik licht dat toe.

Het amendement regelt in feite een voorportaal van de wettelijke schuldsaneringsregeling: oplegging van beperkingen aan alle crediteuren wegens (dreigende) insolventie van de schuldenaar. Dergelijke collectieve beperkingen dienen gepaard te gaan met waarborgen. De Faillissementswet kent een groot aantal van dergelijke waarborgen. Genoemd kunnen worden: rechterlijke beoordeling van de betalingsonmacht van de schuldenaar en diens goede trouw, publicatie van de uitspraak in de Staatscourant en het schuldsaneringsregister, de mogelijkheid van hoger beroep door belanghebbenden, wettelijk toezicht op de schuldenaar, beschikkingsonbevoegdheid van de schuldenaar enz. Ontbreken deze waarborgen, dan rijst de principiële vraag rijst of er voldoende grond bestaat voor verregaande inperking van de rechten van schuldeisers.

Kern van het amendement is dat door het moratorium gelegde beslagen vervallen, tenuitvoerleggingen worden geschorst en opschortingsrechten niet mogen worden uitgeoefend. De indieners gaan er verder vanuit dat ook geen nieuwe beslagen mogen worden gelegd, hetgeen overigens niet gelezen kan worden in de voorgestelde bepaling. Voor de schuldeisers zijn deze beperkingen zeer bezwaarlijk. Er wordt immers geen bewindvoerder benoemd, die het beheer over het vermogen van de schuldenaar overneemt. De schuldenaar behoudt dus zijn beschikkingsbevoegdheid. Hij kan uitgaven blijven doen, schulden betalen en nieuwe schulden blijven maken. Er wordt geen toezicht op de schuldenaar ingesteld, geen post-blokkade, die beter zicht kan geven op de omstandigheden en een eventueel ontbreken van goede trouw bij de schuldenaar. Anders dan in het wettelijk traject wordt het vermogen van de schuldenaar (de «boedel») ook gebonden door nieuwe schulden van de schuldenaar. De belangen van de schuldeisers komen daardoor ernstig in het gedrang.

In de toelichting wordt gesteld dat de gelijkheid van de schuldeisers (paritas) door het amendement wordt gewaarborgd. In het wettelijk traject geschieden uitdelingen steeds door de bewindvoerder, die verplicht is elke schuldeiser met inachtneming van de rang en omvang van zijn vorderingen te betalen. Het amendement beperkt de schuldenaar niet in de mogelijkheden om de ene schuldeiser wel te betalen en de andere niet. Voor de schuldeisers ontbreekt derhalve zekerheid omtrent gelijke behandeling.

Behalve de voornoemde bezwaren roept amendement 26 een groot aantal vragen op. Ik noem een aantal van de onduidelijkheden.

- a. Kennelijk is beoogd dat het schuldsaneringsverzoek bij het uitspreken van het moratorium wordt aangehouden. Een uitdrukkelijke bepaling van die strekking ontbreekt evenwel.
- b. Onduidelijk is of het verzoek steeds dient te worden gecombineerd met een verzoek om een buitengerechtelijk dwangakkoord, zoals uit de tekst lijkt te volgen (artikel 287a Fw). Is om een dwangakkoord verzocht, dan vindt eerst de behandeling van het verzoek om een moratorium plaats. Waar het dwangakkoord voorziet in een definitieve oplossing van de problemen, is niet duidelijk waarom de behandeling daarvan moet worden uitgesteld.
- c. Doordat het moratorium wordt verzocht in een schuldsaneringsverzoek, zal er ook een verklaring moeten liggen dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen. Tegerlijkertijd wordt er vanuit gegaan dat zo'n buitengerechtelijke schuldregeling tijdens het moratorium wordt uitgevoerd (artikel 287b lid 6, eerste zin). Dat is ongerijmd.
- d. Het moratorium kan worden gevraagd «indien sprake is van een bedreigende situatie». Het moet gaan om gewongen woningontuiming, beëindiging van de levering van gas, elektra of water, opzegging of ontbinding van de zorgverzekering of beslag op loon en vermogen. Onduidelijk is of het gaat om een limitatieve opsomming. Geldt het ook als een zorgverzekeraar de polis niet opzegt of ontbindt, maar zich beroept op schorsing van de dekking? Twijfel kan rijzen wanneer er sprake is van woningontuiming. Moet de ontuiming zijn aangezegd, of is het voldoende dat de verhuurder dreigt met een procedure tot beëindiging van de huur? Geldt het alleen bij huur of ook bij koopwoningen?
- e. Het lijkt gewenst dat vervallen beslagen kunnen herleven als het schuldsaneringsverzoek nadien wordt afgewezen. Bij tussentijdse beëindiging van de schuldsaneringsregeling geldt een vergelijkbare regeling in artikel 301 lid 4 Fw. Zonder uitdrukkelijke regeling lijkt herleving van beslagen niet mogelijk.
- f. Heeft het moratorium mede betrekking op beslagen door het CJIB

- terzake van boetes uit misdrijven of door slachtoffers van onrechtmatig handelen?
- g. Er wordt door verwijzing naar artikel 287a lid 3 vanuit gegaan dat schuldeisers moeten worden opgeroepen. Nu het moratorium tegen alle schuldeisers werkt, is het de vraag of en hoe de (mogelijk vele) onbekende schuldeisers moeten worden opgeroepen. Niet geregeld is wat het gevolg is indien een bepaalde schuldeiser niet is opgeroepen. Blijft een door hem gelegd – of nadien te leggen – beslag in stand?
 - h. Als het moratorium ook in de weg staat aan het leggen van nieuwe beslagen, rijst de vraag op welke wijze het moratorium voor schuldeisers kenbaar is.
 - i. Wat geldt er als de schuldenaar nieuwe schulden maakt? Kunnen de schuldeisers voor nieuwe schulden wèl beslag leggen? Bijvoorbeeld als betaling van de lopende huur achterwege blijft. Het antwoord volgt niet uit het amendement.

Gezien het ingrijpende karakter van de voorgestelde regeling en de vele onduidelijkheden die er bestaan, acht ik mij gehouden het amendement met klem te ontraden. Zowel vanuit de Commissie insolventierecht als door de voorzitter van Recofa is te kennen gegeven dat aan de voorgestelde regeling teveel bezwaren kleven.

Zou uw Kamer amendement 26 ondanks het voorgaande toch aanvaarden, dan acht ik het van belang dat daarover vervolgens spoedadvies van de Raad van State kan worden verkregen, alvorens de eindstemming over het wetsvoorstel plaatsvindt. Mij is gebleken dat een spoedadvies naar alle waarschijnlijkheid tijdig voor 29 november a.s. kan worden verkregen.

Amendement nr. 10

Amendement nr. 10 van de leden Weekers en Noorman-den Uyl strekt ertoe de schuldenaar na afwijzing van zijn verzoek om een onwillige schuldeiser te dwingen tot medewerking aan een minnelijke schuldregeling, de gelegenheid te geven te bepalen of hij zijn bijgevoegde verzoek tot toelating tot de schuldsaneringsregeling wenst te handhaven. Door middel van een kort geding kan ook nu al een verzoek om een gedwongen schuldregeling worden gedaan zonder tevens toelating te verzoeken tot de schuldsaneringsregeling. De rechter in kort geding moet hierin zeer terughoudend zijn (HR 12 augustus 2005, *RvdW* 2005, 92, *TvS* 2005–6, nr. 219). Juist om de kans op toewijzing te vergroten, is het in het wetsvoorstel gekoppeld aan het verzoek tot toelating tot de schuldsaneringsregeling. Door deze combinatie laat de schuldenaar zien dat hij werkelijk geen alternatieven ziet als het akkoord niet tot stand komt. Het amendement kan daarom een averechts effect hebben: als de rechter nog niet weet of de schuldenaar het schuldsaneringsverzoek zal handhaven, kan hij minder snel een akkoord opleggen. Om die reden dient het amendement te worden ontraden.

Amendement nr. 20

De leden Noorman-den Uyl, Weekers en Huizinga-Heringa hebben de tekst van amendement nr. 20 op één punt terecht aangepast. Volgens de nieuwe tekst dient het verzoek tot toelating tot de schuldsaneringsregeling afgewezen te worden, indien de poging tot een buitengerechtelijke schuldenregeling niet is uitgevoerd door een van de personen of instellingen die zijn bedoeld in artikel 48, eerste lid, van de Wet op het consumentenkrediet. Dat betekent dat zowel gemeentelijke kredietbanken, advocaten, notarissen, accountants, deurwaarders als een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen natuurlijke of rechtspersonen voor de schuldenaar een poging kunnen doen een minnelijke schuldregeling te

treffen. Inmiddels is mij gebleken dat een aantal categorieën personen ten onrechte buiten het amendement valt. De Wet op het consumentenkrediet heeft namelijk alleen betrekking op schuldbemiddelaars die optreden in de uitoefening van beroep of bedrijf. Dat geldt ook als het gaat om schuldbemiddelaars die «om niet» optreden, maar zich bijvoorbeeld wel door schuldeisers laten betalen in de vorm van provisie of nadien door de schuldenaar voor verleend budgetbeheer.

De Wck ziet echter niet op de schuldenaar zelf, maar ook niet op een buurman, familielid, kerkelijke instelling of de werkgever, die de schuldenaar wil helpen bij het treffen van een minnelijke regeling met de schuldeisers.

Dat het hier om uiterst nuttige vormen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef kan gaan, bleek tijdens de hoorzitting voorafgaand aan het wetgevingsoverleg. De door uw Kamer uitgenodigde schuldenaar werd uitstekend bijgestaan door een kennis. Door het amendement zou bijstand van dergelijke personen zijn waarde verliezen.

Daarnaast is het van belang dat de schuldenaar niet wordt ontmoedigd zelf een poging te doen om met zijn schuldeisers tot een vergelijk te komen. Sommige schuldenaren zijn zelf daartoe zeer wel in staat. Zoals bekend, komen problematische schuldsituaties in alle geledingen van de maatschappij voor. Waarom zou dan steeds de plicht bestaan om daarbij een derde te betrekken?

Het amendement dient dan ook te worden ontraden.

Amendement nr. 21

Met betrekking tot amendement nr. 21 kan worden volstaan met verwijzing naar wat daarover is opgemerkt tijdens het wetgevingsoverleg.

Amendement nr. 22

In amendement nr. 22 wordt voorgesteld in artikel 295 Fw te regelen dat de beslagvrije voet van artikel 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering voor de toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling wordt verhoogd van 90% naar 95%, opdat de hoogte van de beslagvrije voet in het wettelijke en minnelijke schuldsaneringstraject gelijk zijn. Zoals uiteengezet in mijn brief van 19 oktober jl., wordt zowel door de rechter in het kader van de schuldsaneringsregeling als door de leden van de NVVK en ook door andere schuldhulpinstellingen in het kader van het minnelijke schuldhulptraject uitgegaan van de wettelijke beslagvrije voet van 90%. Deze wordt in de praktijk van beide trajecten standaard aangevuld met een reserveringstoeslag van 5% voor grotere noodzakelijke uitgaven, als onderdeel van het nominale bedrag waarmee de rechter de beslagvrije voet op grond van de Recofa-rekenmethode «Vrij te laten bedrag» mag verhogen. Bij schuldenaren met een inkomen uit arbeid kan daar nog een maximale toeslag van 5% bovenop komen in verband met forfaitaire vergoeding voor beroepskosten. Zou het amendement worden aangenomen, dan zou dat betekenen dat de schuldenaar doorgaans 100% van de bijstandsnorm zal ontvangen en in geval van inkomen uit arbeid zelfs 105%, ook in die gevallen waar de nu de huidige beslagvrije voet toereikend is. Hierdoor zou een belangrijk deel van de – meestal toch al geringe – spaarcapaciteit ten behoeve van de schuldeisers verdampen. Veel schuldenaren zitten immers in de bijstand en in die gevallen zou iedere spaarcapaciteit kunnen verdwijnen, wat vooral de mogelijkheden voor een minnelijke regeling frustreert. Zonder spaarcapaciteit kan er immers geen aanbod aan schuldeisers gedaan worden. Het amendement moet dan ook ontraden worden.

Amendement nr. 27

Ten aanzien van amendement nr. 27 over certificering van de schuldhulpverlening heeft de heer Weekers de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgenodigd een alternatieve tekst op te stellen. Op deze uitnodiging gaat de Staatssecretaris in en een alternatieve tekst wordt voor dinsdag 31 oktober aangeleverd bij de heer Weekers.

Met een op de voorgestelde wijze aangepast amendement biedt de Wet op het consumentenkrediet een kapstok om certificering in de schuldbemiddeling verplicht op te leggen, mocht het huidige traject om te komen tot vrijwillige certificering niet bevredigend verlopen.

Motie nr. 28

De regels die gelden tegen misleidende en agressieve reclames zijn met de Wet financiële dienstverlening (Wfd) aangescherpt en per 1 mei 2006 in werking getreden. Het is te vroeg om nu al te concluderen dat deze regels niet effectief zouden zijn. Om die reden wordt de motie ontraden.

In de brief van 28 april 2006 van de minister van Financiën (Kamerstukken II 2005/06, 24 515, nr. 91) is uitgebreid ingegaan op de aangescherpte regels tegen misleidende en agressieve reclames. Bij de algemene financiële beschouwingen heeft de minister van Financiën toegezegd om eind 2006 een flitsevaluatie uit te voeren naar de Wfd-regels voor kredietreclame en daarvoor het kerstreces op terug te komen. Als daarvoor aanleiding is, zal dan gesproken kunnen worden over eventuele voorstellen om de regels te verbeteren of aan te scherpen.

De motie is overigens ten onrechte gebaseerd op de veronderstelling dat er op basis van de Wfd een preventieve toets moet worden uitgevoerd op kredietreclames. In de brief van 23 augustus 2006 van de minister van Financiën (Kamerstukken II 2006/07, 29 507, nr. 96) is uiteengezet wat de redenen zijn om een dergelijke toets niet in te voeren.

Stabilisatietraject

Mevrouw Noorman-den Uyl vroeg de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid of hij het belang inziet van verdere uitbouw van het stabilisatietraject en gemeenten financieel wil ondersteunen.

Met het stabilisatiebewind beoogt de NVVK een meer klantgerichte aanpak, zodat het belang van de schuldenaar en de schuldeiser beter tot zijn recht komt. Op dit moment loopt een aantal pilots bij verschillende gemeenten. Dergelijke pilots kunnen een verdere ontwikkeling van het stabilisatiebewind ondersteunen. De staatssecretaris van SZW is verheugd over de betrokkenheid van partijen in het veld om te komen tot een goede aanpak van de schuldhulpverlening. De mogelijkheid van maatwerk op het terrein van de minnelijke schuldhulpverlening is de kracht van de lokale hulpverlening.

Wanneer gemeenten kiezen voor deze vorm van maatwerk, is dat een beleidskeuze van die gemeenten.

Onlangs hebben gemeenten extra middelen ter beschikking gekregen via de Tijdelijke subsidieregeling schuldhulpverlening 2006. Gemeenten kunnen er voor kiezen die middelen in te zetten voor deze vorm van schuldhulpverlening. De Staatssecretaris ziet geen reden om hiervoor extra middelen ter beschikking te stellen.

Uitrol Friesland

De heer Weekers vroeg de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid of hij bereid is de landelijke uitrol van de driejarige pilot inzake schuldsanering ex-ondernemers in Friesland actief te stimuleren.

Zoals ik u bij brief van 19 oktober jl. heb bericht, wordt deze vorm van de schuldhulpverlening, zoals die is ontwikkeld tijdens de pilot Friesland, inmiddels ook in Groningen en Lelystad gebruikt. De pilot is thans nog niet afgerond. De staatsecretaris is bereid om deze vorm van schuldhulpverlening op te nemen als voorbeeld voor andere gemeenten in een van de verzamelbrieven aan gemeenten op het moment dat de pilot is afgerond. Op deze wijze kunnen ook de overige gemeenten hiervan kennis nemen.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin