

Vergaderjaar 2006–2007

**29 942**

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

**Nr. 23**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2006

Tijdens het wetgevingsoverleg van 16 oktober jl. heb ik toegezegd diverse vragen waarop ik wegens tijdgebrek niet meer kon reageren, per brief te zullen beantwoorden. Hierbij doe ik die toezegging gestand. Voorts bied ik u hierbij een nota van wijziging inzake het bovengenoemde voorstel aan.

#### **Psychosociale en verslavingsproblemen**

Een van de meest prangende punten, dat door alle aanwezige fracties naar voren werd gebracht, betreft de positie van schuldenaren met psychosociale en verslavingsproblemen. Dit onderwerp wordt ook bestreken door amendement nr. 13 van de leden Noorman-den Uyl (PvdA) en Huizinga-Heringa. Het breed gesteunde voorstel om in de wet op te nemen dat dergelijke schuldenaren onder omstandigheden kunnen worden toegelaten tot de schuldsaneringsregeling, heb ik in gewijzigde redactie verwerkt in de nota van wijziging. In de toelichting bij de nota van wijziging wordt daarop nader ingegaan.

Op deze plaats wil ik reageren op de vraag van de leden Vietsch (CDA) en Weekers (VVD) wanneer er nu precies sprake is van goede trouw en hoe dat vereiste zich verhoudt tot psychosociale en verslavingsproblemen. In de nota van wijziging wordt voorgesteld artikel 288 zodanig aan te passen dat schuldenaren die weliswaar niet te goeder trouw zijn ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van hun schulden, toch kunnen worden toegelaten tot de schuldsaneringsregeling, mits zij de problemen die ten grondslag liggen aan die schulden, onder controle hebben gekregen. Die mogelijkheid zal ook bestaan als de schuldenaar wegens in verband met de bedoelde problematiek gepleegde misdrijven minder dan vijf jaar tevoren is veroordeeld tot een of meer boetes. Ook dan kan de aanwezigheid van voldoende hulpverlening en van een stabiele leefsituatie grond geven om de schuldenaar toch toe te laten tot de wettelijke schuldsaneringsregeling. In deze gevallen kan een uitzondering worden gemaakt op de voorgeschreven niet-toelating tot de schuldsanering. Niemand is derhalve bij voorbaat uitgesloten van toelating tot de schuldsaneringsregeling. Ook de schuldenaar die eerder geweigerd

werd en nadien door adequate hulpverlening zijn problemen onder controle heeft gekregen, kan met kans op succes een nieuw schuldsaneringsverzoek doen. Benadrukt zij wel dat geldboetes wegens misdrijf na afloop van het schuldsaneringstraject steeds buiten de schone lei vallen.

De vraag van mevrouw Vietsch (CDA) of schuldenaren met psychosociale of verslavingsproblemen ook gebruik kunnen maken van het minnelijk schuldregelingstraject, kan in beginsel bevestigend beantwoord worden. Bij de toegang tot het minnelijke traject vormt de goede trouw een minder prominent vereiste dan in het wettelijk traject het geval is. Wel wijs ik erop dat dit natuurlijk afhankelijk is van de aanpak van de desbetreffende gemeente. De wet kent geen specifieke voorwaarden voor toelating tot het minnelijke traject. De richtlijnen in het minnelijke traject sluiten wel zoveel mogelijk aan bij de bepalingen van het wettelijke traject.

### **Goede trouw**

Naar aanleiding van de vraag van de heer Weekers (VVD) wat het criterium van de goede trouw inhoudt, dient allereerst te worden benadrukt dat het gaat om een gedragsmaatstaf, waaraan concrete gedragingen van de schuldenaar worden getoetst met inachtneming van alle omstandigheden van het geval. De vraag naar de goede trouw speelt zowel bij het ontstaan van schulden als bij het onbetaald laten daarvan. Steeds gaat het om een rechterlijk oordeel met een in hoge mate feitelijk karakter. Het is dan ook niet goed mogelijk om een sluitende lijst op te stellen onder welke omstandigheden sprake is van goede trouw of juist van afwezigheid van goede trouw. Bij zijn beoordeling moet de rechter volgens de Hoge Raad letten op:

- de aard en omvang van de vorderingen;
- het tijdstip waarop de schulden zijn ontstaan;
- de mate van verwijtbaarheid ten aanzien van het ontstaan en onbetaald laten van de schulden;
- alle overige relevante omstandigheden met betrekking tot het gedrag van de schuldenaar in verband met het ontstaan of onbetaald laten van de schulden: heeft hij bijvoorbeeld inspanningen verricht om de schulden te voldoen of heeft hij het verhaal door schuldeisers juist gefrustreerd;
- de rechter moet bovendien niet alleen letten op de financiële oorzaken voor de schuldenlast: ook met andere gedragingen kan de schuldenaar zijn financiële belangen en die van zijn crediteuren op het spel hebben gezet.

Een concretisering is te vinden in de Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringen van 1 oktober 2005. Deze richtlijnen bevatten een lijst van aan de rechtspraak ontleende omstandigheden waaronder het aannemelijk kan zijn dat de schuldenaar niet te goeder trouw is geweest. Te denken valt aan het volgende:

- de schuldenaar is schulden aangegaan terwijl redelijkerwijs geen uitzicht bestond op aflossing daarvan, gelet op zijn inkomen en vermogen;
- de schuldenaar is recent substantiële nieuwe schulden aangegaan;
- de schuldenaar heeft recente schulden uit verslaving;
- de schuldenaar heeft vorderingen wegens uitkeringsfraude van minder dan vijf jaar geleden;
- de schuldenaar heeft schulden uit misdrijf of uit overtreding – door de rechter opgelegde boetes, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, schadevergoedingsplicht aan slachtoffers van misdrijven – terwijl er nog geen vijf jaar verstreken zijn na de ontdekking van het misdrijf (onder omstandigheden wordt uitgegaan langere termijn, met name als het gaat om schadevergoeding aan slachtoffers);

- de schuldenaar heeft CJIB-boetes voor een substantieel bedrag of in grote hoeveelheid;
- de schuldenaar had een eenmanszaak (nagenoeg) zonder een boekhouding bij te houden;
- de schuldenaar heeft schulden aan de Belastingdienst en/of de bedrijfsvereniging met betrekking tot opgelegde boetes.

### **Beslagvrije voet**

Het amendement nr. 18 van de leden Noorman-den Uyl (PvdA) en Huizinga-Heeringa (CU) heb ik tijdens het wetgevingsoverleg ontraden. Inmiddels is het amendement vervangen door amendement nr. 22. Van de gelegenheid maak ik gebruik om over de voorgestelde wijziging nog enige opmerkingen te maken.

Voorgesteld wordt in artikel 295 Faillissementswet (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 tot 95%, opdat de hoogte van de beslagvrije voet in het wettelijke en minnelijke schuldsaneringstraject gelijk zijn.

In de huidige schuldhulpverlening is reeds sprake van een zo uniform mogelijke toepassing van het aan de schuldenaar te laten deel van zijn inkomen (het «vrij te laten bedrag»). Uitgangspunt daarbij is zowel in het minnelijk traject als in het wettelijk schuldsaneringstraject de beslagvrije voet van 90% van de toepasselijke bijstandsnorm. Die beslagvrije voet, zo merk ik op naar aanleiding van een vraag van de heer Weekers, geldt onverkort wanneer een schuldeiser beslag legt: dat geval valt immers zowel buiten het minnelijk traject als het wettelijk schuldsaneringstraject. Het vrij te laten bedrag bestaat ingevolge artikel 295, tweede lid, Fw uit de beslagvrije voet, vermeerderd met door de rechter vast te stellen nominaal bedrag (artikel 295, derde lid, Fw). In alle negentien arrondissementen volgt de rechter bij de vaststelling van het vrij te laten bedrag de daarvoor door de landelijke vergadering van rechters-commissaris in faillissementen (Recofa) vastgestelde rekenmethode «Vrij te laten bedrag». Voor noodzakelijke maandelijkse uitgaven die niet zijn meegenomen in de beslagvrije voet, zoals de kosten van kinderopvang en grote uitgaven als een wasmachine en niet verzekerde tandartskosten, voorziet deze rekenmethode in een nominale verhoging op de beslagvrije voet. Dit nominaal bedrag bestaat in principe uit een maximale toeslag van 5%. Bij schuldenaren met een inkomen uit arbeid kan daar nog een maximale toeslag van 5% bovenop komen in verband met forfaitaire vergoeding voor beroepskosten. Hierdoor bedraagt het vrij te laten bedrag dus ten hoogste 100% van de op de schuldenaar toepasselijke bijstandsnorm. De rekenmethode wordt buiten het wettelijk traject tot op heden ook onverkort toegepast door de leden van de NVVK. Ook door andere schuldhulpverleningsinstanties wordt de rekenmethode breed toegepast. Met het oog op de samenhang tussen het minnelijk traject en het wettelijk traject neemt ook een lid van de NVVK deel aan de werkgroep rekenmethode VTLB van Recofa.

Aan de met het amendement beoogde vastlegging dat de beslagvrije voet steeds 95% van de relevante bijstandsnorm bedraagt, bestaat derhalve geen behoefte.

### **Kinderkorting**

Ten aanzien van amendement nr. 19 van mevrouw Noorman-den Uyl (PvdA) over kinderkortingen wil ik in vervolg op hetgeen tijdens het wetgevingsoverleg van 16 oktober jl. reeds is besproken, nog het volgende opmerken. Zoals mijn collega van Financiën in zijn brief d.d. 19 september 2006 (Kamerstukken II 2006/07, 30 306, nr. 76) heeft aangegeven, wordt het door mevrouw Noorman-den Uyl gesignaleerde

probleem bij de kinderkorting met ingang van 1 januari 2008 opgelost door omzetting van de kinderkorting in een kindertoeslag. De door haar gewenste maatregel is dan ook bedoeld als een oplossing voor de tussenliggende periode. Daarom is het van belang daarvoor zo snel mogelijk en derhalve bij voorkeur buiten het wetgevingstraject een oplossing te zoeken. Hoewel ik erop vertrouw dat het onderhavige wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking zal treden, verwacht ik niet dat dat nog vóór 1 januari a.s. zal zijn. Daarom ook heb ik tijdens het overleg gesuggereerd om Recofa te benaderen om na te gaan of in de rekenmethode aan de hand waarvan het vrij te laten bedrag wordt bepaald, een tijdelijke oplossing gevonden kan worden. Deze methode wordt doorgaans tweemaal per jaar geactualiseerd. Intussen is er op dit punt contact geweest tussen mijn ministerie en de werkgroep rekenmethode VTLB van Recofa. Recofa staat er welwillend tegenover om te bezien of er op korte termijn een tijdelijke aanpassing gerealiseerd kan worden ten behoeve van de kinderkorting. Er lijken voldoende inhoudelijke gronden te bestaan om de kinderkorting aan de schuldenaar met kinderen ten goede te laten komen. De kosten van kinderen worden namelijk niet in alle gevallen toereikend gedekt door de bij de gezinssituatie passende bijstandsnorm en de kinderbijslag. Zodra Recofa een definitief besluit heeft genomen, zal ik u daarover berichten. Derhalve ga ik ervan uit dat aan de met amendement nr. 19 voorgestelde wijziging van artikel 295 Fw geen behoefte meer bestaat.

### **Kosten hulpverlening ten laste van de boedel**

Mevrouw Noorman-den Uyl (PvdA) vraagt of bewindvoerders hulpverlening kunnen inkopen ten laste van de boedel. Deze vraag moet ik in beginsel ontkennend beantwoorden. Hulpverlening van maatschappelijke aard e.d. behoort tot de taak van gemeenten. Op grond van Wet werk en bijstand kunnen gemeenten hiervoor bijzondere bijstand verlenen. Ook in kader van andere begeleidingstrajecten voor en tijdens de Wsnp (verslavingszorg, reïntegratie) zijn er mogelijkheden voor (financiering van) budgetbeheer en begeleiding. Ik herinner eraan dat in overleg met uw Kamer onlangs € 25 miljoen ter beschikking is gesteld voor gemeentelijke schuldhulpverlening. Dat neemt niet weg dat als de boedel daarvoor ruimte biedt en dit ook in het belang van de boedel is – bijvoorbeeld om de toekomstige verdien capaciteit van de schuldenaar te ondersteunen – de bewindvoerder aan de rechter-commissaris kan verzoeken gelden aan te mogen wenden voor hulpverlening. Wel moet dan bij het onttrekken van gelden aan de boedel voor ondersteuning van de schuldenaar worden voorkomen dat de aflossing van schulden bij voorbaat illusoir is door hoge vaste kosten ten laste van de boedel.

Mevrouw Noorman-den Uyl (PvdA) vroeg of een stabilisatietraject als onderdeel van het integraal instrumentarium niet in wet- of regelgeving geborgd moet zijn. In de toekomst kan dit volgens haar een goed onderdeel van de regelingen zijn. Bovendien past dit volgens haar in de gedachte van een brede aanpak die de Commissie insolventierecht heeft ontwikkeld. Ik zou dit onderwerp, dat het kader van het wetsvoorstel te buiten gaat, willen bezien aan de hand van de advisering door de Commissie insolventierecht.

### **Moratorium**

De leden Noorman-den Uyl (PvdA) en De Wit (SP) wensten een moratorium in het minnelijke traject. Mevrouw Vietsch (CDA) zou een moratorium geregeld willen zien voor CJIB-boetes en -maatregelen. Daarin zal worden voorzien door het convenant tussen het CJIB en de NVVK. Ook de mevrouw Van Gent (GL) wilde een moratorium voor CJIB-boetes en -maatregelen maar leek ook te doelen op een ruimer moratorium in het minnelijke traject.

Voor zover het gaat om door het CJIB te incasseren boetes en maatregelen, zal aan de behoefte van een moratorium reeds voldoende tegemoet worden gekomen door het tijdens het wetgevingsoverleg reeds gememoreerde convenant, dat door het CJIB en de NVVK is voorbereid. Van de zijde van het CJIB is mij overigens, anders dan tijdens het wetgevingsoverleg naar voren kwam, meegedeeld dat het convenant niet alleen betrekking zal hebben op boetes uit overtredingen. Juist voor schuldenaren met boetes uit misdrijven kan een schuldregeling in het minnelijk traject zinvol zijn, aangezien de toegang tot het wettelijk schuldsaneringstraject voor die schuldenaren vaak niet openstaat. In aanvulling op hetgeen ik tijdens het wetgevingsoverleg reeds heb opgemerkt over de moeilijkheid van een moratorium in het minnelijk traject, wil ik op deze plaats nog een aantal overwegingen op een rij zetten. De wettelijke schuldsaneringsregeling is een uitzondering – en behoort dat te blijven – op het beginsel dat iedere schuldeiser zijn vordering met juridische middelen mag trachten te verhalen op zijn schuldenaar. In het minnelijk traject zou een moratorium – in de zin van een algemeen werkend verbod van verhaals- en executiemaatregelen tegen een bepaalde schuldenaar – een te grote inbreuk vormen op dat beginsel. Daar komt bij dat voor het minnelijk traject geen wettelijke regeling bestaat. Er is daarom geen wettelijk kader waarin het moratorium in het minnelijk traject een plaats kan krijgen. Het ingrijpend karakter van een moratorium brengt mee dat het deel zal moeten uitmaken van een met voldoende waarborgen omgeven en in de wet neergelegde procedure. Daarbij dienen de rechten en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen deugdelijk afgebakend te zijn. Voor een deugdelijke regeling zou de wet onder meer rekening moeten houden met de volgende aspecten en vragen:

- de voorwaarden waaraan een minnelijk traject moet voldoen, om tot toepassing van het moratorium te komen;
- welke schuldhulporganisaties ertoe gekwalificeerd zijn, welk toezicht op de schuldhulpverlening en welke klachtenregeling nodig zijn;
- het ingangsmoment van het moratorium: vergt het een rechtshandeling van de schuldenaar, een rechterlijke beslissing, een gemeentelijk besluit tot het starten van een minnelijke schuldregeling, of ontstaat het van rechtswege?
- moet het moratorium gepubliceerd worden of moet er anderszins kennis van gegeven worden en zo ja wie moet dat dan waar doen?
- kunnen schuldeisers verzet doen of beroep instellen tegen de toepassing van het moratorium en zo ja bij welke instantie?
- de voorwaarden die worden gesteld aan de schuldenaar: in hoeverre speelt bijvoorbeeld zijn goede trouw een rol?
- wat is de duur van het moratorium?
- kan de schuldenaar, als de minnelijke regeling mislukt en zijn toelating tot de wettelijke schuldsaneringsregeling zou worden geweigerd, wederom een minnelijk schuldhulptraject ingaan en, ten nadele van zijn schuldeisers, een moratorium verkrijgen?
- welke bevoegdheden hebben de schuldeisers: in hoeverre kunnen zekerheidsrechten als rechten van pand of hypotheek of retentierechten en andere opschortingsrechten worden uitgeoefend? Hoe staat het met het recht tot verrekening? Mogen schuldeisers zich beroepen op wanprestatie of onrechtmatig handelen van de schuldenaar? Wat gebeurt er met reeds gelegde conservatoire of executoriale beslagen?
- is de schuldenaar gerechtigd gedurende het moratorium betalingen te doen aan schuldeisers? hoe wordt de gelijkheid van schuldeisers gewaarborgd? is een schuldeiser gekweten als hij een betaling ontvangt?
- als de schuldenaar de schuldeisers slechts in evenredigheid van hun vorderingen mag betalen, hoe wordt dan de omvang van ieders vordering vastgesteld? dient een verificatievergadering plaats te vinden?

- wat gebeurt er als de schuldenaar nieuwe schulden maakt tijdens moratorium?

Het zal duidelijk zijn dat een moratorium in het minnelijk traject dat met al deze zaken rekening houdt, zou neerkomen op een extra wettelijk traject. Ik acht dat onwenselijk.

In plaats van een, algemeen werkend, moratorium kan beter bezien worden op welke wijze onwenselijk geachte verhaals- en executiemogelijkheden van schuldeisers in concrete gevallen kunnen worden gekeerd door het verkrijgen van voorlopige voorzieningen tegen een of meer individuele schuldeisers. Dergelijke voorlopige voorzieningen kunnen reeds thans, al dan niet in de vorm van een executiegeschil, in kort geding worden voorgelegd aan de voorzieningenrechter van de rechtbank. Van een moratorium in eigenlijke zin is dan geen sprake. Wel is mijn indruk dat de term «moratorium» in discussies over het wetsvoorstel ook in ruimere zin wordt gebezigd en dan mede betrekking kan hebben op voorlopige voorzieningen.

Wel zie ik daarnaast mogelijkheden voor zelfregulering. Er worden nu goede afspraken gemaakt tussen de NVVK en grote schuldeisers – energiemaatschappijen, woningbouwverenigingen e.d. – over hun medewerking aan minnelijk traject. Deze afspraken, vaak in de vorm van conventanten, moet een kans gegeven worden. Zij zullen er ook toe leiden dat de betrokken schuldeisers het minnelijk traject minder vaak verstoren door beslaglegging en executie van hun rechten.

### **Ontruiming**

Mevrouw Vietsch (CDA) merkte op dat er weliswaar een convenant is gesloten over gedwongen ontruiming, maar dat een aantal woningbouwverenigingen zich daaraan onttrekt en ook particuliere eigenaren zich niet gebonden achten. Ik onderken met mevrouw Vietsch dat niet alle woningbouwverenigingen zich gebonden achten aan het convenant dat is gesloten tussen de NVVK en Aedes. Dat vormt echter, tegen de achtergrond van hetgeen ik daarover reeds opmerkte, onvoldoende grond om te trachten een moratorium in het minnelijke traject op te zetten. Binnen het bestek van de Wsnp kan ik niet verder gaan dan de voorgestelde regeling in artikel 305 Fw, welke voorkomt dat ontruimingsvonnissen daterend van vóór de toelating tot de schuldsaneringsregeling, tijdens die regeling ten uitvoer gelegd kunnen worden, zolang de huurder van zijn kant de lopende huurtermijnen betaalt. Uiteraard hoop ik dat daarvan een zekere uitstralende werking kan uitgaan naar de periode daarvóór. En voorts blijft er natuurlijk altijd de mogelijkheid om de rechter in kort geding te vragen de uitvoering van het ontruimingsvonnis te schorsen in afwachting van de totstandkoming van een minnelijke regeling, een dwangakkoord of een beslissing op een verzoekschrift tot toelating tot de schuldsaneringsregeling. De beide laatstgenoemde mogelijkheden kunnen op grond van artikel 287 lid 4 Fw ook worden benut in een Wsnp-verzoekschrift. Ten slotte verwacht ik dat een groter deel van de woningbouwverenigingen en particuliere verhuurders zich nog zal aansluiten bij de benadering die in het convenant is neergelegd.

De heer Weekers (VVD) vroeg om uitleg van de regeling van artikel 305 Fw met betrekking tot het voorkomen van uithuiszettingen ten gevolge van vóór de toepassing van de Wsnp uitgesproken ontruimingsvonnissen. De heer Weekers bepleit een benadering waarbij alle bepalingen van de ontbonden huurovereenkomst geacht worden in stand te blijven gedurende het schuldsaneringstraject, inclusief de bepaling dat de huurder zich als een goed huurder moet gedragen e.d. Met de heer Weekers verschil ik op dit punt niet van mening. Wel meen ik dat het voorgestelde artikel 305 lid 2 Fw reeds voorziet in een adequate uitwerking. Niet alleen wordt

immers bepaald dat een tenuitvoerlegging van een reeds uitgesproken ontruimingsvonnis wordt opgeschort voor de duur van de schuldsaneringsregeling, mits de lopende huurpenningen tijdig worden voldaan. Tevens wordt expliciet bepaald dat de huurovereenkomst voor de duur van de schuldsaneringsregeling wordt verlengd. Inderdaad gaat het hier om verlenging van een reeds door de rechter ontbonden huurovereenkomst. In het huurrecht is die figuur niet onbekend. Ik verwijs naar artikel 7:230 BW, waar eveneens is voorzien in verlenging van een reeds geëindigde huurovereenkomst, nl. in het geval dat na afloop van een huurovereenkomst de huurder met goedvinden van de verhuurder het gebruik van het gehuurde behoudt. Ook artikel 7:230 BW kan betrekking hebben op gevallen waarbij de rechter de huurovereenkomst heeft ontbonden. De verlenging brengt mee dat de huurder gedurende het wettelijk schuldsaneringstraject het gebruik van het gehuurde kan voortzetten. Na afloop van de schuldsaneringsregeling zijn de oude huurschulden wellicht geheel of gedeeltelijk voldaan en voor het restant omgezet in natuurlijke verbintenissen. Als de huurder zijn financiële verplichtingen uit de huurovereenkomst heeft voldaan en blijft voldoen, dan is daarmee de grond tot ontruiming komen te vervallen en zal een beroep van de verhuurder op het ontruimingsvonnis in strijd zijn met de redelijkheid en billijkheid in de zin van artikel 6:248 BW.

### **Zorgverzekeringspremies**

Mevrouw Vietsch (CDA) vroeg aandacht voor huur- en energieproblemen en voor zorgverzekeringschulden. Zij staat een oplossing voor in de vorm van uitstel van de aflossing van deze schulden op voorwaarde dat lopende huurpenningen, energierekeningen en zorgverzekeringspremies worden betaald. Voor de gas-, water- en lichtrekening en voor de huurovereenkomst is of wordt een dergelijke oplossing reeds gerealiseerd. Leveranciers van gas, licht en water mogen gedurende de wettelijke schuldsanering niet overgaan tot afsluiting, zolang de lopende rekeningen worden betaald (artikel 304 Fw). Het wetsvoorstel bevat eenzelfde regeling voor huur van woonruimte (artikel 305 Fw). Achtergrond van deze regelingen is dat het gaat om eerste levensbehoeften van de schuldenaar.

Dient een vergelijkbare regeling te worden getroffen voor zorgverzekeringspremies? Uitgangspunt van de Faillissementswet is dat contractuele verhoudingen door een faillissement of de toepassing van de schuldsaneringsregeling niet worden gewijzigd. Schuldeisers behouden derhalve hun contractuele rechten en verplichtingen. Als het gaat om het recht op betaling, moet de schuldeiser zijn vordering ter verificatie indienen om mee te kunnen delen in de boedel. Andere rechten en bevoegdheden, zoals een bevoegdheid tot opschorting of ontbinding van de overeenkomst, kan de schuldeiser zich in beginsel blijven beroepen. Bij de Raad van State ligt thans een wetsvoorstel dat betrekking heeft op mensen die de premie niet kunnen of willen betalen. Het wetsvoorstel bevat flankerende maatregelen bij een arrangement dat het ministerie van VWS en verzekeraars hebben getroffen om bij premiewanbetaling de verzekerden nog gedurende een zekere termijn (één jaar) binnen de verzekering te houden. Uw kamer is hierover geïnformeerd in de achtste voortgangsrapportage over de ontwikkelingen rond de Zorgverzekeringswet (Kamerstukken II 2006/07, 29 689, nr. 115), waarover een algemeen overleg heeft plaatsgevonden op 5 oktober jl. Ik zal de verantwoordelijke minister van VWS onder de aandacht brengen wat over dit onderwerp met uw Kamer is gewisseld, zodat daarmee rekening kan worden gehouden wanneer het wetsvoorstel terugkomt van de Raad van State.

## Gevolgen wetsvoorstel voor het minnelijk traject

De heer De Wit (SP) wilde graag weten waarop de redenering is gebaseerd dat de aanscherping van de Wsnp automatisch zal leiden tot een groter gebruik van de minnelijke regeling en tot verbeterde resultaten. Zoals de heer De Wit al aangeeft, is een belangrijke bijdrage van het wetsvoorstel aan versterking van het minnelijk traject de invoering van de gedwongen schuldregeling. Verwacht wordt dat hiervan een preventieve werking zal uitgaan, zodat schuldeisers eerder akkoord zullen gaan met een minnelijke schuldenregeling. De scherpere selectie bij de toelating tot de wettelijke schuldsaneringsregeling onderstreept het belang – het primaat – van het minnelijke traject. Van een te milde toelatingstoets gaat voor de schuldenaar onvoldoende prikkel uit om in het minnelijk traject tot het uiterste te gaan om een minnelijke regeling te bereiken. Ook schuldeisers zullen eerder bereid zijn mee te werken aan het minnelijk traject, wanneer zij niet meer kunnen rekenen op de schuldsaneringsregeling als «straf» voor onwillige schuldenaren.

De heer De Wit (SP) uitte zijn zorg of de voorgestelde wettelijke maatregelen wel voldoende zijn om het minnelijke traject te versterken. In reactie daarop geef ik graag een overzicht van wat er verder wordt gedaan om het minnelijke traject te versterken. Niet alleen zullen in de wet strengere toelatingseisen worden gesteld, ook heeft Recofa eind vorige jaar nieuwe, strengere, richtlijnen opgesteld. Maar vooral in het minnelijke traject zelf gebeurt veel. In overleg met de Tweede Kamer is structureel € 25 miljoen ter beschikking gesteld voor gemeentelijke schuldhulpverlening. Gemeenten worden verder door middel van het innovatieprogramma WWB gefaciliteerd voor innovatieve projecten die onder andere het minnelijk traject kunnen versterken. De NVVK sluit convenanten met grote schuldeisers over hun deelname aan minnelijke schuldregelingen. Tijdens het wetgevingsoverleg is het convenant tussen de NVVK en het CJIB over deelname door het CJIB aan minnelijke regelingen al ter sprake gekomen. Op grond daarvan zal het CJIB pons-ponsgewijs meedelen in de minnelijke regeling en het eventuele restant na afloop innen. Ook dit convenant vermindert aanmerkelijk de kans op tussentijdse verstoring van de totstandkoming van een minnelijke regeling. Sinds 1 januari 2004 hanteert de NVVK bij de schuldenregeling het 120-dagenmodel. Het is daardoor inzichtelijker voor schuldeisers welke procedurele stappen in het minnelijk traject ondernomen worden. Het doel is het vertrouwen van schuldeisers in het minnelijk traject te vergroten, waardoor er grotere bereidheid bij schuldeisers zal zijn om een minnelijke regeling te treffen. Ook de tijdens het wetgevingsoverleg ter sprake gekomen voorbereidingen van het ministerie van SZW ter bevordering van de certificering van minnelijke schuldhulpverlening, dienen hetzelfde doel. Datzelfde geldt voor de *Handreiking integrale schuldhulpverlening* die door het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening in samenwerking met Divosa en de VNG is ontwikkeld. Zij bevat een elftal normen voor een goede schuldhulpverlening, als toetsingskader voor gemeenten en andere uitvoerende instanties in het minnelijk traject. Voor de speciale groep in de maatschappelijke opvang is een Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang gelanceerd, met daarin de *Modelaanpak schuldhulpverlening en schuldsanering*, eveneens een instrument voor een verbeterde aanpak schuldhulpverlening. Als laatste noem ik dat mijn ambtsvoorganger en de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch eind vorig jaar de eerste versie van een jaarlijkse monitor hebben ontwikkeld. Deze bevat cijfermatige informatie over het wettelijk traject die onderbouwing biedt voor verder minnelijk en wettelijk beleid. Eind november wordt de tweede monitor verwacht.



## **Schuldenregistratie**

Mevrouw Van Gent (GL) vroeg naar de stand van zaken met betrekking tot de registratie van schulden. Sinds eind 2005 wordt vanuit de markt gewerkt aan een uitbreiding van schuldenregistratie. Betrokkenen zijn banken, kredietverstrekkers, woningcorporaties, energiebedrijven, thuiswinkelorganisaties, het Leger des Heils, gemeentelijke kredietbanken en sociale diensten. Momenteel worden concrete voorbereidingen getroffen voor de registratie van energieschulden, huurschulden en schulden aan sociale diensten. Daarnaast wordt bezien welke andere schulden op termijn ook geregistreerd zouden moeten worden. De minister van Financiën steunt het initiatief en heeft de nodige medewerking toegezegd, ook met betrekking tot eventuele registratie van schulden aan de overheid. Met diverse overheidsinstanties worden gesprekken gevoerd om duidelijkheid te krijgen over de toegevoegde waarde van de eventuele registratie van betreffende schulden.

## **Verslaglegging**

De heer Weekers (VVD) vraagt of de periodieke verslaglegging door de bewindvoerder in de schuldsaneringsregeling niet beperkt kan worden. Allereerst moet worden opgemerkt dat artikel 318 Fw ervan uit gaat dat de bewindvoerder telkens na verloop van zes maanden een verslag aan de rechter uitbrengt over de toestand van de boedel. Deze verslagfrequentie ligt al lager dan die voor de curator in faillissement (drie maanden, artikel 73a Fw). Maar voorts kan de termijn op verzoek van de bewindvoerder of ambtshalve door de rechter-commissaris worden verlengd, evenals dat in de faillissementsregeling het geval is. De praktijk kan hiermee dus handelen in overeenstemming met de aard en omstandigheden van de zaak. Ten slotte zij vermeld dat de verslaglegging met de komst van de nieuwe rechterlijke richtlijnen vanaf eind 2005 belangrijk is gestroomlijnd aan de hand van een aantal verslagmodellen, dat als bijlage bij de Recofa-richtlijnen is gevoegd. Indien deze modellen worden gevolgd, zal dit de werklast voor bewindvoerders en rechters kunnen verminderen.

## **Klachtenverwerking**

De leden Noorman-den Uyl (PvdA) en Weekers (VVD) vroegen hoe het staat met de verwerking van klachten over de bewindvoering. Op dit moment worden klachten die op basis van artikel 317 Fw worden ingediend, niet centraal geregistreerd. De afwikkeling wordt doorgaans in de dossiers geregistreerd, maar de meeste rechtbanken hebben geen voorziening om trends waar te nemen over bewindvoerders. Enkele griffies houden wel een summiere registratie bij. Registratie is bij deze rechtbanken dan geen doel op zichzelf, maar een middel om inzicht te verkrijgen in de individuele bewindvoering. Recofa plaatst als kanttekening dat het tegen de achtergrond van de ruim opgezette wettelijke regeling niet altijd eenvoudig is om bij een registratie onderscheid te maken naar wat een concrete klacht over de bewindvoerder is en wat een meer algemene verzuchting is omtrent het regime van de Wsnp. Aan de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch heb ik toch verzocht om de mogelijkheid van een landelijke klachtenregistratie met Recofa te bespreken, en samen een begin te maken met de centrale registratie. In het jaarplan van de Raad voor 2007 is dit inmiddels verwoord. De medewerking van Recofa is van belang omdat de meeste klachten binnenkomen bij de rechtbanken en niet zozeer bij de helpdesk van de Raad, die ook niet de beslissende instantie is bij een klacht.

## Kwaliteitsbevordering

De leden van alle bij het wetgevingsoverleg aanwezige fracties van CDA, VVD, PvdA, SP en Groen Links vroegen in het algemeen naar de maatregelen die genomen worden om de kwaliteit van de bewindvoering te bevorderen. Het toezicht op bewindvoerders is op twee niveaus georganiseerd. De Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch ziet toe op de kwaliteit van bewindvoerdersorganisaties en op kwaliteitsaspecten van individuele bewindvoerders, de rechtbanken op kwaliteit in de aanhangige concrete zaken, bijvoorbeeld aan de hand van de periodieke rapportage en het klachtrecht. De Raad voor Rechtsbijstand bewaakt de kwaliteitseisen met betrekking tot deskundigheid, onafhankelijkheid, integriteit en kantoororganisatie, en heeft het voortouw bij een systeem van periodieke kwaliteitsaudits waaraan alle bewindvoerdersorganisaties moeten meewerken. De Raad toetst organisaties voordat zij participeren in het stelsel. Zij moeten uitvoerige informatie overleggen en tijdens een audit wordt vervolgens getoetst of zij aan de basiscriteria voor deelname voldoen. De Raad kan dan overgaan tot erkenning. Zij is daarin de laatste jaren terughoudend geworden gelet op de situatie van vraag en aanbod, die met zich mee brengt dat hogere kwaliteitseisen goed gesteld kunnen worden. Sinds medio 2005 worden alle erkende organisaties periodiek onderworpen aan een audit waarbij wordt vastgesteld in hoeverre de werkzaamheden voldoen aan de geldende kwaliteitsstandaard. Voorafgaand aan ieder bedrijfsbezoek informeert de Raad bij de rechtbanken of er bijzonderheden zijn met betrekking tot de kwaliteit van de bewindvoerders. Ook wordt aan de hand van gegevens uit de Centrale Database Schuldsanering onderzocht hoe groot de werklast van de bewindvoerders is en of het afhandelingsprofiel (soort beëindiging) en de gemiddelde doorlooptijden afwijken van het landelijk gemiddelde. Als via de helpdesk Wsnp van de Raad signalen over een organisatie zijn ontvangen, worden die eveneens aan de auditor meegegeven. Tijdens het bedrijfsbezoek kan al die informatie aanleiding zijn tot verdieping in bijvoorbeeld de dossiercontrole.

Persoonlijke kwaliteiten, kennis en ervaring zijn uiteraard ook van groot belang om een goed bewindvoerder te zijn. De individuele bewindvoerder (niet-advocaat) is verplicht eerst een persoonlijkheidstoets te doorstaan, een verklaring omtrent gedrag aan te leveren en vervolgens de basisopleiding bewindvoering te doorlopen. Na het behalen van het diploma wordt de bewindvoerder in het register ingeschreven en kan hij worden benoemd door de rechtbanken. Jaarlijks volgen de bewindvoerders een verplichte bijscholing die in toenemende mate wordt afgestemd op het profiel van de bewindvoerder. In de regel benoemen rechtbanken alleen bewindvoerders die dit gehele traject hebben doorlopen.

In zijn meerjarenbeleidsplan heeft de Raad het interessante voorstel gedaan om het benoemingsbeleid te wijzigen. Om optimaal gebruik te kunnen maken van het beschikbare bewindvoerderspotentieel, maar ook om recht te doen aan het sterk fluctuerende aanbod van nieuwe zaken, zou een landelijke afstemming van vraag en aanbod meerwaarde kunnen hebben. Mevrouw Noorman-den Uyl (PvdA) heeft ook hierop gewezen. Bij zo'n landelijke verdeling van zaken zouden kwaliteitsaspecten beter kunnen worden meegenomen. Gegronde klachten en achterstanden bij voortgangsverslagen of de financiële afwikkeling van beëindigde zaken zouden dan kunnen leiden tot een benoemingstop. In dat geval zou de landelijke bewindvoerderpool snel kunnen voorzien in vervangende capaciteit. Over dit onderwerp zal overleg worden gevoerd door de Raad voor Rechtsbijstand met de Raad voor de rechtspraak en met Recofa.

De afgelopen jaren is door de Raad het nodige geïnvesteerd in het meten en bevorderen van de kwaliteit van bewindvoerders. Daarbij bestaat kwaliteit vooral uit de toepassing van instrumenten die uit de wet voortvloeien zoals het huisbezoek, de postblokkade, het beheer van de boedel,

verslaglegging, de slotuitdeling en het afleggen van rekening en verantwoording. Ik heb de Raad gevraagd te onderzoeken in hoeverre een hoger kwaliteitsniveau ook beter beloond zou moeten worden. De Raad heeft aangegeven dat de huidige vergoeding in principe moet volstaan om de wettelijke taken behoorlijk te vervullen. De meeste bewindvoerders blijken echter relatief weinig aandacht te kunnen besteden aan het opheffen van onderliggende oorzaken van de schulden. Die integrale rol wordt momenteel niet van hem verwacht, terwijl daar wel behoefte aan is. De Raad ziet dan ook vooral bij een aanvullende verwijzende, controlerende, stimulerende en wellicht ook coördinerende rol van de bewindvoerder een mogelijkheid voor verbetering van de kwaliteit en tegelijk een reden voor een hogere vergoeding. Deze activiteiten zouden wel eens belangrijker kunnen zijn voor het realiseren van een duurzame schone lei dan het uitbrengen van vele tussentijdse verslagen naar de rechtbank.

### **Werklast bewindvoering**

Naar aanleiding van de vraag van de leden Noorman-den Uyl en Weekers omtrent het toezicht op het aantal lopende zaken per bewindvoerder, kan ik u als volgt berichten. Allereerst is er landelijk voldoende aanbod van bewindvoerders in verhouding tot het aantal Wsnp-zaken. Het gemiddeld aantal zaken per bewindvoerder ligt ruimschoots onder het acceptabele maximum aantal zaken van 250 enkelvoudige particuliere zaken (dan wel het rekenkundig equivalent bij dubbele boedels en (ex-)ondernemingszaken) dat de Raad voor Rechtsbijstand te 's-Hertogenbosch en Recofa als indicatie hanteren. De Raad monitort voortdurend of bewindvoerdersorganisaties hun maximale werklast niet overschrijden en bespreekt vervolgens met desbetreffende organisatie en rechtbanken of het nodig is om maatregelen te treffen. De benoeming van de bewindvoerder in een concrete zaak is immers een wettelijke taak van de rechter. Hij houdt daarbij rekening met de voor die specifieke zaak benodigde kennis en ervaring. In de praktijk is gebleken dat de bewindvoerdersorganisaties er zelf in voldoende mate zorg voor dragen dat zij ruimschoots onder de maximale werklast blijven, al dan niet door het werven van extra bewindvoerders. Hierdoor zijn voorsnog geen maatregelen door de Raad nodig gebleken in verband met grove overschrijdingen. Ook wordt in het kader van de periodieke audits bij bewindvoerdersorganisaties uitgebreid aandacht besteed aan het aantal lopende zaken per bewindvoerder in de organisatie.

### **Pilot Friesland**

De heer Weekers (VVD) vroeg hoe de driejarige pilot inzake schuldsanering ex-ondernemers in Friesland verloopt. Hij vraagt of deze pilot straks landelijk kan worden ingevoerd. Vanaf eind 2003 wordt in Friesland de zogenaamde pilot Schuldhulpverlening aan Ondernemers gesubsidieerd door de ministeries van EZ, Justitie en SZW, opdat een model wordt ontwikkeld voor professionele minnelijke schuldhulpverlening aan ondernemers. Daarbij ligt het accent op het onderzoek naar de mogelijkheid van een doorstart van de onderneming en het stimuleren en begeleiden daarvan, dan wel een tijdige bedrijfsbeëindiging. Het ontbreken van goede en tijdige schuldhulpverlening aan ondernemers brengt namelijk veel economische en sociale schade mee en resulteert er ook in dat veel (ex-)ondernemers onnodig in de Wsnp belanden respectievelijk failliet gaan. Hierdoor moeten (ex-)ondernemers in veel gevallen een beroep doen op de bijstand.

In de laatste twee subsidiejaren, 2006 en 2007, moeten de gemeenten zelf in toenemende mate deze minnelijke schuldhulpverlening co-financieren. De kosten van de schuldhulpverlening zelf moeten doorstartende ondernemers zelf voor hun rekening nemen. Vanwege het gebleken nut van de

dienstverlening hebben inmiddels 22 van de 31 Friese gemeenten zich contractueel verbonden aan het inkopen van deze vorm van schuldhulpverlening voor ondernemers. Van de overige 9 gemeenten hebben 8 mondeling toegezegd op korte termijn het contract te zullen afsluiten. Slechts één gemeente zal zich vermoedelijk ook op termijn niet verbinden aan het project, maar draagt wel bij aan de kosten in individuele gevallen. Het project schuldhulpverlening heeft inmiddels ook zijn spin-off naar gemeenten buiten Friesland, zoals in Groningen en Lelystad, waar intakekantoren zijn gevestigd in de Kamers van Koophandel ter bevorderingen van de herkenbaarheid en bereikbaarheid voor ondernemers. De verwachting is dan ook dat deze schuldhulpverlening zich landelijk steeds meer gaat uitrollen. Het succes van de pilot wordt gestaafd door de monitor Wsnp die jaarlijks door de Raad voor Rechtsbijstand wordt verzorgd, waarin onder andere cijfermateriaal omtrent deelaspecten van de uitvoeringspraktijk van de Wsnp is opgenomen. In de tweede jaargang Monitor Wsnp die in najaar 2006 aan uw Kamer zal worden verstuurd, wordt expliciet aandacht besteed aan de pilot. Vooruitlopend op het verschijnen van de monitor kan ik u berichten dat het percentage ondernemingszaken in de Wsnp dat eindigt in een faillissement sterk is gedaald (van 25% in 2003 naar 7% in 2005). Landelijk is er sprake van een vrij constant percentage van faillissementen van 20%.

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