

Vergaderjaar 2005–2006

**29 942**

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

**Nr. 7**

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

Ontvangen 3 maart 2006

#### **INLEIDING**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties die in het verslag aan het woord zijn. In deze nota zal ik daar uitgebreid op ingaan. Ik ben verheugd dat de leden van de CDA-fractie de doelstellingen van het wetsvoorstel onderschrijven, dat de leden van de ChristenUnie-fractie begrip hebben voor het streven de regeling te vereenvoudigen, dat de leden van de SGP-fractie de noodzaak tot herziening van de regeling onderschrijven en dat ook de leden van de PvdA-fractie de vereenvoudiging van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (hierna: Wsnp) waardevol achten. Ik ben mij ervan bewust dat de leden van deze fracties ook veel kritiek hebben op het wetsvoorstel, maar ook veel kritiek hebben op het beleid rond de aanpak van de schuldenproblematiek in het algemeen. Voor dit algemene beleid verwijs ik u naar de nota *Het Rijk rond schulden*, die de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mede namens de Minister van Financiën, de Staatssecretaris van Economische Zaken en mijzelf op 14 november jl. naar uw Kamer heeft gestuurd (*Kamerstukken II 2005/06, 24 515, nr. 71*). Die nota is opgesteld naar aanleiding van de twee moties Huizinga-Heringa en betreft een integrale benadering van de schuldenproblematiek. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was penvoerder van bedoelde beleidsnota en aangezien ook in de onderhavige nota naar aanleiding van het verslag uitgebreid wordt ingegaan op punten van algemeen schuldenbeleid, is de Staatssecretaris nauw betrokken geweest bij de beantwoording van de vragen daarover in deze nota.

De vragen zijn behandeld in de volgorde waarin ze zijn gesteld. Aangezien daardoor veel herhalingen zouden ontstaan, wordt regelmatig verwezen naar elders gegeven antwoorden.

De artikelen verwijzen naar de Faillissementswet, tenzij anders is aangegeven.

## 1. Algemeen

1. De leden van de CDA-fractie pleiten voor meer informatie en voorlichting door de overheid over het voorkomen van schulden. Deze leden hebben kennisgenomen van de SZW-website over jongeren en schulden en van de speciale campagne van het Nibud met voorlichting aan ouderen en vragen of dit betekent dat het kabinet geen verdere stappen zet op het gebied van voorlichting en informatie aan burgers om problematische schuldensituaties te voorkomen.

Het kabinet is van oordeel dat het voorkomen van problematische schulden een belangrijk uitgangspunt is van het beleid. Naast de voorlichting die de centrale overheid zelf verzorgt, zoals de jongerencampagnes, die al een aantal keren zijn gevoerd en waarvoor het voornemen is ook dit jaar weer een campagne te houden, worden op lokaal niveau verschillende initiatieven ontplooid in de vorm van voorlichting aan specifieke doelgroepen en extra begeleiding bij financiële administratie, al dan niet via huisbezoeken. Een deel van deze gemeentelijke activiteiten wordt door het ministerie van SZW gesubsidieerd middels het Innovatieprogramma Werk en Bijstand (IPW). Er zijn gemeenten die speciale loketten hebben ingericht om informatie en voorlichting aan jongeren te geven. Daarnaast worden door gemeenten trajecten ingezet voor budgetbegeleiding om mensen te leren omgaan met het beschikbare inkomen. Verder heeft het Nibud veel informatie en voorlichtingsmateriaal beschikbaar over het maken van keuzes op het gebied van geldzaken. Het Nibud heeft zich in 2005 met name op jongeren, gezinnen met schoolgaande kinderen, ouderen, chronisch zieken en migranten gericht. Het ministerie van OCW zal daarnaast in de voorstellen voor nieuwe kerndoelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs expliciet aandacht besteden aan consumeren en budgetteren. De verwachting is dat de nieuwe kerndoelen in augustus 2006 van kracht zijn.

2. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe de handhaving en het toezicht verlopen ten aanzien van de private schuldbemiddeling als er melding wordt gemaakt van problemen, en of preventief kwaliteitsonderzoek aangewezen is.

Zoals in de brief van 15 februari 2005 aan de Tweede Kamer is uiteengezet, handelt de FIOD-ECD op basis van gemelde klachten. Momenteel onderzoeken de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Economische Zaken naar aanleiding van de motie van het lid Huizinga-Heringa de mogelijkheden van een vrijwillige certificering in de minnelijke schuldhulpverlening voor zowel publieke als private schuldbemiddelaars. Vrijwillige certificering is een goede manier om de kwaliteit van de schuldbemiddeling te vergroten en het onderscheid tussen bonafide en malafide bureaus helder te maken. Preventief onderzoek naar de kwaliteit van schuldbemiddelaars zou een forse extra bestuurlijke uitvoeringslast betekenen voor de controlerende instantie die hiermee wordt belast en verdient daarom niet de voorkeur.

3. De leden van de CDA-fractie vragen of de herziening van de schuldsaneringsregeling primair is ingegeven door de toegenomen druk op de rechterlijke macht en de bewindvoering, of door een bezuinigingsdoelstelling die gehaald moet worden.

Het een noch het ander is het geval. Een van de uitgangspunten bij de herziening is geweest, dat ook bij een toename van het aantal schuldsaneringszaken de regeling uitvoerbaar moet blijven en dat de wet tegen die achtergrond waar mogelijk moet worden vereenvoudigd. Daarbij gaat het niet alleen om het deelbelang van een verminderde werklast van de rechterlijke macht, maar om het belang van een uitvoerbare wettelijke regeling als geheel, die op voldoende maatschappelijk draagvlak kan blijven rekenen. Bedacht moet worden dat ook een schuldenaar en een schuldeiser een eigen belang hebben bij een procedure die niet zodanig is vormgegeven dat rechter en bewindvoerder overbelast dreigen te raken.

Zo zal de schuldeiser graag zien dat de bewindvoerder voldoende gelegenheid heeft om toezicht uit te oefenen op de schuldenaar en zo zal de schuldenaar graag zien dat de rechter voldoende gelegenheid heeft om toezicht uit te oefenen op de bewindvoerder. Een ander uitgangspunt van het wetsvoorstel, losstaand van werklasterargumenten, is om de schuldenaren te goeder trouw, die bereid en in staat zijn om het niet milde regime te doorlopen, beter te kunnen selecteren, en aldus tegelijk de tussentijdse uitval – en daarmee het verspelen van de in beginsel eenmalige kans op een schone lei – te verminderen. Hoewel 70% van de schuldsaneringsregelingen succesvol is, is er ook nog steeds een aanzienlijk deel (ruim 20%) niet succesvol. Dat betekent dat er schuldenaren in een streng regime worden ondergebracht voor wie dat niets oplevert. Dit zou verder voorkomen dienen te worden.

4. De leden van de CDA-fractie vragen of aangegeven kan worden hoeveel het Ministerie van Justitie bezuinigt met dit wetsvoorstel. Zoals hiervoor uiteengezet is, ligt geen bezuinigingsdoelstelling ten grondslag aan het wetsvoorstel. De kosten van de Wsnp hebben het karakter van een open-einde-regeling. Dat wil zeggen dat indien het aantal mensen dat wordt toegelaten tot de Wsnp – het volume – stijgt, ook de kosten zullen stijgen. Het is echter nog maar de vraag of het volume uiteindelijk zal dalen: externe omstandigheden zoals het economische tij kunnen er immers voor zorgdragen dat het volume ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog steeds zal stijgen of gelijk zal blijven. Hoogstens kan worden gesteld dat het beroep op de schuldsanering *ceteris paribus* zal afnemen, aangezien de mensen die niet in regeling thuishoren, geen toegang meer zullen krijgen. Met betrekking tot de verlichting van de werklaster van de rechterlijke macht kan worden gesteld dat als gevolg van dit wetsvoorstel de rechterlijke macht de beschikbare capaciteit doelmatiger en effectiever kan besteden, dat wil zeggen ten behoeve van juist die mensen waarvoor het wettelijk traject is bedoeld.

5. Het heeft de leden van de CDA-fractie bevreemd dat het wetsvoorstel alleen door de Minister van Justitie is ondertekend en zij vragen een toelichting op de verantwoordelijkheidsverdeling inzake de Wsnp. De Wet schuldsanering natuurlijke personen is onderdeel van de Faillissementswet en de verantwoordelijkheid daarvoor en voor wijzigingen van die wet, valt onder de Minister van Justitie. Ook de uitvoering van het wettelijk stelsel van schuldsanering, in de praktijk gemandateerd aan de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch, valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Daarentegen wordt door gemeenten de minnelijke schuldhulpverlening autonoom uitgevoerd op basis van de algemene zorgplicht voor hun burgers. Gemeenten kunnen de schuldhulpverlening in eigen hand houden. Over het algemeen wordt de gemeentelijke schuldhulpverlening uitbesteed aan de kredietbanken, het algemeen maatschappelijk werk, de sociale dienst of aan commerciële organisaties zoals banken of particuliere schuldbemiddelingsbureaus. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft geen wetgevende verantwoordelijkheid op het terrein van de Wsnp en dus evenmin op het wettelijke traject. Het ministerie is echter wel op basis van zijn betrokkenheid bij het nationale armoedebeleid enerzijds en zijn verantwoordelijkheden voor de WWB anderzijds, beleidsmatig betrokken bij de schuldhulpverlening en bij de wisselwerking tussen het minnelijke traject en de Wsnp. Dat is dan ook de reden dat zij het wetsvoorstel niet mede heeft ondertekend. Het ministerie van SZW is, zoals aan het begin van deze nota is gesteld, wel nauw betrokken geweest bij de beantwoording van de in het onderhavige verslag gestelde, voor dit ministerie relevante vragen. Daarnaast is er sprake geweest van intensieve samenwerking – ook met de ministeries van Financiën en Economische Zaken – rond het opstellen van de nota *Het rijk rond schulden* naar aanleiding van de motie Huizinga-Heringa, die u in november 2005 is toegestuurd (*Kamerstukken II 2005/06, 24 515, nr. 71*). De beleidsmatige aanpak van zowel de schulden-

problematiek in het geheel als de schuldsaneringsregeling in het bijzonder geschiedt in goed overleg tussen de ministeries van Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Financiën en Economische Zaken.

6. De leden van de CDA-fractie stellen dat ondanks eerdere aanpassingen van de vergoedingsstructuur van de bewindvoering, deze vergoeding nog steeds in geen verhouding staat tot de taken en werkzaamheden van de bewindvoerder en dat een hogere honorering gewenst is, mede omdat deelname door schuldeisers aan een minnelijke regeling daardoor aantrekkelijker wordt, nu de vergoeding van de bewindvoerder deels uit de boedel wordt voldaan. Zij vragen of de regering deze mening deelt en bereid is het voorstel over te nemen.

De stelling dat de vergoedingsstructuur niet in verhouding staat tot de werkzaamheden van de bewindvoerder, onderschrijf ik niet. De bewindvoerdersvergoeding bestaat uit twee componenten: een maandelijks salaris uit de boedel, door de rechter toegekend, en een subsidie die door de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch wordt uitgekeerd. Ik heb de Raad in 1999 en in 2001 onderzoek laten doen naar de verhouding tussen kosten en vergoeding van bewindvoerders. Op basis van de bevindingen van het eerste onderzoek zijn de tarieven substantieel verhoogd. Twee jaar later is dit onderzoek herhaald. Hoewel bij bewindvoerders onvoldoende betrouwbare gegevens beschikbaar bleken om harde conclusies te trekken over de kostendekkendheid van de vergoeding, heb ik besloten de subsidie te verhogen en daarnaast de vergoedingen jaarlijks te indexeren, het betalingsritme aan te passen aan de wensen van bewindvoerders, alsmede het minimumsalaris te verhogen dat uit de boedel wordt gefinancierd. Deze laatste wijziging (Stb. 2004, 391) leidde tot een toename van de totale vergoeding van 20% voor particuliere zaken en 13% bij ondernemerszaken.

De belangstelling voor participatie in het stelsel is groot, hetgeen als een positief signaal mag worden opgevat. Veel organisaties vragen om erkenning als Wsnp-bewindvoeringsorganisatie en het aantal aanmeldingen voor de basiscursus bewindvoerder (niet-advocaat) overschrijdt het aantal beschikbare plaatsen zodanig dat vorig jaar een extra cyclus is ingelast. Daarnaast zijn in de loop der jaren relatief veel kleinschalige organisaties toegetreden die door een lagere overhead gemakkelijker kostendekkend kunnen werken. Zij hebben minder zaken per bewindvoerder nodig. Dit heeft als positief neveneffect dat ze betere kwaliteit kunnen leveren. Overigens wordt de perceptie van kostendekkendheid mede bepaald door de taakopvatting van de bewindvoerder. Indien de bewindvoerder meer taken op zich neemt dan wat wettelijk wordt geëist, en er geen andere financieringsbronnen bestaan voor deze taken, zal de Wsnp-vergoeding wellicht onvoldoende zijn. Ook de perceptie bij de advocatuur kan anders zijn, omdat de reguliere uurtarieven daar hoger zijn. Daar moet direct bij worden aangetekend dat de schuldsaneringszaken in elk geval beter betalen dan de faillissementen die worden opgeheven bij gebrek aan baten, waar deze zaken vroeger veelal in uitmondde.

Het voorstel van de leden van de CDA-fractie om een gerechtelijk traject onaantrekkelijker te maken c.q. deelname aan een minnelijke regeling aantrekkelijker te maken door het maandelijks bewindvoerderssalaris verder te verhogen ten koste van de boedel, acht ik niettemin het overwegen waard, zulks tegen de achtergrond van het versterken van het veelbesproken effect van de «stok achter de deur». Een schuldeiser zal minder lichtvaardig zijn medewerking aan een voorgestelde minnelijke schuldenregeling van de hand wijzen in de wetenschap dat hij vervolgens – als het tot een wettelijke schuldsanering komt – aanzienlijk minder op zijn vordering zal ontvangen, als gevolg van een substantieel bewindvoerderssalaris dat met de hoogste voorrang uit de boedel zal moeten worden voldaan. Daarbij zij wel aangetekend dat er nog wel iets moet overblijven van het stok-achter-de-deur-effect, maar anderzijds moet een schuldsaneringsregeling niet bij voorbaat illusoir zijn doordat er al

zoveel vaste vergoedingen uit de boedel betaald moeten worden, dat er voor aflossing van enige schuld niets overblijft. Voorwaarde voor een dergelijke opslag moet in mijn ogen verder zijn dat er een kwaliteitsinstrument aan wordt gekoppeld – bijvoorbeeld een plicht voor de bewindvoerder om deel te nemen aan een periodieke audit en aan bijscholingsactiviteiten. De Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch zal hiertoe binnen afzienbare termijn een concreet voorstel doen, na overleg met Recofa.

7. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in het onderhavige wetsvoorstel de aanbevelingen uit de evaluatie niet hebben geleid tot een integrale aanpak van de knelpunten bij de uitvoering van de schuldsanering. Immers, uit de evaluatie blijkt dat er van het minnelijke traject te weinig gebruik gemaakt wordt. Toch wordt in het voorliggende wetsvoorstel maar één maatregel voorgesteld om het minnelijke traject te verbeteren. Wat is de reden van deze gebrekkige aanpak, zo vragen deze leden. Uit de evaluatie van de Wsnp in 2002 is een aantal knelpunten naar voren gekomen dat zowel betrekking heeft op het wettelijk als op het minnelijk traject. Over de voorgenomen acties naar aanleiding van die knelpunten is de Kamer geïnformeerd bij brief van 27 februari 2002 (*Kamerstukken II 2001/02, 28 258, nr. 1*). De daarin genoemde acties zijn door Justitie, door SZW, dan wel gezamenlijk opgepakt. Ik verwijs hier naar vraag 52 en naar het schema bij het antwoord op vraag 56. Daarin is een overzicht gegeven van de acties naar aanleiding van de evaluatie.

De NVVK-cijfers over de geslaagde schuldbemiddeling laten een dalende tendens zien. Zoals ook in de al eerder aangehaalde nota *Het Rijk rond schulden* is aangegeven, ligt de verklaring volgens de NVVK bij het toegenomen aantal schuldeisers dat bij een minnelijke schuldregeling is betrokken, de daling van de gemiddelde aflossingscapaciteit en de onvoldoende medewerking van schuldeisers en van de schuldenaar. Daarnaast zien verschillende schuldeisers de Wsnp niet als de laatste toevlucht voor de schuldenaar, maar als een van de twee instrumenten waartussen een keuze gemaakt wordt.

Het kabinet vindt het dalende slagingspercentage van de minnelijke schuldregeling een ongewenste ontwikkeling en heeft de afgelopen jaren verschillende maatregelen ingezet om de kwaliteit van het minnelijke traject te versterken, zoals kwaliteitsmodellen, referentiemodellen, uniforme berekening van de aflossingscapaciteit, aandacht voor schulden bij jongeren en evaluatie van de gedragscode van de NVVK. Dit is conform de evaluatie van de Wsnp. Daarnaast heeft het Landelijk Platform Schuldeisers opdracht gegeven om een onderzoek te laten uitvoeren naar de afgenomen bereidheid van crediteuren om mee te werken aan een minnelijke regeling. Onlangs is het rapport met de bevindingen uit het onderzoek uitgebracht. De NVVK beraadt zich over de te nemen maatregelen hieromtrent. Wel is zij al in onderhandeling met belangrijke schuldeisers om samenwerkingsconvenanten af te sluiten. Zij verwacht hiermee de bereidheid van deze schuldeisers om mee te werken aan een minnelijk traject te vergroten. Verder verwijs ik naar het antwoord op vraag 34 voor enige overwegingen over de vraag waarom van het minnelijke traject weinig gebruik wordt gemaakt.

8. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom gevreesd wordt voor een overbelasting van de rechterlijke macht als het aanvankelijk met de wet beoogde volume van 12 000 schuldsaneringen per jaar nog niet gehaald is.

De overbelasting van de rechterlijke macht wordt niet primair veroorzaakt door *het aantal* zaken, maar doordat *de belasting per zaak* aanzienlijk hoger is dan was verwacht. Sinds het aantal zaken de 12 000 nadert – en inmiddels sinds 2004 is gepasseerd –, wordt dit probleem expliciet zichtbaar. Dat is voor mij de reden geweest om niet te wachten tot een moment waarop het aantal van 12 000 zou zijn gepasseerd, maar om tijdig een wetsvoorstel in te dienen dat mede strekt tot vereenvoudiging van de

schuldsaneringsprocedure, vanuit de gedachte dat daarmee zowel voor bewindvoerders als voor rechters de werklast per zaak wordt gereduceerd.

9. De leden van de PvdA-fractie menen dat een integrale aanpak van de problematiek het meest succesvol is. Deze leden maken zeer uitdrukkelijk bezwaar tegen het uitsluiten van mensen met problemen van het wettelijke recht op schuldsanering vanwege de werkbelasting van het apparaat. Zij vragen de regering om met een voorstel te komen op welke wijze juist deze mensen met meervoudige problemen met een integrale aanpak voor schuldsanering geholpen kunnen worden.

Uitgangspunt is van het begin af aan geweest dat de integrale schuldhulpverlening plaats zou vinden in het minnelijk traject, dat daarop ook het beste is toegerust. Uit onderzoek blijkt dat de oorzaken van schulden heel divers kunnen zijn en vaak een combinatie zijn van allerlei factoren. Bij mensen met meervoudige problemen is de onderliggende oorzaak vaak aan de persoon gerelateerd. Hierbij kan men denken aan mensen met psychische belemmeringen, zoals verslaafden en (ex-)psychiatrische patiënten. Een integrale aanpak van de problematiek is in die gevallen effectiever. Verschillende gemeenten hebben hun methoden ontwikkeld om deze probleemgevallen aan te pakken. Die methoden zijn afgestemd op de individuele omstandigheden en de lokale situatie. Een aantal gemeenten bijvoorbeeld biedt dergelijke schuldenaren in eerste instantie een zorgtraject om de achterliggende oorzaken van het ontstaan van schulden aan te pakken. Daarnaast wordt ook de financiële kant van de problematiek aangepakt, opdat bestaande schulden kunnen worden gestabiliseerd en om te voorkomen dat er nieuwe bovenmatige schulden ontstaan.

Het perspectief van toelating tot de Wsnp en uiteindelijk een schone lei via de rechter zal een prikkel moeten zijn om te proberen de onderliggende problemen te verhelpen, althans daar aantoonbaar aan te werken. In feite is dit ook neergelegd in de per 1 oktober 2005 in werking getreden Wsnp-richtlijnen van Recofa. In zoverre is de voorgestelde regeling een codificatie van reeds geldend rechterlijk beleid. In richtlijn nr. 4 staat bijvoorbeeld vermeld dat in het kader van de toelatingstoets van artikel 288 uitgangspunt is dat een alcohol-, drugs- of gokverslaving enige tijd onder controle dient te zijn, waarbij de duur van die beheersing afhankelijk is van de ernst en de duur van de verslaving. Dat de verslaving onder controle is, dient te worden bevestigd door een hulpverlenende instantie, aldus de tekst van de richtlijn. Indien sprake is van recente schulden die voortvloeien uit een verslaving aan bijvoorbeeld gokken, alcohol en/of drugs, kan het schuldsaneringsverzoek worden afgewezen op de grond dat aannemelijk is dat de schuldenaar ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van schulden niet te goeder trouw is geweest. Voor wat betreft schuldenaren met psychische problemen geldt voorts dat toelatingsvoorwaarde is dat er al enige tijd voldoende hulp of een vangnet dient te zijn. De huidige praktijk bij de toelatingszittingen wijst reeds uit dat rechters duidelijk behoefte hebben aan indicaties dat die andersoortige problemen liefst enige tijd onder controle zijn en dat aldus een redelijk stabiele leefsituatie is ontstaan die de kans op een succesvolle schuldsanering verhoogt.

De voorgestelde wettelijke regeling verwoordt deze geldende rechterlijke richtlijn aldus, dat de verzoeker zoveel mogelijk gereed moet zijn om de schuldsaneringsregeling met kans op succes te doorlopen. Het heeft niet mijn voorkeur om psychosociale begeleiding te integreren in, dat wil zeggen een onderdeel te maken van, een wettelijk procedure. Dat is ook niet nodig. Het feit dat een schuldenaar wordt toegelaten tot de schuldsaneringsregeling betekent allerm minst dat er aanleiding is om die integrale schuldhulp – bijvoorbeeld de psychosociale begeleiding – stop te zetten. Integendeel zal juist de omstandigheid dat iemand die andersoortige begeleiding krijgt van een specifiek deskundige instantie (en ook in de

nabije toekomst zal blijven krijgen) voor een rechter aanleiding zijn om de schuldenaar toe te laten, omdat de rechter dan ervan uit kan gaan dat tijdens de schuldsanering de leefsituatie van de schuldenaar stabiel zal blijven. Omgekeerd zal het wegvallen van integrale schuldhulp zodra de schuldsaneringsprocedure een aanvang neemt, niet bevorderlijk zijn voor toelating van schuldenaren met onderliggende psychosociale problematiek.

Aan de andere kant is een schuldenaar voor wie intensieve begeleiding noodzakelijk is om zich aan afspraken te houden of om zijn bestedingen te plannen, bij een bewindvoerder of een rechter-commissaris niet aan het goede adres voor die hulp. Dergelijke hulp (bijvoorbeeld budgetbegeleiding of budgetbeheer) zal door de meest geschikte instantie binnen de lokale schuldhulp verstrekt kunnen worden, waarmee wellicht ook de noodzaak om het Wsnp-traject in te gaan vervalt. Als alleen door intensief budgetbeheer (artikel 310) kan worden voorkomen dat een schuldenaar tijdens zijn schuldsaneringsregeling bovenmatige nieuwe schulden maakt en op die grond tussentijds uit de regeling wordt verwijderd, kan men zich afvragen wat er gebeurt zodra door de rechter een schone lei is verleend en de budgetbegeleiding wegvalt. Niemand is gebaat bij een al te lankmoedige toelating tot de Wsnp daar waar een grote kans bestaat dat de regeling tussentijds moet worden beëindigd, en daar waar de verzoeker geen aantoonbare moeite heeft gedaan om de gunstige voorwaarden voor succes te scheppen. In het licht van de mogelijke rechtsgevolgen voor schuldeisers mogen deze inspanningen worden verwacht van de schuldenaar. Een discriminerende behandeling levert dat niet op. De schuldenaar is zelf ook gebaat bij een goed voorbereide start van zijn schuldsaneringsprocedure, nu het perspectief op een schone lei hem de eerstvolgende tien jaar geen tweede keer wordt gegeven. Verder verwijs ik naar het antwoord op vraag 31.

10. De aan het woord zijnde leden vragen om een overzicht van de kosten van deze aanpak en een voorstel voor de financiering daarvan.

De budgetten die gemoeid zijn met een door gemeenten gekozen aanpak van integrale schuldhulpverlening, hebben gemeenten opgenomen in hun beleidsplannen en begrotingen. Daarvan bestaat geen landelijk overzicht. Verder wordt verwezen naar het antwoord op vraag 120, waar aandacht wordt besteed aan de financiering van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

11. Is het de bedoeling van de regering om de lastige en bewerkelijke klanten aan de gemeente over te doen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. De regering dient er in dat geval voor te zorgen dat gemeenten over precies hetzelfde instrumentarium kunnen beschikken als waarover het wettelijke traject beschikt. De leden vragen of de regering daartoe bereid is.

Het is geenszins de bedoeling om, zoals de leden van de PvdA-fractie suggereren, de lastige en bewerkelijke Wsnp-klanten aan de gemeenten over te doen. Ook bij de intake voor en tijdens de duur van het minnelijke schuldhulptraject worden eisen gesteld aan de bereidheid en inzet van de klant, die geacht wordt actief mee te werken aan de oplossing van zijn schuldenprobleem. De vraag of men in het wettelijk traject wordt geholpen, is afhankelijk van de vraag of sprake is van een uitzichtloze schuldsituatie die te goeder trouw is ontstaan en waarvoor schuldeisers en schuldenaar onderling op aantoonbare wijze geen andere oplossing hebben kunnen vinden. Dat is altijd de bedoeling van de Wsnp geweest en het wetsvoorstel beoogt die bedoeling beter waar te maken dan tot op heden geschiedt. Met de mate van bewerkelijkheid heeft dat niets van doen. Zowel in het minnelijke als in het wettelijke traject geldt overigens dat ook van een als «lastig» bekend staande schuldenaar een actieve bijdrage wordt verwacht bij het werken naar een oplossing voor de schuldenproblematiek en dat het traject kan worden beëindigd indien die medewerking ontbreekt.

12. De leden van de PvdA-fractie menen dat door deze wijziging een groter beroep zal worden gedaan op de deskundigheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Zij vragen hoe het voorstel de deskundigheidsbevordering van de schuldhulpverlening faciliteert.

De stelling dat de wijziging een groter beroep zal doen op de deskundigheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening onderschrijf ik niet. Het enige inhoudelijke verschil met de huidige situatie betreft de gedwongen schuldregeling, waarvan ik overigens verwacht dat zij niet alleen onnodige Wsnp-trajecten zal voorkomen, maar ook dat zij een positieve uitwerking zal hebben op de bereidheid van de schuldeisers om mee te werken aan een minnelijk traject. Verder zal uit de jurisprudentie moeten blijken hoe de rechter omgaat met de strengere criteria voor toelating. Daarmee zullen de schuldhulpverleners rekening moeten gaan houden, wanneer zij schuldenaren doorverwijzen naar het wettelijk traject. Dat is echter geen andere deskundigheid dan nu reeds van hen verlangd wordt.

13. De leden van de PvdA-fractie stellen dat het aantal minnelijke akkoorden zal toenemen, waardoor een extra beroep zal worden gedaan op de gemeentelijke schuldhulpverlening. Zij vragen of uitbreiding van gemeentelijke schuldhulpverlening vanuit het Rijk gefaciliteerd zal worden of hoe de regering denkt dat gemeenten deze extra toeloop zullen kunnen bedienen.

Samen met de NVVK en de VNG verwacht ik dat door de wetswijziging het aantal geslaagde minnelijke schuldregelingen zal toenemen. Dit betekent niet per se een groter beroep op de gemeentelijke schuldhulpverlening. Immers ook in het huidige systeem vormt het onderzoeken van de mogelijkheden om te komen tot een minnelijke schuldregeling onderdeel van het minnelijke traject. Het kabinet verwacht echter dat de minnelijke schuldhulpverlening daarbij effectiever te werk zal kunnen gaan, dankzij de invloed van het dwangakkoord. De verhouding tussen baten en lasten van het minnelijk traject zou hierdoor juist voordeliger kunnen uitvallen. Het kabinet ziet dan ook geen reden om tot een financiële vergoeding over te gaan. Zie ook het antwoord op vraag 120.

14. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om commentaar over de uitbreiding van de schuldregistratie bij de BKR van de studie-financieringsschulden, de financiering van inburgeringscursussen, het curateleregister en de Wsnp. Daarnaast vragen deze leden een verruiming van de consumptieve kredietregistraties. Zij vragen een inventarisatie van alle kredietregistratiemogelijkheden.

Het BKR is een stelsel van kredietregistratie van en voor de markt. Ook waar het de uitbreiding van die registratie met andere schulden betreft, speelt de markt de hoofdrol. De markt heeft in de eerste plaats zelf de sleutel in handen om de registratie tot een succes te maken, omdat zij zelf beschikt over de gegevens over consumenten en hun schulden of betalingsachterstanden. Bovendien heeft zij ook zelf belang bij een zo goed mogelijk beeld van de potentiële klant. Voor kredietverstrekkers is dat belang wettelijk vorm gegeven door de kredietwaardigheidstoets in de Wet financiële dienstverlening, die op 1 januari 2006 in werking is getreden.

Op dit moment ondernemen diverse (markt)partijen (Aedes, DSB-groep, Energiened, het Leger des Heils, NVB/VFN, de NVVK, Thuiswinkel.org en de gemeente Tilburg) initiatieven om tot uitbreiding van de schuldenregistratie te komen. Met dit initiatief nemen de betrokken (markt)partijen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. De Minister van Financiën ondersteunt dit marktinitiatief en zal een stimulerende rol vervullen om de registratie van schulden te realiseren.

Afhankelijk van het karakter van de schuld, kan de registratie van schulden bij de overheid ook onderdeel uitmaken van de uitbreiding van de schuldenregistratie. De Minister van Financiën zal in overleg met de betrokken overheidsinstellingen de registratie van verschillende schulden aan de overheid bezien. Ook heeft hij tijdens het algemeen overleg met de



vaste commissie voor Financiën over het ontwerp-Besluit financiële dienstverlening op 10 november jl., aangekondigd met de sector in overleg te zullen treden om na te gaan of roodstand kan worden betrokken in de BKR-registratie.

Het register van schuldsaneringen is ondergebracht in een register bij de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch, het Landelijk Register Schuldsaneringen (LRS) en dat is te raadplegen zowel via de eigen ingang op [www.wsnprvr.org](http://www.wsnprvr.org) als via de website [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), waarop ook het CIR te raadplegen is. De Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch is al enige tijd in gesprek met het BKR over de toegankelijkheid van Wsnp-gegevens bij deze organisatie. De beschikbaarheid van Wsnp-gegevens bij BKR ligt voor de hand. Aangezien de schuldenaar zonder toestemming van de bewindvoerder geen lening mag aangaan (artikel 297, tweede lid, onder a), is bij de beoordeling van kredietaanvragen door kredietverstrekkers is de toepassing van de Wsnp van belang. Daarnaast dient uit preventief oogpunt recidive door te gemakkelijk weer nieuwe leningen aan te kunnen gaan na afronding van de Wsnp, voorkomen te worden. Tot op heden is het nog niet tot uitwisseling gekomen omdat de privacy-wetgeving het verstrekken van dergelijke gegevens (in bulk) niet toestaat. De wettelijke status van dit register biedt meer mogelijkheden om gegevens in bulkvorm beschikbaar te stellen aan derden.

Ook het curatele-register is via internet toegankelijk, eveneens via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). Als er sprake zou zijn van het uitbreiden van het BKR met andere registers, past het curatele-register naar zijn aard minder goed bij het BKR, omdat plaatsing onder curatele doorgaans niets te maken heeft met het hebben van schulden. De reden om onder curatele te worden gesteld is doorgaans een geestelijke stoornis en slechts zelden «verkwisting», zoals de omschrijving in artikel 1:378 BW luidt.

15. De fractieleden van de PvdA vragen waarom er in het onderhavige wetsvoorstel geen aandacht wordt gegeven aan de verplichting voor kredietverstrekkers informatie in te winnen over de kredietwaardigheid van kredietnemers en aan schuldeisers die onzorgvuldig omgaan met oplopende vorderingen.

De verplichting voor aanbieders van krediet om de kredietwaardigheid van consumenten te toetsen is niet vastgelegd in het onderhavige wetsvoorstel maar in de Wet financiële dienstverlening (Wfd) die op 1 januari 2006 in werking is getreden. Op grond van de Wfd moeten aanbieders van krediet altijd informatie inwinnen over de financiële positie van de consument en beoordelen of het aangaan van de kredietovereenkomst verantwoord is. Mocht dat met het oog op het voorkomen van overkreditering niet het geval zijn, dan mag de aanbieder van krediet geen overeenkomst aangaan met deze consument. Het verplicht raadplegen van het BKR, vastgelegd in het Besluit financiële dienstverlening, maakt onderdeel uit van deze kredietwaardigheidstoets. De grens voor het verplicht toetsen van het BKR is verlaagd van € 1000 naar € 250.

16. Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie om in het kader van de integrale schuldhulpverlening meer vaart te zetten achter het aantal organisaties dat is aangesloten bij de BKR, verwijs ik naar het antwoord op vraag 14, waar deze kwestie reeds aan bod is geweest.

17. Ook de vragen van de leden van de PvdA-fractie naar een compleet overzicht van de mogelijke schuldregistraties en naar de belemmeringen voor de uitbreiding van schuldregistraties zijn hiervoor bij vraag 14 beantwoord.

18. De leden van de aan het woord zijnde fractie vragen hoe lang in het BKR kenbaar is dat een minnelijke of wettelijke schuldregeling is afgerond.

In het Algemene Reglement Stichting BKR is vastgelegd dat wanneer een schuldregeling wordt getroffen nadat een consument twee maanden achterstallig is met betalen, in het bestand van het BKR een bijzonderheid-

codering wordt aangegeven. Achterstandsmeldingen, bijzonderheidscode-  
ringen, herstelcodes en beëindigde overeenkomsten worden op grond  
van het Algemene Reglement Stichting BKR vijf jaar na de betrokken  
melding, dan wel na beëindiging, uit het bestand van het BKR verwijderd.

19. De leden van de PvdA-fractie vragen of een langdurigheidstoelage in  
de Wsnp onmiddellijk met de schuld wordt verrekend.  
Een langdurigheidstoelage wordt in de schuldsaneringsregeling opgevat  
als inkomen, gezien de ruime definitie die artikel 295 geeft. Ook in de Wet  
werk en inkomen wordt dit inkomen niet van beslag vrijgesteld, zodat het  
noch buiten de schuldsanering noch daarbinnen wordt vrijgelaten.

20. Door de leden van de PvdA-fractie is de vraag gesteld of de bewind-  
voerder via de rechter-commissaris het paspoort mag innemen.  
In artikel 91 is opgenomen dat de gefailleerde gedurende het faillissement  
niet zonder toestemming van de rechter-commissaris zijn woonplaats  
mag verlaten. Deze bepaling is niet van overeenkomstige toepassing  
verklaard in de schuldsaneringsregeling. Het innemen van het paspoort  
door de bewindvoerder vindt een enkele keer plaats om te voorkomen dat  
de schuldenaar zijn woonplaats verlaat. Een wettelijke bevoegdheid tot  
invordering heeft de bewindvoerder evenwel niet. Op grond van artikel 19  
van de Paspoortwet kan de Minister van Binnenlandse Zaken een  
paspoort van een persoon die in staat van faillissement verkeert, vervallen  
verklaren of afgifte van een nieuw paspoort weigeren op verzoek van de  
rechter-commissaris. Ook dit artikel is niet op schuldsaneringen van  
toepassing. De reden is dat in schuldsaneringen verwacht wordt dat  
schuldenaren coöperatief meewerken op straffe van onthouding van een  
schone lei. Het invorderen van een paspoort in faillissementen wordt  
zelden toegepast en er lijkt dan ook weinig behoefte om die bevoegdheid  
tot schuldsaneringen uit te breiden.

21. De vraag van de leden van de PvdA-fractie of de bewindvoerder als  
sanctie om gewenst gedrag af te dwingen, mag weigeren om aan de  
schuldenaar leefgeld te verstrekken, moet ontkennend worden beant-  
woord. De sanctie die de bewindvoerder kan instellen indien de schulde-  
naar de uitvoering van de schuldsaneringsregeling belemmert of frus-  
treert, is tussentijdse beëindiging van de schuldsanering op grond van  
artikel 350. Hiertoe zijn de tussentijdse beëindigingsgronden door het  
wetsvoorstel uitgebreid. Tussentijdse beëindiging betekent dat de schul-  
denaar de kans op een schone lei voor de eerstkomende tien jaar heeft  
verspeeld en dat (onder de huidige wet na afwikkeling van het faillisse-  
ment) de schuldeisers hun vorderingen weer kunnen innen met alle  
middelen rechtens.

22. De omzetting van schuldsanering in faillissement is onderwerp van  
een aantal vragen van de leden van de PvdA-fractie over termijnen. Daar-  
naast vragen deze leden of het paspoort mag worden ingehouden na het  
uitspreken van het faillissement.

Voorop staat dat de afwikkeling van een faillissement – of dit nu wel of  
niet aansluit op een schuldsanering – binnen een redelijke termijn dient te  
geschieden, conform de rechtspraak van het Europees Hof voor de  
Rechten van de Mens op basis van het EVRM. Daarvoor zijn geen vaste  
termijnen gegeven. Bij het uitspreken van het faillissement wordt een  
curator benoemd en eindigt de bewindvoering. De vraag over het  
innemen van het paspoort is hierboven bij vraag 20 reeds beantwoord.

23. De leden van de VVD-fractie vragen hoe het staat met het wetsvoor-  
stel inzake de herziening van het insolventierecht dat door de commissie  
Kortmann wordt voorbereid. Voorts vragen zij hoe de regering staat  
tegenover de voorkeur van deze commissie voor een unitaire insolventie-  
procedure in de plaats van de huidige faillissements-, surséance- en  
schuldsaneringsregeling. Ten slotte vragen zij wanneer de regering  
verwacht dat deze wet ingevoerd gaat worden en, indien dit op korte  
termijn gebeurt, welke bezwaren er dan zijn tegen het nu doorvoeren van

de wijziging van de Faillissementswet met betrekking tot natuurlijke personen.

De voorzitter van de Commissie insolventierecht verwacht dat het advies thans binnen drie maanden kan worden aangeboden aan de Minister van Justitie. Eerder had de commissie laten weten een voorkeur te hebben voor een unitaire insolventieprocedure. Aan een zodanige uitwerking kunnen in mijn ogen voordelen verbonden zijn, doch veel zal afhangen van de wijze waarop een en ander wordt uitgewerkt. Ik acht het daarom verstandig een nadere beoordeling te doen plaatsvinden wanneer het advies van de commissie beschikbaar is. Gezien de veelomvattende taak die de commissie zich gesteld heeft met het ontwerpen van een volledige insolventiewet, zal er na het uitbrengen van het advies van de commissie voldoende gelegenheid moeten worden geboden aan belanghebbenden en deskundigen om daarop te reageren. Thans is het daarom lastig om te voorspellen wanneer en hoe invoering van een nieuwe regeling kan worden verwacht. De aanstaande advisering door de commissie biedt mij in dit stadium geen grond om aan te nemen dat aan voortgang met het thans voorliggende wetsvoorstel bezwaren kleven.

24. De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven hoe georganiseerd wordt dat het beleid van de gemeenten als het gaat om schuldhulpverlening en schuldsanering voldoende aansluit bij de Wsnp, of er problemen zijn bij de overgang van minnelijk traject naar Wsnp en hoe deze problemen worden opgelost.

Een goede uitvoering van de Wsnp hangt af van een goede kennisoverdracht vanuit het minnelijke traject. De schakel tussen minnelijk en wettelijk traject wordt gevormd door de zogenaamde verklaring schuldsanering ex artikel 285, met gegevens over de schuldenaar die van belang zijn voor de beoordeling door de rechter of de schuldenaar gereed is voor de Wsnp. Gemeenten en door hen gemandateerde instellingen zoals gemeentelijke kredietbanken, zijn verplicht deze verklaring af te geven. De Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch heeft in overleg met de NVVK, Recofa en de VNG een aangepaste model-verklaring opgesteld. Hoewel het voor gemeenten niet verplicht is dit model te gebruiken, komt het wel de efficiency ten goede als hiervan gebruik wordt gemaakt. Bovendien wordt het model kosteloos en digitaal door de Raad voor Rechtsbijstand aan de gemeenten ter beschikking gesteld. Dankzij deze modelverklaring is een uniforme gegevensuitwisseling mogelijk bij de overgang van minnelijk naar wettelijk traject. Voorwaarde voor succes is wel dat alle deelnemers bereid zijn om te participeren in de digitale informatieketen. De Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch blijft actief om de participatiegraad onder gemeentelijke instellingen te verhogen. Voor alle betrokkenen levert deze vorm van samenwerking een tijd- en kostenbesparing op.

Verder zal er begin 2006 een bijeenkomst voor de betrokken uitvoeringsinstanties worden gehouden met als doel de aansluiting tussen het minnelijke en wettelijke traject te verbeteren. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan eventuele andere voorkomende knelpunten bij de aansluiting. Vervolgens zal bekeken worden welke oplossingen op uitvoeringsniveau dan wel op centraal niveau mogelijk zijn. Momenteel vindt over de nadere inhoud van deze bijeenkomst afstemming plaats met de NVVK, Divosa, MO-groep, Recofa en de Raad voor Rechtsbijstand.

25. De leden van de VVD-fractie vragen of het niveau van de bewindvoerder die geen advocaat is voldoende is voor een adequate behandeling van schuldsaneringen van sanieten die een onderneming drijven of recentelijk hebben gedreven. Deze leden vragen zich verder af wat de belasting voor de advocatuur is als gevolg van de Wsnp-ondernemingszaken.

Uit cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch blijkt dat in de meeste gevallen (80%) een advocaat tot bewindvoerder wordt benoemd indien sprake is (geweest) van ondernemingsactiviteiten. In

totaliteit gaat het echter om een relatief beperkt aantal zaken (circa 15% van alle schuldsaneringszaken). Bovendien is in veel gevallen de onderneming al enige tijd opgehouden te bestaan, waardoor de complexiteit en omvang van de werkzaamheden kan meevallen.

Benadrukt zij dat in vergelijkbare zaken vóór inwerkingtreding van de Wsnp diezelfde advocaten werden benoemd tot curator in een faillissement van een eenmanszaak. Van een extra belasting van de advocatuur is dan ook geen sprake. De rechtbanken ondervinden voorzover bekend geen problemen bij de benoeming van advocaten tot bewindvoerder in dit type zaak. Tenslotte zij opgemerkt dat de laatste twee jaar in toenemende mate faillissementsmedewerkers van advocatenkantoren zelfstandig tot Wsnp-bewindvoerder worden benoemd. Ook hieruit blijkt de bereidheid binnen de advocatuur om in het Wsnp-stelsel te participeren. Deze medewerkers brengen vaak veel financieel-technische deskundigheid in en kunnen altijd terugvallen op de insolventiekennis binnen hun organisatie. Deze groep bewindvoerders vormt een aanvulling op het potentieel van advocaat-bewindvoerders, zeker ook voor benoeming in schuldsaneringen van (ex-)ondernemers.

26. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre ondernemingen ook going concern binnen het schuldsaneringsregime kunnen blijven voortbestaan.

Op zichzelf zijn ondernemingen niet uitgesloten van het toepassingsbereik van de Wsnp, mits zij niet worden gedreven in de vorm van een rechtspersoon. Op grond van artikel 311 kan aan de schuldenaar/ondernemer door de rechter-commissaris de bevoegdheid worden toegekend om zijn beroep of bedrijf voor een in de beschikking vast te stellen periode voort te zetten. Dit behoort echter in de praktijk tot de hoge uitzonderingen. Het is vast rechterlijk beleid in schuldsaneringen dat ondernemingen moeten worden beëindigd. In verband met het risico van het ontstaan van teveel boedelschulden, waarop de schone lei geen betrekking heeft, alsmede met de speciale expertise die voor de afwikkelingen van ondernemingen going concern vereist is, heeft het de voorkeur als ondernemingen hetzij kiezen voor een surséance, hetzij binnen het kader van de faillissementsregeling worden geliquideerd.

27. De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat aan alle bewindvoerders en andere betrokkenen bij de uitvoering van de Wsnp in mei 2003 een beleidsbrief is verzonden met daarin een aantal concrete maatregelen om onder andere de vergoedingsstructuur voor de bewindvoerder te verbeteren. Zij vragen hoe deze concrete maatregelen eruit zien, of de problemen om bewindvoerders te vinden hierdoor zijn opgelost en hoe de salarisbonus is ontvangen door de bewindvoerders.

De beide aangekondigde aanpassingen van reeds geldende algemene maatregelen van bestuur zijn doorgevoerd, dat wil zeggen dat zowel de subsidiestructuur als de salarisstructuur van de bewindvoering zijn gewijzigd. De werkgroep van rechters-commissarissen in faillissement (Recofa) had, vooruitlopend op deze verhoging van het wettelijke boedelsalaris, een tijdelijke richtlijn geïntroduceerd waarbij bewindvoerders een extra salaris kregen bij beëindiging van een zaak. Bij beëindiging door middel van een akkoord werd nog eens een bonus toegekend. Omdat het maandelijkse salaris per 1 januari 2004 substantieel verhoogd is, wordt de Recofa-richtlijn sindsdien gefaseerd afgebouwd. Tevens zijn de salaris- en subsidiebedragen op verzoek van de bewindvoeringsorganisaties onderworpen aan een jaarlijkse indexering en is de bevoorschotting ten gunste van de bewindvoerder gewijzigd. Deze maatregelen zijn positief ontvangen door bewindvoerders. Bij de Raad voor Rechtsbijstand zijn landelijk gezien geen problemen meer bekend met betrekking tot het vinden van voldoende bewindvoerders om het aanbod van zaken af te wikkelen. De tijdelijke extra bonus voor akkoorden heeft overigens niet geleid tot meer akkoorden. Deze prikkel is daarom in het herziene salarisbesluit niet overgenomen.

28. De leden van de VVD-fractie vragen of een termijn van één jaar voor het bereiken van een gerechtelijk akkoord een goed criterium is om de vraag te beantwoorden of de bewindvoerder extra salaris mag ontvangen. Wat de component subsidie betreft, geldt geen termijn: indien de schuldsanering binnen korte tijd afgesloten wordt met een gerechtelijk akkoord, is dit voor de bewindvoerder financieel relatief voordelig. Hij ontvangt namelijk de gehele bewindvoerderssubsidie, ook al is pas een of twee jaar van de normale looptijd verstreken. Daarnaast ontvangt hij ingevolge de Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringen boven het wettelijk vastgestelde salaris per maand, een extra salaris van € 250,-. In de nieuwste versie van deze Recofa-richtlijnen, die per 1 oktober 2005 gelden, is in nr. 27d de termijn van één jaar losgelaten, zodat voortaan ook een gerechtelijk akkoord dat na ommekomst van een jaar wordt bereikt, de bewindvoerder aanspraak geeft op € 250,- extra salaris exclusief omzetbelasting.

29. De leden van de SP-fractie delen niet de analyse op pagina 2 van de memorie van toelichting dat de toename in schuldsaneringsaanvragen enkel te wijten is aan het «slechtere economisch tij». Zij vinden dat de regering zich in deze regeling meer moet baseren op een analyse van de oorzaken van schulden, om die op te lossen. Dit wetsvoorstel is er volgens de leden van de SP-fractie vooral op gericht om het de regering en de uitvoerders van de schuldsaneringsregeling makkelijker te maken, terwijl zij aan armoede of schulden niets doen. Zij vragen hoe het in Nederland staat met de schuldenproblematiek van particulieren.

Het ministerie van SZW heeft over 2003 onderzoek gedaan onder de huishoudens met een inkomen tot 150% van het sociaal minimum met problematische schulden. Op basis van de verkregen onderzoeksgegevens wordt geschat dat het aantal huishoudens bij deze groep dat met een problematische schuld te maken heeft, in 2003 40 000 à 93 000 bedraagt. Dat is 1,7% à 3,9% van alle huishoudens met een inkomen tot 150% van het netto-sociaal minimum. Op dit moment wordt een aanvullend onderzoek gehouden naar het totale aantal huishoudens in Nederland met een problematische schuld of een risico daarop. Daarbij zal ook zijdelings gekeken worden naar de onderliggende oorzaken en naar de vraag welke vormen van schuldhulpverlening deze schuldenaren genieten dan wel eerder hebben genoten. Meer informatie over dit onderzoek staat in de startnotitie van het *Vervolgonderzoek aantal huishoudens met risico op problematische schulden*, die de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 10 juni 2005 aan uw Kamer heeft verzonden. De resultaten van dit onderzoek zullen naar verwachting in de loop van 2006 bekend zijn.

In de nota *Het rijk rond schulden*, die op 14 november 2005 naar uw Kamer is gezonden (*Kamerstukken II 2005/06, 24 515, nr. 71*), is uiteengezet hoe de inzet is van het kabinet op het terrein van de schuldenproblematiek. De stelling van de leden van de aan het woord zijnde fractie dat de schuldenproblematiek «enkel» te wijten zou zijn aan het verslechterde economische tij is overigens in die nota niet gedaan en ook het wetsvoorstel gaat niet van een dergelijke beperkte veronderstelling uit. In de door de leden aangehaalde passage in de memorie van toelichting staat uitdrukkelijk dat «het beroep op de wet mede ten gevolge van het slechtere economische tij toeneemt» (*Kamerstukken II 2004/05, 29 942, nr. 3, pag. 2*).

30. De leden van de SP-fractie merken op dat er in 2002 sprake was van 500 000 huishoudens die een risicogroep vormden, wat een toename van 150% was ten opzichte van 1998. Heeft deze trend doorgezet?

In onderstaande tabel vindt u de uitkomsten van drie onderzoeken die gedaan zijn naar het aantal huishoudens met (een risico op) een problematische schuldsituatie. Uit onderzoek uit 1999 (J. Jansen, A. Kersten en H.J.J.M. Vermeulen, *Problematische schulden: zicht op het onzichtbare*, IVA, januari 1999) bleek dat in 1997 ca. 500 000 huishoudens te maken

hadden met risicovolle schuldsituaties. Ook kwam uit dat onderzoek dat ca. 230 000 huishoudens een extra risico hadden op een dergelijke schuldsituatie. Uit een onderzoek over 2003 (T. Serail, *Schulden: een (on)dragelijke last?*, IVA, september 2003) onder de huishoudens met een inkomen tot 150% van het sociaal minimum, blijken er 40 000 tot 93 000 huishoudens te maken te hebben met een problematische schuldsituatie. Een trend kan hierin niet ontdekt worden, nu de definities die in die onderzoeken zijn gebruikt niet met elkaar overeenkomen. Op dit moment wordt een vervolgonderzoek gedaan naar het aantal huishoudens, ongeacht hun inkomen, dat in een (risicovolle) schuldsituatie verkeert. Dit onderzoek dient als nulmeting voor vervolgonderzoeken.

**Aantal huishoudens met (risico op) problematische schulden uit eerder en huidig onderzoek**

Onderzoek	Peiljaar	Uitkomst
J. Janssen, A. Kersten en H.J.J.M. Vermeulen: <i>Problematische schulden: zicht op het onzichtbare</i> , IVA, januari 1999	1997	<p>502 000 huishoudens (7,6% van alle huishoudens) hebben te maken met een risicovolle schuldsituatie.</p> <p>233 000 huishoudens (3,5% van alle huishoudens) hebben te maken met een extra risicovolle schuldsituatie.</p> <p>Van een risicovolle dan wel extra risicovolle schuldsituatie is sprake als ten minste aan één resp. twee van de volgende indicatoren wordt voldaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is sprake van meer dan drie soorten betalingsachterstanden;</li> <li>• Er is sprake van tenminste één betalingsachterstand die minimaal 12 maanden heeft geduurd;</li> <li>• Er is sprake van tenminste één betalingsachterstand waarbij het totaal van de achterstand(en) meer dan f 2000 bedraagt;</li> <li>• Er is sprake van tenminste één betalingsachterstand en de betalingsachterstand(en) kan (kunnen) niet (zelfstandig) worden opgelost binnen 12 maanden;</li> <li>• Er is sprake van tenminste één betalingsachterstand waarbij men hulp heeft gevraagd aan schuldhulpverleningsinstanties;</li> <li>• Er is sprake van een schuldregeling of beslag.</li> </ul> <p>Oorzaken problematische schulden</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Endogene oorzaken: in de persoon gelegen, zoals:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. onvermogen beheren gezinsfinanciën en</li> <li>2. psychosociale factoren.</li> </ol> </li> <li>• Exogene oorzaken: buiten de persoon gelegen, zoals:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. terugval van inkomen,</li> <li>2. structureel laag inkomen,</li> <li>3. eenmalige hoge uitgaven en schulden ontstaan door relatiebreuk.</li> </ol> </li> <li>• Vaak combinatie van beide oorzaken.</li> </ul>
T. Serail: <i>Schulden: een (on)dragelijke last?</i> , IVA, september 2003	2003	<p>1,7% – 3,9% van de huishoudens met een inkomen tot 150% van het sociaal-minimum (40 000 – 93 000 van de huishoudens in deze groep) heeft te maken met een problematische schuld.</p> <p>Er is sprake van een problematische schuld als:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het verhoudingsgetal tussen aflossingscapaciteit én betalingsverplichtingen 0,95 of lager is én</li> <li>• er betalingsachterstanden van zes maanden of langer zijn.</li> </ul>

31. De leden van de SP-fractie vragen welke oorzaken van schulden de regering ziet, of zij mogelijkheden ziet om die oorzaken aan te pakken en zo ja, hoe.

De Wsnp is een regeling die wil voorkomen dat een schuldenaar tot in lengte van dagen in een problematische schuldsituatie blijft. De Wsnp is echter een juridische (sanerings- en liquidatie)procedure en als zodanig niet het geëigende instrument om ook de oorzaken van schulden aan te pakken. Het is in eerste instantie de schuldenaar die aan de oorzaken van zijn schulden moet werken. Uit het onderzoek van J. Janssen, A. Kersten en H.J.J.M. Vermeulen, *Problematische schulden: zicht op het onzichtbare*, IVA Tilburg, januari 1999 (zie in het schema hierboven), is naar voren gekomen dat de oorzaken van schulden verschillen. Het kan gaan om endogene of exogene oorzaken, dan wel een combinatie daarvan. Het kabinet is voorstander van een integrale benadering van de schuldenproblematiek en de oorzaken daarvan. Veel gemeenten hebben het initiatief genomen om de schuldhulpverlening op integrale wijze uit te voeren. Ter ondersteuning van een integrale benadering heeft het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening de Handreiding Integrale Schuldhulpverlening ontwikkeld. Deze kan gemeenten van dienst zijn bij de aanpak van de oorzaken van schulden.

Daarnaast zijn in de nota *Het Rijk rond schulden* die op 14 november 2005 aan de Tweede Kamer is aangeboden (*Kamerstukken II 2005/06, 24 515, nr. 71*) verschillende kabinetsmaatregelen opgenomen gericht op de oorzaken van problemen. Deze betreffen onder andere kredietbepurende maatregelen en preventie (voorlichting en educatie).

32. De leden van de SP stellen dat de regering geen aandacht besteedt aan de kwaliteit en kwantiteit van de bewindvoering en vragen welke maatregelen genomen worden om problemen bij de bewindvoering aan te pakken.

Onlangs heb ik naar aanleiding van twee moties van Weekers, De Vries en Douma op het inmiddels in werking getreden wetsvoorstel 27 244 tot herziening van de Faillissementswet een uitgebreide brief aan de Kamer gestuurd waarin in een breder verband uiteengezet wordt welke maatregelen op het gebied van kwaliteit van bewindvoerders in schuldsanering en faillissementscuratoren en rechters-commissaris in faillissementen reeds zijn genomen en welke maatregelen in de nabije toekomst nog zullen worden genomen (brief van 13 september 2005, *Kamerstukken II 2004/05, 27 244 nr. 24*). Specifiek voor de schuldsanering kan ik aanvullend het volgende opmerken. Er zijn maar weinig concrete gegevens over de kwaliteit van de bewindvoering beschikbaar. Omdat het een nog relatief jonge beroepspraktijk betreft, ligt het voor de hand dat die kwaliteit nog een ontwikkeling doormaakt. Niettemin is in relatief korte tijd een beroepsgroep van ruim 1000 bewindvoerders ontstaan die een verplichte opleiding heeft moeten doorlopen, gevolgd door een examen en waarbij de eisen zowel juridische kennis betreffen als financiële en praktische vaardigheden. Voor inschrijving in het bewindvoerdersregister van de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch is verder vereist dat de bewindvoeringsorganisatie voldoet aan allerlei organisatorische voorwaarden en dat de bewindvoerder over een bepaalde integriteit beschikt. Er worden diverse initiatieven genomen om kwaliteit beter te meten, te borgen en te verbeteren. In 2005 heeft een omvangrijke verplichte bijscholing plaatsgehad voor bewindvoerders die al enige jaren ervaring hadden. Op basis van een door de branche opgesteld kwaliteitskader onderwerpt de Raad voor Rechtsbijstand alle bewindvoeringsorganisaties (niet-advocaten) vóór de zomer van 2006 aan een audit aan de hand van een speciaal ontwikkelde standaardmethode. Ik heb hiervoor extra middelen toegezegd aan de Raad voor Rechtsbijstand. Op basis van de resultaten kunnen structurele verbetermaatregelen worden genomen, maar ook aanwijzingen worden gegeven over de verbetering van kwaliteit bij individuele organisaties. Bovendien worden momenteel de criteria voor toetreding tot het stelsel aangescherpt. Daarbij gaat het zowel om de erkenning van organisaties als de inschrijving van kandidaat-bewindvoerders in het bewindvoerdersregister. Onafhankelijkheid is altijd al een belangrijk

kwaliteitscriterium geweest en zal dat ook in de nieuwe situatie blijven. Problemen met betrekking tot de onafhankelijkheid kunnen zich niet gauw voordoen omdat bewindvoerders feitelijk geen mogelijkheden hebben om een der schuldeisers te bevoordelen. Desondanks is bij groepen bewindvoerders waarbij de vraag naar de onafhankelijkheid speelt (gemeentelijke instellingen omdat gemeenten vaak zelf schuldeiser zijn) erop aangedrongen inmenging in de uitvoering van de Wsnp via statuten of anderszins uit te sluiten en voeren veel rechtbanken het beleid dat een ander tot bewindvoerder wordt benoemd indien de gemeente waar een bewindvoerder in dienst is, tot de schuldeiser behoort. De Raad voor Rechtsbijstand overweegt potentiële bewindvoerders waar de onafhankelijkheid in het geding zou kunnen zijn (of in elk geval de schijn van afhankelijkheid zich zou kunnen voordoen), uit te sluiten van deelname.

Naast bovengenoemde instrumenten zullen permanente educatie en het delen van kennis en ervaring speerpunten van beleid blijven. De leden van de aan het woord zijnde fractie verwijzen in hun inleiding op de vraag naar het begeleiden van bewindvoerders door rechtbanken, terwijl rechters enkel zouden moeten toezien op het functioneren van de bewindvoerders. Bovengenoemde maatregelen beogen dat te beperken. Het fenomeen vloeit echter deels voort uit het feit dat ook de rechtbanken nog bezig zijn om uniform beleid te ontwikkelen en uit te voeren. In de huidige praktijk zijn er grote verschillen op veel uitvoeringsaspecten. Omdat veel bewindvoerders in verschillende arrondissementen actief zijn, kan dit leiden tot meer afstemming. Graag wil ik echter benadrukken dat Recofa onder andere met de komst van de vernieuwde richtlijnen per 1 oktober 2005, waarin een aantal modellen voor de rechtspraak is opgenomen, grote vorderingen heeft gemaakt op het gebied van verdergaande uniformiteit bij de toepassing van de Wsnp.

Teneinde te bevorderen dat bewindvoerders voldoende inkomsten voor hun inspanningen krijgen en teneinde te voorkomen dat bewindvoerders hun werkzaamheden moeten staken omdat ze er onvoldoende voor betaald zouden krijgen, heb ik in 2003 enkele maatregelen getroffen op het vlak van het bewindvoerderssalaris. Ik verwijs naar het antwoord op vraag 27 hierboven, waarin ik de salarismaatregelen uiteen heb gezet. Een verdere maatregel is aangekondigd in mijn brief van 13 september 2005 (*Kamerstukken II 2004/05, 27 244, nr. 24*, p. 6) in de vorm van een systeem van kwaliteitswaarborging door periodieke audits, waarbij de honorering van bewindvoerders wordt gekoppeld aan een toetsbaar kwaliteitscriterium; hiertoe zal het Besluit salaris bewindvoerder worden aangepast.

33. De leden van de SP-fractie willen weten of er reeds maatregelen zijn genomen om individuele gebrekkige bewindvoerders aan te pakken. Allereerst wil ik benadrukken dat er bij veel schuldenaren te hoge verwachtingen bestaan omtrent hetgeen de bewindvoerder voor hen in het kader van de regeling gaat doen. Soms verkeren schuldenaren in de veronderstelling dat de bewindvoerder alle lopende verplichtingen en verantwoordelijkheden overneemt en op iedere huishoudelijke vraag een antwoord heeft. Een dergelijk beeld moet tijdig worden weersproken. Het aspect van hulpverlening aan de schuldenaar staat bij de bewindvoerder niet voorop; het gaat tijdens de schuldsaneringsregeling immers om een maximale inspanning door de schuldenaar c.q. een maximale opbrengst ten gunste van de schuldeisers en een sanering van de bestaande schuldenlast. Wie te hoge verwachtingen koestert omtrent de persoonlijke aandacht, advies en bijstand door de bewindvoerder, zal al gauw tot de slotsom komen dat de bewindvoering in zijn geval tekortschiet. Vaak gaat het dan echter om bewindvoering die zich tot de wettelijke taken beperkt en ook beperken mag. De hulpverlening die wordt geboden bestaat in feite in het mogelijke uiteindelijke rechtsgevolg van de regeling: de schone lei van artikel 358, die wordt verstrekt afhankelijk van de vraag of de schuldenaar zich aan zijn schuldsaneringsverplichtingen heeft gehouden.



De maatregelen waar de leden van de SP-fractie concreet naar vragen, zijn de volgende. De meest verstrekkende sanctie voor een bewindvoerder of een bewindvoederskantoor is als hij of zij door de rechtbank, al dan niet tijdelijk, niet meer benoemd wordt in nieuwe schuldsaneringen. Dit gebeurt alleen als een bewindvoerder of een kantoor structureel tekortschiet in de organisatie en behandeling van zaken. Bewindvoerders is er uiteraard veel aan gelegen om dit te voorkomen. Indien een bewindvoerder in incidentele zaken tekortschiet in de uitvoering van zijn wettelijke taken, kan het salaris of de subsidie lager worden vastgesteld, door de rechter respectievelijk de Raad voor Rechtsbijstand. Voorbeelden zijn dat de bewindvoerder tussentijdse verslagen te laat uitbrengt, een slotuitdelingslijst te laat deponereert, nalaat rekening en verantwoording af te leggen, maar ook bij inhoudelijke tekortkomingen zoals het niet (tijdig) signaleren van achterstanden in de boedelafdracht.

Ontslag is niet slechts een theoretische mogelijkheid. Indien door nalatig beheer de boedel schade lijdt, kan de bewindvoerder in die zaak worden vervangen. In het algemeen geldt dat de toezichthoudende rechter die onvoldoende vertrouwen heeft in een behoorlijke afwikkeling – zoals bijvoorbeeld is gebeurd in HR 27 juni 2003, *TvS* 2003–5, nr. 182 – die bewindvoerder kan voordragen voor een ontslag. In die zaak oordeelde de Hoge Raad dat de rechter die overgaat tot ontslag niet gebonden is aan een uitgebreide motiveringsplicht en dat een verband met verzuim van de wettelijke taken voldoende is. Het behoort mede tot de taak van de nieuwe bewindvoerder om te onderzoeken of de vervangen bewindvoerder wanbeheer heeft gevoerd en zo ja, of en welke schade daarvan het gevolg is geweest. Ten slotte is voor een controle op de kwaliteit van de bewindvoering ook relevant het klachtrecht van artikel 317, waarmee iedere schuldeiser en ook de schuldenaar zelf bij de rechter-commissaris kan opkomen tegen een bepaalde handeling van de bewindvoerder. De rechter-commissaris beslist binnen drie dagen op de klacht, nadat de betrokken bewindvoerder is gehoord.

34. De leden van de SP-fractie merken op dat de regering spreekt van problemen bij de uitvoering van de minnelijke regeling. Kan de regering inzicht geven in de effectiviteit van de regeling en een analyse maken van de problemen die er zijn, zo vragen deze leden.

De minnelijke schuldregeling houdt in het regelen van de schulden van een schuldenaar via een minnelijk akkoord met de schuldeisers en/of het verstrekken van een saneringskrediet door de gemeentelijke kredietbank. De NVVK houdt zowel de ontwikkeling van het aantal verzoeken om een schuldregeling bij als de gerealiseerde en de ingetrokken schuldregelingen. Uit de cijfers van de NVVK (Rapport Schuldregelingen 1999–2003 en de Kerncijfers 2004 uit het Jaarverslag 2004) blijkt het aantal geslaagde schuldregelingen in het minnelijke traject afneemt sinds de inwerkingtreding van de *Wsnp*. Hiervoor verwijs ik naar de nota *Het Rijk rond schulden* die onlangs aan de Tweede Kamer is toegezonden (*Kamerstukken II 2005/06, 24 515, nr. 71*). Verder verwijs ik ook naar het antwoord bij vraag 7.

35. Zijn er bepaalde groepen die bij de uitvoering van de regeling meer problemen hebben dan anderen, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Er zijn aanwijzingen vanuit gemeentelijke schuldhulporganisaties dat jongeren enige problemen ondervinden bij het tot stand komen van een minnelijke schuldregeling, omdat jongeren vaak over een geringe aflossingscapaciteit beschikken of omdat jongeren te maken hebben met schulden die voortvloeien uit boetes. Daarnaast speelt dat schuldeisers niet altijd willen meewerken aan een schuldbemiddeling met een jongere. Juist om zo goed mogelijk met deze specifieke groep om te kunnen gaan, kennen verschillende gemeentelijke schuldhulporganisaties specifieke jongerenprojecten.

36. De leden van de SP-fractie vragen of de regering bij het toelichten van de knelpunten in de minnelijke regeling aandacht besteedt aan de

verschillende bevolkingsgroepen, zoals jongeren, eenoudergezinnen, ouderen, enzovoorts.

De uitvoering van de integrale schuldhulpverlening biedt de mogelijkheid om hulpverlening op maat te verlenen, afhankelijk van de individuele situatie. Bij een schuldregeling wordt onder andere rekening gehouden met de individuele aflossingscapaciteit en verder komt de schuldregeling tot stand conform de gedragscode schuldregeling van de NVVK, ongeacht de bevolkingsgroep. Gemeenten kunnen, afhankelijk van de lokale situatie, bepaalde accenten leggen op specifieke groepen, met name waar het preventieve maatregelen betreft, zoals extra (budget-)begeleiding. Zie ook het antwoord op vraag 1.

37. De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn er nog niet van overtuigd dat de versterking van het minnelijke traject door het wetsvoorstel en de samenhangende beleidsvoorstellen wordt gerealiseerd. Zij vragen of de regering kan aantonen dat de zorg niet terecht is dat er na de wetswijziging mensen die door de wetswijziging niet in aanmerking komen voor het wettelijke traject, ook niet in het minnelijke traject geholpen kunnen worden.

Uitgangspunt van de wet is van meet af aan geweest dat slechts een beperkt gedeelte van de schuldenaren – namelijk zij die zich te goeder trouw in een problematische schuldensituatie bevinden waarvoor men werkelijk geen andere oplossing heeft kunnen bereiken – de schuldsaneringsprocedure zou kunnen volgen. De voorgestelde verzwaarde eisen dienen ertoe om enkel die schuldenaren toe te laten tot de regeling voor wie zij oorspronkelijk bedoeld was. Personen die niet voldoen aan de criteria zullen in sommige gevallen kunnen proberen om met het oog op een meer kansrijk verzoekschrift op termijn wel te voldoen aan die criteria. Zij kunnen vooraf een beroep doen op de minnelijke schuldhulpverlening, waar overigens eveneens eisen worden gesteld aan de bereidheid van schuldenaren om mee te werken aan een bepaald traject en om zich te houden aan gemaakte afspraken. Het ligt in de verwachting dat de strengere eisen die aan toelating tot het wettelijke traject gesteld zullen worden, hun weerslag zullen hebben op het aantal verzoekschriften waarin om toelating wordt verzocht. Het zal duidelijk worden dat een schuldenaar in het minnelijk traject zijn best moet hebben gedaan een regeling voor zijn schulden te treffen. Nu kan het gebeuren dat gemeenten schuldenaren zonder (geslaagd) minnelijk traject doorsturen naar de rechter om toegang tot de schuldsaneringsregeling te vragen of dat schuldenaren zich tot de minnelijke schuldhulp wenden als het al te laat is en het ontruimingsvonnis wegens huurschulden op punt van uitvoering staat. Schuldenaren zijn in principe zelf verantwoordelijk voor het oplossen van hun schuldsituatie. Wanneer een schuldenaar daartoe niet zelfstandig in staat is, kan hij de hulp van de gemeente inroepen om een oplossing te vinden, afhankelijk van de aard van de problematiek van de individuele schuldenaar. De manier waarop de hulp geboden wordt is gemeentelijke autonomie.

38. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wanneer de Kamer voorstellen voor een meer omvattende modernisering van de Faillissementswet tegemoet kan zien.

Hierop is in het voorgaande reeds ingegaan naar aanleiding van eenzelfde vraag van de leden van de VVD-fractie. Ik moge volstaan met daarnaar te verwijzen (vraag 23).

39. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de regering staat tegenover de gedachte om het curateleregister en het schuldsaneringsregister via het BKR bevragebaar te maken.

De Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch is al enige tijd in gesprek met het BKR over de toegankelijkheid van Wsnp-gegevens bij deze organisatie. De beschikbaarheid van Wsnp-gegevens bij BKR ligt voor de hand. Het curatele-register past echter naar zijn aard minder goed bij het BKR, omdat plaatsing onder curatele doorgaans niets te maken heeft met het

hebben van schulden. Hierboven is bij het antwoord op vraag 14 een uitgebreide uiteenzetting gegeven over de activiteiten rond het beschikbaar maken van registers via het BKR. Ik moge daarnaar verwijzen.

40. De fractieleden van de ChristenUnie refereren aan de stelling van de NVB dat het grootste deel van problematische schuldsituaties ontstaat door veranderingen in de persoonlijke levenssfeer van de consument (echtscheiding, werkloosheid, e.d.) en ná kredietacceptatie. De leden vragen of de regering dat kan bevestigen en hoe deze opvatting zich verhoudt tot het standpunt van de NVVK, dat problemen ontstaan doordat banken en kredietverstrekkers te gemakkelijk geldbedragen lenen aan mensen met een laag inkomen.

Uit onderzoek van J. Jansen, A. Kersten en H.J.J.M. Vermeulen, *Problematische schulden: zicht op het onzichtbare*, IVA, januari 1999, blijkt dat problematische schulden zelden worden veroorzaakt door één specifieke oorzaak. Veranderingen in de persoonlijke levenssfeer, bijvoorbeeld verlies van baan of echtscheiding, kunnen aanleiding zijn voor inkomstenvermindering of lastenverzwaring en daarmee voor financiële spanningen. Het voorkomen en aanpakken van problematische schulden is even complex als het ontstaan ervan. In de onlangs aan u toegezonden nota *Het Rijk rond schulden (Kamerstukken II 2005/06, 24 515, nr. 71)* wordt de samenwerking en samenhang omschreven van de vier bij de beperking van de schuldenproblematiek betrokken ministeries, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie, Economische Zaken en Financiën. Het ministerie van Financiën neemt, door middel van het opnemen van regels voor kredietaanbieders en kredietbemiddelaars in de Wet financiële dienstverlening (Wfd), verschillende maatregelen ter voorkoming van overkreditering. Met het oog op het voorkomen van overkreditering bevat de Wfd onder andere gedragsregels ten aanzien van informatieverstrekking en de kredietwaardigheidstoets. Zowel de informatieverstrekkingsplicht als de kredietwaardigheidstoets dragen bij aan verantwoord krediet geven én nemen. Ook zijn door de Minister van Financiën bij brief van 7 november jl. (*Kamerstukken II 2005/06, 29 507, nr. 31*) extra maatregelen aangekondigd die tot doel hebben het acceptatiebeleid van kredietaanbieders aan te scherpen, zodat de mate van kredietverstrekking, nog beter dan nu het geval is, wordt afgestemd op de financiële draagkracht van de consument. Aan kwetsbare consumenten zal door de Wfd en de aangekondigde extra maatregelen minder makkelijk krediet kunnen worden verstrekt.

41. De leden van de SGP-fractie vragen waarom schulden aan de overheid, zoals schulden uit studiefinanciering, niet geregistreerd staan bij het BKR. Zij vragen of de regering in het verleden niet heeft toegezegd deze registratie te bevorderen en zo ja, wat thans de stand van zaken is bij de uitvoering van dit voornemen.

Zoals hierboven al is opgemerkt bij vraag 14 van de leden van de PvdA-fractie, kan de registratie van schulden aan de overheid ook onderdeel uitmaken van de schuldenregistratie, afhankelijk van het karakter van de schuld. De Minister van Financiën zal in overleg met de betrokken overheidsinstellingen de registratie van verschillende schulden aan de overheid bezien.

42. De leden van de SGP-fractie vragen naar de mening van de regering over de gedachte om het curateleregister en het schuldsaneringsregister via het BKR bevroegbaar te maken.

De Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch is al enige tijd in gesprek met het BKR over de toegankelijkheid van Wsnp-gegevens bij deze organisatie. De beschikbaarheid van Wsnp-gegevens bij BKR ligt voor de hand. Het curatele-register past echter naar zijn aard minder goed bij het BKR, omdat plaatsing onder curatele doorgaans niets te maken heeft met het hebben van schulden. Deze vraag heb ik hierboven uitgebreider beantwoord bij vraag 14. Ik moge de leden daarnaar verwijzen.

## 2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

### 2.1. Eerste hoofddoelstelling, beheersing van het toenemende beroep op de schuldsaneringsregeling

43. De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is het minnelijke en wettelijke traject beter op elkaar af te stemmen en daarbij zowel budgetbeheer en budgetbegeleiding als schuldsanering te betrekken. Deze leden wijzen hierbij ook op de eerste aanbeveling van de Raad van State die van gelijke strekking is.

Voor zover deze vraag betrekking heeft op afstemming, informatieoverdracht en aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject, verwijs ik hier graag naar het antwoord op vraag 24.

De wettelijke regeling van de schuldsanering vormt geen beletsel voor een goede afstemming van eventueel aangewezen budgetbeheer of budgetbegeleiding op de schuldsaneringsprocedure. Artikel 310 biedt een afzonderlijke wettelijke grondslag voor budgetbeheer, waarbij de bewindvoerder op grond van een beschikking van de rechter-commissaris bepaalde betalingen namens de schuldenaar verricht, indien deze niet in staat is om essentiële lopende verplichtingen te voldoen. De bewindvoerder dient hiervoor een afzonderlijke administratie te voeren, nu het budgetbeheer betalingen betreft die buiten de boedel vallen. Per individueel geval zal moeten worden afgewogen of de kosten van het relatief zware instrument van budgetbeheer tijdens de schuldsanering gerechtvaardigd zijn. Indien intensief aanvullend budgetbeheer noodzakelijk is om te voorkomen dat nieuwe schulden ontstaan, roept dat de vraag op in hoeverre een eenmaal verstrekte schone lei duurzaam zal zijn.

44. De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat op grond van wetsvoorstel 27 244 energieleveranciers de levering van energie aan ondernemingen niet kunnen staken vanwege schulden uit het verleden. Zij vragen of er een parallel getrokken zou kunnen worden tussen dit wetsvoorstel en de Wsnp en of deze regeling onder omstandigheden ook zou kunnen gelden voor particulieren.

Wetsvoorstel 27 244 (inmiddels in werking getreden, Stb. 2004, 615 en 2005, 10) introduceert in de artikelen 37b en 237b de door de leden van de CDA-fractie geschetste regeling die gelijk is aan hetgeen in artikel 304 reeds was neergelegd voor de schuldsaneringsregeling. Voor alle drie de procedures in de Faillissementswet geldt nu dezelfde regeling.

45. De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op een voorstel tot het verplichten van de rechter om op basis van artikel 285 de verplichte opgave over een aangeboden schuldregeling te toetsen aan het criterium van artikel 287a.

Artikel 285 heeft betrekking op de informatie die verschaft moet worden ter verkrijging van een uitspraak tot toepassing van de schuldsaneringsregeling. Op grond van het eerste lid, onder h, moet informatie worden verstrekt over een eerder aangeboden akkoord, over de reden waarom het ontwerp niet is aanvaard en over de middelen waarmee, bij aanvaarding van de schuldregeling, bevrediging van de schuldeisers zou kunnen plaatsvinden. Artikel 287a voorziet in een specifieke regeling die de mogelijkheid biedt om de insolventierechter te verzoeken weigerachtige schuldeisers te dwingen tot medewerking aan een vóór de indiening van het verzoekschrift aangeboden schuldregeling. In deze laatstgenoemde situatie zal het verzoek tot toelating tot de schuldsanering subsidiair zijn, namelijk voor het geval dat de rechter het verzoek om een bevel tot instemming met de aangeboden schuldregeling afwijst. Het zou veel overbodig werk opleveren, indien de rechter in iedere zaak eerst zou moeten beoordelen of de weigerachtige schuldeisers tot medewerking gedwongen zouden moeten worden. Uit de minnelijke schuldregeling blijkt vaak al of de weigerachtige schuldeisers in hun recht staan met hun weigering mee te werken aan een minnelijke regeling. De betrokken

schuldhulpverleners kunnen daarom het beste beoordelen of een vordering tot meewerking van schuldeisers kansrijk is. Een standaardbeoordeling door de rechter zou betekenen dat de weigerachtige schuldeisers steeds gehoord zouden moeten worden. Dit is voor alle betrokken partijen een zware belasting, die niet opweegt tegen de mogelijke voordelen. Bovendien vergt een dergelijk oordeel in ieder vonnis aparte motivering, wat een bijkomende belasting van de rechterlijke macht zou vormen.

46. De leden van de CDA-fractie vragen of ter versterking van het minnelijke traject en ter ontlasting van de rechterlijke macht het moratorium van de Wsnp niet beter neergelegd kan worden bij de schuldregelende instellingen zoals de kredietbanken of daartoe aangewezen gecertificeerde instellingen.

De Wsnp behoort een wettelijke uitzondering te blijven op het beginsel dat iedere schuldeiser zijn vordering met alle middelen rechtens mag trachten te verhalen op zijn schuldenaar. Een tot en met het minnelijk traject verlengd moratorium zou op dat beginsel een te ver gaande inbreuk maken. De rechtsgevolgen van toepassing van de Wsnp zijn bovendien zodanig ver strekkend, en de machtsmiddelen van de bewindvoerder zijn zo ingrijpend, dat de kring van afwikkelaars goed afgebakend moet zijn. Wanneer in het minnelijk traject een moratorium opgenomen zou worden, zou dat in feite betekenen dat het wettelijke traject wordt verschoven naar het minnelijk traject. Zo zou dan moeten worden vastgelegd wanneer er sprake is van een minnelijke regeling waarvoor het moratorium zou kunnen gelden, wat de voorwaarden zijn waaraan schuldenaar en schuldhulpverlening moeten voldoen, wat de eventuele bevoegdheden zijn van de schuldeisers – zijn bevoorrechte posities geldig, kunnen zij zich verzetten tegen de toepassing van het moratorium e.d. –, hoe lang het moratorium mag duren, wat er gebeurt met nieuwe schulden die de schuldenaar intussen maakt, of de schuldenaar uit huis gezet mag worden wegens huurschulden. Een moratorium is alleen zinvol als het deel uitmaakt van een met voldoende waarborgen omgeven en in de wet neergelegde procedure.

47. De leden van de CDA-fractie vragen waar schuldenaren terecht kunnen die ten gevolge van de strengere toelatingseisen de toegang tot de schuldsaneringsregeling zal worden geweigerd.

Ik verwijs de leden naar het antwoord op de vragen 9 en 37, waar deze kwestie eveneens aan de orde is.

48. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat er in het kader van de wettelijke schuldsaneringsregeling gestreefd moet worden naar een integrale oplossing, waarbij bijvoorbeeld psychosociale begeleiding en budgetbeheer tijdens de schuldsaneringsperiode worden voortgezet. De kosten daarvan zouden volgens deze leden ten laste van de boedel kunnen worden gebracht. Zij vragen of de regering het hiermee eens is. Een van de toelatingsvoorwaarden voor een schuldenaar met psychosociale problemen is dat er al enige tijd voldoende hulp of een vangnet dient te zijn. Alcohol-, drugs- en gokverslaving dienen enige tijd onder controle te zijn. Wanneer die hulp wordt voortgezet, is de rechter ervan verzekerd dat er tijdens de schuldsaneringsregeling een stabiele situatie blijft bestaan. Toelating wordt dan eerder overwogen. Het heeft niet mijn voorkeur om psychosociale begeleiding te integreren in een wettelijke procedure. Dat is ook niet nodig. Toelating tot een schuldsaneringsregeling is allerm minst reden om die integrale hulp stop te zetten. Ik verwijs verder naar het antwoord op vraag 9, waar hierop uitgebreider wordt ingegaan. De kosten van psychosociale begeleiding en budgetbeheer ten laste van de boedel brengen, gaat een stap te ver. De vaak toch al zeer beperkte boedel dient te worden aangewend ten behoeve van de schuldeisers en van het bewindvoerderssalaris. Het systeem van de wet gaat ervan uit dat het budgetbeheer niet standaard plaatsvindt en bij afzonderlijke beschikking wordt opgelegd in incidentele gevallen waar dat zinvol is.

49. De leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat het wetsvoorstel ervan uitgaat dat tot het wettelijke traject alleen die personen in een problematische schuldensituatie worden toegelaten die er «klaar voor zijn». Zij vragen wat de regering daarmee precies bedoelt. Zij vragen voorts op basis van welke criteria rechters dit gaan toetsen. De verklaring als omschreven in het eerste lid van artikel 288 moet voor de rechter voldoende aannemelijk maken dat de schuldenaar «klaar is» voor toelating tot de schuldsaneringsregeling. De criteria zijn volgens het eerste lid dat voldoende aannemelijk is dat de schuldenaar niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, dat hij te goeder trouw is ten aanzien van het ontstaan en voortbestaan van de schulden en dat hij de uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen naar behoren zal naleven en zich zal inspannen zoveel mogelijk baten voor de boedel te verwerven. Dit zijn dezelfde criteria die nu al in de wet staan of daaruit voortvloeien. Dat iets voldoende aannemelijk is, is een kwestie van beoordeling waarmee de rechter bekend is en dat is geen intuïtieve toetsing. Zij is ook de grond voor toetsing in kort geding. Een schuldenaar «is er klaar voor» als er een gerede kans aanwezig is dat hij de regeling met succes zal doorlopen – dat wil zeggen dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de schuldenaar zich aan zijn verplichtingen zal kunnen en willen houden – en dat niet de vrees bestaat dat hij na afloop van de schuldsanering binnen afzienbare tijd opnieuw in een uitzichtloze schuldsituatie terecht zal komen. 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 de schuldsaneringsregeling en besef van de consequenties van de regeling. Op grond van de verklaring van artikel 288 en op grond van de omstandigheden van het concrete geval zal moeten worden beoordeeld of daarvan sprake is. Daarnaast biedt het nieuwe derde lid van artikel 288 de rechter de mogelijkheid om de schuldenaar op de zitting vragen te stellen teneinde nadere toelichting te krijgen op zijn verklaring.

50. De leden van de CDA-fractie vragen waar mensen die er «niet klaar voor zijn» terecht kunnen voor hulp, ondersteuning en begeleiding. Wanneer een schuldenaar niet «klaar» wordt geacht voor de Wsnp, bijvoorbeeld doordat hij een verslaving heeft, dan zal hij daar volgens de bedoelingen van het wetsvoorstel eerst iets aan moeten doen. Hij zal dan hulp kunnen zoeken in een adequaat zorgtraject. In het antwoord op vraag 9 ben ik daar uitgebreid op ingegaan. Ik verwijs de leden graag naar dat antwoord.

51. De leden van de CDA-fractie vragen de regering te verduidelijken hoe aangetoond moet worden dat de schuldenaar te goeder trouw was. Zij verwijzen daarbij naar het advies van de Raad van State en het commentaar van de Nederlandse Orde van Advocaten. Zij vragen om een uiteenzetting van vergelijkbare bepalingen en jurisprudentie. Door middel van de artikel 288-verklaring krijgt de schuldenaar de gelegenheid voldoende aannemelijk te maken dat hij gereed is voor de schuldsaneringsregeling. In het onderdeel van die verklaring dat betrekking heeft op zijn goede trouw kan hij verklaren hoe de schulden zijn ontstaan. De goede trouw van artikel 288 is immers een gedragsmaatstaf. Van goede trouw is in ieder geval geen sprake wanneer de schuldenaar schulden heeft die voortvloeien uit onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen of sociale zekerheids- en belastingfraudes. Van goede trouw is in ieder geval wel sprake indien de schuldenaar door echtscheiding is achtergebleven met de helft van de schulden die door de ex-echtgenoot zijn gemaakt. Daartussen ligt een breed gebied. Volgens de Hoge Raad zal de rechter alle relevante omstandigheden die betrekking hebben op het gedrag van de schuldenaar in verband met het ontstaan of onbetaald laten van schulden, in zijn oordeel mogen betrekken. Voor het ontbreken van goede trouw bij de schuldenaar is volgens de Hoge Raad niet noodzakelijk dat deze desbewust schulden heeft laten ontstaan of onbetaald heeft

gelaten. De rechter hoeft zich daarbij niet te beperken tot financiële oorzaken die rechtstreeks tot de schuldenlast hebben geleid. Ook met andere gedragingen kan de schuldenaar zijn financiële belangen en die van zijn crediteuren op het spel zetten (Hoge Raad 10 januari 2003, *NJ* 2003, 195). De artikel 288-verklaring kan een belangrijke rol spelen bij de beoordeling door de rechter van de vraag of sprake is van relevante omstandigheden van het geval. Bij de invulling van de goedetrouwtoets spelen een rol de aard en de omvang van de vorderingen, het tijdstip waarop de schulden zijn ontstaan, de mate waarin de schuldenaar een verwijt gemaakt kan worden dat de schulden zijn ontstaan en/of onbetaald gelaten, het gedrag van de schuldenaar voor wat betreft zijn inspanningen de schulden te voldoen of acties zijnerzijds om verhaal door de schuldeisers juist te frustreren en dergelijke (*Kamerstukken II 1993/94, nr. 6, p. 20*, Hoge Raad 12 mei 2000, *NJ* 2000, 567 en Hoge Raad 26 januari 2001, *NJ* 2001, 78). Ik wil ook wijzen op de per 1 oktober 2005 in werking getreden Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringen, opgesteld door het landelijk overleg van rechters-commissarissen in faillissementen in overleg met de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch (27 mei 2005). Hierin staat een groot aantal situaties opgesomd, gedestilleerd uit de rechterlijke praktijk van de afgelopen jaren, waarin aannemelijk kan zijn dat de schuldenaar niet te goeder trouw is geweest (zie paragraaf 4 van de richtlijnen). Hiervan kan sprake zijn indien:

- schulden zijn aangegaan terwijl er gelet op het inkomen en/of vermogen van de verzoeker(s) redelijkerwijs geen uitzicht bestond op aflossing daarvan;
- recent nieuwe schulden zijn aangegaan van substantiële aard;
- sprake is van recente schulden die voortvloeien uit een verslaving aan bijvoorbeeld gokken, alcohol en/of drugs;
- wegens fraude ten onrechte genoten uitkeringen worden teruggevorderd en nog geen vijf jaar zijn verstreken na ontdekking van de fraude;
- sprake is van schulden uit misdrijf of overtreding, waaronder met name zijn te noemen schulden wegens door de rechter opgelegde boetes, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en schulden wegens door de rechter vastgestelde schadevergoedingsplicht aan slachtoffers van misdrijven en nog geen vijf jaar zijn verstreken na ontdekking van het misdrijf. Onder omstandigheden kan een langere termijn in acht genomen worden, met name als het schadevergoeding aan slachtoffers van delicten of onrechtmatig handelen betreft;
- transacties voor een substantieel bedrag en/of meerdere recente transacties;
- verzoeker een eigen onderneming (eenmanszaak) heeft gevoerd en (nagenoeg) geen boekhouding is bijgehouden;
- er vorderingen van de Belastingdienst en/of Bedrijfsvereniging zijn die betrekking hebben op een opgelegde boete.

De schuldenaar zal dus in zijn artikel 288-verklaring feiten en omstandigheden kunnen aandragen die voldoende aannemelijk maken dat geen of onvoldoende sprake is geweest van bovenstaande situaties en dat er dus sprake is van goede trouw.

Hoewel het begrip goede trouw wel elders in wetgeving voorkomt, heeft het daar niet een vergelijkbaar karakter van een gedragsmaatstaf omtrent de verschoonbaarheid van bepaalde omstandigheden (i.c. schulden).

52. De leden van de PvdA-fractie merken op dat uit de evaluatie en ook uit de adviezen blijkt dat er versterking nodig is van het «stok achter de deur»-principe. Deze leden vragen een uitvoerige opsomming van de aanbevelingen voor de versterking van het minnelijk traject uit de evaluatie en uit het advies van de commissie Schone Lei II. Vervolgens vragen deze leden per element aan te geven hoe en waar dat kan worden

uitgevoerd en wat de kosten zijn die samenhangen met de versterking van deze taak.

Een volledig overzicht van alle toezeggingen die zijn gedaan naar aanleiding van de evaluatie, is gegeven in het antwoord op vraag 56. Ik moge de leden van de PvdA-fractie daarnaar verwijzen. Daarnaast vragen deze leden naar de aanbevelingen van de commissie Schone Lei II ter verbetering van het minnelijk traject. Uitgangspunt bij het advies van de Commissie Schone Lei II is dat een minnelijk traject in alle gevallen de voorkeur geniet. Het wettelijke traject is daarbij de zogenaamde stokachter-de-deur. Er wordt wel betoogd dat om deze doelstelling te bereiken, naast de maatregelen van de sector en van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een wettelijk kader voor de gemeentelijke schuldhulpverlening de minnelijke regeling zou kunnen versterken. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is van mening dat een dergelijk wettelijk kader niet past in het huidige kabinetsbeleid. Daarnaast is de vraag of nieuwe regelgeving per definitie de oplossing is voor efficiëntere schuldhulpverlening. Er bestaat immers al een wettelijke schuldsaneringsprocedure. Zie ook het antwoord op vraag 46 hierboven, waarin is aangegeven dat het wettelijk regelen van het minnelijk traject neerkomt op een tweede Wet schuldsanering. De Commissie insolventierecht zal binnenkort advies uitbrengen over de herziening van de Faillissementswet en zij zal zich ook buigen over de verhouding tussen minnelijk en wettelijk traject. Het kabinet is er voorstander van om dat advies af te wachten.

53. De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel mensen thans niet in aanmerking komen voor een wettelijk traject, als een gedwongen schuldregeling geen uitkomst biedt voor bepaalde doelgroepen zoals dak- en thuislozen en jongeren. Weet de regering ook om welke groepen mensen het hier gaat, zo vragen deze leden.

In de statistieken valt niet bij te houden hoeveel mensen om uiteenlopende redenen niet in aanmerking komen voor een wettelijk traject van schuldsanering. Onder het huidige recht wordt slechts sporadisch getracht om via een kort geding een schuldeiser te dwingen om akkoord te gaan met een schikkingsaanbod. In het thans voorliggende wetsvoorstel wordt dat type geschil voortaan aan de faillissementsrechter voorgelegd, die vertrouwd is met de berechting van betalingsgeschillen en kan het worden gekoppeld aan een schuldsaneringsverzoek. Deze regeling zal uitkomst kunnen bieden onafhankelijk van de vraag tot welke doelgroep de verzoeker behoort, zolang maar sprake is van een – alle omstandigheden in aanmerking genomen – onredelijke weigering van de schuldeiser om in te stemmen met het gedane aanbod. Zo zal iedereen die zich in een problematische schuldsituatie bevindt en tevergeefs schikkingsonderhandelingen heeft gevoerd met zijn schuldeisers en een verzoek om een gedwongen schuldregeling indient bij de rechtbank, objectief moeten kunnen aantonen – dus ongeacht de vraag of men jongere of bejaard is of bovenmodaal verdient of dak- en thuisloos is – dat hetgeen als betalingsvoorstel werd gedaan ook daadwerkelijk het maximum haalbare is. Ook zal iedereen die de rechter wil overtuigen dat een bevel tot instemming met het onderhandse akkoord de beste oplossing is, er goed aan doen om – met het oog op het arrest van de Hoge Raad van 12 augustus 2005, *RvdW* 2005, 92, *TvS* 2005-6, nr. 219 – uiteen te zetten met welke waarborgen de nakoming van een dergelijk akkoord is omkleed. De rechter maakt immers een belangenafweging. Wil de vordering kans van slagen hebben, dan zullen de schuldeisers derhalve moeten kunnen rekenen op betaling van hetgeen in de gedwongen schuldregeling vervat is. Dit alles staat los van doelgroepen en categorieën schuldenaren.

54. De leden van de PvdA-fractie willen verder weten of de regering verwacht dat met de invoering van de gedwongen schuldregeling een groot deel van de mensen dat nu geweigerd wordt voor het wettelijke



traject, in de nieuwe situatie wel binnen het minnelijke traject bediend zal worden. Welk doel stelt de regering zichzelf hierbij?

De gedwongen schuldregeling beoogt soelaas te bieden in die gevallen waarin het doorlopen van de gehele schuldsaneringsprocedure een onnodige juridisering zou zijn, omdat die procedure uitsluitend noodzakelijk zou zijn omdat een schuldeiser zich op kennelijk onredelijke wijze verzet tegen een akkoord waarmee de overige schuldeisers wel willen instemmen. Dat is dan ook het doel dat het kabinet zich stelt. Het gaat om schuldenaren waarvan het nooit de bedoeling is geweest dat ze in de wettelijke regeling terecht zouden komen, omdat ze in het minnelijke traject geholpen kunnen worden. Of dat zal gelden voor een groot deel van de mensen dat nu geweigerd wordt voor het wettelijk traject, zal moeten worden afgewacht.

55. De leden van de PvdA-fractie vragen op basis van welke criteria de rechter een gedwongen schuldenregeling kan afwijzen.

Op grond van artikel 287a, vijfde lid, wijst de rechtbank het verzoek tot gedwongen medewerking aan een schuldregeling toe indien de schuldeiser in redelijkheid niet tot weigering van zijn instemming daarmee heeft kunnen komen. Daarbij wordt in aanmerking genomen de onevenredigheid tussen het belang dat hij heeft bij weigering en de belangen van de schuldenaar of de overige schuldeisers, die door deze weigering worden geschaad. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (p. 18) is een groot aantal omstandigheden aangegeven dat een rol kan spelen bij deze belangenafweging en dat is gebaseerd op bestaande jurisprudentie.

Wordt aan het in artikel 287a, vijfde lid, geformuleerde criterium niet voldaan, dan wijst de rechter het verzoek tot gedwongen medewerking af.

56. De leden van de PvdA-fractie vragen een volledige lijst van gedane toezeggingen aan de Kamer bij de evaluatie met daarbij een toelichting op welke wijze deze toezeggingen zijn nagekomen.

Op basis van de aanbevelingen van de evaluatie van de Wsnp uit 2002 is een aantal maatregelen genomen. Hieronder treft u schematische de uitwerking daarvan aan.

Aanbevelingen WODC evaluatie Wsnp	Toezegging	Resultaat
1 Verbetering stok-achter-de-deur-werking Berekening vrij te laten bedrag in beide trajecten parallel laten lopen.		Uniforme berekening vrij te laten bedrag is gerealiseerd medio 2001
Schuldeisers moeten kunnen vertrouwen op kwaliteit minnelijke organisaties en meer uniformiteit in werkwijze.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkeling schuldeisersplatform door NVVK</li> <li>• Uitwerken kwaliteitsmodel door LPISHV</li> <li>• Pilotproject benchmark schuldhulpverlening</li> <li>• Bevorderen infrastructuur voor minnelijk traject voor ondernemers</li> <li>• Het rijk zal stimulerende en faciliterende rol vervullen bij gemeentelijke schuldhulpverlening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schuldeisersplatform is opgericht in 2003</li> <li>• Het LPISHV heeft verschillende katernen uitgegeven voor uitvoeringsorganisaties en gemeenten</li> <li>• Handreiking Integrale schuldhulpverlening in 2004</li> <li>• Nieuwe NVVK Gedragscode schuldsaneringsregelingen in 2004</li> <li>• Gemeenten faciliteren via subsidie Innovatieprogramma Werk en Bijstand en AvT</li> </ul>
Dwangakkoord in minnelijk traject	Dwangakkoord	Opgenomen in huidige wetswijziging Wsnp
Moratorium in minnelijk traject	Geen	Afgeraden want weinig verschil met civiel kort geding. Daarnaast komt er dwangakkoord. Vrijwillige opschorting van de executie
Voorlichting door schuldhulpverleners aan schuldeisers over gevolgen Wsnp	Raad voor Rechtsbijstand informatie-materiaal in voorbereiding	Raad v Rechtsbijstand heeft gezorgd voor voorlichtingsmateriaal.

Aanbevelingen WODC evaluatie Wsnp	Toezegging	Resultaat
<p>2 Streven naar duurzame oplossing:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inventariseren in minnelijk traject oorzaken schulden.</li> <li>- Bewindvoerders en hulpverleners elkaar informeren over problemen met schuldenaar</li> <li>- Loket integrale schuldhulpverlening</li> <li>- Integrale aanpak afstemmen met LPISV</li> <li>- Signaleringsfunctie in Wsnp kan beter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkenning uitbreiding schuldenregistratie</li> <li>• Aanpak schulden bij jongeren</li> <li>• In opleidingstraject bewindvoerder aandacht voor belang van contact tussen bewindvoerder en schuldhulpverlener.</li> <li>• Bijeenkomst begin 2006 over aansluiting tussen minnelijk en wettelijk traject.</li> <li>• Verkenning certificering gemeentelijke schuldhulpverlening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 jaarlijkse Jongerencampagnes</li> <li>• Referentiemodel schuldhulpverlening aanscherpen</li> <li>• Projectsubsidie Nibud</li> </ul>
<p>3 Verbetering voorwerk Duidelijke beschrijving waarom minnelijk traject is mislukt</p> <p>Schuldenaren beter voorlichten over gevolgen Wsnp.</p> <p>Wachttijden minnelijke traject aanpakken</p> <p>Goede inventarisatie financiële situatie</p> <p>Gemeentelijke verklaring beter en vollediger invullen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referentiemodel Schuldhulpverlening wordt aangeboden aan lokale uitvoeringsorganisaties</li> <li>• Raad v Rechtsbijstand beziet hoe informatievoorziening verbeterd kan worden</li> <li>• Eventueel bestuurlijke afspraken maken met gemeenten om wachttijden te verkorten.</li> <li>• Speerpunt aanpak schulden is preventie</li> <li>• Verbetering 285-modelverklaring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referentiemodel Schuldhulpverlening ontwikkeld</li> <li>• Raad v Rechtsbijstand verzorgt voorlichtingsmateriaal en informatievoorziening</li> <li>• Communicatiemodel schuldhulpverlening</li> <li>• Begin 2004 aangepaste 285-verklaring in gebruik genomen</li> <li>• Handreiking Integrale Schuldhulpverlening</li> </ul>
<p>4 Verbetering instrumenten Wsnp</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Saneringsplan te zwaar middel</li> <li>- Bezien of appeltermijnen bekort kunnen worden</li> <li>- Helderheid over: <ul style="list-style-type: none"> <li>* Uithuiszettingen tijdens Wsnp</li> <li>* Wettelijke status schuldenaar bij overlijden</li> <li>* Positie schuldenaar die uit regeling wil</li> <li>* CJIB-boetes</li> <li>* Strafrechtelijke vorderingen</li> </ul> </li> </ul>	Wetswijziging	<p>Niet overgenomen in wetsvoorstel zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rechter-commissaris aan schuldenaar aanwijzingen laten geven</li> <li>- bekorting van de appeltermijnen. De redenen zijn in het algemeen deel MvT, par. 13 aangegeven.</li> </ul> <p>De overige aanbevelingen zijn in het wetsvoorstel overgenomen.</p>
<p>5 Organisatie Automatiseringssysteem effectiever gebruiken</p> <p>Vraag en aanbod van bewindvoerders beter afstemmen</p>	<p>Raad v Rechts bijstand inventariseert of software verbeterd kan worden en neemt stimulerende maatregelen</p> <p>Niet nodig, Raad zijn geen vraag- en aanbodproblemen bekend</p>	<p>Een van de aandachtspunten op de bijeenkomst begin 2006 over aansluiting tussen minnelijk en wettelijk traject.</p> <p>Over laten aan marktwerking</p>
<p>6 Positie schuldeisers Schriftelijk informeren van rechtbanken door schuldeisers. Schuldeisers laten weten van Wsnp-aanvraag en informatiemateriaal.</p>	<p>Wetswijziging</p> <p>Geen behoefte aan informatie door schuldeisers. Wettelijke regeling tot informeren van schuldeisers wordt onderzocht.</p>	<p>Geen wettelijke plicht tot informeren van schuldeisers voorgesteld (zie MvT, algemeen deel, par. 13).</p>
<p>7 Ondernemers Infrastructuur voor ondernemers verbeteren</p>	<p>Justitie, EZ en SZW financieren eenmalig driejarig project schuldhulpverlening (ex-) ondernemers</p> <p>Kwaliteit uitvoering Bbz vergroten</p>	<p>Pilot Friesland loopt op dit moment</p>
<p>8 Aanbevelingen monitoring en nader onderzoek</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwe evaluatie Wsnp op langere termijn</li> <li>• Overwegingen, keuzen en ervaringen schuldenaren en schuldeisers</li> <li>• Uitval</li> <li>• Gemeentelijke inspanningen</li> <li>• Uniforme registratie minnelijke traject</li> <li>• Landelijke registratie Wsnp</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluatie onderzoek Wsnp 2007</li> <li>• Onderzoek naar ervaringscijfers</li> <li>• Onderzoek uitvallers</li> <li>• Pilot Benchmark</li> <li>• Centraal geregeld in Landelijk Register Schuldsaneringen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pilot Benchmark schuldhulpverlening onder gemeenten v.a. 2002</li> <li>• Monitor Wsnp in 2005</li> <li>• Onderzoek uitvallers verschenen als katern Integrale schuldhulpverlening in 2002</li> <li>• Vooronderzoek Crediteuren onderzoek door Platform schuldeisers in 2003</li> <li>• Resultaten crediteurenonderzoek verwacht in 2005</li> </ul>

57. De leden van de PvdA-fractie vragen om handhaving van de imperatieve en facultatieve afwijzingsgronden zoals deze in het huidige artikel 288 staan. Zij zijn van mening dat de voorgestelde accentverschuiving van facultatieve naar imperatieve afwijzingsgronden zal leiden tot verstarring van het toelatingsbeleid en tot het uitsluiten van schuldenaren die op

basis van een afweging van de omstandigheden van het geval en de redelijkheid en billijkheid wel tot de schuldsaneringsregeling zouden moeten worden toegelaten.

Op het discretionaire karakter van veel van de afwijzingsgronden van het huidige artikel 288 is kritiek geuit. Bij de beoordeling van een schuldsaneringsverzoek, waarbij geen tegenspraak wordt gevoerd, heeft de rechter juist behoefte aan «hard and fast rules», zeker nu het niet gaat om een procedure die slechts incidenteel voorkomt. De omzetting van discretionaire naar imperatieve weigeringsgronden is in dit wetsvoorstel opgenomen teneinde de toenemende instroom en de daaraan gekoppelde stijgende werklast van de rechter te beperken. Imperatieve afwijzingsgronden vragen immers geen afweging en verlichten de motiveringsplicht van de rechter. Handhaving van de huidige structuur van artikel 288 staat haaks op de hiervoor beschreven uitgangspunten van het wetsvoorstel en zou betekenen dat er geen einde komt aan de huidige praktijk dat er meer schuldenaren in de schuldsaneringsregeling komen dan aangewezen is en dat de regeling onvoldoende als een laatste redmiddel werkt. De angst dat schuldenaren buiten de schuldsaneringsregeling zullen blijven die er wel in thuis zouden horen, is ongegrond. Er zitten nu teveel schuldenaren in de regeling die problemen van vooral psychosociale aard hebben waarvoor de regeling geen oplossing biedt. Pas als genoemde problemen via andere, meer geëigende, wegen worden aangepakt, is een verzoek tot toelating tot de schuldsaneringsregeling zinvol en kan deze regeling iets voor deze categorie schuldenaren betekenen. De imperatieve weigeringsgronden zijn daarom ook bedoeld om de regeling terug te brengen naar haar oorspronkelijke bedoelingen en te herformuleren tot een efficiënte regeling, waarmee diegenen die buiten hun schuld in grote financiële problemen zijn gekomen, op een doeltreffende wijze worden geholpen.

58. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering zich niets aantrekt van de afwijzing door nagenoeg alle belanghebbende organisaties en adviesorganen, inclusief de Raad van State, van de in artikel 288 opgenomen drempel. De leden vragen een volledig overzicht van argumenten.

Zowel de Raad van State als de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten onderschrijven de strekking van het wetsvoorstel. De Nederlandse Vereniging van Banken en de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland ondersteunen in hun gezamenlijke reactie met zoveel woorden de verzwaring van de afwijzingsgronden. De rode draad die door de kritiek loopt, heeft betrekking op de *gevolgen* van de zwaardere toelatingseisen voor schuldenaren. De critici zijn van mening dat tegelijk met dit wetsvoorstel voorstellen gelanceerd hadden moeten worden om het minnelijk traject wezenlijk uit te breiden, teneinde diegenen die krachtens de nieuwe regels geweigerd zullen worden, te kunnen opvangen. Ik zal hierna allereerst ingaan op de stelling dat de regering zich niets zou aantrekken van de kritiek op de gevolgen van de ophoging van de drempel. Daarna zal ik de argumenten op een rij zetten die hebben geleid tot het besluit dat het noodzakelijk is de drempel voor toelating tot de schuldsaneringsregeling te verhogen. Het wetsvoorstel is meer dan het enkele ophogen van een drempel. Er staan ook maatregelen tegenover die de regeling voor iedereen – niet alleen voor de rechter, maar ook voor de bewindvoerder en de schuldenaar – werkbaarder moeten maken en maatregelen die positieve gevolgen hebben voor het minnelijke traject. Zoals ook is aangegeven in het nader rapport bij het advies van de Raad van State bij dit wetsvoorstel (*Kamerstukken II 2004/05, 29 942, nr. 4, pag. 2*), beoogt het wetsvoorstel de verhoudingen tussen het minnelijk en wettelijk traject terug te brengen tot wat van het begin af aan met de wet bedoeld was. Doordat het minnelijk traject nauwelijks door wetgeving wordt beheerst, zijn de daarop gerichte

wettelijke maatregelen in dit wetsvoorstel inderdaad in aantal beperkt, maar inhoudelijk wel substantieel (zie hierna). De herziening van de Wsnp probeert vooral juridische oplossingen aan te dragen voor de problemen rond de wettelijke regeling. Deze zijn op een kortere termijn te realiseren dan een algehele herziening van het systeem van minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening. Een bredere herziening van de schuldsaneringsregeling wordt door de Commissie insolventierecht meegenomen in haar advies over een algehele herziening van de Faillissementswet. Bovendien ligt het voortouw in het minnelijk traject bij de gemeenten.

Dat wil echter niet zeggen dat het een wordt gedaan en het ander wordt gelaten. Er is en wordt intussen wel degelijk gewerkt aan versterking van het minnelijke traject en wel op vier wijzen. Ten eerste wordt het minnelijk traject juridisch versterkt in het onderhavige wetsvoorstel, voor zover dat mogelijk is binnen het kader van de Wet schuldsanering. Juist door het verhogen van de drempel van de wettelijke schuldsaneringsregeling is gepoogd het minnelijk traject te versterken. Een serieuze selectie bij de aanvraag, hetzij op basis van de goede trouw in artikel 288, hetzij op basis van de formele voorwaarden van artikel 285 onderstreept het primaat en het gewicht van het minnelijke traject. Een te milde (formele dan wel morele) toelatingstoets door de rechter in het kader van de schuldsaneringsregeling zou geen prikkel vormen om in het minnelijk traject tot het uiterste te gaan, dat wil zeggen om alle noodzakelijke informatie te vergaren en om uitputtend te onderzoeken of tussen schuldeisers en schuldenaar een minnelijke schikking kan worden getroffen. Daarnaast is de gedwongen schuldregeling van artikel 287a een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel dat dient ter versterking van het minnelijke traject en ter ondersteuning van de lokale schuldhulp met een aanvullend rechtsmiddel. Verwacht wordt dat het effect van deze regeling zich niet beperkt tot gevallen waarin daadwerkelijk sprake is van een onredelijke weigering van medewerking aan een schikking, maar dat er tevens sprake zal zijn van een preventieve werking.

Ten tweede is inmiddels de nota *Het rijk rond schulden* bij u ingediend over een integrale beleidsmatige aanpak van de schuldenproblematiek door de gezamenlijke betrokken ministeries (*Kamerstukken II, 2005/06, 24 515, nr. 71*). Deze nota schetst een samenhangend beeld van de betrokkenheid van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie, Financiën en Economische Zaken bij de nu eenmaal complexe schuldenproblematiek. Door het ministerie van Justitie en de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch is daarnaast de eerste versie van een jaarlijkse monitor ontwikkeld. Deze monitor genereert de nodige cijfermatige informatie over het wettelijk traject op basis waarvan beleid – ook op het gebied van het minnelijk traject – kan worden gemaakt.

Ten derde wordt er door de betrokkenen in het veld gewerkt aan verbeteringen in het minnelijk traject. De Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet hanteert sinds 1 januari 2004 bij de schuldenregeling het zogenoemde 120-dagenmodel, waarmee voor schuldeisers inzichtelijker wordt welke procedurele stappen in het minnelijk traject ondernomen worden. Bedoeling is dat hierdoor het vertrouwen van schuldeisers in het minnelijk traject en dientengevolge de bereidheid om een minnelijke regeling te treffen, toenemen. Het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening heeft in samenwerking met Divosa en de VNG een *Handreiking integrale schuldhulpverlening* ontwikkeld. Deze bevat een elftal normen voor een goede schuldhulpverlening, als toetsingskader voor gemeenten en andere uitvoerende instanties in het minnelijk traject. Ten overvloede verwijs ik ten slotte naar al hetgeen ook in deze nota wordt opgemerkt naar aanleiding van vragen van leden van uw Kamer over de integrale aanpak (zie met name vraag 9).

Ten slotte is voor de speciale groep in de maatschappelijke opvang een Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang gelanceerd, waarin ook een instrument zit voor een verbeterde aanpak van schuldhulpverlening aan

deze doelgroep, de «Modelaanpak schuldhulpverlening en schuldsanering». Ik verwijs verder naar het antwoord op vraag 72, die meer informatie geeft over dit plan.

Wat betreft de vraag wat de argumenten zijn om de drempel voor toelating tot de schuldsaneringsregeling te verhogen, zij hier opgemerkt dat de problemen die zich voordoen bij de uitvoering van de wettelijke regeling, beperking van de toestroom tot de regeling rechtvaardigen, ondanks alle bezwaren die tegen de gevolgen ervan zijn geuit. Voor een verzwaring zijn door de regering de volgende argumenten aangevoerd. Zowel uit de evaluatie van de Wsnp (N. Jungmann, E. Niemeijer en M.J. ter Voert, *Van schuld naar schone lei. Evaluatie Wet Schuldsanering natuurlijke personen*, WODC-rapport nr. 190, bij brief van 30 mei 2001 naar de Tweede Kamer gezonden), als uit het onderzoek van Huls en Schellekens (N.J.H. Huls en V.M. Schellekens, *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) kwamen al signalen naar voren die enerzijds wezen op een grote toeloop tot de regeling van schuldenaren voor wie de regeling gezien hun psychosociale of andersoortige problemen in wezen onvoldoende perspectief biedt en ten tweede op overbelasting van de rechterlijke macht met taken waarop zij niet goed berekend is. Beide problemen werden in de loop van de daarop volgende drie jaren steeds nijpender. De uitvoering van de regeling blijkt vooral bewerkelijker dan was voorzien. De goede uitvoering en het maatschappelijk draagvlak voor de wet dreigen met verder stijgende aantallen schuldsaneringsverzoeken in gevaar te komen. Het omzetten van schulden in een niet-afdwingbare, natuurlijke verbintenis vormt een niet-onbelangrijke inbreuk op de rechten van de schuldeisers. Daar mag tegenover staan dat dit maatschappelijk rendement heeft in de vorm van ex-schuldenaren die een nieuwe kans krijgen volwaardig deel te nemen aan de maatschappij. Schuldenaren voor wie de regeling geen oplossing biedt voor hun bredere problematiek, hinderen de uitvoerbaarheid van de regeling, mede gezien de omstandigheid dat zij een meer dan gemiddeld beroep doen op de bewindvoerder en rechter-commissaris. Een van de andere oorzaken van de hoge werkdruk voor de rechterlijke macht is de zware motiveringseis die de Hoge Raad stelt aan afwijzende vonnissen. Dat leidde tot de roep om duidelijke en imperatieve weigeringsgronden en meer informatie voor de rechter om zijn vonnis te kunnen motiveren. Verder was het nodig de stok achter de deur te versterken. Schuldeisers weigeren vaak medewerking aan de minnelijke regeling in de veronderstelling dat de schuldenaar in de wettelijke schuldsaneringsregeling onder beter toezicht en strengere regels staat en zo meer van zijn schulden zal kunnen afbetalen. Wanneer de toegang tot de schuldsanering wordt beperkt, wordt naar verwachting het stok-achter-de-deur-effect richting schuldeisers versterkt.

Ten slotte wijs ik nog op het antwoord op vraag 111, waarin ook wordt ingegaan op de kritiek van belangenorganisaties op de vermeende inflexibiliteit van de regeling ten gevolge van de strengere toelatingsvoorwaarden.

59. De leden van de PvdA-fractie vragen om een precieze inventarisatie van de instrumenten die de regering voor ogen staan om het minnelijke traject te versterken, waarbij ook de maatregelen worden meegenomen om de andere overheden te dwingen aan een minnelijk traject mee te werken.

Het minnelijk traject wordt in dit wetsvoorstel versterkt door enerzijds de toelating tot de Wsnp te verscherpen, zodat de medewerking van de schuldenaar en de schuldeisers aan het minnelijk traject wordt gestimuleerd. Het minnelijk traject is daarmee minder vrijblijvend geworden en schuldhulpverleners zullen naar verwachting gemotiveerdere cliënten krijgen. Anderzijds beoogt het dwangakkoord te voorkomen dat schuldeisers zonder goede redenen kunnen weigeren mee te werken aan een

minnelijke regeling. Indien na invoering van de wet kansrijke zaken worden geselecteerd voor rechterlijke toetsing, dat wil zeggen zaken waarin een schuldeiser zich inderdaad aantoonbaar kennelijk onredelijk heeft opgesteld in zijn weigering van een aangeboden akkoord, dan zal van die bepaling een serieuze precedentwerking kunnen uitgaan. Het is aan de rechter om te bepalen welke schuldeisers in welke gevallen gedwongen kunnen worden tot medewerking. Daarbij zijn niet bij voorbaat categorieën schuldeisers, zoals overheden, uitgesloten, noch is er voor bepaalde categorieën schuldeisers een bijzondere regeling opgenomen. Daarnaast is in de WWB bepaald dat gemeenten de vrijheid hebben om in een gemeentelijke verordening op te nemen dat zij kunnen afzien van gedeeltelijke terugvordering op ten onrechte genoten uitkeringen. Hiermee kunnen ook gemeenten meewerken aan een minnelijke schuldregeling.

Het minnelijke traject is verder versterkt door de vernieuwde gedragscode schuldregeling die het proces en de rechten en plichten van de schuldenaar eenduidig beschrijft. Daarnaast is de afgelopen jaren veel gedaan om de kwaliteit van de integrale schuldhulpverlening te verbeteren, door middel van een referentiemodel en een kwaliteitsmodel en de ontwikkeling van de *Handreiking integrale schuldhulpverlening*. Deze handreiking wordt door partijen in het veld breed uitgedragen. Verder worden gemeenten gefaciliteerd door middel van het innovatieprogramma WWB om innovatieve projecten uit te voeren die onder andere het minnelijk traject kunnen versterken.

60. De leden van de PvdA-fractie vragen of een slot op de deur naar het wettelijke traject wel werkt als voor het minnelijke traject niet eerst een uitbreiding van bevoegdheden en instrumenten gerealiseerd wordt. Allereerst zij opgemerkt dat er geen slot op de deur naar het wettelijk traject wordt gedaan: de regeling wordt teruggebracht naar die schuldenaren waarvoor ze oorspronkelijk bedoeld was en voor wie de regeling een oplossing is voor hun financiële problemen. Ten tweede wordt het minnelijk traject wel versterkt door dit wetsvoorstel en door een aantal andere maatregelen, die in het antwoord op de vorige vraag zijn opgesomd. Ik moge de leden daarnaar verwijzen.

61. De aan het woord zijnde leden vragen of de regering van mening is dat de inzet van de gemeenten of de NVVK in het minnelijk traject onvoldoende is of dat de regering zich heeft gerealiseerd dat de financiering van de inspanning van de gemeenten of de NVVK onvoldoende is. De meeste gemeenten bieden schuldhulpverlening aan hun burgers vanuit hun zorgplicht. Er zijn geen concrete aanwijzingen – bijvoorbeeld van schuldeiserszijde – dat in het algemeen de inzet van gemeenten of de NVVK op het terrein van de schuldhulpverlening onvoldoende zou zijn. Overigens kan het wel voorkomen dat gemeenten op grond van hun beleidsautonomie kiezen voor bepaalde vormen van (schuld)hulpverlening, zoals het zelfhulppakket van het Nibud. Dat betekent echter niet dat de kwaliteit te wensen overlaat. De kracht van de integrale schuldhulpverlening is dat, afhankelijk van de lokale situatie en individuele omstandigheden, op maat toegesneden hulp geboden kan worden. De gemeenten beschikken daartoe over voldoende middelen beschikken. De inzet van gemeenten op het gebied van schuldhulpverlening valt onder hun autonomie. Zij maken de keuze hoeveel geld uit de eigen middelen besteed wordt aan de schuldhulpverlening. Nu de Wsnp zal gaan werken zoals het oorspronkelijk is bedoeld, worden gemeenten geprikkeld om deze bevoegdheden en instrumenten in te zetten om schuldeisers en schuldenaren in het minnelijk traject tot overeenstemming te laten komen. Zie voor verdere informatie over de financiële middelen van de gemeenten het antwoord op vraag 120.

62. De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel mensen er jaarlijks gebruik maken van aanspraak op een krediet bij een gemeentelijke kredietbank, hoeveel mensen aanspraak willen maken op een lening bij

een gemeentelijke kredietbank maar afgewezen worden omdat zij niet voldoen aan de gestelde voorwaarden, en zij vragen of cijfers kunnen worden weergegeven voor de afgelopen vijf jaar.

Navraag leert dat hierover geen statistieken worden bijgehouden door de gemeentelijke kredietbanken, noch door het CBS. Naar aanleiding van een steekproef onder negen gemeentelijke kredietbanken heeft de NVVK wel enkele cijfers kunnen leveren. Uit deze steekproef blijkt dat in 2000 27 743 kredieten bij deze negen gemeentelijke kredietbanken zijn aangevraagd, waarvan 9 908 aanvragen zijn afgewezen. In 2004 zijn 17 793 kredieten aangevraagd, waarvan 9 120 aanvragen zijn afgewezen. De redenen van afwijzing zijn niet gemeld bij deze steekproef.

63. Genoemde leden stellen verder de vraag of de grens van het sociaal krediet kan worden verruimd.

Met betrekking tot de grens van 130% van het bruto minimumloon ben ik van mening dat de groep mensen die geen commercieel krediet kan verkrijgen afgedekt is. Daarnaast bestaat er een aanvulling op deze grens. Ook mensen met een hoger inkomen (meer dan 130% van het bruto minimuminkomen), die als gevolg van een achterstandsmelding van het Bureau Kredietregistratie niet of niet op redelijke voorwaarden terecht kunnen bij reguliere banken, kunnen aanspraak maken op een krediet bij een gemeentelijke kredietbank wanneer er sprake is van een borgstelling door de overheid of een overheidsinstantie, de kredietnemer een leeftijd van 65 jaar of ouder heeft, de kredietnemer een tijdelijke verblijfsvergunning heeft, of de kredietnemer beschikt over een schriftelijke afwijzing van een gelijke kredietaanvraag bij een financiële instelling met een vergunning op grond van de Wet op het consumentenkrediet.

Daarnaast is in het systeem van de Wet Fido afgesproken dat de gemeentelijke kredietbanken enkel een publieke taak zullen vervullen. In overleg met de NVVK en de VNG is het begrip publieke taak gedefinieerd en uit dit overleg kwam naar voren dat commerciële kredietverlening niet valt onder de publieke taak. Gemeentelijke kredietbanken hebben voor het opgeven van deze commerciële activiteiten een financiële compensatie gekregen. Deze taakafbakening staat los van de vraag of sprake zou zijn van oneerlijke concurrentie tussen gemeentelijke kredietbanken en commerciële kredietverstrekkers.

Het is overigens onvoldoende om bij de beantwoording van de vraag of sprake is van oneerlijke concurrentie, uitsluitend naar de hoogte van de rentetarieven te kijken. Een verschil in uitgangspositie blijft bestaan in vergelijking met de aanbieders van commercieel krediet, te weten commerciële banken en financieringsmaatschappijen. Commerciële banken staan onder prudentieel toezicht van De Nederlandsche Bank en hebben daardoor te maken met kostprijsverhogende solvabiliteitseisen. Financieringsmaatschappijen hebben eveneens te maken met een kostennadeel, omdat zij hun geld moeten aantrekken bij professionele marktpartijen die een adequate vergoeding willen voor het risico dat ze lopen. Per saldo hebben gemeentelijke kredietbanken die of gebruik maken van garanties van de gemeenten dan wel onderdeel zijn van een gemeente te maken met een kostenvoordeel. Daarbij moet worden opgemerkt dat ten tijde van het afstoten van de commerciële tak van de gemeentelijke kredietbanken de inkomensgrens al was opgerekt van 100% naar 130% van het bruto minimumloon, waardoor het nu al vaker voorkomt dat een persoon die past in de criteria van het sociaal krediet ervoor kiest om toch een commercieel krediet af te sluiten. Het nog verder oprekken van de grens van 130% van het bruto minimumloon is derhalve niet gewenst.

64. De leden van de PvdA-fractie vragen of de groep schuldenaren die wegens psychosociale of andersoortige problemen onvoldoende perspectief vindt in de schuldsaneringsregeling bedoeld wordt met het werk dat eigenlijk niet voor de rechterlijke macht bedoeld is.

Schuldenaren die om welke reden dan ook niet in de Wsnp thuis horen, vormen inderdaad soms een extra werklust voor de rechterlijke macht,

maar ook voor de bewindvoerders. Daarnaast wordt de werklast voor de rechterlijke macht ook veroorzaakt door de bewerkelijkheid van de regeling in haar geheel.

65. Deze leden stellen verder dat uit de wetsevaluatie blijkt dat slechts 9% van de schuldsaneringsverzoeken wordt afgewezen. Zij vragen hoe zich dat verhoudt tot de groep schuldenaren met psychosociale of andersoortige problemen en tot de rechterlijke taken.

Uit dossieronderzoek van in totaal tachtig zaken bij zes rechtbanken ten behoeve van de wetsevaluatie bleek in 2000–2001 dat 9% van de aanvragen werd afgewezen, dat er grote verschillen bestonden tussen die zes rechtbanken (tussen de 3% en 23%) en dat derhalve niet duidelijk was in hoeverre dit cijfer een afspiegeling was van het landelijke beeld (*Van schuld naar schone lei*, WODC nr. 190, p. 80 en 99). De beperkte steekproef van vijf jaar geleden zegt weinig over de Wsnp van vandaag. Uit een steekproef bij vijf rechtbanken in het kader van de Monitor Wsnp (p. 21) blijkt dat het afwijzingspercentage 11,6% bedraagt en varieert tussen de 4% en 14%. Dit onderstreept dat het toelatingsbeleid sindsdien niet milder is geworden. Het beleid is daarnaast per 1 oktober 2005 gewijzigd onder invloed van de rechterlijke Wsnp-richtlijnen en uiteraard ook onder invloed van de rechtspraak van de gerechtshoven en de Hoge Raad. Het percentage afgewezen schuldsaneringsverzoeken zegt echter weinig over de groep schuldenaren met psychosociale of andersoortige problemen. Voor de afgewezenen geldt dat er duidelijke redenen bestonden om hen af te wijzen, die goed gemotiveerd konden worden. Het bestaan van psychosociale problemen is geen criterium voor afwijzing. In de huidige wet worden schuldenaren afgewezen indien er gegronde vrees bestaat dat de schuldenaar zijn uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen niet naar behoren zal nakomen. In het wetsvoorstel zal de schuldenaar aannemelijk moeten maken dat hij die verplichtingen naar behoren zal nakomen. In dit verband kan het bestaan van psychosociale problemen een van de redenen zijn voor de rechter om tot de conclusie te komen dat de schuldenaar niet klaar is voor de schuldsaneringsregeling, omdat hij de uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichtingen niet zal kunnen nakomen (artikel 288, eerste lid, onder c).

66. De leden van de PvdA-fractie vragen voor wie de Wsnp volgens de regering bedoeld is.

De Wsnp is bedoeld voor de schuldenaar die buiten zijn schuld in een problematische schuldsituatie terecht is gekomen en voor wie de schuldsaneringsregeling een oplossing voor zijn financiële problemen kan betekenen. Zijn schulden zijn te goeder trouw ontstaan of onbetaald gelaten. Hij heeft oprecht maar tevergeefs geprobeerd met zijn schuldeisers tot een vergelijk te komen. Hij is een schuldenaar van wie verwacht kan worden dat hij zal voldoen aan de verplichtingen die uit de schuldsaneringsregeling voortvloeien. Wanneer hij problemen heeft die van psychosociale aard zijn, kan hij worden toegelaten mits deze problemen geen barrière dreigen te vormen voor een succesvolle afronding van de schuldsaneringsregeling of er in de tussentijd afdoend begeleiding voor deze problemen zal zijn.

67. De leden van de PvdA-fractie vragen verduidelijking over de doelgroep die de regering uit de Wsnp wil weren. Gaat dat om mensen met een licht verstandelijke handicap die schulden hebben opgebouwd omdat zij soms niet goed zijn in budgetteren, keuzes maken en plannen en extra begeleiding nodig hebben? Gaat het om mensen die analfaabeet zijn die schulden hebben en soms niet zo goed zijn in brieven schrijven of in het plannen van bestedingen en daarom intensieve begeleiding nodig hebben? Gaat het om mensen met psychische problemen met schulden die daarom soms moeite hebben om zich aan afspraken te houden en intensieve begeleiding nodig hebben? Gaat het om mensen die een verleden hebben van schulden en een gat in hun hand en intensieve hulp



nodig hebben om te leren om te gaan met geld en met een heel klein budget? Gaat het om werklozen of arbeidsongeschikten met schulden die moeite hebben om perspectief te zien en daarom intensieve begeleiding en budgetbegeleiding nodig hebben? Welke andere mensen heeft de regering voor ogen als zijn zegt hen te willen weren uit de Wsnp, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Van het door de leden van de PvdA-fractie gesuggereerde automatisme is geenszins sprake en de suggestie dat het voorstel van wet al deze schuldenaren zou willen weren, berust dan ook niet op een juiste voorstelling van zaken. Personen uit alle genoemde categorieën kunnen in beginsel worden toegelaten tot de wettelijke schuldsaneringsregeling, mits zij bereid en in staat zijn om zich te houden aan de verplichtingen die de wet stelt als voorwaarde voor het bereiken van de schone lei. Dat betekent dat ook een analfabeet die problematische schulden heeft en niet zo goed is in het schrijven (en lezen) van brieven of in het plannen van bestedingen kan worden toegelaten tot de regeling, zolang er een minnelijk traject is afgelegd en hij van goede wil is, zolang de schulden te goeder trouw zijn ontstaan, en zolang hij zich inspant ten behoeve van de schuldeisers. Als voor deze persoon een intensieve begeleiding noodzakelijk is om het traject tot een succes te maken, staat de wet daaraan niet in de weg, en maakt dat integendeel de kans op toelating juist aanmerkelijk groter. In feite volgt het wetsvoorstel op dit punt de jurisprudentie die is verwoord in richtlijn 4c en 4d van de Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringen. Daar is bepaald dat bij de beoordeling van het schuldsaneringsverzoek zowel bij personen met psychische problemen als bij personen met verslavingsproblemen gekeken wordt naar de periode gedurende welke de problemen onder controle zijn en naar de vraag of er voldoende deskundige hulpverlening voorhanden is.

68. De leden van de PvdA-fractie merken op dat in het wetsvoorstel wordt gesteld dat mensen met psychosociale problematiek of andere problemen niet thuis horen in de wettelijke schuldsanering. Deze leden vragen welke oplossing de regering bedacht heeft voor deze mensen en zij willen weten of deze mensen nooit een schuldsanering krijgen.

Zoals ook in het antwoord op de vorige vraag is aangegeven, laat het wetsvoorstel in beginsel ook schuldenaren met psychosociale problemen toe tot de Wsnp, mits de schuldenaar «er klaar voor is» en door hem aandacht is geschonken aan het oplossen van het achterliggende probleem van de schuldsituatie. De huidige praktijk bij de toelatingszittingen wijst reeds uit dat rechters een duidelijke behoefte hebben aan indicaties dat die andersoortige problemen liefst enige tijd onder controle zijn en dat aldus een redelijk stabiele leefsituatie is ontstaan die de kans op een succesvolle schuldsanering verhoogt. Als er geen enkele indicatie is dat een schuldsanering gezien het niet milde regime kansrijk is bij de betreffende schuldenaar, dan zal de toelating geweigerd worden. Dat kunnen inderdaad personen zijn met ernstige psychosociale problemen of verslavingsproblemen. Deze personen zullen daarom eerst hulp kunnen vragen bij de daartoe bestaande deskundige gemeentelijke hulporganisaties. Niemand wordt bij voorbaat voor de rest van zijn leven uitgesloten van toelating tot de schuldsaneringsregeling. Zie verder het antwoord op vraag 9.

69. De aan het woord zijnde leden vragen of hier sprake kan zijn van discriminatie.

Er is geen sprake van discriminatie. De schuldsaneringsregeling is een belangrijke uitzondering op de regel dat eenieder met zijn hele vermogen instaat voor zijn schulden. Het verkrijgen van een schone lei is daarom niet iets waarop eenieder op ieder gewenst moment aanspraak kan maken. Voor een dergelijke uitzondering mogen eisen gesteld worden aan degene die in aanmerking wenst te komen voor de schone lei. En een uitzondering is enkel gerechtvaardigd indien dat maatschappelijk gezien winst oplevert, in de vorm van een persoon die zonder schulden weer

volop kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en zich economisch kan ontplooiën zonder dat schuldeisers hem blijven achtervolgen. Wanneer echter al bij de beoordeling van het verzoek tot toelating tot de schuldsaneringsregeling duidelijk is dat deze persoon na schuldenvrij te zijn, opnieuw in zijn oude uitgavenpatroon zal vervallen, omdat de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen niet zijn opgelost, dan wegen de maatschappelijke baten niet op tegen de kosten. Dit rechtvaardigt een grondige selectie aan de poort van de Wsnp.

70. De leden van de PvdA-fractie hebben uit de evaluatie niet opgemaakt dat mensen met psychosociale problemen een knelpunt zijn in de Wsnp. Zij kunnen zich voorstellen dat deze schuldenaren extra hulp nodig hebben bij het op orde brengen van hun financiële boekhouding. Blijkbaar zijn advocaten/bewindvoerders lang niet altijd vaardig in het goed begeleiden van deze problematiek. De leden vragen of het dan niet de wereld op zijn kop is om deze schuldenaren van de schuldsaneringsregeling uit te sluiten. Zou er niet een breder instrumentarium worden ingezet van budgetbegeleiding, budgetbeheer, bewindvoering en mentorschap? De nu voorgestelde toegangsregeling is geschreven vanuit het idee dat de wettelijke schuldsaneringsregeling geen panacee is voor allerlei onderliggende psychische en sociale problemen, die oorzaak zijn van de individuele schuldenproblematiek. De schuldsaneringsregeling blijft eerst en vooral een juridische sanerings- en liquidatieprocedure. De rechter en bewindvoerder zijn ook niet toegerust om allerlei andere problemen dan de problematische schuld zelf op te lossen. Als men al een oplossing wil zoeken langs juridische weg, dan zal in sommige gevallen de weg van het meerderjarigenbewind meer voor de hand liggen. Dit beschermingsbewind van artikel 1:431 Burgerlijk Wetboek kan door de kantonrechter worden ingesteld indien de betrokkene tijdelijk of duurzaam niet in staat is ten volle zijn vermogensrechtelijke belangen zelf waar te nemen. Het verdient hoe dan ook de voorkeur dat eerst die onderliggende oorzaken worden aangepakt, alvorens de symptomen te bestrijden met een schuldsaneringsprocedure. Voor een uitgebreide behandeling van de vraag naar integratie van psychosociale en financiële begeleiding in de schuldsaneringsregeling, verwijs ik naar mijn antwoord op vraag 9.

71. De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet denkbaar zou zijn om de bewindvoerder dienstverleningspakketten te laten inkopen om een breder hulpverleningsinstrumentarium te kunnen bereiken. Bij inwerkingtreding van de Wsnp is ervan uitgegaan dat de wettelijke schuldsanering een aanvulling zou vormen op het concept van de integrale schuldhulpverlening. Dit concept houdt grofweg in dat naast de financieel-technische oplossing (schuldregeling of -sanering) ook wordt gewerkt aan de oorzaken van schulden. Concreet zou dat erop neerkomen dat na de aanmelding van een problematische schuldsituatie bij de gemeentelijke schuldhulpverlening diverse begeleidingstrajecten zouden kunnen starten, zoals schuldbemiddeling, budgetbegeleiding, psychosociale hulp, reïntegratie in de arbeidsmarkt. Voor deze begeleidingsvormen zou gebruik kunnen worden gemaakt van de reguliere voorzieningen via de gebruikelijke instanties (maatschappelijk werk, zorginstellingen, etc.). Pas als een minnelijke schuldregeling niet tot een akkoord leidt, zou een Wsnp-traject kunnen worden gestart. Voor de overige vormen van begeleiding zou dat geen verschil mogen uitmaken. Het ingaan van het wettelijke traject zou niet moeten betekenen dat andere hulptrajecten, waar relevant, worden beëindigd of niet worden gestart. Uiteindelijk zou deze benadering de kans op een duurzame schone lei substantieel vergroten. Het inkopen van dienstenpakketten kan daarin voorzien. Het is echter niet de bedoeling dat het de bewindvoerder is die dergelijke pakketten moet kunnen inkopen. Hij is primair verantwoordelijk voor het beheer van de boedel en niet voor gedragsverandering van de schuldenaar. Bovendien zou het van toepassing zijn van de Wsnp hierbij helemaal geen invloed moeten hebben. De gemeenten pakken schuldhulpverlening op vanuit

hun algemene zorgplicht voor hun burgers. De Wsnp staat daaraan niet in de weg, en zoals hierboven in het antwoord bij vraag 68 heb aangegeven, is het in het voordeel van de schuldenaar die een toelatingsverzoek doet, wanneer hij zijn psychosociale problemen onder controle heeft, al dan niet met begeleiding, zodat een stabiele leefsituatie is ontstaan, die de kans op een succesvolle afronding van de schuldsaneringsregeling vergroot.

72. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering overwogen heeft om de begeleiding van mensen met complexe problematiek uit te besteden aan meer deskundige organisaties.

De begeleiding van mensen met complexe problematiek valt onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Het kabinet laat het in principe dan ook over aan gemeenten hoe zij die hulpverlening organiseren. Maar signalen vanuit de praktijk dat juist voor de groepen met een complexe problematiek een effectieve aanpak nog niet altijd voorhanden is, zijn voor het kabinet aanleiding geweest de direct betrokken bestuurders op landelijk en lokaal niveau bij elkaar te brengen. Het gezamenlijke antwoord van het kabinet en de vier grote steden (G4) op de centrale vraag hoe te komen tot een meer effectieve aanpak van de problemen van de doelgroepen van maatschappelijke opvang, is neergelegd in het Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang. Dit plan is op 7 februari 2006 (*Kamerstukken II 2005/06, 29 325, nr. 8*) naar de Tweede Kamer gezonden. In het plan zijn dertien instrumenten ontwikkeld, waaronder een verbeterde aanpak van schuldhulpverlening aan deze doelgroep door middel van het instrument «Modelaanpak schuldhulpverlening en schuldsanering». Belangrijk onderdeel van dit instrument is op maat gesneden begeleiding door hulpverleners met kennis van de doelgroep. Voor verdere informatie verwijs ik u naar dit plan van aanpak.

73. De leden van de PvdA-fractie vragen of het wettelijke traject gecombineerd kan worden met het leerproces van budgetbeheer en soms blijvende bewindvoering en begeleiding.

Voor de belanghebbende met een WWB-uitkering over wie de gemeente oordeelt dat hij niet zonder hulp in staat is tot een verantwoorde besteding van zijn bestaansmiddelen, kan de gemeente noodzakelijke betalingen in naam van belanghebbende verrichten of besluiten de uitkering in natura te verstekken. Daarnaast bestaat het instrument van beschermingsbewind, daar waar de oorzaak van het ontstaan van problematische schulden gelegen is in de persoon zelf. Voor andere gevallen kunnen andere vormen van zorg geboden worden. Gemeenten kunnen afhankelijk van de lokale omstandigheden en op lokaal niveau de noodzakelijke hulpverlening bieden. Deze instrumenten staan echter los van de Wsnp. Tijdens de Wsnp biedt artikel 310 een mogelijkheid om tot budgetbeheer van het vrij te laten bedrag over te gaan. In de praktijk tot dusverre is daarvan slechts terughoudend gebruik gemaakt. Het wordt door de beschikking van de rechter-commissaris een aanvullende taak van de bewindvoerder of van een specifiek deskundige budgetbeheer-instelling, die op een of andere wijze zal moeten worden gefinancierd. Uit de recente Wsnp-richtlijnen van Recofa volgt dat kritisch gekeken wordt naar de kosten en de betrouwbaarheid van de in te schakelen instelling.

74. De leden van de PvdA- en de VVD-fractie vragen of het niet effectiever zou zijn om het financiële traject en het begeleidings- en hulpverlenings-traject samen te brengen in de Wsnp. De leden van de PvdA-fractie vragen – nu in beginsel iedereen een kans moet worden geboden op schuldsanering – welke instrumenten nodig zijn om de doelgroep van «lastige mensen» wel tot de Wsnp toe te laten en een goede kans op een succesvolle afloop te geven.

Uitgangspunt is van het begin af aan geweest dat de integrale schuldhulpverlening plaats zou vinden in het minnelijk traject, dat daarop ook het beste is toegerust. Het heeft niet mijn voorkeur om psychosociale

begeleiding formeel te integreren in, dat wil zeggen een formeel onderdeel te maken van, een wettelijk procedure. Dat is ook niet nodig. Het feit dat een schuldenaar wordt toegelaten tot de schuldsaneringsregeling betekent allerm minst dat er aanleiding hoeft te zijn om die integrale schuldhulp – bijvoorbeeld de psychosociale begeleiding – stop te zetten. Integendeel, juist de omstandigheid dat iemand die andersoortige begeleiding krijgt van een specifiek deskundige instantie (en ook in de nabije toekomst zal blijven krijgen) zal voor een rechter aanleiding zijn om de schuldenaar toe te laten omdat de rechter dan ervan kan uitgaan dat tijdens de schuldsanering de leefsituatie van de schuldenaar stabiel zal blijven. Omgekeerd zal het wegvallen van integrale schuldhulp zodra de schuldsaneringsprocedure een aanvang neemt, niet bevorderlijk zijn voor toelating van schuldenaren met onderliggende psychosociale problematiek. Zie hierover ook het antwoord op vraag 71.

75. De leden van de VVD-fractie verwoorden geluiden uit de advocatuur dat schuldeisers van het schuldsaneringsverzoek in kennis zouden moeten worden gesteld teneinde hun visie daarop te kunnen geven. Deze leden stellen dat dit voor veel werk binnen de advocatuur zorgt. Zij vragen de regering aan te geven hoe de belasting voor de advocatuur eruit ziet en welke knelpunten nog naar voren komen en hoe deze verholpen kunnen worden.

In het wetsvoorstel is de door de leden van de VVD-fractie weergegeven kennisgeving niet opgenomen. De kennisgeving was wel eerder opgenomen als wetgevingsvoornemen in de brief van 27 februari 2002 (*Kamerstukken II 2001/02, 28 258, nr. 1*). Er is van afgezien deze regeling op te nemen, allereerst om de praktische reden dat er geen geschikte functionaris is die deze kennisgeving zou kunnen verspreiden: er is op het moment waarop het verzoekschrift wordt ingediend nog geen bewindvoerder en in het minnelijk traject is er ook niemand die verplicht kan worden om deze kennisgeving te verrichten. Ten tweede ben ik geen voorstander van een dergelijke verzwaaring van de procedure. Het wetsvoorstel beoogt juist de schuldsaneringsregeling zoveel mogelijk te vereenvoudigen en de werkbelasting te verminderen voor alle betrokkenen. Uitgangspunt is immers dat er een poging tot een minnelijke regeling aan het verzoekschrift vooraf is gegaan. In dat voortraject worden alle bekende schuldeisers betrokken. Daarin zal dan een akkoord zijn aangeboden en inzicht zijn ontstaan in de achtergrond van de schulden. De modelverklaring van artikel 285 biedt volop mogelijkheden om de rechtbank uitvoerig te informeren over de situatie, waarna het de rechtbank vrijstaat om schuldeisers ter gelegenheid van het verzoek te horen of om stukken die door een schuldeiser aan de rechtbank zijn gestuurd reeds in dit stadium in het geding te betrekken (aldus HR 25 februari 2000, NJ 2000, 310). Dit is derhalve een keuze voor de rechter: een hoorplicht zou eerder bewerkstelligen dat het minnelijk traject aan kracht inboet dan dat een versterkend effect optreedt: schuldeisers zullen dan geneigd zijn hun kruit droog te houden tot het moment van horen op het schuldsaneringsverzoek. Bovendien zijn er ook na toepassing van de schuldsaneringsregeling voldoende gelegenheden voor schuldeisers om hun visie kenbaar te maken.

Met betrekking tot de vraag over de werkbelasting van de advocatuur valt niet in te zien welke – ongewenste – gevolgen voor de werklust zouden kunnen optreden. Aangezien advocaten bij de behandeling van het verzoekschrift tot toepassing van de schuldsaneringsregeling niet worden betrokken, kan ook geen sprake zijn van een toename van werk.

76. Volgens de leden van de SP-fractie leidt het voorstel van de regering om een strengere selectie aan de poort te maken ertoe, dat minder mensen toegang krijgen tot de wettelijke regeling, terwijl die er wel bij gebaat zouden zijn. De criteria daarvoor zijn onduidelijk, aldus deze leden.

De leden van de SP-fractie stellen voor om, in plaats daarvan, voldoende begeleiding te geven aan mensen die in de minnelijke regeling zitten en om de kwaliteit van de uitvoering sterk te verbeteren. Deze leden vragen of de regering ervoor zorgen kan dat de maatregelen de zwakkeren in de samenleving ontzien om grotere maatschappelijke problemen te voorkomen.

Voor een uitgebreide behandeling van de vraag naar een integrale aanpak van de schuldenproblematiek, verwijs ik naar mijn antwoord op vraag 9.

77. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering aan de hand van cijfers kan aantonen dat gemeenten ondanks de bezuinigingen op de bijzondere bijstand over voldoende middelen beschikken om te kunnen investeren in schuldhulpverlening.

De gemeenten beschikken over voldoende mogelijkheden om op adequate wijze invulling te blijven geven aan de gemeentelijke (integrale) schuldhulpverlening. In het antwoord op vraag 120 wordt een en ander nader toegelicht, ik moge daarnaar verwijzen.

78. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke consequenties de regering verbindt aan de constatering van de subcommissie Schone Lei II, dat de vrijblijvendheid voor gemeenten hoe zij hun schuldhulp inrichten een belemmering vormt voor een goed functionerend traject.

De inrichting van de schuldhulpverlening valt onder de gemeentelijke autonomie. Gemeenten leveren maatwerkoplossingen van lokale vraagstukken over schuldhulpverlening en hechten aan deze situatie. Ik verwijs de leden van de aan het woord zijnde fractie ook graag naar het antwoord op vraag 104 hieronder, waarin nader wordt ingegaan op de (on)mogelijkheid om het minnelijke traject met meer wettelijke waarborgen te omgeven.

79. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering kan garanderen dat de genoemde maatregelen ertoe zullen leiden dat het minnelijke traject aanzienlijk wordt versterkt en dat in een aanzienlijk groter aantal gevallen een minnelijke regeling zal zijn te treffen.

Het valt te verwachten dat wanneer het voor schuldeisers duidelijker zal worden dat de kans op toelating tot de schuldsaneringsregeling kleiner is geworden door de strengere toelatingseisen en zij zelf bovendien gedwongen kunnen worden tot medewerking aan een minnelijke schuldregeling, hiervan een positieve invloed zal uitgaan op de slagingskansen in het minnelijk traject. Het minnelijk traject zal daarmee minder vrijblijvend worden en schuldhulpverleners zullen naar verwachting beter gemotiveerde cliënten krijgen. Daarnaast is in de nota *Het Rijk rond schulden* aangegeven welke andere niet-wettelijke maatregelen zijn genomen om het minnelijk traject te versterken. Zo wordt er gewerkt aan verbetering van de kwaliteit van de integrale schuldhulpverlening, waardoor ook hopelijk de schuldeisers meer vertrouwen in dat traject krijgen. Deze maatregelen zullen bij elkaar opgeteld bijdragen aan versterking van het minnelijk traject.

80. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering op de hoogte is van de praktijk dat de hand wordt gelicht met gelijkberechtiging van de schuldeisers in de «voorfase», voorafgaand aan de schuldregeling. Schuldeisers, zoals woningbouwverenigingen, openbaar-nutsbedrijven en het Centraal Justitieel Incasso Bureau zouden voorrang krijgen. Deze leden vragen als dat zo is, wat daartegen wordt gedaan. De huidige Gedragscode schuldregeling van de NVVK geeft de kaders aan waarin een minnelijke schuldregeling plaats moet vinden. Deze gedragscode is van toepassing op alle leden van de NVVK. Het schuldregelings-traject bestaat uit twee fasen. Fase 1 is de periode waarin alle zaken op orde worden gebracht om zo de daadwerkelijke schuldregeling voor te bereiden. Deze fase komt overeen met de door de ChristenUnie genoemde «voorfase». Fase 2 is het werkelijke schuldregelings-traject. Op

basis van de gedragscode van de NVVK dient de gelijkberechtiging plaats te vinden tijdens het schuldregelingstraject. Vanwege de wens onder schuldeisers dat hier ook in fase 1 streng de hand aan moet worden gehouden, is de NVVK op dit moment bezig een interne gedragslijn op te stellen waarin nogmaals aangegeven wordt hoe in beide fasen met alle schuldeisers moet worden omgegaan. Daarnaast kent de Gedragscode schuldregeling ook een klachtenprocedure over de uitvoering van de schuldregeling. Niet voorkomen kan echter worden dat de schuldenaar zelf of een derde namens de schuldenaar en buiten de schuldregelende instelling om, een vordering van bepaalde schuldeisers zou kunnen voldoen.

81. De leden van de ChristenUnie vragen wat de regering vindt van de suggestie om schulden bij het CJIB te laten herleven na afsluiting van zowel een minnelijke als een wettelijke regeling.

Het minnelijke traject wordt niet beheerst door wetgeving en kent dus ook geen bepaling als artikel 358, zodat het niet mogelijk is om schulden na afloop van dat traject te doen herleven. In het minnelijk traject wordt soms een schikking getroffen en er zijn geen redenen om in die contractuele afspraak in te grijpen. Voor zover er geen schikking wordt getroffen en schuldenaren met schulden uit een strafrechtelijke veroordeling die ouder is dan vijf jaar worden toegelaten tot de wettelijke regeling, vallen zij na afloop niet onder de schone lei voor zover het gaat om schulden zoals omschreven in het voorgestelde vierde lid van artikel 358. Ze vallen dus niet onder de schone lei. Voor zover de aan het woord zijnde leden willen bepleiten dat de strafrechtelijke boetes de regeling voor studieschulden zouden dienen te volgen, zou ik willen adviseren dit punt te laten rusten om af te wachten wat het advies van de Commissie insolventierecht hieromtrent brengt.

82. De aan het woord zijnde leden informeren naar het actuele slagingspercentage in het minnelijke traject. Is daarin een stijgende tendens te zien de afgelopen jaren? Welke verwachtingen heeft de regering t.a.v. het slagingspercentage in het minnelijke traject na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel?

Uit de cijfers van de NVVK (Rapport Schuldregelingen 1999–2003 en de Kerncijfers 2004 uit het Jaarverslag 2004) komt naar voren dat het aantal verzoeken om een schuldregeling is toegenomen en dat het aantal geslaagde schuldregelingen afneemt sinds de invoering van de Wsnp van 37,3 % in 1998 naar 9 à 12% in 2004. Graag verwijs ik ook naar de onlangs aan uw Kamer toegezonden nota *Het Rijk rond schulden*, waarin hierop is ingegaan.

Te verwachten valt dat met de komst van het dwangakkoord schuldeisers niet bij voorbaat en op onredelijke gronden hun medewerking aan het minnelijke traject zullen onthouden. Door deze wetswijziging en door de overige genomen maatregelen ter versterking van het minnelijk traject verwacht ik dat de slagingskans voor het minnelijk traject zal toenemen.

83. De leden van de ChristenUnie vragen of inzicht kan worden gegeven in de slagingspercentages in het wettelijke traject.

Bij de beantwoording van deze vraag wordt ervan uitgegaan dat een geslaagde schuldsanering inhoudt dat de schuldenaar via een gerechtelijk akkoord of na toekenning van de schone lei schuldenvrij is geworden. Volgens de recent aan de Kamer aangeboden Monitor Wsnp (p. 34) is van alle zaken die in 2001 of eerder zijn gestart 71% geëindigd in een schone lei en 5% met de homologatie van een akkoord. Ik acht dit een belangrijk gegeven, dat over de jaren zal moeten worden gevolgd voor een meer definitief oordeel over de werking van de Wsnp. Want uiteindelijk zal ook de duurzaamheid van de schone lei moeten worden meegewogen bij het effect van de wet. Hierover zullen in het kader van de periodieke Monitor Wsnp gegevens worden verzameld.

84. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of altijd onomstotelijk kan worden aangetoond dat er sprake is van onwil bij schuldeisers om

mee te werken aan een minnelijke regeling. Zij vragen of onwil in bepaalde situaties niet is gegrond op goede redenen, zoals het ontbreken van voldoende waarborgen en controle-instrumenten in het minnelijk traject.

Het wetsvoorstel bevat een criterium op grond waarvan de rechter oordeelt over de gedwongen medewerking. Het gaat daarbij niet om het vaststellen van de onwil maar om de vraag of de schuldeiser in redelijkheid niet tot weigering van instemming met de schuldregeling had 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 is geschaad. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (p.18) wordt een aantal omstandigheden opgesomd die bij deze belangenafweging een rol kunnen spelen. Heeft de schuldeiser mede met het oog op die omstandigheden gerechtvaardigde redenen om medewerking aan de schuldregeling te weigeren, dan kan de rechter die redenen honoreren en de vordering tot medewerking afwijzen (zie Hoge Raad 12 augustus 2005, RvdW 2005, 92). De rechter krijgt in het kader van een verzoek om gedwongen schuldregeling een volledig aanvraagdossier voorgelegd, hetgeen de beoordeling op basis van de concrete omstandigheden van het geval zal vereenvoudigen. In het dossier zal aannemelijk gemaakt moeten worden dat aan het in artikel 287a, vijfde lid, geformuleerde criterium is voldaan en zal aandacht besteed dienen te worden aan de omstandigheden. Hier zij ook verwezen naar het antwoord op de soortgelijke vraag 88 van de aan het woord zijnde leden hieronder.

85. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de gedwongen schuldregeling zich verhoudt tot de bestaande mogelijkheden om een weigerende crediteur tot medewerking te bewegen.

De mogelijkheid om een weigerende schuldenaar in kort geding te dwingen tot medewerking aan een onderhands akkoord blijft bestaan. Er moet dan wel sprake zijn van misbruik van bevoegdheid op basis van artikel 3:13 BW (zie ook het in de vorige vraag aangehaalde arrest). Nu wordt voorgesteld een gedwongen schuldregeling separaat in de Faillissementswet op te nemen, gaat daarvan een zekere aanbeveling uit deze toe te passen. Ook is de opsomming in de memorie van toelichting van omstandigheden waaronder de gedwongen schuldregeling met zoveel mogelijk waarborgen is omkleed en het belang van de schuldeiser in verhouding tot alle overige belangen slechts een gering gewicht in de schaal legt, bedoeld om te bereiken dat de gedwongen schuldregeling vaker toegepast kan worden dan nu het geval is.

Het ligt in de rede dat de schuldenaar, die geconfronteerd wordt met een schuldeiser die zijn medewerking weigert, gebruik zal maken van de nieuwe mogelijkheid tot gedwongen medewerking aan een minnelijke schuldregeling indien hij van mening is dat schuldenaar daartoe gedwongen kan worden, gezien de omstandigheden van het geval. Dit verzoek wordt niet meer ingediend bij de algemene voorzieningenrechter, maar bij de gespecialiseerde insolventierechter die ook de Wsnp-verzoeken behandelt. Hij is vertrouwd met de betalings- en schuldenproblematiek. Hij krijgt ook in tegenstelling tot de voorzieningenrechter – een volledige schuldsaneringsverzoekschrift voorgelegd, zodat hij beter geïnformeerd zal zijn dan de voorzieningenrechter nu is. Wordt een dergelijk verzoek toegewezen, dan komt het niet tot de behandeling van de aanvraag van de wettelijke schuldsanering.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot aanbidding van een akkoord tijdens de schuldsaneringsregeling (artikel 329). De mogelijkheden daartoe zijn in het onderhavige wetsvoorstel verruimd. Een succesvol akkoord betekent het einde van de schuldsaneringsregeling. Wanneer een akkoord volgens de vereiste meerderheid van stemmen van artikel 332 is aanvaard, betekent dat dat ook de overige schuldeisers aan dit akkoord gebonden zijn en is er in die zin sprake van een dwangakkoord.

86. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in welke mate bij de gedwongen schuldregeling rekening wordt gehouden met belangen van schuldeisers als er sprake is van schuldenaren die niet te goeder trouw zijn.

Bij de beantwoording van de vraag of de schuldeiser na de belangenafweging van artikel 287a, vijfde lid, in redelijkheid tot weigering van instemming met de minnelijke schuldregeling had kunnen komen, kan de goede trouw van de schuldenaar een rol spelen. De rechter kan dan tot het oordeel komen dat het verzoek om gedwongen schuldregeling moet worden afgewezen. Ook het verzoek tot toelating tot de wettelijke schuldregeling wordt in dat geval afgewezen op grond van artikel 288, eerste lid, sub b.

87. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering of het drempelverhogend effect van de gewijzigde vergoedingenstructuur voor de bewindvoerder nader kan worden geconcretiseerd. Zij vragen of bekend is in welke mate een hogere vergoeding voor bewindvoerders schuldeisers ervan zal weerhouden het wettelijke traject in te gaan. Het genoemde drempelverhogend effect ligt besloten in het feit dat per 1 januari 2004 het maandelijks (minimum)salaris voor de bewindvoerder – te betalen uit de boedel – is verhoogd met ten minste € 10,-. Hierdoor zal er minder boedelactief resteren voor de schuldeisers en wordt het wettelijke traject (nog) minder aantrekkelijk voor de schuldeisers dan een regeling in het minnelijke traject. In het minnelijk traject wordt de boedel immers niet belast met het salaris van een bewindvoerder of met de kosten van wettelijke publikaties.

In welke mate dit strategische effect bij schuldeisers optreedt, is niet bekend. Schuldeisers zien de Wsnp niet altijd als een afschrikwekkend alternatief voor het minnelijke traject. Ze zijn soms ook «uitonderhandeld» met hun schuldenaar, willen daar geen tijd of kosten meer aan besteden, hebben sowieso weinig opbrengst te verwachten bij de uitstaande vordering en zien de schuldsanering als een drie jaar durende sanctie op het betalingsgedrag van de schuldenaar, waarbij de incasso min of meer is uitbesteed aan de bewindvoerder, onder toezicht van een rechter-commissaris. Doel van de verhoging van het wettelijke bewindvoederssalaris per 2004 was overigens niet primair om de werking van de stok achter de deur jegens schuldeisers te versterken, maar om de kostendekkendheid van de bewindvoering te verbeteren. Neveneffect kan zijn dat voor een schuldeiser de Wsnp onaantrekkelijker wordt, al is bekend dat de financiële afweging slechts beperkt meespeelt bij de beslissing van schuldeisers om een minnelijk akkoord af te wijzen. Bovendien zijn de kosten van de minnelijke regeling voor schuldeisers ook toegenomen, bijvoorbeeld doordat NVVK-leden standaard een maandelijks bedrag inhouden voor schuldregeling en inkomensbeheer (afdragen afloscapaciteit aan boedel). In mijn brief van 13 september jl. (*Kamerstukken II 2004/05, 27 244, nr. 24*) heb ik overigens een verdere (voorwaardelijke) verhoging van het bewindvoederssalaris aangekondigd, met als doel om bewindvoerders te prikkelen aan bepaalde nader vorm te geven kwaliteitscriteria te voldoen.

88. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering op goede gronden van mening is dat crediteuren zonder goede redenen een voorgestelde minnelijke regeling afwijzen, en of de rechter altijd goed ingelicht is over de reden waarom crediteuren hun medewerking weigeren.

Schuldeisers kunnen vanuit hun gezichtspunt bekeken goede redenen hebben om hun medewerking aan een minnelijke regeling te weigeren. Het aangeboden betalingspercentage kan bijvoorbeeld in hun ogen te gering zijn, vooral in combinatie met onvoldoende informatie waaruit blijkt dat hetgeen aangeboden wordt ook werkelijk het maximaal haalbare is. Verder kan het ontbreken van onafhankelijke en deskundige begeleiding in het minnelijk traject een reden zijn om niet op een voorstel van de



schuldenaar zelf in te gaan, bijvoorbeeld omdat het voorstel slecht onderbouwd is, of omdat het inkomen van de partner buiten beschouwing wordt gelaten of omdat het voorstel uitgaat van een ongebruikelijk lange termijn van afbetaling met zeer geringe aflossingsbedragen. Ervaringen uit het recente verleden met de betalingsmoraliteit van de schuldenaar kunnen de schuldeiser ook extra wantrouwig maken, bijvoorbeeld als herhaaldelijk betalingsbeloftes niet zijn nagekomen. Dit klemmt temeer indien ook bij het aangeboden minnelijke akkoord onvoldoende waarborgen voor een deugdelijke nakoming bestaan, zoals overwogen werd in HR 12 augustus 2005, RvdW 2005, 92 (zie ook het antwoord op vraag 84, waarin op dit arrest wordt ingegaan). Soms heeft de schuldeiser er zelfs een geldelijk belang bij dat het tot een insolventieprocedure komt, omdat alleen dan op basis van de polis van een kredietverzekering een aanspraak op uitkering bestaat.

Uit het onderzoek van Huls en Schellekens (*Je ziet de gaten in hun handen*, Utrecht 2001, zie p. 44) bleek echter ook dat schuldeisers er soms op uit lijken te zijn de Wsnp te gebruiken om hun schuldenaren dwars te zitten, als straf voor de financiële schade die ze hebben veroorzaakt. Daarvoor is de Wsnp niet bedoeld. De bevoegdheid om te weigeren wordt in dat geval gebruikt door schuldeisers met geen ander doel dan de schuldenaar te schaden en voor een ander doel dan waarvoor zij is verleend (aldus twee van de voorwaarden voor misbruik van bevoegdheid van artikel 3:13 BW).

De rechter was tot voor kort niet altijd volledig ingelicht over de redenen waarom de schikkingspogingen in het minnelijk traject tevergeefs waren. De eind 2004 vernieuwde modelverklaring van artikel 285 beoogt in die informatiebehoefte te voorzien. Deze geactualiseerde modelverklaring is door de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch in samenspraak met Recofa, de VNG en de NVVK ontwikkeld. De nieuwe modelverklaring is begin 2005 onderdeel geworden van de digitale informatieketen en voorziet in meer achtergrondinformatie ten behoeve van de rechter en de bewindvoerder, juist over de voorgeschiedenis in het minnelijk traject, waaronder de aard van de schulden en de redenen waarom een minnelijke regeling niet tot stand is gekomen.

89. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering van mening is dat de huidige mogelijkheid om via kort geding of een minnelijk dwangakkoord weigerachtige schuldeisers tot de orde te roepen, onvoldoende is.

In de praktijk wordt weinig gebruik gemaakt van dit kort geding. Daarnaast menen schuldeisers soms dat de Wsnp een soort straf is voor een wanbetalende debiteur, dat er een keuze zou zijn tussen het minnelijke of het wettelijke traject, waarbij schuldeisers de voorkeur hebben voor het wettelijke traject, omdat dit met meer waarborgen omkleed zou zijn (zie ook het antwoord op de vorige vraag). Echter, daarvoor is de Wsnp niet bedoeld en daaraan wil dit wetsvoorstel een einde maken. Er lijkt dus meer gelegenheid te zijn dan waarvan nu gebruik wordt gemaakt om een schuldeiser te dwingen tot medewerking aan een minnelijke regeling. Daarom worden de mogelijkheden om met enige dwang een schikking te bereiken, wat nu alleen via het kort geding mogelijk is, vereenvoudigd door de gedwongen schuldregeling in de schuldsaneringsaanvraagprocedure te betrekken door dit in de Wsnp op te nemen. Bovendien biedt de voorgestelde verzoekschriftprocedure 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 altijd het geval is.

90. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de schuldeiser in de voorgestelde regeling nog wel voldoende in staat zal zijn om voor zijn belangen op te komen.

Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend. Op grond van artikel 287a wordt de schuldeiser, op wie het verzoek om gedwongen medewerking

betrekking heeft, opgeroepen om te worden gehoord. De schuldeiser kan zich dan verweren tegen dit verzoek. Hij zal aannemelijk moeten maken dat aan het voor toewijzing gestelde criterium niet wordt voldaan. Dit criterium voorziet in een afweging tussen het belang van de schuldeiser en dat van de schuldenaar en van de overige schuldeisers, zodat niet lichtvaardig toewijzing van het verzoek tot gedwongen medewerking zal plaatsvinden.

91. De leden van de SGP-fractie vragen of – nu de toelatingseisen in het minnelijke traject veel lager liggen dan die in het wettelijke traject – ontlasting van het Wsnp-traject niet onherroepelijk zal leiden tot een zwaarder beroep op het minnelijke traject.

Graag wil ik eerst benadrukken dat ook in het minnelijke traject toelatingseisen worden gesteld, en dat het beeld niet juist is dat die eisen uitsluitend door de Faillissementswet zouden worden gesteld en dat in de fase voorafgaand aan het wettelijk traject een volstreekte vrijblijvendheid zou heersen. Het wettelijke traject heeft een zekere mate van reflexwerking op het minnelijke traject. In de schuldregelingsovereenkomst die volgens het zogenaamde 120-dagenmodel van de NVVK wordt gesloten tussen de schuldenaar en de schuldregelende instantie, worden ook allerlei verplichtingen voor de schuldenaar vastgelegd. Met het sluiten van die overeenkomst neemt het verplichte financieel beheer een aanvang. Zowel in het wettelijk als in het minnelijk traject wordt eenzelfde vrij te laten bedrag gehanteerd en alle bedragen die daarboven liggen, worden gereserveerd ten behoeve van de aflossing van de schulden. Ook in het minnelijk traject zal de schuldenaar zich derhalve moeten inspannen om aan zijn schuldeisers een acceptabele regeling te kunnen aanbieden. Ook in het minnelijke traject geldt een informatieverplichting en ook daar is het van groot belang dat de schuldenaar actief en constructief meewerkt aan een oplossing van de schuldenproblematiek. De schuldenaar die geen schuldregelingsovereenkomst sluiten wil of zich niet houdt aan de daarin gemaakte afspraken, zal als onbemiddelbaar worden beschouwd en zijn schuldhelptraject zal – evenals in het wettelijk traject het geval is – worden beëindigd.

Het ontlasten van het Wsnp-traject heeft niet onherroepelijk een zwaarder beroep op het minnelijke traject tot gevolg. Dat komt niet alleen door de introductie van de gedwongen schuldregeling in artikel 287a, waarvan ten behoeve van de minnelijke schuldhelpverlening een goede precedentwerking zal kunnen uitgaan in de richting van onredelijk handelende crediteuren. Dit faciliteert het minnelijke traject. Ook relevant is het signaal dat, doordat de toegang tot de schuldsaneringsregeling minder vanzelfsprekend wordt, de schuldenaar zich in het minnelijke traject daadwerkelijk tot het uiterste moet inspannen om met zijn schuldeisers tot een minnelijke regeling te komen. Met andere woorden: de motivatie van schuldenaren om mee te werken aan een minnelijk traject zal toenemen in het besef dat niet altijd en zonder meer de rechter en de bewindvoerder klaarstaan om de zaak over te nemen. Tenslotte is van belang dat in het rapport «Het Rijk rond schulden» (*Kamerstukken II 2005–2006, 24 515, nr. 71*) door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een aantal maatregelen worden aangekondigd die moeten leiden tot een verbeterde toerusting van het minnelijke traject.

92. De leden van de SGP-fractie vragen of het ontbreken van gelijke toelatingseisen voor het minnelijke en wettelijke traject de keuze voor het minnelijk traject niet ondoorzichtig maakt.

In de vorige vraag heb ik al betoogd dat ook aan het minnelijke traject wel degelijk toelatingseisen worden gesteld, die in grote lijnen overeenkomen met die van het wettelijk traject. Maar voor zover er zeker ook nog verschillen zijn, geldt dat ik de zorgen van de aan het woord zijnde leden niet deel. Wie in een problematische schuldsituatie is geraakt en zich wendt tot de gemeentelijke schuldhelpverlening, komt in een maatwerk-

situatie terecht, waarin met een schuldhulpverlener wordt geprobeerd een oplossing te vinden voor de schulden en een regeling te treffen met de schuldeisers. Dit is een proces waarbij alle partijen op basis van vrijwilligheid betrokken zijn en afspraken maken. Pas wanneer dat faalt, kan – weliswaar op verzoek van de schuldenaar zelf – een wettelijke regeling opgelegd worden, die veel dwingender is en daarom omgeven dient te zijn met waarborgen, waaronder duidelijke toelatingseisen.

93. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de berichten kan bevestigen dat er in de «voorfase», voorafgaand aan de schuldregeling, geen sprake is van gelijkberechtiging van de schuldeisers. Zij vragen of bepaalde schuldeisers, zoals woningbouwverenigingen, openbaar-nutsbedrijven en het Centraal Justitieel Incasso Bureau, voorrang krijgen. Ik verwijs hier naar het antwoord op vraag 80, waar dezelfde kwestie aan de orde is gesteld.

## *2.2. Tweede hoofddoelstelling, noodzaak tot vereenvoudiging en flexibilisering van de regeling*

94. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de administratieve-lastenverzwaring via de artikelen 285 en 288 en de hoeveelheid werk die het invullen van de modelverklaring ex artikel 285 met zich meebrengt, stroken met de vereenvoudigingsgedachte van dit wetsvoorstel. Het sinds 1998 bestaande model voor de artikel 285-verklaring is in 2004 geactualiseerd. Daaraan is lang onderzoek bij gemeenten, afgeevende instanties en rechtbanken voorafgegaan om wensen en mogelijkheden te inventariseren. Naast uitvoerige inbreng van schuldhulpverleners is ook een oordeel over het eindresultaat van de VNG gevraagd. De VNG heeft een positief oordeel gevormd. Uitgangspunt van de nieuwe verklaring is dat er geen gegevens worden gevraagd die niet in de bestaande minnelijke trajecten vergaard kunnen worden. Knelpunt in de uitvoering is dat de afgifte van de verklaring niet altijd direct gekoppeld is aan de schuldhulpverlening, bijvoorbeeld als het college van B&W de afgifte niet heeft gemandateerd aan de schuldhulpinstelling. In dat geval moet de afgeevende ambtenaar eigen onderzoek doen, hetgeen uiteraard tijdrovend is. Daarnaast kent de minnelijke regeling geen uniforme uitvoering, zodat denkbaar is dat de eindresultaten niet altijd naadloos aansluiten bij de modelverklaring ex artikel 285.

De afgifte van de verklaring wordt ondersteund via het softwarepakket OpusR, dat gratis wordt verstrekt door de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch aan alle afgeevende instanties en waarvoor gratis technische ondersteuning beschikbaar is. De Raad heeft daarnaast de mogelijkheid geboden om deze modelverklaring te integreren in softwarepakketten van schuldhulpinstellingen voor het minnelijk traject.

De verklaring ex artikel 285 is de belangrijkste schakel tussen minnelijk en wettelijk traject. Het instrument is ontwikkeld op aandringen van de schuldhulpverlening (mede naar aanleiding van advies van de Commissie Schone Lei 1) en op basis van de veronderstelling dat in de meeste gevallen pas een verzoekschrift voor toelating tot de Wsnp wordt ingediend nadat het minnelijk traject zonder succes is doorlopen.

In het verlengde hiervan is het logisch dat het doorlopen van het minnelijk traject informatie over persoonlijke omstandigheden, schulden, hun oorzaken en de financiële situatie oplevert. In dat geval moet het weinig moeite kosten om die gegevens in de verklaring in te voeren, zeker als daarvoor een gestandaardiseerd model en ondersteunende software beschikbaar zijn gesteld.

Deze redenering gaat niet op indien het minnelijk traject niet of slechts ten dele is doorlopen. Als een gemeente slechts beperkte voorzieningen heeft getroffen of een schuldhulpverlener op basis van het schuldenpakket, de afloscapaciteit of anderszins oordeelt dat een akkoord weinig kans van slagen heeft, zal hij zich weinig moeite getroosten om het gehele minne-

lijke traject af te ronden. In dat geval kan het ook veel moeite kosten om de verklaring volledig in te vullen.

Het lijkt erop dat de situatie langzaam wordt omgedraaid. Bij inwerkingtreding van de Wsnp werd de wettelijke regeling algemeen gezien als een belangrijk en vernieuwend hulpmiddel bij het versterken van de minnelijke regeling en stelde het rijk daarvoor middelen beschikbaar.

Gemeenten werden in staat gesteld om met de steun van de Wsnp meer rendement uit hun investering in het minnelijk traject halen. Ruim zes jaar later wordt gesuggereerd dat de Wsnp juist kosten veroorzaakt voor het minnelijk traject, en dat terwijl tegelijkertijd de slagingspercentages in dat minnelijk traject fors zijn gedaald.

Overigens bestaat de verzwarende van de artikel 285-verklaring voor zover die een gevolg zou zijn van het wetsvoorstel, voornamelijk in het verschuiven van het moment waarop de informatie verschaft moet worden. De samenvoeging van het eerste lid – informatie die bij het verzoekschrift gevoegd moet worden – met het tweede lid – informatie die later ingediend mag worden – heeft nauwelijks een verzwarende tot gevolg. De meeste informatie die nu naar het eerste lid verschuift, wordt reeds in de artikel 285-modelverklaring gevraagd. Dit geldt voor de informatie over de goederen van de schuldenaar (het huidige artikel 285, tweede lid, onder c) en voor de minnelijke schuldregeling die is aangeboden (onder e). Daarnaast gaat het nog om informatie over redelijkerwijs voorzienbare wijzigingen omtrent de inkomsten van de schuldenaar en diens echtgenoot of geregistreerd partner (onder b en f), en over vorderingen waarvoor de schuldenaar zich als borg of medeschuldenaar heeft verbonden. Van deze wijzigingen of borgstellingen zal slechts in weinig gevallen sprake zijn. Het tweede lid onder a en g gaat over het saneringsplan en dat wordt geschrapt. In feite is er dus niet of nauwelijks sprake van een verzwarende van de artikel 285-verklaring. Ook onderdeel i van het eerste lid van artikel 285 (opgave van andere gegevens die van belang zijn om een zo getrouw mogelijk beeld van de financiële situatie te bieden) heeft slechts een iets breder toepassingsgebied. Nu geldt het overeenkomstige onderdeel g van het tweede lid van artikel 285 voor andere gegevens die van belang zijn voor het vaststellen van het saneringsplan. In het voorgestelde onderdeel i van het eerste lid gaat het om andere gegevens die van belang zijn om een zo getrouw mogelijk beeld te bieden van de vermogens- en inkomenspositie van de schuldenaar en van de mogelijkheden voor schuldsanering. Echter, de verwachting is dat dit in de praktijk niet tot meer informatie en dus ook niet tot een zwaardere belasting voor de gemeentelijke diensten zal leiden. De meeste informatie zal reeds door de artikel 285-modelverklaring zijn gedekt.

Wat betreft de extra werklast die de artikel 288-verklaring met zich zou brengen, zij hier verwezen naar hetgeen daarover is opgemerkt in het antwoord op vraag 166.

95. De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat de kosten voor deze uitgebreide en omvangrijke aanmelding voor rekening van de gemeentes zijn en uit welke middelen de gemeentes dit moeten opbrengen, daar de meeste gemeentes al bezuinigen op de schuldhulpverlening.

Zoals naar aanleiding van de laatste vraag hierboven uiteengezet is, is er niet of nauwelijks sprake van een verzwarende van de artikel 285-verklaring. Indien het minnelijk traject naar behoren is doorlopen, is de informatie voor handen. Bij het in het leven roepen van de schuldsaneringsregeling is uitgegaan van een gemiddelde van 12 000 zaken per jaar. Dat aantal wordt nu pas gehaald, zodat de kosten die gemeentes maken ten behoeve van de schuldsanering nog niet tot financiële problemen zou hoeven te leiden.

96. De leden van de CDA-fractie vragen aansluitend of de modelverklaring ex artikel 285 een grotere (lees- en beoordelings-) inspanning vergt van de

rechter, en of dat niet juist een lastenverzwaring is in plaats van een vereenvoudiging en een administratieve lastenreductie.

De nieuwe versie van de artikel 285-modelverklaring is door de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch ontwikkeld in nauwe samenspraak met schuldhulpverleners en de rechtbanken. Deze versie stelt rechtbanken juist in staat om zich een beter oordeel te vormen over de aard, omvang en oorzaak van de schulden en de slagingskans in het minnelijk traject, welke tot dusverre vaak ontbrekende informatie alsnog ter terechtzitting of tijdens de procedure moest worden achterhaald. Dit bespaart de bewindvoerder en de rechter juist tijd en aandacht. De rechtbanken kunnen zo een beter voorbereide beslissing nemen over het verzoekschrift. Uiteindelijk moet dat leiden tot bijvoorbeeld minder (tijdrovende) tussentijdse beëindigingen wegens later opduikende informatie die op een eerder moment beschikbaar had kunnen en moeten zijn.

97. De leden van de PvdA-fractie vragen welke bezwaren door de verschillende betrokkenen zijn opgeworpen tegen het schrappen van het saneringsplan.

Het schrappen van het saneringsplan is voorgesteld door de Commissie Schone Lei II en volgt de praktijk die bij sommige rechtbanken reeds bestond. Kritiek hierop is niet of nauwelijks geuit. De NOvA, de NVvR en de NVVK zijn zelfs uitgesproken voorstanders van deze schrapping. De NVVK wijst er wel op dat door het schrappen van het saneringsplan de rechter en bewindvoerder voor de informatievoorziening afhankelijker zijn van de inhoud van het verzoekschrift en de bijlagen daarbij. De VNG erkent dat de afschaffing een verlichting is voor het wettelijk traject. De afschaffing zou volgens de VNG alleen mogelijk zijn wanneer de eisen die gesteld worden aan de inhoud van het verzoekschrift ex artikel 285 worden verzwamd, maar zij merkt tevens op dat dit in de memorie van toelichting met zoveel woorden wordt erkend en dat ook in het onderzoeksverslag over de aanpassing van de modelverklaring ex artikel 285 van de Raad voor Rechtsbijstand voor deze verzwaring over een compensatie wordt gesproken. De NVvR lijkt het goed om met het wegvallen van het saneringsplan aan artikel 290 toe te voegen dat de rechter-commissaris de schuldenaar aanwijzingen kan geven en verplichtingen kan opleggen die voor een goede uitvoering van de schuldsaneringsregeling van belang zijn. Deze suggestie is niet overgenomen in het wetsvoorstel, omdat dit tevens een beroepsprocedure zou vergen, waarbij de schuldenaar tegen de aanwijzing in beroep zou kunnen gaan, en het is de vraag of de baten voor de schuldsaneringsprocedure dan nog tegen de lasten voor de rechterlijke macht zouden opwegen.

Ten slotte heeft Recofa uw Kamer op 29 april 2004 een brief gestuurd waarin ze naar aanleiding van het schrappen van het saneringsplan vraagt meer duidelijkheid te verschaffen over de sollicitatieplicht van schuldenaren. De vraag is volgens Recofa of die plicht nog bestaat, nu die niet meer in het saneringsplan opgenomen kan worden. Ik zou naar aanleiding daarvan willen opmerken dat zo door het schrappen van het saneringsplan twijfel zou ontstaan over de sollicitatieverplichting, deze verplichting in het wetsvoorstel voortvloeit uit artikel 288, eerste lid, onder c: in de schriftelijke verklaring moet de schuldenaar voldoende aannemelijk maken dat hij zich zal inspannen zoveel mogelijk baten voor de boedel te verwerven. Overigens heeft Recofa de sollicitatieplicht inmiddels zelf in detail opgenomen in haar Richtlijnen voor schuldsaneringen (par. 14). Ik ben het ook eens met de stelling van Recofa in genoemde brief, dat de aard en omvang van de sollicitatieplicht vergelijkbaar is met de sollicitatieplicht die de schuldenaar reeds heeft uit hoofde van een WW, WWB- of soortgelijke uitkering.

98. De leden van de PvdA-fractie vragen om een uitvoerige reactie op hun stelling dat aan schuldeisers, zoals kredietverstrekkers, sancties opgelegd zouden moeten kunnen worden indien zij hun maatschappelijke verantwoordelijkheid niet waarmaken. Zij vragen om een inventarisatie van

mogelijke drukmiddelen en sanctie maatregelen om gewenst maatschappelijk verantwoordelijk gedrag te bevorderen en af te dwingen. Ik begrijp de vraag aldus dat de leden van de PvdA-fractie hier het oog hebben op kredietverstrekkers die ongelimiteerd kredieten verstrekken aan personen die tot de risicogroep behoren en die misleidende informatie verstrekken over kredietmogelijkheden en -voorwaarden. Uitgangspunt van het kabinetsbeleid bij de schuldenproblematiek is dat degene die zich door het aangaan van overmatig krediet in een problematische schuldensituatie manoeuvreert, primair zelf daarvoor verantwoordelijk is. Dit laat onverlet dat kredietverstrekking met voldoende waarborgen omgeven dient te zijn. De nieuwe Wet financiële dienstverlening zal naar verwachting aan die behoefte voldoen en het door de leden van de PvdA-fractie gewenste maatschappelijk verantwoorde gedrag opleveren. De Autoriteit Financiële Markten ziet toe op de handhaving van deze wet. We zullen eerst de resultaten van deze nieuwe wetgeving afwachten. Het is niet nodig in de Wsnp of andere wetgeving daar nu nadere maatregelen voor te treffen.

99. De leden van de VVD-fractie vragen hoe goed de keuzemogelijkheid nu werkt tussen de gewone en de vereenvoudigde schuldsaneringsprocedure en hoe vaak er naar verwachting verkeerde keuzes zullen voorkomen.

De keuze voor de vereenvoudigde schuldsaneringsprocedure wordt door de rechtbank gemaakt, hetzij op voordracht van de rechter-commissaris, hetzij op verzoek van de bewindvoerder, hetzij op verzoek van de schuldenaar zelf. In de praktijk wordt veelvuldig gebruik gemaakt van deze – destijds bij novelle geïntroduceerde – vereenvoudiging, omdat in de daarvoor in aanmerking komende dossiers het vervallen van de verificatievergadering voor rechter en bewindvoerder veel tijd bespaart. In 1924 zaken is tot dusverre een schone lei verleend aan schuldenaren met een doorlooptijd korter dan achttien maanden. Dit vertegenwoordigt slechts een gedeelte van het totale aantal vereenvoudigde schuldsaneringen, omdat het volgen van de procedure zonder verificatie niet hoeft te betekenen dat de duur van de schuldsanering ook wordt bekort. Rechtbanken zijn terughoudend omgesprongen met de mogelijkheid om de schuldsaneringstermijn substantieel te bekorten ten opzichte van de hoofdregel van drie jaar. Het leek gezien de behoefte in de praktijk goed om tegen de achtergrond van een van de hoofdthema's van dit wetsvoorstel – vereenvoudiging van de wet – het toepassingsbereik van de procedure zonder verificatie te verruimen. Thans bestaat op grond van de letter van de wet de noodzaak om ook indien er na aftrek van de boedelkosten (bewindvoerderssalaris en advertentiekosten) een relatief gering bedrag in de boedel resteert, toch een verificatievergadering te houden, terwijl men zich dan kan afvragen of die uitgebreide procedure gerechtvaardigd is. Daarom is gekozen voor een iets soepeler criterium, dat meer ruimte biedt voor een informele uitdeling op basis van een uitdelingslijst. De per 1 oktober 2005 in werking getreden Richtlijnen in schuldsaneringen van Recofa hebben in paragraaf 22 en 23 en 24 reeds een rechterlijk verificatiebeleid uitgestippeld dat vereenvoudiging beoogt en dat vooruitloopt op het hierboven geschetste systeem. In de memorie van toelichting heb ik als voorbeeld gegeven van een situatie waarin een vereenvoudigde afwikkeling aangewezen zou zijn, een uitdelingspercentage dat onder de 2% van de vorderingen ligt. Recofa gaat in haar richtlijnen uit van een concreet bedrag van € 500,- dan resteert voor verdeling. Dit is vanzelfsprekend ook een bruikbare ondergrens.

Schuldeisers kunnen in het geldende systeem uiteraard bezwaar maken tegen een informele uitdeling. Ten aanzien van de vraag of er verkeerde keuzes voor het ene of het andere schuldsaneringsregime zullen voorkomen, zij benadrukt dat een eenmaal ingezette procedure zonder verificatie geen onomkeerbare keuze is: op grond van artikel 354 lid 4 kan de

rechtbank in een later stadium alsnog een verificatievergadering gelasten. Daarnaast bestaat in artikel 357 de regeling van de nagekomen baten. Beide regelingen zijn overigens geen voorbeelden van de gevolgen van een verkeerde keuze van de rechtbank, maar voorbeelden van een juiste keuze die door op grond van later opkomende feiten en omstandigheden moet worden gecorrigeerd.

100. De leden van de SGP-fractie hebben zich afgevraagd of de informatievoorziening aan schuldeisers niet gebrekkig is, nu terinzagelegging van het dossier bij de griffie geen soelaas biedt aan schuldeisers op grote afstand van de rechtbank. Zij suggereren daarbij om insolventie-dossiers te ontsluiten via het internet.

Met de leden van deze fractie ben ik het eens dat de in de Faillissementswet voorziene informatievoorziening aan crediteuren meer in overeenstemming kan worden gebracht met de huidige communicatietechnologie. In dat verband acht ik de recente ontsluiting van insolventiegegevens in het Centraal Insolventieregister (CIR) op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) en in het Landelijk Register Schuldsaneringen op [www.wsnprvr.org](http://www.wsnprvr.org) (en ook via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)) reeds een grote verbetering van de informatievoorziening. Uit informatie van de Raad voor de Rechtspraak, die het CIR beheert, is mij gebleken dat men doende is om te onderzoeken of bij de categorie rechtspersonen in het CIR niet ook de onderliggende stukken in dit register kunnen worden opgenomen, zoals de vonnissen waarin de insolventie is uitgesproken en beëindigd, de openbare boedelverslagen, het proces-verbaal van verificatievergadering en het akkoord. Bij schuldsaneringen van natuurlijke personen ligt dit in zoverre anders, dat de privacy van betrokkenen vereist dat genoemde documenten selectiever, namelijk in beginsel alleen aan belanghebbenden zelf, worden verspreid. Deze ontwikkelingen vergen een verandering in werkproces, organisatie en automatisering van de rechtspraak, waarmee geruime tijd gemoeid is. Met name de verworvenheden van elektronische informatie-uitwisseling via internet zijn zodanig ingrijpend dat deze uitwisseling de gehele structuur van beheer en toezicht in insolventies kan beïnvloeden. Meer landelijke uniformiteit in bijvoorbeeld de verslaglegging is een eerste stap op weg naar een verbeterde toegankelijkheid van informatie, welke stap onlangs is gezet via de modellen die ontwikkeld zijn als onderdeel van de Wsnp-richtlijnen van Recofa.

101. De leden van de SGP-fractie vragen waarom het na de verificatievergadering vaak lang duurt voordat de baten aan de schuldeisers worden uitgekeerd.

Dit valt te verklaren uit het systeem van de wet. Er is geen bepaling die stelt dat kort na de verificatievergadering de uitdeling moet plaatsvinden. In het stelsel van de wet vindt de verificatievergadering juist plaats in de eerste helft van de schuldsanering en vindt de uitdeling pas plaats nadat de (meestal drie jaar durende) schuldsanering geheel beëindigd is. Ook in faillissementen worden zelden tussentijdse uitbetalingen gedaan, maar pas als de procedure kan worden afgesloten. In schuldsaneringen waar vaak nog minder uit te delen valt, klemt die noodzaak nog minder.

### **3. Advisering**

102. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de NVVK niet is betrokken bij de beraadslagingen van de commissie Schone Lei II. Deze adviescommissie had tot taak de Minister van Justitie vanuit een wetgevingstechnische optiek te adviseren over wijzigingen van de Faillissementswet. De samenstelling van deze commissie is dan ook sterk juridisch van aard. De belangenorganisaties zijn via de consultatieronde bij de voorbereiding van het wetsvoorstel betrokken. Zo is ook de NVVK als belangrijke uitvoeringspartner – in met name het minnelijk schuldhulp-

traject, maar ook als leverancier van bewindvoerders in het gerechtelijke traject – geraadpleegd in de consultatieronde.

103. De leden van de PvdA-fractie vragen om het commentaar van de NVVK uit de brief van 15 februari 2005 en dat van de NVB uit de brief van 22 februari 2005 per onderdeel van een reactie van de kant van de regering te voorzien.

Vooraleerst ben ik verheugd dat de NVVK de noodzaak tot vereenvoudiging en flexibilisering van de schuldsaneringsregeling onderschrijft en het eens is met het schrappen van het saneringsplan en de voorlopige toepassing. Ook ben ik verheugd dat de NVB/VFN de noodzaak van verhoging van de toelatingsdrempel onderschrijft.

De NVVK vraagt waarom bij het wetsvoorstel de belangen van de schuldenaar en zijn schuldeisers, bijvoorbeeld heldere voorwaarden bij de toelating tot de regeling en mogelijk een hogere uitkering voor de schuldeisers, niet zijn meegenomen.

Die belangen zijn echter wel degelijk meegenomen. Doordat het huidige facultatieve karakter van de voorwaarden bij de toelating in het wetsvoorstel is omgezet in imperatieve, zal duidelijker zijn wanneer en waarom iemand niet zal worden toegelaten tot de regeling. Ook de goede trouw is verder geëxpliciteerd. Een hogere uitkering voor de schuldeisers is lastig te realiseren, zonder de kosten van de schuldsaneringsregeling helemaal op de maatschappij af te wentelen. In de Wsnp is getracht een evenwicht te vinden tussen enerzijds het stok-achter-de-deur-effect en anderzijds zo groot mogelijke inspanningen van de schuldenaar om baten voor de boedel en dus voor de crediteuren te verwerven.

Naar aanleiding van de opmerking van de NVVK over de schuldsaneringsregeling als recht dan wel als gunst, is de memorie van toelichting aangepast. Hoewel ik niet de mening van de NVVK deel dat schuldsanering een recht is, ben ik het wel met de NVVK eens dat de overheid de maatschappelijke plicht heeft om personen die zich in een problematische schuldsituatie bevinden, onder omstandigheden de helpende hand te reiken. Overigens zetten de NVB/VFN zich nadrukkelijk af tegen het idee dat schuldregelingen een recht zouden zijn.

De NVVK meent in de memorie van toelichting te lezen dat de toegang tot de schuldsaneringsregeling moet worden geweigerd indien de achterliggende problemen niet zijn opgelost en acht dit een onjuiste benaderingswijze. Dit is echter niet wat de memorie van toelichting duidelijk probeert te maken. Het gaat erom dat de wettelijke schuldsaneringsregeling op zich geen oplossing biedt als de financiële problemen samen gaan met – zo niet veroorzaakt worden door – psychosociale problemen. Het moet duidelijk zijn dat de schuldenaar «er klaar voor is» en dat de financiële problemen via de schuldsaneringsregeling pas worden aangepakt indien er ook voor de andere problemen zicht is op een oplossing. Die trajecten kunnen deels gelijktijdig uitgevoerd worden. Het is aan de gemeenten om een integraal pakket aan te bieden voor de psychosociale kant van de problemen. De rechter dient dan te beoordelen of de schuldenaar daar serieus mee van start is gegaan, zodat ook de schuldsanering een goede kans van slagen heeft om de financiële kant van de problemen op te lossen.

De NVB/VFN steunen de voorgenomen verandering van facultatieve in imperatieve afwijzingsgronden, omdat dit de helderheid en rechtszekerheid bevordert. Volgens de NVVK echter zal de accentverschuiving van facultatieve naar imperatieve weigeringsgronden leiden tot verstarring van het toelatingsbeleid, waardoor mogelijk schuldenaren buiten de Wsnp worden gehouden die wel toegelaten hadden moeten worden. De NVVK ziet liever handhaving van het huidige artikel 288.

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 een zo kort mogelijke termijn, zodat een algehele herziening van het minnelijke en het wettelijke traject 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 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 aan het einde van de rit – als zij al niet voortijdig moeten afhaken – 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.

De NVVK meent dat de verzwaring van de eisen die aan het verzoekschrift worden gesteld, leiden tot een verzwaring van de werkzaamheden in het minnelijk traject, waarvoor geen compensatie plaatsvindt. De NVVK stelt voor de kosten voor het opstellen van de gemeentelijke verklaring ten laste van de boedel te laten komen. De NVB/VFN zijn daar echter principieel op tegen omdat het een gemeentelijke taak en zelfs een wettelijke verplichting is.

Het ten laste van de boedel laten komen van de kosten van de artikel 285-verklaring is geen reële optie. De boedel van de schuldenaar is doorgaans zeer beperkt en wanneer deze kosten daar bovenop komen, blijft er voor schuldeisers helemaal niets over. Er dient een balans te zijn tussen enerzijds het «stok-achter-de-deur-effect» van de schuldsaneringsregeling, op basis waarvan onder andere een deel van de bewindvoerderskosten op de boedel verhaald worden, en anderzijds het feit dat de bedoeling dat de schuldenaar zoveel mogelijk baten voor de boedel verwerft teneinde (een deel van) zijn schulden af te betalen, niet al bij voorbaat een illusie moet zijn omdat er teveel preferente posities zijn om nog gelden voor de overige schuldeisers over te laten. Het stelsel van preferente posities is beperkt van omvang en dient dat ook te blijven.

Naar aanleiding van opmerkingen van de NVVK over dubbele informatieplicht op basis van zowel artikel 285, eerste lid, onder i, enerzijds als artikel 327 jo artikel 105 anderzijds, is de memorie van toelichting aangepast teneinde aan te geven dat de informatieplicht krachtens eerstgenoemd artikel betrekking heeft op het verstrekken van informatie ten behoeve van de toelating tot de schuldsaneringsregeling, terwijl de artikelen 327 jo 105 betrekking hebben op informatieverschaffing tijdens de looptijd van de regeling. Ook de opmerking van de NVVK over het ontbreken van een termijn voor het aanhouden van het verzoekschrift in artikel 287 heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en toevoeging van een termijn.

De NVVK heeft er problemen mee dat de rechtbank bepaalt of gegevens ontbreken in het verzoekschrift, omdat dit door verschillende rechtbanken verschillend beoordeeld zou worden en de NVVK zou het geen goede zaak vinden als de Recofa vervolgens aanvullende richtlijnen op dit punt zou opstellen. De NVVK maakt echter niet duidelijk wie anders dan de rechtbank, die op basis van het verzoekschrift een uitspraak over de toelating moet doen, wel zou moeten oordelen of het verzoekschrift compleet is. En ook overigens is de NVVK geen principieel tegenstander van Recofa-richtlijnen, gezien de steun die zij uitsprekt voor deze richtlijnen in het kader van de bespreking van artikel 288 («De NVVK is in ieder geval voorstander van het opstellen van richtlijnen voor de rechterlijke macht ten

aanzien [van] de beoordeling van de voorwaarden van het eerste lid van het nieuwe artikel 288 door Recofa.»).

Mede naar aanleiding van de zorgen die de NVVK uitspreekt over de beperkte mogelijkheden van schuldenaren om een kort geding te starten tegen dreigende uithuiszetting, is in het wetsvoorstel een regeling opgenomen waarin aan de insolventierechter bij het indienen van het verzoekschrift tot toelating tot de regeling, tevens voorlopige voorzieningen gevraagd kunnen worden, zoals een verbod op uithuiszetting (artikel 287, vierde lid).

De NVB/VFN hebben bezwaar tegen beperking van de duur van de postblokkade tot dertien maanden. Zij stellen dat mede door de postblokkade de schuldenaar zich ervan bewust blijft dat een schuldsanering niet iets vrijblijvends is. Er zou bovendien een verkeerd signaal van uitgaan naar de schuldenaar en wanneer nieuwe schulden ontstaan – juist na het eerste jaar als de aandacht van de schuldenaar verslapt – komt dit niet onder de aandacht van de bewindvoerder, aldus de NVB/VFN.

De postblokkade is echter niet het ultieme middel om te controleren of de schuldenaar zijn verplichtingen in alle opzichten nakomt. De (kwaadwillende) schuldenaar heeft immers diverse alternatieven om de postblokkade te omzeilen (postbus, post laten bezorgen bij familie of bekenden, e-mail, fax), terwijl dit instrument wel zeer tijdrovend en kostbaar is. De bewindvoerder moet dus op andere manieren op de hoogte blijven van de voortgang. Daarbij wordt in de praktijk aan de schuldenaar periodiek informatie met bewijsstukken gevraagd, en kunnen andere belanghebbenden (schuldeisers, verhuurders, energiebedrijven) nieuwe schulden of andere tekortkomingen melden.

De NVB/VFN bepleiten dat notarissen erfgenamen toetsen op het Wsnp-register, opdat erfenissen in de boedel vallen. Via het Landelijk Register Schuldsaneringen is voor eenieder kenbaar of de Wsnp op een bepaalde persoon van toepassing is. Een notaris, maar bijvoorbeeld ook een deurwaarder, dient uit oogpunt van een zorgvuldige beroepsuitoefening gebruik te maken van dit openbare register. Een nadere verplichting is hier naar mijn mening niet nodig.

De NVVK waardeert de versterking van het minnelijk traject door invoering van gedwongen schuldregeling. Zij 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 opleggen van een toetsings- en motiveringsplicht aan de rechter in elke zaak leidt tot een onwenselijke taakverzwaring voor de rechter. 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.

De NVB/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 en de wijze waarop met verschillende schuldeisers is omgegaan, wat in kort geding niet het geval hoeft te zijn. 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. Zie ook het antwoord op vraag 89, waar ik eveneens ben ingegaan op de noodzaak van aanvulling op reeds bestaande kortgeding-

mogelijkheden. Het criterium voor de veroordeling van weigerachtige schuldeisers tot medewerking is mede naar aanleiding van commentaar van de NVVK uitgebreid met de belangen van de overige schuldeisers. Zowel de NVB/VFN als de NVVK zijn teleurgesteld omdat zij graag een integrale aanpak hadden gezien waarin minnelijk en wettelijk traject beter op elkaar afgestemd worden. De NVVK bepleit een systeem waarin zowel financiële als psychosociale problemen worden aangepakt.

De herziening van de Wsnp probeert vooral juridische oplossingen aan te dragen voor de problemen rond de schuldsaneringsregeling. Deze herziening is 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 (zie de nota *Het Rijk rond schulden* en het antwoord op de vragen 58 en 59 hierboven). De Wsnp staat er echter niet aan in de weg dat psychosociale begeleiding wordt voortgezet tijdens de schuldsaneringsregeling. Een van de toelatingsvoorwaarden voor een schuldenaar met psychosociale problemen is dat er al enige tijd voldoende hulp of een vangnet dient te zijn. Alcohol-, drugs- en gokverslaving dienen enige tijd onder controle te zijn. Wanneer die hulp wordt voortgezet, is de rechter ervan verzekerd dat er tijdens de schuldsaneringsregeling een stabiele situatie blijft bestaan. Toelating wordt dan eerder overwogen. Het heeft niet mijn voorkeur om psychosociale begeleiding te integreren in een wettelijke procedure. Dat is ook niet nodig. Ik verwijs hiervoor verder naar het antwoord op vraag 9. De NVVK vreest dat vooral de nieuwe verklaring ex artikel 288 veel aandacht van gemeentelijke diensten zal vergen, zonder dat daar financiële compensatie tegenover staat.

Deze vrees is ongegrond. Het is niet de bedoeling dat de artikel 288-verklaring met hulp van schuldhulpverleners opgesteld zal gaan worden. Deze verklaring is het verhaal van de schuldenaar zelf, geen standaardmodel dat hij enkel hoeft te ondertekenen. Er is dus ook geen reden voor financiële compensatie. In het antwoord op de vragen 113 en 165 ben ik hier uitgebreider op ingegaan.

De NVVK vindt het «voldoende aannemelijk maken» in artikel 288 een open norm en daarmee moeilijk te rijmen met de memorie van toelichting waar wordt gesteld dat er meer duidelijkheid moet komen over de toelatingscriteria en een verminderde discretionaire beslissingsruimte van de rechter.

Niet uit het oog verloren moet worden dat het goedetrouwscriterium dat nu nog een facultatieve weigeringsgrond is, in het wetsvoorstel een imperatieve weigeringsgrond is geworden. Dat is een belangrijke verduidelijking en verlicht de motiveringslast voor de rechter. Daarnaast is de bedoeling van de inbreng van de schuldenaar dat hij zich meer dan nu het geval is, bewust zal zijn van zowel de oorzaken als de gevolgen die de schuldsaneringsregeling voor hem heeft. Daarnaast is de verklaring een extra informatiebron voor de rechters en in die zin juist een steun om tot een goed onderbouwde beslissing te komen.

De NVVK heeft problemen met de «omkering van de bewijslast» in de artikel 288-verklaring 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. De NVB/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 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 gereede 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 in een problematische schuldensituatie zal geraken. 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 goedetrouw 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 NVVK vraagt zich af of hetgeen nu in de verklaring van artikel 288 moet worden opgenomen, niet beter via het verzoekschrift aannemelijk gemaakt kan worden.

De bedoeling van dat artikel is nu juist om de schuldenaar iets meer tijd te gunnen door deze verklaring pas ter zitting te laten overleggen. Samenvoeging met het verzoekschrift zou een verzwaaring van de procedure betekenen en dat kan niet de bedoeling van de NVVK zijn.

Mede naar aanleiding van de vraag van de NVVK of de verklaring van artikel 288 niet eenvoudig kan worden gemanipuleerd, is in het derde lid uitdrukkelijk de mogelijkheid opgenomen voor de rechter om de schuldenaar te bevragen over de verklaring. «Sociaal wenselijke» verklaringen kunnen dan doorgeprikt worden.

De NVVK wijst erop dat in artikel 288, tweede lid, onder b, een nieuwe discretionaire bevoegdheid voor de rechter is geïntroduceerd, terwijl het de bedoeling is deze bevoegdheden te beperken.

Op zich heeft de NVVK hier gelijk, maar het belang om in een beperkt aantal gevallen bij ernstige delicten een langere termijn in acht te nemen bij het weigeren van schuldenaren wegens het bestaan van schulden uit strafrechtelijke veroordelingen dan vijf jaar na datum van veroordeling, weegt op tegen het belang van de rechter om in dit soort gevallen geen discretionaire beslissing te hoeven nemen. Hiervan zal slechts in een beperkt aantal gevallen sprake zijn, zodat de door de NVVK gevreesde consequenties voor het minnelijk traject ook beperkt zullen blijven.

Naar aanleiding van een onduidelijkheid die is gerezen bij de NVVK over de uitzonderingen op de weigering van toelating tot de schuldsaneringsregeling wegens een eerder doorlopen schuldsaneringsregeling, indien deze laatste tussentijds is beëindigd op basis van artikel 350, derde lid, is de formulering van dit artikel aangepast. Ook heeft een opmerking van de NVVK over dubbele verplichtingen ten aanzien van het overleggen van een ontwerp-akkoord uit het minnelijk traject, geleid tot aanpassing van artikel 293. Daarnaast hebben de opmerkingen van de NVVK over de gevolgen van een ontruiming geleid tot een toevoeging aan artikel 305, tweede lid, van de opschorting van een ontruimingsvonnis dat is uitgesproken vóór de uitspraak tot toepassing van de schuldsaneringsregeling. Volgens de NVB/VFN is beperking van de publicatieverplichting eerst bespreekbaar als er geautomatiseerde toegang is tot een Wsnp-register. De beperking van de publicatieverplichting in nieuwsbladen heeft reeds kracht van wet (Stb. 2004, 615 en 2005, 10). In de Faillissementswet resteert nu de publicatie in de Staatscourant. Bovendien is in het Landelijk Register Schuldsaneringen voor eenieder kenbaar of de Wsnp op een bepaalde persoon van toepassing is. Ik vertrouw erop dat hiermee ook het verzoek van de NVB/VFN is ondervangen om de mogelijkheid te hebben

een uittreksel als bedoeld in artikel 294, derde lid, per fax of e-mail te kunnen opvragen en verkrijgen.

De NVB/VFN vragen de mogelijkheid in te voeren dat schuldeisers een schriftelijke inbreng kunnen geven bij de verificatievergadering, zodat ze daarbij niet aanwezig hoeven te zijn.

Nadeel van schriftelijke inbreng is dat er geen overleg over gevoerd kan worden. De rechter kan de schuldeiser geen nadere toelichting vragen, de schuldenaar kan weerleggen wat de schuldeiser heeft geschreven, maar dan kan de schuldeiser geen weerwoord gevraagd worden. De waarde van de verklaring is dan ook moeilijk te beoordelen.

De NVB/VFN zijn tegenstander van artikel 349a, tweede lid, dat de rechter-commissaris de mogelijkheid geeft de termijn van de schuldsaneringsregeling te wijzigen.

Het is van belang dat de schuldsaneringsregeling aangepast kan worden voor schuldenaren die de verplichtingen uit de schuldsaneringsregeling keurig nakomen, maar bij wie het de bewindvoerder na enige tijd op grond van de ervaringen duidelijk wordt dat er geen nadere inkomsten te verwachten zijn waaruit de schulden voldaan kunnen worden. Het kan dan zinloos zijn deze persoon in de schuldsaneringsregeling te laten zitten. De voortzetting van de schuldsaneringsregeling moet gerechtvaardigd zijn, aldus artikel 354a. Het is tenslotte geen strafregeling, maar een regeling mede ten behoeve van de schuldeisers, om zoveel mogelijk baten voor de boedel te verzamelen. Is de schuldenaar daartoe niet toe in staat, zonder dat dit hem is toe te rekenen, dan heeft het uitzitten van de wettelijke schuldsaneringstermijn geen zin en moet verlening van de schone lei eerder mogelijk zijn.

De NVB/VFN vinden de spijtoptantenregeling van artikel 350, derde lid, onder g, een verstandige optie, maar de NVVK vindt de omschrijving ervan gekunsteld. De NVVK stelt voor dat de schuldsaneringsregeling op uitdrukkelijk verzoek van de schuldenaar beëindigd moet kunnen worden. Hieraan is geen gevolg gegeven, omdat moet worden voorkomen dat schuldenaren te lichtzinnig de schuldsaneringsregeling verlaten omdat ze de regeling te zwaar vinden. Sanctie is immers dat men tien jaar lang niet meer in aanmerking komt voor een nieuwe kans in de schuldsaneringsregeling. Bovendien is er dan vaak al veel tijd en geld in de schuldenaar geïnvesteerd. Daarom dienen schuldenaren die in de regeling zitten ervan weerhouden te worden al te gemakkelijk eruit te kunnen stappen.

Naar aanleiding van de klacht van de NVVK dat een duidelijke toelichting ontbreekt bij het schrappen van het automatisme dat een faillissement volgt op een tussentijds afgebroken schuldsaneringsregeling, is de memorie van toelichting op dit punt uitgebreid. Volgens de NVVK zal hier rechtsonzekerheid ontstaan voor schuldenaar en schuldeisers. Het is echter van belang om niet automatisch onnodige procedures in gang te zetten die enige tijd later wegens gebrek aan baten weer beëindigd zullen moeten worden.

De NVVK heeft bedenkingen bij het uitsluiten van vorderingen van het CJIB van de schone lei. De overheid zou zichzelf daarmee bevoordelen. Het gaat hier echter niet om een bevoordeling van de overheid, maar om de vraag of het maatschappelijk aanvaardbaar is om uit een strafrechtelijke veroordeling voortvloeiende boetes om te zetten in niet meer invorderbare natuurlijke verbintenissen. Dit vind ik niet aanvaardbaar. Ik ben dan ook verheugd dat de NVVK het wel eens is met deze regeling voor schadevergoedingen aan slachtoffers. Het voorstel van de NVVK en de NVB/VFN om met strafrechtelijke boetes de regeling voor studieschulden te volgen, zou ik willen laten rusten om af te wachten wat het advies van de Commissie insolventierecht op dit punt brengt.

De NVB/VFN geven de regering in overweging te onderzoeken of in de wet een redelijke termijn opgenomen kan worden waarbinnen na de verificatievergadering de baten uitgekeerd dienen te worden.

In artikel 349, vijfde lid, is artikel 192 van overeenkomstige toepassing verklaard. Ingevolge deze bepaling dient de bewindvoerder de uitkeringen die in de uitdelingslijst zijn vastgelegd, «onverwijld» te doen. Soms is een schuldeiser inmiddels lastig of niet te traceren, bijvoorbeeld wegens verhuizing of fusie. Het kan dus voorkomen dat de bewindvoerder nog nadere recherche moet doen en daarom is het niet voor de hand liggend om de bewindvoerder aan een termijn te binden. De verplichting tot «onverwijde» uitkering lijkt hier voldoende haast achter de uitkering te zetten.

104. De leden van de PvdA-fractie betreuren dat de regering in het wetsvoorstel niet verder komt dan het introduceren van een dwangakkoord en het verruimen van het verbod tot uithuiszetting om het buitenwettelijk traject te versterken, mede omdat dit ten koste gaat van de integrale aanpak en de schuldhulpverlening. Ook de afstemming van het minnelijke traject op het wettelijke traject wordt bemoeilijkt doordat de invulling van het minnelijke traject inclusief waarborgen en financiering ontbreekt. De leden van de PvdA-fractie dringen erop aan bij de regering om een aanvulling op dit wetsvoorstel te maken opdat van een integrale aanpak ook daadwerkelijk sprake kan zijn.

De inrichting van de schuldhulpverlening valt onder de gemeentelijke autonomie. Op lokaal niveau leveren gemeenten maatwerk. Het accent bij de desbetreffende ministeries ligt op maatregelen om gemeenten hun verantwoordelijkheid voor hun burgers te laten dragen. Om de uitvoering van de integrale schuldhulpverlening op gemeentelijk en uitvoeringsniveau te optimaliseren is door partijen uit het veld de *Handreiking integrale schuldhulpverlening* opgesteld. Daarnaast worden gemeenten gefaciliteerd met behulp van het Innovatieprogramma Werk en Bijstand. Met behulp van deze instrumenten kunnen gemeenten de schuldhulpverlening integraal aanpakken.

Een verdergaande wettelijke regeling van de minnelijke regeling – een *contradictio in terminis* – zou neerkomen op een nieuwe Wet schuldsanering natuurlijke personen. Zo zouden de toelatingsvoorwaarden opgesteld moeten worden en zou voorzien moeten worden in een publicatie van de toepasselijkheid van de regeling, een moratorium, een beslagverbod, een regeling voor tijdens de uitvoering van de minnelijke regeling nieuw opkomende schulden, etcetera etcetera. Dat zou leiden tot een volledige wettelijke regeling die dezelfde strekking zou krijgen als de huidige wettelijke schuldsaneringsregeling. Dat gaat het kader van dit wetsvoorstel ver te buiten. De Commissie insolventierecht is voornemens om de gedwongen schuldregeling in het kader van haar werkzaamheden betreffende de nieuwe insolventiewet nader te bezien. Het ware beter daarop te wachten.

105. De PvdA-fractie vraagt de regering alsnog toe te lichten met welke maatregelen nu precies het minnelijke traject versterkt gaat worden. Zij willen graag een beoogd effect per maatregel.

Naar aanleiding van een soortgelijke vraag 59 van de aan het woord zijnde leden, heb ik hierboven reeds het gevraagde overzicht gegeven. Ik moge de leden daarnaar verwijzen.

106. De leden van de PvdA-fractie vragen of er maatregelen zijn ter versterking van de minnelijke regeling, die door de NVVK, het Landelijk platform integrale schuldhulpverlening of gemeenten gevraagd zijn en die door de Minister van Justitie en/of de Staatssecretaris van SZW niet zijn overgenomen of worden toegestaan. Zo ja welke en waarom?

Het LPISHV en de NVVK vragen geen andere maatregelen ter versterking van de minnelijke regeling dan ook reeds door de aan het woord zijnde leden zijn voorgesteld: een wettelijke basis waarin integrale schuldhulpverlening door gemeenten wordt verankerd, met de daarbij behorende financiële mogelijkheden. In het antwoord op vraag 104 hierboven heb ik aangegeven waarom ik daarin niet meegaa.

107. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel geen «sociale paragraaf» is opgenomen met daarin randvoorwaarden voor de minnelijke regeling.

De schuldsaneringsregeling als geheel kan worden aangemerkt als een sociale paragraaf binnen de Faillissementswet. De schuldsaneringsregeling als zodanig vormt een bijzondere wettelijke afwijking van de hoofdregel van artikel 3:276 BW dat een schuldeiser met alle middelen rechtens mag trachten zijn vordering te innen. Het formuleren van randvoorwaarden voor de minnelijke regeling is een kwestie die primair aan de gemeenten is, gezien de lokale beleidsautonomie in de schuldhulp. Niettemin is in het interdepartementale plan schuldenbeleid dat in oktober jl. naar de Tweede Kamer is gezonden (brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 14 november 2005, *Kamerstukken II 2005/06, 24 515, nr. 71*), geconstateerd dat het kabinet de dalende slagingspercentages in het minnelijk traject van schuldhulpverlening een ongewenste ontwikkeling acht. Als randvoorwaarde ligt voor de hand een gedeeld besef van urgentie om hogere slagingspercentages te bereiken, niet zozeer teneinde de wettelijke regeling te ontlasten, maar vooral om de groeiende schuldenproblematiek het hoofd te bieden.

Een verdergaande wettelijke regeling van de minnelijke regeling zou neerkomen op een nieuwe Wet schuldsanering natuurlijke personen. Ik verwijs voor een nadere toelichting hierop naar het antwoord op vraag 104 hierboven.

108. Kan de regering aangeven waarom er geen verplichte certificering van de bewindvoering is opgenomen in dit wetsvoorstel, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Van bewindvoering in eigenlijke zin is uitsluitend sprake in het wettelijke schuldsaneringstraject. De bewindvoering is in dat traject met de nodige waarborgen omkleed. De bewindvoerder heeft een onafhankelijke positie – dat wil zeggen onafhankelijk van de schuldenaar, van de schuldeisers en ook van de werkgever – nu hij door de rechtbank is benoemd. De regulering van het beroep bewindvoerder gaat verder dan certificering alleen, en is per 1 oktober 2005 verder uitgebouwd op basis van een aantal besluiten van de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch (zie I.R. von Burg en J.H.M. von den Hoff, *Kwaliteit in de Wsnp, TvS december 2005, p. 1–3*). Zonder de verplichte vooropleiding en zonder het voldoen aan allerlei organisatorische kwalificaties (solvabiliteit, integriteit, aansprakelijkheidsverzekering, auditing etc.) wordt een aspirant-bewindvoerder niet ingeschreven in het bewindvoerdersregister van de Raad.

In het minnelijke traject is een schuldhulpverlener, veelal uit gemeentelijke kring, werkzaam primair ten behoeve van de schuldenaar. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft benadrukt dat het vertrouwen van de schuldeiser in de kwaliteit van het minnelijke traject en de bescherming van de schuldenaar kunnen worden bevorderd indien de schuldeiser ervan uit kan gaan dat de schuldhulpverlener in het minnelijke traject zich aan uniforme landelijk geldende gedragsregels en kwaliteitseisen houdt, en dat het certificeren van schuldhulpverleners dat mogelijk kan waarborgen, maar dat uitgangspunt is vrijwillige certificering en zelfregulering (*Kamerstukken II 2002/03, 28 258, nr. 7, p. 4*). Als vervolg daarop worden nu de partijen uit het veld bijeengebracht om de mogelijkheden van vrijwillige certificering van de private schuldbemiddelaars te stimuleren (*Kamerstukken II 2005/06, 24 515, nr. 71, p. 16–17*).

109. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering overwogen heeft om in de Wet werk en inkomen de bepalingen over schuldhulpverlening te versterken. Zo nee waarom niet? Zo ja welke regels worden dat?

In artikel 57, onderdelen a en b, van de Wet werk en bijstand is de bijstand aan bijstandsgerechtigden met problematische schulden adequaat geregeld. Hierin zijn een aantal instrumenten opgenomen die van belang zijn voor de bijstandsccliënten die met een problematische schuldsituatie te maken hebben. Bijstand in natura is een instrument dat kan worden

ingezet als er redenen zijn te vermoeden dat betrokkene niet in staat is tot verantwoorde bestedingen te komen. Het andere instrument is de mogelijkheid van gemeente om de noodzakelijke betalingen te doen namens betrokkene. Er is dan ook geen noodzaak om deze bepalingen aan te scherpen.

110. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de continuïteit gewaarborgd wordt voor samenwerkingsverbanden als het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening (LPISHV).

Het LPISHV bestond uit vertegenwoordigers van de verschillende partijen die betrokken zijn bij de integrale schuldhulpverlening (Divosa, VNG, NVVK en MO-groep). Dit platform heeft belangrijk en nuttig werk gedaan om de lokale integrale schuldhulpverlening vorm te geven. Deze professionele kernpartners zijn zeer wel in staat gezamenlijk tot afspraken en samenwerking komen. De kernpartners hebben inmiddels het overleg ook zelfstandig voortgezet onder de naam Overleg Integrale Schuldhulpverlening.

111. De leden van de PvdA-fractie herinneren eraan dat belangengroeperingen en rechters kritiek hebben geuit op de strengere toelatingseisen, die de regeling te inflexibel zouden maken. Deze leden willen weten welke van deze punten van kritiek de regering niet heeft meegenomen in het wetsvoorstel en waarom niet.

Er is inderdaad 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 een zo kort 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 de regeling inflexibeler te maken en ten koste te gaan van het sociale gezicht van de Wsnp, maar het zijn naar mijn mening rechtvaardige en noodzakelijke 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. Daarnaast is het stok-achter-de-deur-effect dat met de Wsnp beoogd was, 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. De enige manier om dit te bereiken is door strenger te zijn aan de poort van de Wsnp. Dit heeft geleid tot de voorgestelde maatregelen, die door sommige belangenorganisaties inflexibel worden genoemd. Diverse organisaties (RvdR, NVvR, NOvA, LPISHV en NVB/VFN) steunen echter wel het streven naar beperking van de instroom in de schuldsaneringsregeling tot diegenen waarvoor de regeling ook echt is bedoeld. De NOvA stelt voor om het huidige artikel 288 te handhaven en enkel de eis van goede trouw tot een imperatieve te maken. Een gemotiveerde verklaring van de schuldenaar zou dan als bijlage bij het verzoekschrift ingediend dienen te worden. Samen met het voorgestelde artikel 350, derde lid, onder f, (beëindiging van de schuldsaneringsregeling indien blijkt dat zich op moment van het indienen van het verzoekschrift nog onbekende feiten en omstandigheden voordeden die tot weigering van de toelating hadden moeten leiden) zou dit volgens de NOvA een evenwichtiger stelsel opleveren. Daarnaast zien diverse organisaties de oplossing in een beter toegerust minnelijk traject of in een integrale aanpak van zowel financiële als psychosociale problemen (LPISHV,



Divosa, VNG, NVB/VFN, NVVK). Zoals ik aan het begin van dit antwoord al heb aangegeven, was echter aanpassing van de Wsnp vooralsnog de snelste methode om aan de dringende problemen het hoofd te bieden. Voor mijn reactie op de suggesties over een integrale aanpak van de problematiek zij hier verwezen naar vraag 9.

De door de aan het woord zijnde leden gevraagde punten van kritiek met betrekking tot de strengere toelatingseisen die niet in het wetsvoorstel zijn gehonoreerd, zijn ook alle door deze leden en de leden van de overige, in het verslag aan het woord zijnde fracties naar voren gebracht. Hierna worden deze punten nogmaals in het kort samengevat, waarbij het alineanummer van deze nota is vermeld waar het kritiekpunt verder van commentaar van deze zijde is voorzien. Allereerst verwijs ik graag naar het antwoord op vraag 103, waar alle bezwaren van de NVVK en de VNB/VFN bij het wetsvoorstel en ook bij dit punt zijn uitgewerkt en van commentaar zijn voorzien. De kritiek van de NOvA dat de artikel 288-verklaring zou breken met het grondbeginsel dat goede trouw verondersteld wordt aanwezig te zijn zo lang het tegendeel niet aannemelijk is gemaakt, is ook behandeld in vraag 103. Ten tweede zou volgens de NOvA onduidelijk zijn hoe en aan de hand van welke criteria de rechter nu precies moet vaststellen of de schuldenaar met zijn schriftelijke verklaring zijn goede trouw voldoende aannemelijk gemaakt heeft, zie hiervoor het antwoord op de vragen 51 en 112. Ten derde zou de rechter niet de (onderzoeks)mogelijkheden hebben om na te gaan of de schriftelijke verklaring van de schuldenaar op waarheid gebaseerd is. De NOvA vreest dat een aantal standaard-288-verklaringen zullen circuleren, waarmee het doel ondergraven zal worden. In de memorie van toelichting heb ik uitdrukkelijk verklaard dat het niet de bedoeling is dat deze verklaring verwordt tot een standaardverklaring waar de schuldenaar enkel zijn handtekening onder hoeft te zetten. Ik verwijs hier verder naar hetgeen hieronder in het antwoord op de vragen 166 en 168 uiteengezet is over de artikel 288-verklaring.

Het LPISHV wijst erop dat de schuldenaar veelal niet in staat is alle gegevens én een goede motivatie schriftelijk aan te leveren. Het gaat echter om een vormvrije, persoonlijke verklaring en niet om een juridisch document, zoals de verklaring van artikel 285. Desgewenst kan hulp ingeroepen worden van familieleden, vrienden of bureu.

112. De leden van de PvdA-fractie vragen op basis van welke criteria de rechter moet vaststellen of de schuldenaar te goeder trouw heeft gehandeld. Zij vragen of de regering daarvoor objectieve criteria gaat vaststellen.

De vaststelling door de rechter of er sprake is van goede trouw ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van de vorderingen zal onder de nieuwe regels niet anders zijn dan onder de huidige wet. Het verschil is alleen dat zodra de goede trouw ontbreekt, de rechter het verzoek om toelating tot de schuldsaneringsregeling *moet* afwijzen, terwijl de rechter nu *kan* afwijzen. Zoals hierboven in vraag 51 is geantwoord op een soortgelijke vraag van leden van de CDA-fractie, bestaat er reeds een uitgebreide jurisprudentie over de goede trouw in de schuldsanering en heeft ook Recofa in haar recente richtlijnen diverse situaties geïnventariseerd waarin er sprake kan zijn van het ontbreken van de goede trouw. Ook deze bieden de rechtspraak houvast. Ik zal geen objectieve criteria vaststellen. De goede trouw is een gedragsmaatstaf waaraan de gedragingen van de schuldenaar worden getoetst met inachtneming van alle omstandigheden van het geval. In zekere zin is in de voorgestelde regeling van artikel 288 minder behoefte aan vastomlijnde criteria, nu de discretionaire rechterlijke beslissingsruimte – overigens juist op verzoek vanuit de rechtspraak – wordt verkleind.

113. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de vrees dat de nieuwe artikel 288-verklaring veel aandacht van de gemeentelijke diensten zal vergen, terecht is.

Die vrees is niet gegrond. Deze verklaring is weliswaar een nieuw element dat voortaan op de zitting waar het schuldsaneringsverzoek wordt behandeld, zal moeten worden ingediend, maar de gemeente of de gemeentelijke kredietbank speelt daarin geen rol. Het is de verzoeker zelf die deze vormvrije verklaring moet opstellen. Hulp van professionele instanties is bij het opstellen van die verklaring niet nodig, en zelfs niet gewenst, omdat het bij de artikel 288-verklaring nu juist aankomt op de persoon van de schuldenaar. Indien de verklaring omtrent de persoonlijke motivatie en de ontstaansgeschiedenis van de schulden door een ander dan de schuldenaar zal worden opgesteld, verliest de verklaring het persoonlijke karakter. Het is geen juridisch document, zoals de verklaring van artikel 285, waarbij hulp bij het opstellen ervan wel is aangewezen. Indien werkelijk nodig zal enige hulp bij het opstellen van een begrijpelijke verklaring – gezien het persoonlijke karakter van de verklaring – evengoed of beter afkomstig kunnen zijn van familieleden, vrienden of burens dan van een schuldhulpverlener.

114. Het is de leden van de VVD-fractie uit de memorie van toelichting niet duidelijk geworden wat de regering heeft gedaan met het commentaar dat door belanghebbende organisaties naar aanleiding van de consultatie is geuit. Zij vragen de regering aan te geven hoe de commentaren luiden, wat ermee is gedaan en waarom.

Allereerst zij hier vermeld dat ik niet de mening deel van de aan het woord zijnde leden dat uit de memorie van toelichting niet duidelijk zou zijn geworden wat er is gebeurd met het commentaar van de diverse belangenorganisaties. Ik verwijs de leden graag naar de paragraaf die in het algemeen deel van de toelichting is gewijd aan de advisering over het concept-wetsvoorstel (kantlijnnummers 17–18). Daar is een uitgebreide samenvatting gegeven van het ontvangen commentaar, met vermelding van de reactie dezerzijds. Zie verder ook in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 287a (pag. 17) en artikel 305 (pag. 25).

Ik heb op verzoek van de leden van de PvdA-fractie in deze nota reeds een uitgebreid overzicht gegeven van alle punten van commentaar van de NVVK en de NVB/VFN, eveneens voorzien van een reactie dezerzijds (zie vraag 103). In vraag 111 hierboven is bovendien op verzoek van de leden van de VVD-fractie al extra aandacht besteed aan het commentaar van de diverse organisaties op de strengere toelatingseisen. Veel van deze opmerkingen zijn ook door een of meer van de overige organisaties gemaakt. Het zou een herhaling van zetten zijn om dit alles hier nogmaals te bespreken. Daarom zal ik mij in antwoord op de onderhavige vraag beperken tot de punten van commentaar die in de genoemde overzichten nog niet aan bod zijn gekomen. Ik laat daarbij commentaar van technische en redactionele aard (zoals o.a. uitgebreid gegeven door de NVvR) achterwege; veel daarvan is overgenomen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

De NVvR, gesteund door de RvdR, brengt in haar commentaar nog de volgende punten naar voren. Zij betreurt het dat een cijfermatige onderbouwing van de effecten van de voorgestelde wijzigingen ontbreekt. Ik ben het met de NVvR eens dat een dergelijke onderbouwing een goede zaak zou zijn. Het is echter lastig om de kwantitatieve gevolgen van een wetsvoorstel te meten. Die zijn vaak afhankelijk van velerlei factoren, zoals in geval van de Wsnp de economische ontwikkelingen en de wijze waarop de rechter met de wet omgaat. Gepoogd wordt de gevolgen van een wetsvoorstel af te tasten door bij de betrokken partijen te consulteren over het wetsvoorstel. Na verloop van tijd wordt bovendien vaak een evaluatie gehouden, die kan leiden tot aanpassing van de wet – het onderhavige wetsvoorstel is daarvan een voorbeeld.

De NVvR vraagt aandacht voor de gevolgen van een sterke afname van het aantal schuldsaneringen voor de bewindvoerders, die daardoor in financiële moeilijkheden zouden kunnen geraken.

Het wetsvoorstel is naast onder andere de ongewisse economische conjunctuur slechts een van de beslissende factoren in het spel van vraag en aanbod, dat ook mede vormgegeven wordt door de wijze waarop de rechtspraak omgaat met de wetswijzigingen. Het is daarom nog wat prematuur om hieraan aandacht te besteden. Overigens verlaten jaarlijks circa 100 bewindvoerders de professie, zodat natuurlijk verloop al enige terugloop in het aantal schuldsaneringsdossiers zal kunnen opvangen. De Raad voor Rechtsbijstand te Den Bosch vervult hierin een coördinerende rol, ook via zijn opleidingsbeleid.

De NVvR heeft problemen met de verabsolutering van de vijfjaarstermijn van artikel 288, eerste lid, onder b, voor schulden uit strafrechtelijke boetes die leiden tot weigering van de toelating.

Op deze wijze wordt recht wordt 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. Daarvoor is nu eenmaal een termijn nodig. De termijn voldoet bovendien aan de wens vanuit de rechterlijke macht om «hard and fast rules». Er is overigens wel voorzien in een mogelijkheid om voor ernstige gevallen de grens naar boven te verhogen. Bovendien zij hieraan toegevoegd dat de boetes die ouder zijn dan vijf jaar, weliswaar geen reden meer zijn om toegang te weigeren, maar wel aan het einde van de schuldsaneringsregeling zullen worden uitgesloten van de schone lei. Men raakt ze dus niet kwijt.

De NVvR, Divosa en de VNG wijzen op de machtspositie van het CJIB, dat medewerking aan het minnelijk traject volgens de NVvR vrijwel altijd weigert. De NVvR betwijfelt of de aard van de CJIB-vorderingen deze machtspositie rechtvaardigt en stelt voor onderscheid te maken naar de aard van de vordering.

Dit voorstel gaat de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel te buiten. Het CJIB heeft een wettelijke taak boetes te innen en de vrijheid om daarover schikkingen te treffen is beperkt. Belangrijker is het beginsel dat het maatschappelijk onaanvaardbaar is om schuldenaren via een minnelijke of wettelijke regeling een (deel van een) strafrechtelijk opgelegde boete kwijt te schelden. Het zal overigens aan de rechter zijn om te beoordelen of het CJIB in een concreet geval gedwongen medewerking aan een minnelijke schuldregeling opgelegd kan worden.

Naar aanleiding van de opmerking van de NVvR dat een voorafgaand faillissement als imperatieve weigeringsgrond problemen oplevert voor de vaste praktijk in enkele arrondissementen om een kleine ondernemer eerst te laten failleren alvorens de schuldsaneringsregeling van toepassing te verklaren, teneinde te voorkomen dat boedelschulden die daarna ontstaan, in de schuldsanering moeten worden beschouwd als «nieuwe» schulden die tot beëindiging van die schuldsanering leiden, is deze weigeringsgrond uit het wetsvoorstel geschrapt.

De NVvR acht het een nadeel dat de beëindigingsgronden uit artikel 350, derde lid, imperatief zijn geworden.

Ook hier geldt dat deze aanpassing een gevolg is van de vraag naar duidelijker, minder motivering vergende wetsbepalingen om schuldenaren die niet (meer) in de regeling thuishoren, eruit te kunnen zetten. Diverse andere opmerkingen van de NVvR over artikel 350 hebben wel geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel.

Het verzoek van de NVvR om aan artikel 349a, tweede lid, toe te voegen dat de schuldenaar bij de wijziging van de termijn van de schuldsaneringsregeling in de gelegenheid moet worden gesteld te worden gehoord, is gehonoreerd.

De klacht van de NVvR over de korte appèltermijn wordt doorverwezen naar de algehele herziening van de Faillissementswet, omdat dit probleem in deze hele wet speelt.

De NVvR vraagt aandacht voor de problemen van samenloop van schuldsaneringen of van schuldsanering en faillissement bij echtparen die in

gemeenschap van goederen zijn gehuwd. Ook B. Engberts heeft hierover geschreven in zijn commentaar bij het wetsvoorstel in het tijdschrift *Schuldsanering* («Hoofdpijnen van het wetsvoorstel wijziging Wsnp (deel 2)», *SchuldSanering* 2005, nr. 5, p. 2). Deze problemen volgen mede uit het arrest van de Hoge Raad van 4 juni 2004 (*NJ* 2004, 638) over artikel 63. Ingevolge dit arrest moeten alle Wsnp-verzoeken individueel beoordeeld worden, hetgeen kan betekenen dat indien beide echtelieden in de schuldsaneringsregeling zitten, de een wel een schone lei krijgt en de ander niet. De samenloopproblemen die zich hier voordoen, zijn tweëerlei. Ten eerste, indien slechts één van beide echtelieden in de schuldsaneringsregeling zit – hetzij omdat na individuele beoordeling van de twee verzoekschriften slechts een van beiden wordt toegelaten, hetzij omdat slechts één een verzoek daartoe heeft ingediend –, kunnen schuldeisers zich na verlening van de schone lei alsnog verhalen op het inkomen van de schuldenaar, dat immers in de gemeenschap van goederen valt. Het is dan de vraag wat de waarde van de schone lei is. Ten tweede kan het voorkomen dat de ene partner in de schuldsaneringsregeling zit en de ander in faillissement komt te verkeren na tussentijdse beëindiging van diens schuldsaneringsregeling. Wanneer er twee insolventieregimes op de gemeenschap van goederen rusten, heeft de Hoge Raad in genoemd arrest uitgelegd dat dan de afwikkeling van het faillissement voorgaat. De afdrachten door de partner in de Wsnp zouden dan in de boedel van het faillissement vallen. De oplossing die Engberts hiervoor aandraagt komt erop neer dat in gemeenschap van goederen gehuwden beiden en tegelijk een verzoek tot toelating tot de schuldsaneringsregeling zullen moeten indienen en dat indien de een wordt afgewezen, dat leidt tot afwijzing van de ander. Ook wanneer de regeling voor een van beiden tussentijds wordt beëindigd, zal dit ertoe moeten leiden dat dit ook voor de andere partner geldt.

Wanneer een echtgenoot is toegelaten terwijl de andere echtgenoot failliet is, wordt ingevolge artikel 63 het faillissement van een schuldenaar die in enige gemeenschap is gehuwd of geregistreerd, behandeld als faillissement van die gemeenschap. De curator zal derhalve niet alleen het privé-vermogen van de schuldenaar liquideren, maar ook de gemeenschap. Voor de schuldsaneringsregeling geldt hetzelfde ingevolge artikel 313. De Hoge Raad heeft hieraan het gevolg gekoppeld dat het faillissement voorgaat. Dat geldt ook voor de omstandigheid dat het inkomen van de echtgenoot op wie de schuldsaneringsregeling van toepassing is, voorzover het meer is dan het vrij te laten bedrag, in de faillissementsboedel valt. In die faillissementsboedel kunnen immers niet slechts de schuldeisers van de failliete echtgenoot opkomen. Ook een schuldeiser van de andere echtgenoot, ongeacht of die schuld tot de gemeenschap behoort, kan op de huwelijksgemeenschap worden verhaald. Derhalve kan elke schuldeiser van elk der echtgenoten zijn vordering indienen bij de faillissementscurator.

Vervolgens kom ik op de vraag wat de waarde is van een schone lei die wordt verleend aan de ene echtgenoot, als deze echtgenoot vervolgens met eventueel nieuw gemeenschapsvermogen niettemin blootstaat aan verhaal door schuldeisers van de andere echtgenoot. Dit is een gevolg van de werking van de huwelijksgemeenschap, waarin immers schuldeisers van beide echtgenoten, ongeacht of het privé-schuldeisers of gemeenschapsschuldeisers zijn, verhaal hebben op de gemeenschap. Om dit te voorkomen, is het in het algemeen inderdaad aan te bevelen dat echtgenoten allebei verzoeken om toelating tot de schuldsaneringsregeling, zodat beide echtgenoten een schone lei kunnen verkrijgen en alle schulden hun afdwingbaarheid verliezen. Voor het opnemen van een wettelijke verplichting daartoe zie ik evenwel onvoldoende grond. Niet uitgesloten is dat een echtgenoot belang heeft bij toegang tot de schuldsaneringsregeling, ook als de andere echtgenoot daarvoor niet in aanmerking komt, bijvoorbeeld omdat diens schulden niet te goeder trouw zijn

ontstaan. Dat belang zou bijvoorbeeld gelegen kunnen zijn in de aanwezigheid van omvangrijke eigen schulden. Onder omstandigheden kan voorts wijziging van het huwelijksvermogensregime overwogen worden om verhaal voor nieuwe schulden van de andere echtgenoot te voorkomen. Het betreft hier een probleem dat volgt uit het huwelijksgoederenrecht, waarvoor niet een simpele oplossing in de Wsnp neergelegd kan worden, zonder aan het systeem van het huwelijksgoederenrecht te komen.

De NVvR vraagt om opheldering over de vraag of de Wet tarieven in burgerlijke zaken er al of niet toe verplicht dat de schuldenaar in appèl griffierecht verschuldigd is. Sommige hoven heffen wel griffierecht en andere niet.

Artikel 15 lid 1 van de Wet tarieven in burgerlijke zaken bepaalt dat geen vast recht wordt geheven voor, onder andere, de aangifte voor eigen faillissement of van een verzoekschrift tot het van toepassing verklaren van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen. Niet met zoveel woorden is daarbij bepaald of hetzelfde geldt wanneer een schuldenaar, wiens verzoek om toelating tot de schuldsaneringsregeling in eerste aanleg is afgewezen, daartegen in hoger beroep komt. Naar mijn oordeel ligt het, gezien de ratio van de bepaling om geen onnodige financiële drempels op te werpen bij de toegang van de schuldsaneringsregeling, voor de hand om dit geval daarmee op één lijn te stellen. De omstandigheid dat het hoger beroep dient te worden ingesteld door een procureur levert naar mijn oordeel weliswaar een verschil op met de procedure in eerste aanleg, maar op zichzelf zie ik daarin geen duidelijke grond om ook op het punt van het griffierecht een onderscheid te maken. Mij is overigens bekend dat er gerechtshoven zijn die de schuldenaar voor een hoger beroep tegen een afwijzende beschikking op een verzoek om toelating tot de schuldsaneringsregeling, wèl griffierecht berekenen. Bij de herziening van het griffierechtstelsel zal bezien worden op welke wijze de huidige regeling kan worden verduidelijkt.

Naar aanleiding van de opmerking van de NVvR dat in het wetsvoorstel overgangsrecht ontbreekt, is een regeling opgenomen. Deze is echter in het hiervoor genoemde artikel van B. Engberts bekritiseerd. De regeling zou tot gevolg hebben dat er nog vele jaren met twee onderling nogal afwijkende stelsels gewerkt zou moeten worden. Hij heeft een alternatieve opzet gegeven voor de overgangsregeling. Naar aanleiding van deze kritiek is in de nota van wijziging die bij deze nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd, een nieuwe overgangsregeling voorgesteld, die zoveel mogelijk voorkomt dat er gedurende enkele jaren twee stelsel naast elkaar blijven bestaan.

De NOvA vraagt zich af of het niveau van de bewindvoerder, niet advocaat wel voldoende is voor de behandeling van schuldsaneringen van (ex-)ondernemers. De Orde zou het ook uit oogpunt van eerlijke concurrentie beter vinden ondernemers uit te sluiten van de Wsnp. Deze zouden een oneerlijke voorsprong krijgen op hun concurrenten.

Uit cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch blijkt dat in 80% van de ondernemers-schuldsaneringen een advocaat tot bewindvoerder wordt. In veel gevallen bestaat de onderneming overigens al enige tijd niet meer, waardoor de complexiteit en omvang van de werkzaamheden kunnen meevallen. Bovendien worden de laatste twee jaar in toenemende mate faillissementsmedewerkers van advocatenkantoren zelfstandig tot Wsnp-bewindvoerder benoemd, die vaak veel financieel-technische deskundigheid bezitten en kunnen terugvallen op de insolventiekennis binnen hun organisatie. Het argument van de oneerlijke concurrentie overtuigt mij niet. Dan zou een onderneming ook nooit een akkoord kunnen sluiten over schulden en nooit na een faillissement een nieuwe BV mogen oprichten. Ook andere ondernemingen hebben in voorkomende gevallen vergelijkbare mogelijkheden.

De NOvA zou graag zien dat schuldeisers (eventueel met een vordering boven een bepaalde grens, bijvoorbeeld € 1000) in kennis gesteld moeten worden van het verzoek tot toelating tot de schuldsaneringsregeling van hun schuldenaar.

Dit zou extra administratieve handelingen vergen, waarvoor moeilijk een verantwoordelijke persoon aan te wijzen is. 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. Een bewindvoerder is er nog niet benoemd, zodat het waarschijnlijk de schuldhulpverlener zou moeten zijn die deze informatievoorziening zou moeten verzorgen. 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.

Het LPISHV wijst erop dat de financiering van de gemeentelijke schuldhulpverlening enkel beperkt wordt door bezuinigingen op het Bijzondere Bijstandsbudget in 2003. Voor een reactie op deze zorgen verwijs ik naar het antwoord hierna op vraag 120, dat deze kwestie eveneens aan de orde stelt.

In antwoord op de vraag van het LPISHV en van Divosa of een gedwongen schuldregeling automatisch leidt tot een beëindiging van het beslag, zij gemeld dat bij een gedwongen schuldregeling de betrokken schuldeisers (inclusief diegenen die beslag hebben laten leggen) zich – vrijwillig dan wel gedwongen – contractueel verbinden tot een bepaalde regeling van de schuld. In ruil daarvoor zullen zij de beslagen opheffen, dat is inherent aan deze regeling.

Mede naar aanleiding van opmerkingen van de KBvG over de vraag wat het probleem is met de uitvoerbaarheid van de Wsnp, nu de streefgetallen nog steeds het niveau niet zouden halen waarop bij aanvang van de Wsnp was gerekend, is de memorie van toelichting uitgebreid om uit te leggen dat de uitvoerbaarheid van de Wsnp vooral een kwalitatief en minder een kwantitatief probleem is. De uitvoering blijkt meer werk met zich te brengen dan waarop was gerekend.

De opmerking van de KBvG dat het oordeel over de gedwongen schuldregeling beter aan een andere rechterlijke instantie kan worden overgelaten dan aan de instantie die de Wsnp-verzoekschriften behandelt, kan ik niet steunen. Het is nu juist de bedoeling de rechter die het hele verzoekschrift dossier voorgelegd krijgt, over de gedwongen schuldregeling te laten oordelen. Dat is het voordeel van zijn positie boven die van de voorzieningenrechter die er nu over moet oordelen.

Naar aanleiding van kritiek van de KBvG op de berekening van de beslagvrije voet, die een hoger bedrag kan opleveren dan de wettelijke 90% van de bijstandsnorm, ben ik het niet eens met het pleidooi van de KBvG om altijd uit te gaan van de wettelijke norm. Bij de berekening wordt daarvan uitgegaan, maar wordt er inderdaad tevens een berekening gemaakt om de schuldsaneringsregeling voor drie jaar leefbaar te houden. De 5% reserveringstoeslag is dan ook bedoeld om te reserveren voor grote uitgaven.

Mede naar aanleiding van kritiek van de KBvG is de aanhouding van de behandeling van het verzoekschrift indien dit incompleet is, geschrapt. De KBvG wijst erop dat het voorkomt dat een schuldenaar na een eerste aanmaning laat weten een schuldsanering aan te zullen vragen, maar dat vervolgens niet doet. Als de deurwaarder daar intussen rekening mee houdt en geen beslag legt, gebeurt er niets. De schuldeiser maant vervolgens de deurwaarder tot dagvaarding en nadat het vonnis er ligt en de deurwaarder beslag gaat leggen, komt de schuldenaar alsnog in de schuldsaneringsregeling.

Hier is moeilijk iets tegen te doen. Ik waardeer het dat deurwaarders zich terughoudend opstellen indien de schuldenaar aankondigt een schuldsaneringsregeling te zullen aanvragen, maar indien dat niet binnen een redelijke termijn daadwerkelijk gebeurt, kan de deurwaarder inderdaad tot actie overgaan.

De KBvG suggereert in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) een aantekening te maken dat de schuldsaneringsregeling op iemand van toepassing is.

De GBA is hiervoor niet het juiste register. Er bestaat al jarenlang het Landelijk Register Schuldsaneringen, waarin voor eenieder kenbaar is of de Wsnp op een bepaalde persoon van toepassing is (via [www.wsnp.rvr.org](http://www.wsnp.rvr.org)).

De KBvG wil graag een mogelijkheid voor de schuldeiser om in beroep te gaan tegen de toelatingsbeslissing.

In het systeem van de Wsnp is hier niet voor gekozen. De verzoekschrift-procedure 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 van start te gaan. Bovendien strekt het wetsvoorstel tot vereenvoudiging van de procedure. Ik zie dan ook geen reden waarom er in het kader van dit wetsvoorstel van het systeem van de wet afgeweken zou moeten worden.

KBvG is van mening dat de procureursbijstand voor het bewerkstelligen van tussentijdse beëindiging van de schuldsaneringsregeling verwijderd moet worden; het zou goed geld naar kwaad geld gooien zijn.

Ik zie hier onvoldoende grond om van het systeem van procureursbijstand af te wijken; dat staat immers los van de vraag of een procedure betekent dat goed geld naar kwaad geld gegooid zou worden.

#### **4. Financiering**

115. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de totstandkoming van minnelijke schuldregelingen bevorderd zou worden, indien de kosten voor het opstellen van de gemeentelijke verklaring structureel gecompenseerd zouden worden via een kostendekkende vergoeding en deze ten laste van de boedel van de schuldenaar zou worden gebracht, nu de Wet Fido niet toestaat om bij wijze van alternatief de kredietbanken meer te laten commercialiseren. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het eens is met deze redenering en of zij andere mogelijkheden ziet om kredietbanken extra inkomsten te laten genereren.

Het ten laste van de boedel laten komen van de kosten van de artikel 285-verklaring is geen reële optie. De boedel van de schuldenaar is doorgaans zeer beperkt en wanneer deze kosten daar bovenop komen, blijft er voor schuldeisers helemaal niets over. Enerzijds dient het «stok-achter-deur-effect» van de schuldsaneringsregeling gewaarborgd te worden, op basis waarvan onder andere een deel van de bewindvoerderskosten op de boedel verhaald worden, en anderzijds mag het uitgangspunt dat de schuldenaar zoveel mogelijk baten voor de boedel verwerft teneinde (een deel van) zijn schulden af te betalen, niet al bij voorbaat een illusie zijn doordat er teveel preferente posities zijn om nog gelden voor de overige schuldeisers over te laten. Het stelsel van preferente posities is beperkt van omvang en dient dat ook te blijven.

De gemeentelijke artikel 285-verklaring vormt de aansluiting tussen een niet geslaagde minnelijke schuldregeling en het verzoek tot toelating tot de Wsnp. Wanneer de schuldenaar of een schuldbemiddelaar een poging heeft gedaan om tot een minnelijke schuldregeling te komen, zijn de benodigde gegevens voor afgifte van een dergelijke verklaring in beginsel al verzameld. Het komt mij daarom voor dat het opstellen van een dergelijke verklaring nauwelijks tot extra kosten hoeft te leiden.

In het systeem van de wet Fido is uitgangspunt dat de gemeentelijke

kredietbanken enkel een publieke taak zullen vervullen. Onder deze publieke taak vallen in ieder geval geen activiteiten met de bedoeling om winst te gaan maken. Dit betekent dat gemeentelijke kredietbanken geen oneigenlijke commerciële financiële activiteiten mogen verrichten teneinde hiermee extra inkomsten te genereren. Het is niet de bedoeling dat kosten van een gemeentelijke taak door deze kredietbanken door middel van commerciële activiteiten worden opgevangen. Deze kosten dienen opgevangen te worden door het Gemeentefonds. Derhalve zie ik geen ruimte voor de commercialisering van kredietbanken, door verhoging van de inkomensgrens naar 150% of het vragen van een vergoeding voor (de aanvraag van) schuldsaneringstrajecten. Zie over de verruiming van deze grens ook het antwoord op vraag 63.

116. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe zij staat tegenover het aloude voorstel van Piet Duindam om voor ieder krediet dat wordt afgesloten de kredietinstelling bijvoorbeeld € 1,00 te laten betalen, waarmee de integrale schuldhulpverlening en wellicht nog een stuk bewindvoering betaald kan worden.

Met de in de vraagstelling genoemde maatregel – het door de kredietgevers (en uiteindelijk door de kredietnemers, via doorberekening van de kosten) laten opdraaien voor de kosten voor schuldhulpverlening – wordt impliciet de verantwoordelijkheid voor de schuldenproblematiek geheel bij de kredietgevers en kredietnemers gelegd. De maatregel gaat daarmee voorbij aan de complexiteit van het ontstaan van problematische schulden. Zoals hierboven bij het antwoord op vraag 40 ook wordt aangegeven, blijkt uit onderzoek van het IVA, *Schulden: zicht op het onzichtbare* (uit 1999) dat bij het ontstaan van problematische schulden meestal sprake is van verschillende, onderling met elkaar samenhangende oorzaken. Problematische schulden blijken zelden te worden veroorzaakt door één specifieke oorzaak. Meestal gaat het om een combinatie van verschillende factoren. Eén van die oorzaken kan overkreditering zijn. Ter voorkoming van overkreditering worden door de Minister van Financiën verschillende maatregelen genomen. Deze maatregelen zijn onder andere vastgelegd in de Wet financiële dienstverlening en tevens nader toegelicht in de brief van 7 november 2005 met «extra maatregelen ter verdere voorkoming overkreditering» (*Kamerstukken II 2005/06, 29 507, nr. 31*). De al genomen maatregelen, waaronder de kredietwaardigheidstoets, de verlaging van de maximale kredietvergoeding en de uitbreiding van de schuldenregistratie, hebben tot doel het acceptatiebeleid van kredietverstrekkers aan te scherpen en de mate van kredietverstrekking beter te laten passen bij de financiële draagkracht van de consument. De verwachting is dat deze maatregelen er mede toe zullen leiden dat kwetsbare consumenten minder snel in een situatie van problematische schulden terecht zullen komen. Zij hoeven in dat geval geen beroep te doen op schuldhulpverlening, waardoor de schuldhulpverlenende instanties kunnen worden ontlast.

117. De leden van de PvdA-fractie vragen welke budgetten vanaf de invoering van de Wsnp in 1998 beschikbaar gesteld zijn om de invoering te ondersteunen. Ook vragen deze leden welke budgetten beschikbaar zijn gesteld aan gemeenten voor preventieve activiteiten zoals budgetbegeleiding en voorlichting. De leden vragen om een onderverdeling in incidentele en structurele budgetten en zij vragen welk ministerie de onderscheiden budgetten heeft gefinancierd.

De gemeentelijke schuldhulpverlening is het domein van gemeenten en wordt gefinancierd uit eigen middelen, bijvoorbeeld uit het Gemeentefonds. Voor de curatieve en preventieve activiteiten in zowel de minnelijke als de wettelijke schuldhulpverlening werden en worden door het kabinet geen directe budgetten beschikbaar gesteld. Daarnaast kunnen afhankelijk van het type hulpverlening ook andere middelen ingezet worden. Zie verder het antwoord op vraag 120.



118. Graag zouden genoemde leden een overzicht tegemoet zien van tarieven die bewindvoerders in rekening kunnen brengen.

De bewindvoerderstarieven in het wettelijke traject zijn als volgt:

---

subsidie particuliere zaken	
– enkele boedel	€ 896,-
– gemeenschappelijke boedel	€ 1 075,-
subsidie (ex)-ondernemerszaken	
– enkele boedel	€ 1 987,-
– gemeenschappelijke boedel	€ 2 383,-
subsidie t.b.v. porti en overige kosten	
– enkele boedel	€ 187,-
– gemeenschappelijke boedel	€ 216,-
maandelijks salaris uit de boedel	
– enkele boedel	€ 37,50
– gemeenschappelijke boedel	€ 44,50

---

119. Ook zouden de leden van de PvdA-fractie een overzicht willen krijgen van de gemiddelde kostprijs van zowel het wettelijk als het minnelijk traject.

Het kabinet beschikt niet over een overzicht van de gemiddelde kostprijs van een minnelijk traject. De kosten zullen variëren aan de hand van de soort hulp die wordt geboden, de hoeveelheid en type klanten. Het Landelijk Platform Integrale Schuldhelpverlening heeft in de *Handreiking integrale schuldhelpverlening* wel een indicatie voor een kostenberekening gemaakt die onder andere is gebaseerd op de ervaringscijfers uit de Benchmark Schuldhelpverlening. De indicatie voor een kostenberekening wordt gepresenteerd op basis van tijdsinvestering en uurtarief. Prijzen worden daarin niet genoemd.

De kosten van het wettelijke traject bestaan uit de kosten van de bewindvoerder en de kosten van de rechtbank. Griffierecht wordt volgens de Wet tarieven in burgerlijke zaken immers niet geheven in een schuldsaneringsprocedure. De kosten van de wettelijk verplichte publicaties in de Staatscourant worden in beginsel uit de boedel voldaan (artikel 320, achtste lid). De kosten van de subsidiëring van de bewindvoerder zijn afhankelijk gemaakt van de zaaksoort. Een overzicht van de diverse tarieven staat vermeld in bovenstaande tabel bij de vorige vraag. Een globale indicatie voor de kosten van de rechtbank met betrekking tot een schuldsanering is de kostprijs van een zaak in de categorie «rechtbank civiel» waarbinnen die zaken vallen. Gebaseerd op het prijspeil van 2004 gaat het dan om € 760.

120. De leden van de PvdA-fractie merken op dat oorspronkelijk de gemeenten de kosten van schuldhelpverlening financierden uit de bijzondere bijstand. Door bezuinigingen op het fictief budget bijzonder bijstand vanaf 2004 zijn de middelen voor schuldhelpverlening sterk verminderd. De vraag van deze leden is op welke wijze de gemeenten samen met de gemeentelijke kredietbank en de andere betrokken organisaties een succes kunnen maken van het versterken van de minnelijke regeling en het daarmee ontlasten van het wettelijke traject als de middelen daarvoor ten enen male ontbreken.

Ik ben het niet eens met de stelling dat gemeenten onvoldoende middelen ter beschikking zouden hebben om de integrale schuldhelpverlening adequaat uit te voeren. Gemeenten ontvangen van de rijksoverheid geen specifieke middelen voor de schuldhelpverlening. De verschillende budgetten waar de leden van de PvdA-fractie naar verwijzen zijn zogeheten «fictieve budgetten» die deel uitmaken van de algemene uitkering aan het Gemeentefonds. Ik wijs er overigens op dat het fictieve budget bijzondere bijstand meer omvat dan de uitvoering van de bijzondere bijstand uit hoofde van de WWB. De uitname van € 220 miljoen uit het

Gemeentefonds in 2004 had te maken met de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand en de invoering van de langdurigheidstoeslag. Vervolgens zijn in datzelfde jaar € 111 miljoen toegevoegd, waardoor het budget uitkwam op € 402 miljoen. Voor 2005 heeft een structurele verhoging van € 25 miljoen plaatsgevonden van het fictief budget bijzondere bijstand. Voor 2006 is aan het fictief budget € 35 miljoen toegevoegd voor bijzondere bijstand. Naar aanleiding van het amendement van mevrouw Noorman wordt nog eens € 25 miljoen beschikbaar gesteld voor schuldhulpverlening. Gemeenten mogen dus naast de inzet van middelen uit het fictief budget bijzondere bijstand ook andere middelen inzetten voor schuldhulpverlening. Hierbij zij ook verwezen naar de middelen die gemeenten hebben overgehouden op het inkomensdeel WWB in 2004 (circa driehonderd miljoen). Gemeenten zullen bij hun beleidsplannen wel keuzes moeten maken. Daarnaast is financiering van schuldhulpverlening uit het werkdeel WWB ook mogelijk, voorzover schuldhulpverlening wordt ingezet als voorziening in het kader van Arbeidsinschakeling. Gemeenten beschikken dan ook over voldoende middelen om de schuldhulpverlening uit te voeren. Zij kunnen zelf bepalen hoe ze de middelen uit het Gemeentefonds aanwenden.

121. De leden van de PvdA-fractie vragen wat de gemeentelijke kosten voor hun brede taak schuldhulpverlening, inclusief preventie zijn. Schuldhulpverlening behoort tot de gemeentelijke autonomie. Gemeenten voeren de schuldhulpverlening uit op basis van hun beleidsplannen. Het is niet bekend welke budgetten individuele gemeenten ter beschikking stellen voor de schuldhulpverlening. Zie over de kosten van het minnelijk traject ook het antwoord op vraag 119.

122. De leden van de PvdA-fractie wijzen erop, dat nu in de WWB de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor schuldhulpverlening is vastgelegd, bij een verzwaring van die taak ook de bijpassende financiering geregeld zal moeten worden. Zo schrijft het bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten dat voor. Uit de voorstellen voor de versterking van de minnelijke regeling blijkt dat er forse aanvullende financiering nodig is. Welk bedrag gaat de regering daarvoor reserveren?

Een dergelijke compensatie zou voor de hand liggen als aan de gemeenten een nieuwe taak zou worden toebedacht, of als een bestaande taak inderdaad zou worden verzaamd. In het voorstel van wet is dat echter geen van beide het geval. De afgifte van de modelverklaring van artikel 285 wordt door het wetsvoorstel nauwelijks gewijzigd (zie het antwoord op vraag 94), zij het dat de digitale ondersteuning van deze wettelijke taak door de jaren heen steeds beter wordt vormgegeven door de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch (zie ook het antwoord op vraag 94 hierboven). De nieuwe eigen verklaring van artikel 288 is – in tegenstelling tot de afgifte van de artikel 285 verklaring – geen taak die aan de instanties van de schuldhulpverlening is opgelegd, maar is een verplichting van de verzoeker zelf.

Aan het uitgangspunt dat een buitengerechtelijke en meer integrale schuldenregeling de voorkeur verdient, zoals ten tijde van de invoering van de Wsnp is neergelegd in *Kamerstukken II 1997/98, 25 672, nr. 3, p. 1*, verandert evenmin iets. De schuldhulp was voor de komst van de Wsnp een uitsluitend lokaal georganiseerde vorm van sociale hulpverlening en heeft weliswaar sinds 1 december 1998 een ondersteunend vangnet gekregen in de vorm van de wettelijke schuldsaneringsprocedure, maar is toch altijd de eerstelijns hulp bij problematische schulden gebleven. Dit uitgangspunt kon niet altijd worden waargemaakt. Uit de wetsevaluatie en uit de praktijk van de Wsnp bleek dat tot de schuldsaneringsprocedure nogal eens verzoekers werden toegelaten die wellicht beter in het primaire stadium van het minnelijke traject hadden kunnen en moeten worden geholpen, bijvoorbeeld omdat van een juridische procedure bij de rechtbank geen oplossing mag worden verwacht ten aanzien van onderliggende psychosociale problematiek, of omdat schuldeisers een dalend

vertrouwen hebben in de schuldhulpverlening en zo te snel aansturen op een wettelijk traject. De dalende slagingspercentages die volgens de opeenvolgende jaarverslagen van de NVVK in dat minnelijk traject worden behaald sinds de komst van de Wsnp, zijn een onwenselijke ontwikkeling, zoals recentelijk door de Staatssecretaris van Sociale zaken en Werkgelegenheid is opgemerkt in het interdepartementale plan omtrent het schuldenbeleid (*Kamerstukken II 2005/06, 24 515, nr. 71*). In het besef dat met een wijziging van de Faillissementswet en van het wettelijk traject niet de slagingspercentages ineens kunnen worden teruggebracht op het niveau van voor de komst van de Wsnp, is gezocht naar een middel om het minnelijk traject toch te versterken. Het voorstel van wet beoogt daarom met invoering van de gedwongen schuldregeling van artikel 287a het tij van de dalende slagingspercentages weer enigszins te keren. Dit effect kan zich naar verwachting vooral voordoen als kansrijke zaken voor de rechter worden gebracht, dat wil zeggen zaken waarin een schuldeiser zich werkelijk onredelijk heeft opgesteld in zijn weigering van een redelijk akkoord.

Het lijkt erop dat de situatie langzaam wordt omgedraaid. Bij inwerkingtreding van de Wsnp werd de wettelijke regeling algemeen gezien als een belangrijk en vernieuwend hulpmiddel bij het versterken van de minnelijke regeling en stelde het rijk daarvoor middelen beschikbaar.

Gemeenten werden in staat gesteld om met de steun van de Wsnp meer rendement uit hun investering in het minnelijk traject halen. Ruim zes jaar later wordt gesuggereerd dat de Wsnp juist kosten veroorzaakt voor het minnelijk traject, en dat terwijl tegelijkertijd de slagingspercentages in dat minnelijk traject fors zijn gedaald.

123. De vraag van de leden van de PvdA-fractie of de invoeringsdatum 1 januari 2006 wordt, moet ontkennend beantwoord worden. Het streven is eind 2006.

124. De leden van de PvdA-fractie vragen met welke kostensoorten in dit bedrag rekening is gehouden en of de regering het bedrag aan alle gemeenten gaat uitkeren of centrumgemeenten gaat aanwijzen en het hier om geormerkte budgetten gaat.

Ik verwijs de aan het woord zijnde leden naar het antwoord op de vorige vraag, waaruit moge blijken dat het niet nodig is budgetten ter beschikking te stellen.

125. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering vindt dat zulke gespecialiseerde dienstverlening, die in alle gemeenten beschikbaar moet zijn, ook door alle gemeenten moet worden uitgevoerd.

Het is aan gemeenten om te bepalen aan de hand van de lokale omstandigheden hoe de schuldhulpverlening dient te worden uitgevoerd en welke partijen daarin het beste kunnen samenwerken. Enkele gemeenten voeren zelf de schuldhulpverlening uit, anderen besteden die uit aan (private) organisaties die vaak voor een aantal gemeenten werken.

126. Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie zouden de kosten die gemoeid zijn met de afgifte door gemeenten, gemeentelijke kredietbanken of andere gemandateerde instellingen van de verklaring ex artikel 285 door de rijksoverheid aan de gemeenten vergoed dienen te worden als nieuw opgedragen taak. Deze leden vinden dat op de redenering van de NVB, die bezwaar maakt tegen een kostenvergoeding omdat het gaat om een wettelijke gemeentelijke verplichting, wel wat af te dingen valt. De leden willen weten wat de kosten zullen zijn en welk bedrag daarvoor is gereserveerd.

Het opstellen van de artikel 285-verklaring is een taak die al sinds de invoering van de schuldsaneringsregeling bij de gemeente ligt, zodat hier geen sprake is van een nieuw opgedragen taak. Voor het antwoord op de vraag wat de kosten zijn van de gemeentelijke verklaring, verwijs ik naar het antwoord op de vragen 119 en 121 van dezelfde leden hierboven.

127. De leden van de PvdA-fractie vragen om de kredietverleningsgrens voor de gemeentelijke kredietbank op te trekken naar 150% van het wettelijk minimumloon.

Ik ben daar geen voorstander van en verhoging van de grens is ook niet nodig. Ik verwijs voor de verder onderbouwing van dit standpunt naar de beantwoording van een gelijklopende vraag nummer 63 die door deze leden ook reeds is in het kader van paragraaf 2.1 is gesteld.

128. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de kosten van een minnelijk traject zich verhouden tot de kosten voor de Wsnp en hoeveel de kosten voor de gemeenten zullen stijgen.

Wat betreft de kosten van het minnelijk traject verwijs ik hier naar het antwoord op de vragen 119–121.

De kosten van een Wsnp-zaak (zie ook het antwoord op vraag 138) zijn onder te verdelen in de kosten van de bewindvoering en de kosten van de rechtbank. De kosten van de bewindvoering worden deels gefinancierd door Justitie en deels door de aanwezige boedel. Een overzicht van de exacte tarieven heb ik hierboven verstrekt in het antwoord op de vragen 118 en 119. Daarnaast is een relatief kleine opslag benodigd ter financiering van de apparaatskosten van de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch, die de uitvoering van de wet coördineert en de bewindvoerderssubsidies uitkeert. Ter illustratie zijn hieronder de kosten vermeld voor een bewindvoering van een particuliere zaak met een enkelvoudige boedel en een gebruikelijke looptijd van drie jaar:

Kosten bewindvoering ten laste van begroting	€ 896 + € 187 + € 27 = € 1 110
Kosten ten laste van boedel	36 * € 37,50 = € 1 350

De kosten voor de gemeenten zullen naar verwachting niet of niet noemenswaardig stijgen. De gemeenten wordt geen nieuwe taak toebedacht, noch wordt een bestaande taak verzwaard. De afgifte van de modelverklaring van artikel 285 wordt door het wetsvoorstel nauwelijks gewijzigd (zie het antwoord op vraag 94) en de digitale ondersteuning van deze wettelijke taak is de afgelopen jaren steeds verbeterd door de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch (zie ook het antwoord op vraag 94 hierboven). De nieuwe eigen verklaring van artikel 288 is – in tegenstelling tot de afgifte van de artikel 285-verklaring – geen taak die aan de instanties van de schuldhulpverlening is opgelegd, maar is een verplichting van de verzoeker zelf. Aan het uitgangspunt van de Wsnp dat een buitengerechtelijke en meer integrale schuldenregeling de voorkeur verdient (zie ook *Kamerstukken II 1997/98, 25 672, nr. 3, p. 1*), verandert evenmin iets. De wetswijziging bedoelt die schuldenaren uit de Wsnp te houden die er niet in thuis horen en die in het minnelijk traject geholpen kunnen worden. Van een kostenstijging ten gevolge van het wetsvoorstel kan dan niet gesproken worden.

129. Daarnaast vragen de aan het woord zijnde leden of gemeenten voldoende middelen hebben om de toename van de minnelijke trajecten te bekostigen.

Zoals moge blijken uit het antwoord op de vorige vraag, deel ik niet de mening van de vragenstellers dat er sprake is van een toename van het minnelijke trajecten als gevolg van de wetswijziging. Ook overigens beschikken de gemeenten over voldoende middelen: zie hiervoor het antwoord bij de vragen 119–121.

130. De leden van de VVD-fractie vragen of het minnelijke traject effectief genoeg is om mensen niet naar de Wsnp te hoeven laten doorstromen. Voor het kabinet is een minnelijk traject effectief als de schuldregeling leidt tot een oplossing voor de schuldsituatie. Niet elke schuldsituatie kan worden opgelost door een schuldregeling, Zo kunnen schuldenaren ook zelf tot oplossingen komen. Anderzijds is de totstandkoming van de

schuldberegeling afhankelijk van de vrijwillige medewerking van schuldenaren en schuldeisers. De afgelopen jaren is helaas een dalende trend te zien bij het aantal succesvolle minnelijke trajecten. Er wordt dan ook op dit moment aan gewerkt om deze trend om te buigen in een stijgende lijn. In de antwoorden op de vragen 58 en 59 heb ik een opsomming gegeven van alle maatregelen die momenteel genomen worden om het minnelijk traject te versterken en te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn het 120-dagenmodel, de *Handreiking Integrale Schuldhulpverlening*. Daarnaast zijn in het onderhavige wetsvoorstel enkele voorstellen gedaan om bij te dragen aan de versterking van het wettelijk traject. Met name de gedwongen schuldberegeling vervult deze rol. Ik moge verder verwijzen naar de antwoorden op de vragen 58 en 59.

131. De leden van de VVD-fractie vragen of en zo ja hoeveel de kosten van de gemeenten zullen stijgen als gevolg van de verklaring die opgesteld dient te worden ter gelegenheid van het schuldsaneringsverzoek. Hier moet onderscheiden worden tussen een tweetal verklaringen. Reeds sinds de inwerkingtreding van de Faillissementswet bestaat de modelverklaring van artikel 285, eerste lid, onder e, die gegevens bevat omtrent onder andere het inkomen en vermogen en de vaste lasten en de schulden van de schuldenaar en diens eventuele partner. Dit zijn objectieve gegevens. Deze eerste verklaring moet op grond van artikel 285, vierde lid, door de gemeente of een gemandateerde instelling worden afgegeven. In de afgifte van deze modelverklaring brengt het wetsvoorstel nauwelijks wijziging. Zie het antwoord op vraag 94, waarin de wijziging nader wordt besproken. Daarnaast introduceert het voorstel van wet een verklaring van de schuldenaar zelf – waarvoor geen model vastgesteld kan en zal worden – omtrent zijn of haar persoonlijke motivatie en goede trouw. Hier gaat het om subjectieve gegevens die door de schuldenaar zelf moet worden aangeleverd, zonder dat daarvoor een taak bij de gemeentelijke schuldhulpverlening wordt gelegd. Deze tweede verklaring berust op het nieuwe artikel 288 en wordt niet door of vanwege de gemeente afgegeven. Ook deze verklaring is dus kostenneutraal voor de gemeenten.

## **5. Monitoring en evaluatie**

132. De leden van de PvdA-fractie vragen naar de wijze waarop de monitoring en/of de evaluatie van de kwantitatieve en kwalitatieve doelen van dit wetsvoorstel gaan plaatsvinden. Zij vragen wanneer de regering meent dat dit wetsvoorstel succesvol is. Waaraan wordt de werking van het wetsvoorstel afgemeten en welke meetbare resultaten gaat de regering hiervoor hanteren?

In oktober is aan de Tweede Kamer de eerste versie van de voortaan jaarlijks te verschijnen Monitor Wsnp aangeboden. Deze eerste versie betreft een nulmeting, die als doel heeft in relatief beperkte tijd een eerste antwoord te geven op de vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wsnp. Uit deze eerste versie is mij gebleken dat ten aanzien van de hoofddoelstelling van de Wsnp, het bieden van een schone lei aan schuldenaren, geconstateerd kan worden dat zo'n 71% van de zaken eindigt met een schone lei. Daarnaast verschaft deze eerste versie een beeld van de overige wijzen van beëindiging. Daarvan kent overigens circa 30% nog een positieve uitkomst: de vorderingen zijn alsnog in zijn geheel door de schuldenaar voldaan of de schuldenaar heeft zijn betalingen hervat. Circa 70% betreft een negatieve uitkomst van het schuldsaneringstraject, dat wil zeggen de schulden zijn niet voldaan en er is geen schone lei verkregen en evenmin is er sprake van een akkoord met de schuldeisers. Aanleiding voor een negatieve uitkomst van het schuldsaneringstraject kunnen zijn: het niet naar behoren nakomen van informatie- of inspanningsverplichtingen, bovenmatige schulden doen of laten ontstaan en het trachten te benadelen van de schuldeisers.

In de volgende versies van de Monitor Wsnp zal bekeken worden of het percentage negatieve beëindigingen daalt. Van het wetsvoorstel maakt immers een aanscherping van de toelatingscriteria deel uit, opdat de toelating tot de Wsnp wordt beperkt tot schuldenaren die «er klaar voor zijn» en bereid zijn om de verplichtingen die Wsnp aan hun stelt na te komen. Dit zou zich moeten vertalen in een daling van het aantal tussen-tijdse negatieve beëindigingen. Voorts is de verwachting dat de invoering van de gedwongen schuldregeling ertoe zal leiden dat schuldeisers beter zullen nadenken over een weigering van een aangeboden akkoord en dat dus het minnelijke traject wordt versterkt door dit instrument. Het welslagen van dit instrument zou kunnen blijken uit een stijging van het aantal minnelijke schuldregelingen, wat overigens ook een van de doelstelling van de Wsnp is, en mogelijk uit een daling van het aantal afwijzingen van verzoekschriften toelating tot de Wsnp.

133. De leden van de PvdA-fractie vragen voorts hoe de regering de integrale aanpak van de schuldenproblematiek gaat volgen. Wordt bij dat onderzoek ook bekeken wat de effectiviteit van de integrale aanpak is van bijvoorbeeld de inzet van hulpverlening op psychosociale gronden in combinatie met schuldsanering en van reïntegratie naar werk in combinatie met schuldsanering en budgettering?

De (integrale) minnelijke schuldhulpverlening is gemeentelijke autonomie en valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Het past daarom niet om gemeenten daarover uit te vragen. In het interdepartementale plan van aanpak *Het Rijk rond schulden* dat in oktober naar de Kamer is verzonden, is aangegeven dat het aangewezen is dat de psychosociale schuldhulpverlening gedurende het Wsnp-traject wordt gecontinueerd. De Wsnp biedt slechts een deeloplossing voor het schuldenprobleem. De taakuitoefening van de bewindvoerder in Wsnp-zaken beperkt zich immers tot financiële en juridische kwesties: het beheer en de vereffening van de boedel en het toezicht op de naleving door de schuldenaar van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wsnp.

Naast voornoemde onderzoeken zal ook door middel van de vaste overlegstructuren de integrale aanpak van de schulden worden gevolgd. Niet alleen wordt door de betrokken departementen regelmatig overleg gevoerd over beleidsontwikkelingen. Ook voeren de ketenpartners op het terrein van de integrale gemeentelijke schuldhulpverlening – Divosa, de NVVK en de MO-groep – regelmatig overleg onder de naam Overleg Integrale Schuldhulpverlening. Bij relevante maatschappelijke ontwikkelingen stellen zij de Staatssecretaris van SZW daarvan op de hoogte. Daarnaast heb ik zelf regelmatig contact met de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch, waaraan ik de uitvoering van het wettelijke stelsel van schuldsanering heb gemandateerd, en met Recofa.

134. De leden van de PvdA-fractie vragen of ook de werking van de aangepaste en versterkte minnelijke regeling van een monitor wordt voorzien en wordt geëvalueerd en zo ja, wanneer. Zoals hiervoor is aangegeven, valt de minnelijke schuldhulpverlening onder de gemeentelijke autonomie en het past niet dat ten aanzien van de uitvoering van een dergelijke taak een monitor wordt uitgevoerd of wordt opgelegd door de centrale overheid. Wel neemt een aantal gemeenten deel aan een Benchmark Schuldhulpverlening. Dit is vooral een hulpmiddel voor gemeenten om de eigen prestaties te verbeteren door die te vergelijken met die van anderen. Daarnaast inventariseert de NVVK de ontwikkelingen van de activiteiten rond schuldregelingen bij hun leden.

135. De aan het woord zijnde leden vragen wat de werking is van preventie.

Zoals in de nota *Het Rijk rond schulden* uiteengezet is, staan preventieve maatregelen voorop in het kabinetsbeleid. In dat kader neemt het ministerie van Financiën verschillende maatregelen om overkreditering te voorkomen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid faciliteert gemeenten en het Nibud om preventieve acties te ondernemen. Voorts

heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen consumeren en budgetteren als kerndoel geformuleerd voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Het kabinet vindt dergelijke activiteiten van belang omdat de meeste maatschappelijke winst te behalen valt met het voorkomen dat mensen überhaupt in een problematische schuldenpositie raken. De concrete effecten van preventieve maatregelen valt echter moeilijk te meten.

136. De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of wordt onderzocht in welke mate er sprake is van recidive.

In de eerstvolgende versie van de Monitor Wsnp zal aandacht worden besteed aan het recidivevraagstuk in het wettelijk traject. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betreft daarnaast bij het vervolgonderzoek naar de omvang van aantal huishoudens met (risico op) problematische schulden, ook vragen over eerdere situaties van (risico op) problematische schulden. Hiermee wordt ook beoogd een beeld over de recidive te verkrijgen.

137. Voor het antwoord op de vraag van deze leden op basis van welke criteria de wetwijziging aan een evaluatie onderworpen zal worden, verwijs is naar het antwoord op vraag 132 aan het begin van deze paragraaf.

## **ARTIKELEN**

### **I, onderdeel B**

#### *Artikel 285*

138. Waarom, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, vindt er voor de wijziging van artikel 285 en de daaruit voortvloeiende verzwa­ring van werkzaamheden voor gemeenten geen financiële compensatie plaats binnen de Wsnp? De leden van de PvdA delen de mening van de regering dat het van belang is om de werklast van de rechterlijke macht niet onnodig te belasten. Deze leden zijn echter zeer verontwaardigd over het feit dat deze verlichting bij de rechterlijke macht een verzwa­ring teweeg brengt bij de gemeentelijke overheden zonder enige compensatie voor de gemeenten. Kan de regering aangeven waarom zij geen compensatie geeft? Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie wat de argumenten van de regering zijn tegen de bezwaren van de NVVK en het LPISHV tegen de wijziging van de gemeentelijke verklaring.

De NVVK heeft bezwaren tegen de wijziging van de gemeentelijke verklaring, omdat de verzwa­ring van de eisen die aan het verzoekschrift en daarmee aan de verklaring worden gesteld, zouden leiden tot een verzwa­ring van de werkzaamheden in het minnelijk traject, zonder dat daar een financiële compensatie tegenover staat, hetgeen ook de aan het woord zijnde leden betogen. De NVVK stelt voor om de kosten van het opstellen van de gemeentelijke verklaring structureel te compenseren via een kostendekkende vergoeding en deze kosten ten laste van de boedel van de schuldenaar te brengen indien hij wordt toegelaten tot de schuldsaneringsregeling.

In de memorie van toelichting (pag. 14) is sprake van verzwa­ring van de eisen die aan het verzoekschrift worden gesteld. Deze verzwa­ring slaat echter vooral op het feit dat alle informatie verstrekt moet worden bij het indienen van het verzoekschrift zelf. Er zal geen later moment meer zijn, zoals nu nog het moment van de indiening van het saneringsplan, waarbij de overige informatie verstrekt moet worden. Maar de omvang van de informatie is nauwelijks veranderd, doordat de informatie die nu bij het verzoekschrift gevoegd moet worden voor een deel ook nu reeds in de artikel 285-modelverklaring wordt gevraagd en voor het andere deel slechts in zeldzame gevallen zal voorkomen (zie voor een nadere vergelij-

king hiervan het antwoord op vraag 94). Ik ben het dus niet eens met de stelling dat er sprake zou zijn van verzwaring van het minnelijk traject voor zover het de opstelling van de artikel 285-verklaring betreft, zodat er voor financiële compensatie geen reden is.

Het ten laste van de boedel laten komen van de kosten van de artikel 285-verklaring is geen reële optie. De boedel van de schuldenaar is doorgaans zeer beperkt en wanneer deze kosten daar bovenop komen, blijft er voor schuldeisers helemaal niets over. Enerzijds dient het «stok-achter-deur-effect» van de schuldsaneringsregeling, op basis waarvan onder andere een deel van de bewindvoerderskosten op de boedel verhaald worden, gehandhaafd te blijven. Anderzijds moet ervoor gewaakt worden dat de bedoeling dat de schuldenaar zoveel mogelijk baten voor de boedel verwerft teneinde (een deel van) zijn schulden af te betalen, niet al bij voorbaat een illusie is omdat er teveel preferente posities zijn om nog gelden voor de overige schuldeisers over te laten. Het stelsel van preferente posities is beperkt van omvang en dient dat ook te blijven.

139. De leden van de fractie van de PvdA vragen of de gemeentelijke verklaring van artikel 285 het sluitstuk vormt van het minnelijke traject van schuldregeling of dat het de ingang vormt van de wettelijke schuldsaneringsregeling.

De verklaring verenigt beide aspecten in zich. Enerzijds is de verklaring een bijlage bij een verzoek om toegelaten te worden tot de schuldsaneringsregeling. Anderzijds moet in de verklaring onder andere worden aangegeven waarom de pogingen om tot een minnelijke regeling te komen met de schuldeisers tevergeefs zijn geweest. Uiteindelijk heeft de verklaring niettemin als hoofddoel een toelating tot de wettelijke schuldsaneringsregeling mogelijk te maken. Wie om een of andere reden na een mislukt minnelijk traject geen beroep wil doen op de rechter heeft de modelverklaring van artikel 285 niet nodig.

140. Indien de wetgever de totstandkoming van minnelijke schuldregelingen daadwerkelijk wil bevorderen, zo menen de leden van de PvdA-fractie, verdient het aanbeveling om de kosten van het opstellen van de gemeentelijke verklaring structureel te compenseren via een kosten-dekkende vergoeding en deze kosten ten laste van de boedel van de schuldenaar te laten komen indien de schuldenaar tot de regeling wordt toegelaten. Voor de gemandateerde instelling biedt dit de zekerheid dat de daadwerkelijke kosten ook worden vergoed en niet via de gemeente ten laste van de algemene middelen worden gebracht. Bovendien gaat hiervan een stimulerende werking richting de schuldeisers uit, aldus deze leden, om hun medewerking te verlenen aan een minnelijke schuldregeling. Deze leden vragen een reactie van de regering.

Ik ben er geen voorstander van om de kosten van de artikel 285-verklaring ten laste van de boedel te laten komen. Ik verwijs voor het uitgebreide antwoord op deze vraag naar hetgeen ik heb overwogen naar aanleiding van vraag 115 in paragraaf 4 hierboven.

141. De leden van de fractie van de ChristenUnie en van de SGP-fractie vragen in artikel 285, eerste lid, onderdeel h, vast te leggen dat afschriften van gemotiveerde afwijzingen door schuldeisers aan het verzoekschrift moeten worden toegevoegd. Zij stellen dat wanneer de schuldenaar kan aantonen dat hij een buitengerechtelijke schuldregeling heeft aangeboden, maar hij geen reactie van de schuldeiser heeft ontvangen, dat kan worden uitgelegd als onwil van laatstgenoemde.

De genoemde afschriften zouden – zo zij er zijn – ook reeds onder de huidige formulering van onderdeel h in het dossier terecht moeten komen. Het ligt voor de hand deze afschriften mee te sturen naar de rechtbank wanneer de schuldenaar daar een verzoek tot gedwongen medewerking aan een minnelijke schuldregeling in wil dienen.

142. De leden van de fractie van de ChristenUnie en van de SGP-fractie vragen wat de regering vindt van de suggestie om in artikel 285, eerste



lid, onderdeel h, ook een opgave op te nemen van vermogensbestanddelen van de schuldenaar die in een bepaalde periode, bijvoorbeeld een jaar, voorafgaande aan het verzoek te gelde zijn gemaakt. Zij vragen of dat een relevant gegeven zou kunnen zijn.

De aan het woord zijnde leden van de twee fracties zouden hiermee kunnen doelen op een soort paulianeuze handeling. De verkoop van vermogensbestanddelen kan door de schuldenaar echter bedoeld zijn als een bijdrage om het ontstaan of voortbestaan van schulden te voorkomen, omdat de opbrengst gebruikt kan worden om noodzakelijke aankopen te doen of schulden af te betalen. Het zou wat ver gaan om van burgers te vragen rekening te houden met een mogelijke paulianeuze aard van een verkoop van een vermogensbestanddeel. Het zal bovendien moeilijk aan te tonen zijn dat de schuldenaar bij de verkoop van een vermogensbestanddeel een jaar of half jaar voor de aanvraag van de schuldsanering al had moeten weten dat hij binnen die termijn een dergelijke aanvraag zou doen, dan wel dat hij de opbrengst van de verkoop heeft gebruikt voor doeleinden waaruit juist zijn goede trouw kan blijken.

143. De leden van de SGP-fractie vragen voorts of de regering het redelijk vindt dat de kosten die zijn gemoeid met het afgeven van een artikel 285-verklaring ten laste van de boedel komen indien de schuldenaar wordt toegelaten tot het Wsnp-traject.

Ik ben hier geen voorstander van en ik verwijs voor verdere uitleg naar de laatste alinea van het antwoord op vraag 138, waar deze kwestie al aan bod is geweest.

## **I, onderdeel D**

### *Artikel 287*

144. De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de wetgever een bestaande gedragslijn van sommige rechtbanken codificeert door incomplete verzoekschriften terug te sturen naar de gemeentelijke gemandateerde instelling. Zij vragen of de wetgever hiermee de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de artikel 285-verklaring wil verschuiven van de schuldenaar naar de gemandateerde instelling. Zij vragen of hierover overleg heeft plaatsgevonden met de VNG. Zij vragen waarom de tweede zinsnede van artikel 285 lid 2 niet is geschrapt en de verantwoordelijkheid in overeenstemming met het huidige lid 8 van artikel 287 niet geheel bij de schuldenaar is gelegd.

Inderdaad is het in de praktijk zo dat de rechter het verzoekschrift kan terugzenden aan de gemeente of de gemandateerde instantie voor aanvulling van de ontbrekende gegevens. Deze beleidslijn, die ook is neergelegd in de Recofa-richtlijn, paragraaf 1e, is niet alleen geschreven in het belang van een zorgvuldige en complete voorbereiding van de toelatingszitting, maar ook in het belang van de schuldenaar, die als het ware een tweede kans krijgt om een goed schuldsaneringsverzoek in te dienen en om aldus te voorkomen dat het tot een niet-ontvankelijkheidsverklaring komt. Pas als deze terugzending ook niet helpt en de ontbrekende gegevens niet worden verstrekt, zal een niet-ontvankelijkheid volgen. Het voorstel van wet is zonder meer verenigbaar met een continuering van deze procespraktijk uit de Recofa-richtlijnen.

Met een verschuiving van verantwoordelijkheid voor de inhoud van de modelverklaring van de schuldenaar naar de afgevendende instelling heeft dit voorstel niets van doen. Het blijft de verantwoordelijkheid van de schuldenaar om ervoor te zorgen dat de door hem mede-ondertekende modelverklaring van artikel 285 een juiste en volledige inhoud heeft. Het is niet de gemeente of de kredietbank die een opgave doet van inkomen en vermogen en andere zaken, of die instaat voor de juistheid en compleetheid daarvan. Daar is de schuldenaar verantwoordelijk voor. Het is echter wel de gemeente of de kredietbank die de gegevens officieel moet opte-

kenen, en daarom is het niet de bedoeling dat als de griffie constateert dat de gegevens te incompleet zijn voor een goede rechterlijke beoordeling, de schuldenaar dan zelf het ontbrekende handmatig gaat aanvullen. En het blijft de verantwoordelijkheid van de gemeente of de gemeentelijke kredietbank om de verklaring op te stellen op basis van de gegevens die de schuldenaar aanreikt en om die verklaring af te geven. Aan het bereik van beide verantwoordelijkheden verandert het voorstel van wet niets, en daarom noopte dit onderwerp ook niet tot afzonderlijk overleg met de VNG, anders dan de consultatie die heeft plaatsgevonden in het kader van het concept-wetsontwerp.

145. De leden van de CDA-fractie vrezen dat de sanctie van niet-ontvankelijkheid wegens een onvolledige aanvraag zal leiden tot allerlei civielrechtelijke procedures tussen schuldenaar en gemandateerde instantie over het niet aanleveren van de ontbrekende gegevens binnen de gestelde termijn.

De vrees van deze leden is niet terecht. Weliswaar zal de aanvrager die na een maand uitstel nog steeds geen volledige aanvraag heeft ingediend, niet-ontvankelijk worden verklaard, maar wanneer deze aanvrager op een later moment wel een volledige aanvraag heeft opgesteld, kan hij deze aanvraag indienen en nogmaals verzoeken toegelaten te worden tot de schuldsaneringsregeling. De leden van de CDA-fractie merken dit ook reeds op. Die nieuwe aanvraag zal opnieuw aan alle criteria getoetst worden.

146. Deze leden vragen zich af of deze gang van zaken niet zal leiden tot overbelasting van de rechterlijke macht door herhaalde verzoeken en de gevolgen voor de gemandateerde instanties die wellicht opnieuw geactualiseerde informatie moeten verstrekken.

Ik deel deze vrees niet. Doordat een onvolledige aanvraag tot niets leidt – voorlopige toepassing van de schuldsaneringsregeling is immers geschrapt – verwacht ik niet dat schuldenaren diverse malen zullen proberen een onvolledige aanvraag in te dienen. Een schuldenaar is enkel gebaat bij een volledige aanvraag. Bovendien kan de griffie van de rechtbank doorgaans snel genoeg zien of een aanvraag volledig is en zal een onvolledig verzoek niet snel ter zitting worden behandeld, zodat ook daarom van overbelasting geen sprake zal zijn.

147. De leden van de CDA-fractie vragen het standpunt van het kabinet over het voorstel van de NVB en VFN om notarissen te verplichten tot toetsing of erfgenamen staan ingeschreven in het Wsnp-register en tot melding bij dit register indien een geregistreerde een erfenis toevalt. Zij hopen hiermee te bereiken dat erfenissen in de boedel vallen. De organisaties bevelen bovendien deze regeling ook aan voor het minnelijk traject. In het Landelijk Register Schuldsaneringen is voor eenieder kenbaar of de Wsnp op een bepaalde persoon van toepassing is. Een notaris, maar bijvoorbeeld ook een deurwaarder, dient uit oogpunt van een zorgvuldige beroepsuitoefening dit openbare register te raadplegen. Het idee van een meldplicht gaat eraan voorbij dat niet alle erfgenamen met een notaris te maken hebben. Als de kinderen van de overledene via de gewone regels van het erfrecht ergenaam zijn en er verder geen testament is of er geen verklaring van erfrecht nodig is, blijft de notaris buiten beeld.

148. De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat in artikel 287 de mogelijkheid verdwijnt van voorlopige toepassing van het wettelijke traject. Dit wordt voornamelijk toegepast bij dreigende huisuitzetting, aldus deze leden. Deze leden vragen hoe schuldenaren die hierdoor bedreigd worden in de toekomst geholpen kunnen worden.

Voor gevallen waarin de voorlopige toelating thans gebruikt wordt om een dreigende huisuitzetting te voorkomen, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om aan de insolventierechter voorlopige voorzieningen te vragen (artikel 287, vierde lid). De voorlopige voorziening kan worden gevraagd in het verzoekschrift waarin de toepassing van de schuldsaneringsregeling wordt gevraagd of op een later moment bij afzonderlijk

verzoekschrift. Op grond van artikel 305, tweede lid, zal, indien de toepassing van de schuldsaneringsregeling is uitgesproken, de uitvoering van een vonnis tot uithuiszetting worden geschorst voor de duur van deze regeling.

149. De leden van de PvdA-fractie vragen of de wettelijke vastlegging van de volgens deze leden bestaande praktijk dat rechtbanken de artikel 285-verklaring terugsturen indien die niet volledig is, een verschuiving betekent van de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de verklaring van de schuldenaar naar de gemandateerde instelling. Zij vragen of hierover overleg heeft plaatsgevonden met de VNG. Zij vragen waarom de tweede zinsnede van artikel 285 lid 2 niet is geschrapt en de verantwoordelijkheid in overeenstemming met het huidige lid 8 van artikel 287 geheel bij de schuldenaar is gelegd.

Er is hier geen sprake van het verschuiven van verantwoordelijkheden. Voor het uitgebreide antwoord op deze vragen verwijs ik naar mijn antwoord hierboven op soortgelijke vragen 144.

150. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de postblokkade in artikel 287 lid 4 is beperkt tot dertien maanden.

De postblokkade is in de wet opgenomen om de bewindvoerder in de gelegenheid te stellen onderzoek te kunnen doen naar de boedel. De beperking tot dertien maanden is gebaseerd op het gegeven dat hierdoor alle jaarlijkse informatie minstens eenmaal langs de bewindvoerder is gegaan. De postblokkade is een hulpmiddel bij het toezicht, maar kan niet worden gezien als een ultiem middel om te controleren of de schuldenaar zijn verplichtingen in alle opzichten nakomt. De kwaadwillende schuldenaar heeft immers alternatieven om de postblokkade te omzeilen (postbus, post laten bezorgen bij familie of bekenden, e-mail, fax), terwijl dit instrument wel zeer tijdrovend en kostbaar is voor de bewindvoerder. De bewindvoerder moet dus op andere manieren op de hoogte blijven van de voortgang. Daarbij wordt in de praktijk aan de schuldenaar periodiek informatie met bewijsstukken gevraagd, en kunnen andere belanghebbenden (schuldeisers, verhuurders, energiebedrijven) nieuwe schulden of andere tekortkomingen melden.

151. Genoemde leden vragen de opvatting van de regering over het voorstel van de NVB en VFN om notarissen te verplichten tot toetsing of erfgenamen staan ingeschreven in het Wsnp-register en tot melding bij dit register indien een geregistreerde een erfenis toevallt. Zij hopen hiermee te bereiken dat erfenissen in de boedel vallen. De organisaties bevelen bovendien deze regeling ook aan voor het minnelijk traject.

Een verplichting is niet nodig: in het Landelijk Register Schuldsaneringen bij de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch is voor eenieder kenbaar wie er in de schuldsaneringsregeling zitten. Ik verwijs verder naar het antwoord op vraag 147. Dit antwoord is evenzeer van toepassing op het minnelijk traject.

152. De leden van de VVD-fractie vragen wat er gebeurt met een dreigend executoriaal beslag of een dreigende ontruiming indien de rechtbank besloten heeft het schuldsaneringsverzoek aan te houden, bijvoorbeeld wegens onvolledigheid van het verzoekschrift.

Aanhouding van de uitspraak heeft geen gevolgen voor een dreigende ontruiming of beslag. Wanneer een aanvraagdossier nog tijdig gereed gemaakt kan worden, kan een verzoek tot toelating worden ingediend. Krachtens het voorgestelde artikel 305, tweede lid, wordt de ontruiming opgeschort tijdens de duur van de schuldsaneringsregeling. Een andere mogelijkheid is om hangende een verzoek voorlopige voorzieningen te vragen ter voorkoming van de uithuiszetting (artikel 287, vierde lid).

153. De leden van de SGP-fractie vragen of van de beperking van de postblokkade tot dertien maanden geen verkeerd signaal naar de schuldenaar uitgaat, terwijl de bewindvoerder onwetend blijft.

Van een beperkte duur van de postblokkade gaat naar mijn mening geen verkeerd signaal uit. De bewindvoerder heeft meer mogelijkheden om op de hoogte te blijven van de gang van de schuldenaar. De schuldenaar die na herhaald verzoek van de bewindvoerder niet de vereiste inlichtingen verstrekt, loopt een gerede kans om door diezelfde bewindvoerder te worden voorgedragen voor een tussentijdse beëindiging van de schuldsaneringsprocedure wegens schending van de informatieplicht. Hierbij zij aangetekend dat volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad de inlichtingenplicht in de zin van artikel 105 jo 327 ruim moet worden opgevat, in die zin voege, dat de schuldenaar niet kan volstaan met juist en volledig te antwoorden op de vragen die door de bewindvoerder worden gesteld, maar ook eigener beweging alle informatie aan de bewindvoerder dient te verstrekken waarvan hij of zij redelijkerwijs behoort te begrijpen dat die relevant kan zijn voor een behoorlijke afwikkeling van de schuldsaneringsregeling (HR 15 februari 2002, *NJ 2002, 259*). Deze strenge inlichtingenplicht met bij verzuim de bijbehorende verregaande consequenties geldt voor de schuldenaar geheel los van de administratieve vraag of de postblokkade nog in werking is of niet meer. Bij twijfel kan de bewindvoerder overigens altijd verzoeken om voortzetting of hervatting van de postblokkade.

154. De aan het woord zijnde leden vragen verder of de berichten juist zijn dat een aantal bewindvoerders de postblokkade gebrekkig uitvoeren. Over structureel gebrekkige kwaliteit en afhandeling van de postblokkade bestaan geen concrete of betrouwbare aanwijzingen. Bekend is wel dat het doorsturen van post in een aantal gevallen te lang duurde. Recofa heeft daarom in haar recente versie van de landelijke richtlijnen hierover duidelijke aanwijzingen gegeven die bewindvoerders dienen na te komen.

## **I, onderdeel E**

### *Artikel 287a*

155. De leden van de CDA-fractie verwijzen naar de opmerkingen van de Raad van State over de bestuurlijke boetes die onder de gedwongen schuldregeling kunnen vallen. De leden achten dit een goede zaak, maar menen dat het om een schijnoplossing gaat, omdat de bepaling facultatief voor de rechter is geformuleerd, zodat de rechter sommige boetes er ook buiten kan houden. De leden vrezen dat het CJIB bij een voorstel tot schuldregeling in het minnelijk traject zal aansturen op een rechterlijke toets.

Artikel 287a is heel algemeen geformuleerd en stelt dat een schuldeiser die ten onrechte weigert mee te werken aan een minnelijke regeling, daartoe door de rechter gedwongen kan worden. In de toelichting is opgenomen dat de rechter zal beoordelen in welke concrete omstandigheden van een onredelijke weigering sprake is en dat een bijzondere regeling voor bepaalde categorieën schuldeisers hierbij niet past. Het gaat om zeer feitelijke omstandigheden die een schuldeiser ertoe kunnen bewegen medewerking te weigeren en die het beste door de rechter afgewogen kunnen worden. Daarbij zijn niet bij voorbaat categorieën schuldeisers uitgesloten, noch is er voor bepaalde categorieën schuldeisers een bijzondere regeling opgenomen.

156. Met de NVVK vragen de leden van de CDA-fractie of de introductie van de gedwongen schuldregeling er in de praktijk niet toe zal leiden dat de schuldeisers aansturen op een rechterlijke toets van de minnelijke schuldregelingen via de gedwongen schuldregeling. Schuldeisers zouden zich immers in veel gevallen niet laten leiden door zakelijke overwegingen om geen medewerking te verlenen aan een minnelijke schuldregeling. Ook verwachten de leden weinig van de veroordeling van de weigerachtige schuldeiser in de kosten van de procedure wanneer een gedwongen schuldregeling wordt toegewezen.

Ik heb er vertrouwen in dat ook schuldeisers zullen inzien dat de rechter niet gevoelig zal zijn voor hun niet-zakelijke overwegingen om medewerking aan een minnelijke schuldregeling te weigeren. De rechter kan hen juist dwingen tot medewerking als zij in redelijkheid niet tot weigering van instemming met de schuldregeling hadden kunnen komen, in aanmerking genomen de onevenredigheid tussen het belang om te weigeren en de belangen van de schuldenaar of de overige schuldeisers die door die weigering worden geschaad. Ik verwacht dat enige tijd na inwerkingtreding van deze wet zal blijken hoe de rechter omgaat met deze regeling en dat deze nieuwe procedure langs de weg van de precedentwerking haar effectiviteit zal bewijzen. Bovendien zal het door de NVVK en de aan het woord zijnde leden gestelde nadeel, als zich dit mocht voordoen, opwegen tegen het voordeel dat in vele zaken behaald zal worden als een schuldenaar met een minnelijke regeling geholpen kan worden en aldus uit de schuldsaneringsregeling kan blijven. De kostenveroordeling voor ten onrechte weigerende schuldeisers is een logisch onderdeel van de regeling om dergelijke schuldeisers over te halen mee te werken aan een minnelijke regeling.

157. De leden van de CDA-fractie vragen of de mogelijkheid om boetes op overtredingen na afloop van een schuldsaneringstraject kwijt te schelden de schuldenaar niet in een bevoordeelde positie plaatst ten opzichte van iedere andere burger die de boetes gewoon moet betalen. Wordt zo via het wettelijk schuldsaneringstraject een weg gecreëerd om onder boetes op overtredingen uit te komen, zo vragen deze leden.

Ik deel de mening en zorgen van de leden van deze fractie en heb daarom in het wetsvoorstel in artikel 358, vierde lid, alle schulden uit boetes, betalingen wegens ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en schadevergoedingen aan het slachtoffer die na afronding van de schuldsaneringsregeling nog resteren, uitgesloten van de schone lei. Dergelijke schulden die jonger zijn dan vijf jaar en die voortvloeien uit veroordelingen wegens misdrijven, leiden krachtens artikel 288, tweede lid, onder b, tot niet-toelating tot de schuldsaneringsregeling en kunnen dus evenmin onderwerp van de schone lei zijn. Bij overtredingen moet de rechter beoordelen of de hoogte of het aantal van de boetes leidt tot de conclusie dat de schuldeiser niet te goeder trouw geacht kan worden ten aanzien van het ontstaan van deze schulden en hem dientengevolge de toegang tot de schuldsaneringsregeling geweigerd moet worden. Maar als een schuldenaar met schulden uit dergelijke boetes en uit boetes die ouder zijn dan vijf jaar in de schuldsanering terecht komt, zullen bedragen die na afronding van de regeling nog resteren, niet onder de schone lei vallen. Bovendien heb ik in de nota van wijziging in verband met de gewijzigde overgangsregeling die ook in de nota van wijziging is opgenomen en die uitgaat van onmiddellijke inwerkingtreding, voorgesteld om ook schulden met een strafrechtelijke oorsprong die wellicht in een enkele zaak onder de huidige wet geen aanleiding voor de rechter vormden om de toegang tot de schuldsaneringsregeling te weigeren, toch buiten de schone lei vallen, ook als ze van recenter datum zijn. Het wetsvoorstel voldoet daarom in mijn ogen op dit punt geheel aan de wensen van de CDA-fractie.

158. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering er niet voor kiest om met betrekking tot CJIB-boetes hetzelfde regime te hanteren als geldt voor studieschulden, zodat ze wel meegenomen worden in het wettelijke traject en dat de na afronding van het traject resterende schuld niet onder de schone lei valt.

Ook op dit punt kan ik de leden van de CDA-fractie geruststellen: zoals ik naar aanleiding van de vorige vraag heb uitgelegd, zullen strafrechtelijke boetes nimmer onder de schone lei kunnen vallen. Hetzij omdat ze reden zijn om de schuldenaar niet toe te laten tot de schuldsaneringsregeling, hetzij omdat de schulden uit boetes die resteren nadat de schuldenaar wel de schuldsaneringsregeling heeft doorlopen, zijn uitgesloten van de

schone lei. Alleen administratieve boetes vallen buiten deze regeling; het is aan de rechter om te beoordelen of ze leiden tot de conclusie dat de schuldenaar niet te goeder trouw geacht kan worden ten aanzien van het ontstaan ervan. Oordeelt de rechter dat deze conclusie niet gerechtvaardigd is, dan vallen deze boetes wel onder de schone lei. Bij studieschulden kan de schuldenaar wel toegelaten worden tot de schuldsaneringsregeling, maar wordt de aflossing opgeschort tot na afronding van de regeling. Deze schulden doen in de schuldsaneringsregeling dus niet mee.

159. De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat verschillende organisaties nadrukkelijk hebben gevraagd de bijzondere positie van het CJIB in een schuldsanering te herzien. Deze leden zien graag een meer uitvoerige toelichting welke boeten en schulden van boeten daaronder vallen bij toepassing van artikel 287a.

De bijzondere positie van het CJIB die in het concept-wetsvoorstel was opgenomen en was voorgelegd aan belanghebbende organisaties, is in het wetsvoorstel zoals het nu luidt geschrapt. Zoals in de memorie van toelichting is opgenomen, is het aan de rechter om op basis van de hem voorgelegde feiten te beoordelen welke schuldeisers ten onrechte hebben geweigerd mee te werken aan een minnelijke regeling en daartoe gedwongen moeten worden. Daarbij zijn niet bij voorbaat categorieën schuldeisers uitgesloten, noch is er voor bepaalde categorieën schuldeisers, zoals het CJIB, de sociale dienst of de Belastingdienst, een bijzondere regeling opgenomen. In beginsel kunnen dus alle schuldeisers onder de gedwongen schuldregeling vallen. Wanneer het gaat om het CJIB dat schulden heeft te innen uit boetes zoals bedoeld in artikel 288, tweede lid, onder b, kan de rechter het feit dat deze reden kunnen zijn om een schuldenaar niet toe te laten tot de schuldsaneringsregeling laten meewegen in zijn oordeel of er dan wel een gedwongen schuldregeling dient te komen waarbij die schulden zijn betrokken. De wettelijke regeling kan op dit punt van invloed zijn op het minnelijke traject.

160. Volgens de leden van de PvdA-fractie is het voorgestelde artikel 287a een onvolledig antwoord op de regeling die door alle organisaties en de Tweede Kamer is gevraagd. Er is niet geregeld hoe met een boete kan worden omgegaan die is ontstaan of bekend is geworden na de vaststelling van een akkoord. De leden vragen welke oplossing de regering heeft voor een casus waarin een schuldenaar op wie de schuldsaneringsregeling twee jaar van toepassing was, geconfronteerd werd met een boete van de Keuringsdienst van Waren die van twee jaar daarvoor dateerde en die leidde tot het beëindigen van de schuldsaneringsregeling. De regeling van artikel 287a dwingt enkel een of meer weigerachtige schuldenaars in te stemmen met een schuldregeling die in het minnelijk traject tot stand zou zijn gekomen, ware het niet dat de desbetreffende schuldenaar(s) weigerde(n) mee te werken. Een dergelijke schuldregeling is een overeenkomst die de partijen bindt die erbij betrokken zijn. Schuldeisers die bekend worden op een moment na totstandkoming van die schuldregeling, vallen daar niet onder, of het nu om schulden gaat die al bestonden op het moment waarop toelating tot de schuldsaneringsregeling werd gevraagd, of om schulden die naderhand zijn ontstaan. De gedwongen schuldregeling beoogt niet de minnelijke schuldregeling nader wettelijk te regelen. Het minnelijk traject is niet wettelijk geregeld en het is in het kader van de herziening van de Wsnp ook niet de intentie dat traject wettelijk te regelen. De door de leden van de PvdA-fractie geschetste casus speelt zich af in het wettelijk traject. Onder de huidige wettelijke regeling kan een schuldsaneringsregeling voortijdig worden afgebroken (zonder schone lei) indien de schuldenaar nieuwe, bovenmatige schulden doet of laat ontstaan. Het is aan de rechter om te beoordelen of een dergelijke beëindigingsgrond zich voordoet. In het wetsvoorstel wordt deze regeling nader verduidelijkt door aan de beëindigings-

gronden toe te voegen de beëindiging op grond van feiten of omstandigheden die tijdens de toepassing van de schuldsaneringsregeling bekend worden en bij de indiening van het verzoekschrift tot toelating tot de regeling redenen zouden zijn geweest het verzoek af te wijzen overeenkomstig artikel 288, eerste en tweede lid. Op grond van HR 12 juli 2002, (*Schuldsanering* 2002/5, p. 20) was dit in feite reeds geldend recht.

161. De leden van de PvdA-fractie vragen of een boete die tijdens de schuldsanering ontstaat, pas aan het eind van de sanering betaald kan gaan worden, zoals dat ook voor studieschulden geldt. Zij herinneren eraan dat ook de VNG en de NVVK erop wijzen dat artikel 287a niet voldoende is om de problematiek op te lossen van boetes die een schuldsanering onderuit kunnen halen. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er in de wet een kan-bepaling is opgenomen voor de bevoegdheid om CJIB-boetes in de minnelijke regeling op te nemen. Zij menen dat deze regeling per definitie mislukt is zonder opname van boetes in de minnelijke regeling. Zij vragen om een verplichte opname van de CJIB-boetes.

De wettelijke regeling voor studieschulden is dat wanneer deze bestaan op het moment waarop het verzoekschrift voor toelating tot de schuldsaneringsregeling wordt ingediend, de schuldenaar wel wordt toegelaten tot de schuldsaneringsregeling, maar de aflossing wordt opgeschort tot na afronding van de schuldsaneringsregeling. Boetes of andere schulden die ontstaan tijdens de looptijd van de wettelijke schuldsaneringsregeling, kunnen redenen zijn de schuldsaneringsregeling voortijdig en zonder schone lei te beëindigen indien de rechter ze als nieuwe, bovenmatige schulden aanmerkt. Zoals ik hierboven heb uitgelegd op de laatste vraag van de leden van de CDA-fractie, kunnen boetes redenen zijn om de schuldenaar niet toe te laten tot de schuldsaneringsregeling, dan wel worden strafrechtelijke boetes van een wel toegelaten schuldenaar uitgezonderd van de schone lei. Artikel 287a is in eerste instantie bedoeld om bepaalde weigerachtige schuldeisers te dwingen tot medewerking. Wanneer het CJIB een van die weigerachtige schuldeisers is, is het aan de rechter om te beoordelen of het CJIB in redelijkheid niet tot die weigering had kunnen komen, in aanmerking genomen de onevenredigheid tussen het belang dat het CJIB heeft bij de uitoefening van de bevoegdheid tot weigering en de belangen van de schuldenaar of van de overige schuldeisers die door de weigering worden geschaad.

De VNG heeft erop gewezen dat artikel 287a niet voldoende is om te voorkomen dat een beslaglegger alsnog een minnelijke (en dus niet de wettelijke) schuldregeling frustreert door beslaglegging. Er kan inderdaad na de totstandkoming van een (al dan niet gedwongen) minnelijke schuldregeling alsnog een schuldeiser ontstaan, die niet bij de regeling betrokken is en beslag legt. Dat is altijd inherent aan een minnelijk akkoord of een minnelijke regeling. Het door de VNG voorgestelde moratorium is hier niet de juiste oplossing, omdat dit moratorium even lang zou moeten duren als de periode waarop de minnelijke regeling betrekking heeft en dat is doorgaans enkele jaren (vaak drie jaar). Daar leent de minnelijke regeling zich niet voor, want dat zou betekenen dat er veel meer wettelijk geregeld zou moeten worden voor de periode van het moratorium en dat zou leiden tot een zware wettelijke regeling die dezelfde strekking zou krijgen als de huidige wettelijke schuldsaneringsregeling. Dat gaat het kader van dit wetsvoorstel ver te buiten. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven (algemeen deel paragraaf 16), is de Commissie insolventierecht voornemens om de gedwongen schuldregeling in het kader van haar werkzaamheden betreffende de Faillissementswet nader te bezien.

De NVVK daarentegen is blij dat artikel 287a is ingevoerd conform haar wensen en uit geen kritiek van de aard zoals de leden van de PvdA-fractie aangeven. Wel stelt de NVVK voor de rechter te verplichten om iedere schuldsaneringsaanvraag te toetsen aan het criterium van artikel 287a,

hetgeen ook de leden van de PvdA-fractie zullen beogen met hun vraag over de discretionaire formulering van dit artikel («kan-bepaling»). Zij vragen waarom er in de wet een kan-bepaling is opgenomen voor de bevoegdheid om CJIB-boetes in de minnelijke regeling op te nemen. Zij menen dat deze regeling per definitie mislukt is zonder opname van boetes in de minnelijke regeling. Zij vragen om een verplichte opname van de CJIB-boetes.

Wat betreft het voorstel om de toets van artikel 287a in iedere zaak uit te voeren, zij hier herhaald wat ik hierboven op een zelfde vraag van de leden van de CDA-fractie heb geantwoord (zie vraag 45 in paragraaf 2.1). Het zou veel overbodig werk opleveren indien de rechter in iedere zaak eerst zou moeten beoordelen of de weigerachtige schuldeisers gedwongen zouden moeten worden en dit apart zou moeten motiveren. De betrokken schuldhulpverleners kunnen op basis van het minnelijke traject het beste beoordelen of een vordering tot meewerking van schuldeisers haalbaar en dus zinvol is. Een standaardbeoordeling door de rechter zou betekenen dat de weigerachtige schuldeisers steeds gehoord zouden moeten worden. Dit is voor alle betrokken partijen een zware belasting, die niet opweegt tegen de mogelijke voordelen. Ook hier is er geen reden om voor CJIB-boetes een aparte regeling op te nemen. Het is aan de rechter om te beoordelen of het CJIB in een concreet geval gedwongen kan worden mee te werken aan een schuldregeling. Wat betreft de optionele formulering van de bepaling, zij hier opgemerkt dat de beoordeling in welke concrete omstandigheden van een onredelijke weigering sprake is, een zeer feitelijke afweging door de rechter vergt, waarbij een imperatieve formulering («de rechter wijst af»), niet past.

162. Op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie hoe de kosten als bedoeld in artikel 287a, zesde lid, worden verdeeld bij meer dan één weigerende schuldeiser, kan worden geantwoord dat dit aan de rechter kan worden overgelaten. In huidige kortgedingvonnissen worden de verliezende partijen doorgaans alle veroordeeld tot betaling van eenzelfde bedrag. Een kostenveroordeling kan echter ook afhankelijk zijn van de vraag hoe de partij zich in de procedure heeft opgesteld.

163. De leden van de SGP-fractie vragen of de oproeping per aangetekende brief als bedoeld in artikel 287a, derde lid, kan worden vervangen door een oproeping «per brief, waaronder begrepen elektronische post». Ik ben geen voorstander van deze geïsoleerde vervanging van de wijze van communicatie die tot op heden in de Faillissementswet wordt voorgescreven. Het mogelijk maken van elektronische communicatievormen is iets wat voor de hele wet gewijzigd zou moeten worden. Naar verwachting zal de Commissie insolventierecht dit punt meenemen in haar advisering.

## **I, onderdeel F**

### *Artikel 288*

164. De leden van de CDA-fractie vragen of het verstandig is om weigeringsgronden om te vormen tot cumulatieve toelatingsvoorwaarden. Zij vrezen dat dit aanleiding geeft tot nieuwe discussies over de uitleg van het eerste lid.

Een wetswijziging zal altijd leiden tot hernieuwde interpretaties wanneer betrokkenen menen dat daartoe aanleiding bestaat. Discussies hierover hoeven niet negatief te zijn. Echter, de materiële inhoud van de gronden uit het eerste lid is niet gewijzigd: het niet kunnen voortgaan met het betalen van de schulden, het te goeder trouw zijn ten aanzien van het ontstaan of onbetaald laten van de schulden en het naar behoren



nakomen van de uit de regeling voortvloeiende verplichtingen zijn als zodanig ongewijzigd gebleven. Ook in die zin deel ik de vrees van de leden van de CDA-fractie dus niet.

165. De leden van genoemde fractie vragen of de motivatieverklaring van artikel 288, eerste lid, niet beter in het verzoekschrift opgenomen kan worden.

De verklaring is als separaat stuk voorgeschreven en niet als onderdeel van het verzoekschrift, teneinde de schuldenaar meer tijd te geven deze verklaring op te stellen.

166. De leden van de CDA-fractie menen dat de verklaring niet aan de schuldenaar overgelaten kan worden en dat deze daarbij de hulp zal moeten inroepen van de schuldregelende instelling die voor hem het minnelijke traject heeft verzorgd. Dit is echter niet altijd de organisatie die de Wsnp-aanvraag heeft verzorgd. Deze leden vrezen dat dit tot allerlei problemen in de praktijk kan leiden, waarvan de schuldenaar en de schuldeisers de dupe kunnen worden. Zij constateren dat de regering in de memorie van toelichting (*Kamerstukken II 2004/05, 29 942, nr. 3, p. 21*) zelf ook aangeeft dat het opstellen van deze verklaring in sommige gevallen meer begeleiding van de schuldhulpverleners zal vergen.

Juist vanwege het subjectieve karakter van de nieuwe verklaring mag er in mijn ogen niet op voorhand van worden uitgegaan dat het merendeel van de schuldenaren niet in staat zal zijn om de eigen ervaringen en wensen en problemen aan het papier toe te vertrouwen. Het is geen juridisch document, zoals de verklaring van artikel 285, waarbij hulp bij het opstellen ervan wel is aangewezen. De meerwaarde van de verklaring is daarin gelegen dat het een instrument kan zijn om verzoekers te dwingen bij zichzelf te rade te gaan waarom men een schuldsanering wil. Indien de verklaring omtrent de persoonlijke motivatie en de ontstaansgeschiedenis van de schulden door een ander dan de schuldenaar zal worden opgesteld, verliest de verklaring dit persoonlijke karakter. Bovendien kan het de rechter en de bewindvoerder helpen bij meer inzicht in de persoonlijke achtergrond van de schuldenaar. Het voorkomt dat het schuldenprobleem geheel uit handen van de schuldenaar wordt genomen, en dat het dossier als het ware een bevoogdend karakter krijgt en uitsluitend materiaal bevat van deskundige hulpverleningsinstanties, maar niets persoonlijks van de verzoeker zelf. In zekere zin is deze verklaring de tegenhanger van de objectief getinte artikel 285-modelverklaring, waar zaken als inkomen en vermogen en gezinssamenstelling en huwelijksgoederenregime en verloop van het minnelijk traject centraal staan. Het opstellen van een beknopt persoonlijk relaas is niet teveel gevraagd van diegene die een schuldsaneringsaanvraag besluit te doen. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het schrijven van een sollicitatiebrief. Het past in de lijn dat de verzoeker zelf actief moet meewerken aan het welslagen van een schuldsaneringsprocedure. Het onderstreept ook dat juist de meer subjectieve elementen essentieel zijn in een regime als de schuldsanering waarbij de slagingskans in hoge mate afhangt van persoonlijke factoren als inzet, motivatie, betrouwbaarheid, doorzettingsvermogen en bereidheid om afspraken na te komen. Indien werkelijk nodig zal enige hulp bij het opstellen van een begrijpelijke verklaring – gezien het persoonlijke karakter van de verklaring – evengoed of beter afkomstig kunnen zijn van familieleden of vrienden dan van een schuldhulpverlener.

De verklaring van artikel 288 is aldus bedoeld als een aanvullend informatiedocument met een vrije bewijskracht. De verklaring kan aanleiding vormen om tijdens de toelatingszitting een of meer gerichte vragen aan de verzoeker te stellen en kan steun bieden bij de beslissing om het schuldsaneringsverzoek toe te wijzen dan wel af te wijzen. Daarom lijkt de vrees niet gerechtvaardigd dat gebrekkig of onhandig geformuleerde persoonlijke verklaringen voor de rechter aanleiding zullen zijn om een grote groep schuldenaren de toegang tot de wettelijke schuldsaneringsregeling te ontzeggen.

Er is dus ook geen hulp van gemeentelijke schuldhulpverleners nodig bij het opstellen van de motivatieverklaring. Het is aan de schuldhulpverleners om de schuldenaar erop te wijzen dat zij die hulp niet bieden. De schuldenaar kan zoals gezegd desgewenst de hulp van personen uit zijn omgeving inroepen.

167. De leden van de CDA-fractie achten het opvallend dat in de toelichting bij het voorstel van wet wordt opgemerkt dat de toegevoegde waarde van de artikel 288-verklaring komt te vervallen indien de schuldhulpverlener de verklaring opstelt voor de schuldenaar en de schuldenaar deze verklaring slechts doorleest en ondertekent. Omdat het merendeel der schuldenaren niet in staat is om die verklaring op te stellen zal, zo stellen deze leden, de schuldhulpverlener dat in de praktijk voor hen moeten doen. Dat zou dan weer een ongewenste taakverzwaring met zich meebrengen voor de schuldhulpverlening in het minnelijke traject. Zij vragen of deze kosten worden gecompenseerd of ten laste van de boedel moeten worden gebracht, mede als extra stimulans voor schuldeisers om met een minnelijke schuldregeling akkoord te gaan.

Zoals ik in mijn vorige antwoord al heb aangegeven, is het niet de bedoeling dat de schuldenaar bij het opstellen van deze verklaring hulp van schuldhulpverleners uit het minnelijk traject krijgt. Er is dan ook geen reden om gemeenten hiervoor te compenseren.

168. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of deze nieuwe verklaring niet eenvoudig kan worden gemanipuleerd door de schuldenaar. Deze leden stellen dat het eenvoudig is om aan te geven dat men moeite wil doen om een oplossing te vinden voor financiële problemen en dat men nagedacht heeft over zijn financiële situatie.

In de memorie van toelichting heb ik uitdrukkelijk opgenomen dat het niet de bedoeling is dat deze verklaring verwordt tot een standaardverklaring waar de schuldenaar enkel zijn handtekening onder hoeft te zetten. Het moet de persoonlijke impressie van de schuldenaar worden aan de hand van zijn schulden en zijn situatie en zijn oplossing voor de financiële problemen. Het is dan verder aan de rechter om de verklaring op haar merites te beoordelen. Door de schuldenaar op de zitting nadere vragen te stellen, zal de rechter al snel kunnen achterhalen of de verklaring is opgesteld met het oog op een sociaal wenselijke inhoud of dat het de oprechte impressie van de schuldenaar is.

169. De leden van genoemde fractie wijzen op een mogelijk ongewenste beperking in de imperatieve weigeringsgrond van artikel 288, tweede lid, sub c, en vragen of die wel zo is bedoeld.

De strekking van artikel 288, tweede lid, onder c, is dat een verzoek om toelating tot de schuldsaneringsregeling wordt geweigerd indien op de verzoeker in de laatste tien jaar vóór het verzoek reeds een keer eerder de schuldsaneringsregeling van toepassing is geweest. Hierop wordt echter een uitzondering gemaakt indien deze eerder van toepassing geweest zijnde schuldsaneringsregeling is beëindigd op grond van artikel 350, derde lid, onder a, b of op grond van artikel 350, derde lid, onder d, om redenen die de schuldenaar niet waren toe te rekenen. In de memorie van toelichting is deze strekking juist weergegeven, maar de leden van de CDA-fractie hebben gelijk dat de wettekst op dit punt niet helemaal correct is. In de nota van wijziging die bij deze nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd, zal dit worden rechtgezet.

170. De leden van de PvdA-fractie vragen of de nieuwe artikel 288-verklaring niet nieuwe bureaucratie oproept.

Het is de bedoeling van deze verklaring om juist de behandeling van een schuldsaneringsaanvraag te vergemakkelijken. Het ontbreekt de rechter vaak aan voldoende informatie over de persoon van de schuldenaar en zijn aanvraag en de verklaring is bedoeld om daar informatie aan toe te voegen, zodat de aanvraagprocedure beter kan worden afgehandeld. De

verklaring zal verder geen bureaucratie oproepen, omdat zij door de verzoeker zelf opgesteld zal worden.

171. Zij vragen voorts of de regering kan aangeven waarom een verzoekschrift in deze niet volstaat.

De beperking van de toegang tot de schuldsaneringsregeling is ingegeven door de noodzaak de regeling enkel open te stellen voor diegenen die «er klaar voor zijn». Een onderdeel daarvan is de schuldenaar de gelegenheid te geven zelf de rechter daarvan te overtuigen. Dit dient een tweeledig doel. Enerzijds geeft het de rechter meer informatie op basis waarvan hij een gemotiveerd oordeel kan vellen over het verzoekschrift. Anderzijds zal de verklaring de schuldenaar ervan bewust maken wat de schuldsaneringsregeling voor hem zal betekenen. Uit de Monitor Wsnp blijkt dat van de zaken die in 2001 of eerder zijn gestart, 71% met een schone lei is afgesloten. Dat betekent dat 29% niet de beoogde eindstreep haalt (waarvan bijna eenderde de regeling voortijdig beëindigd omdat een akkoord is gesloten of omdat de schuldenaar in staat is zijn betalingen te hervatten). Het zou een grote winst betekenen indien een substantieel deel daarvan reeds vóór de toelating wordt uitgeselecteerd: voor hen is de schuldsaneringsregeling blijkbaar niet de juiste remedie voor de financiële problemen. In de verklaring kan de schuldenaar aangeven dat hij bereid en in staat is zich in te spannen om een schone lei te verwerven, dat hij beseft hoe en waarom zijn specifieke uitzichtloze schuldsituatie is ontstaan en wat hij eraan kan doen. Een verklaring die weloverwogen is opgesteld, schept positieve verwachtingen ten aanzien van de houding van de schuldenaar gedurende de looptijd van de regeling.

172. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering toetsingscriteria heeft opgesteld waaraan de rechter kan toetsen of de schuldenaar aanneemelijk heeft gemaakt dat hij niet in staat is zijn schulden af te betalen. Het is aan de rechter om op basis van alle aangeleverde feiten en omstandigheden te beoordelen of de schuldenaar voldoende aanneemelijk heeft gemaakt dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden. Daarvoor zijn geen nadere criteria te geven, noch zijn deze nodig. Het is een weigeringsgrond die ook in de huidige wet staat en waarmee de rechterlijke macht, net als bij de vergelijkbare faillissements-toetsing in de artikelen 1 en 6, inmiddels ruime ervaring heeft. Het is een feitelijke beoordeling of een schuldenaar een zodanige schuldenlast heeft opgebouwd, dat deze, gezien de inkomsten die hij heeft, in redelijkheid niet zelfstandig afbetaald kan worden. Bovendien zal ook uit het minnelijke traject blijken dat pogingen om zijn schulden af te betalen door middel van een schikking, zijn gestrand.

173. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de voorgestelde wetswijziging niet voorziet in een financiële compensatie aan gemeenten vanwege een verzwaring van het minnelijke traject.

Een dergelijke compensatie zou voor de hand liggen als aan de gemeenten een nieuwe taak zou worden toebedacht, of als bestaande taak inderdaad zou worden verzwaard. In het voorstel van wet is dat echter geen van beide het geval. De afgifte van de modelverklaring van artikel 285 blijft vrijwel ongewijzigd, zij het dat de digitale ondersteuning van deze wettelijke taak door de jaren heen steeds beter wordt vormgegeven door de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch (zie ook het antwoord op vraag 94 hierboven). Deze digitale ondersteuning wordt kosteloos aan de gemeenten ter beschikking gesteld door de raad. De nieuwe eigen verklaring van artikel 288 is – in tegenstelling tot de afgifte van de artikel 285 verklaring – geen taak die aan de instanties van de schuldhulpverlening is opgelegd, maar is een verplichting van de verzoeker zelf. Aan het uitgangspunt dat een buitengerechtelijke en meer integrale schuldenregeling de voorkeur verdient, zoals ten tijde van de invoering van de Wsnp neergelegd was in *Kamerstukken II 1997/98, 25 672, nr. 3, p. 1*, verandert evenmin iets. De schuldhulp was voor de komst van de Wsnp een uitsluitend lokaal georganiseerde vorm van sociale hulpverlening en

heeft weliswaar sinds 1 december 1998 een ondersteunend vangnet gekregen in de vorm van de wettelijke schuldsaneringsprocedure, maar is toch altijd de eerstelijns hulp bij problematische schulden gebleven.

174. De leden van genoemde fractie vragen of het verstandig is om weigeringsgronden om te vormen tot cumulatieve toelatingsvoorwaarden. Zij vrezen dat dit aanleiding geeft tot nieuwe discussies over de uitleg van het eerste lid.

Zoals aan het begin van deze paragraaf is geantwoord op dezelfde vraag van de leden van de CDA-fractie (vraag 164), deel ik deze vrees niet. Een wetswijziging leidt altijd tot hernieuwde interpretaties wanneer betrokkenen menen dat daarvoor aanleiding bestaat, maar dat hoeft niet negatief te zijn en kan zelfs bijdragen aan een beter begrip van de wet. Daarbij is de materiële inhoud van de gronden uit het eerste lid is niet gewijzigd.

175. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een andere opstelling inzake de hulpverlening die volgens deze leden geboden zou dienen te worden bij het opstellen van de artikel 288-verklaring. Zij stellen dat het merendeel van de schuldenaren niet in staat zal zijn deze verklaring op te stellen en dat zij daardoor niet zullen worden toegelaten tot de schuldsaneringsregeling.

Ik verwijs deze leden naar het antwoord op vraag 164 met dezelfde strekking van de leden van de CDA-fractie, hierboven in deze paragraaf.

176. De leden van de PvdA-fractie merken op dat het begrip «voldoende aannemelijk maken van de goede trouw» in artikel 288 een open norm is waarbij het aankomt op de waardering door de rechter van de feiten en omstandigheden van het concrete geval, en waarbij het niet uitgesloten is dat de ene rechtbank de feiten in een vergelijkbaar geval anders waardeert dan de andere rechtbank.

Deze veronderstelling is op zichzelf juist, al mag de uniformerende werking van hoger beroep en cassatie niet worden onderschat. Juist op het punt van de goede trouw in artikel 288 heeft zich de afgelopen jaren een rijke jurisprudentie van de gerechtshoven en van de Hoge Raad ontwikkeld die een zekere uniformiteit heeft gebracht. Het wetsvoorstel beoogt de discretionaire beslissingsruimte die de rechter hier heeft te verminderen door het aantal facultatieve afwijzingsgronden terug te brengen. De insolventierechters hebben in Recofa-verband bovendien richtlijnen ontwikkeld die onder andere op het punt van de goede trouw meer rechtseenheid en rechtszekerheid beogen te brengen en die derhalve de kans op verschillende waarderingen in vergelijkbare gevallen aanmerkelijk verkleinen. De richtlijnen zijn op 1 oktober 2005 in werking getreden.

177. De leden vragen of de regering kan aangeven hoe vaak de rechter om redenen van verwijtbaarheid van de financiële problemen, een schuldsanering kan opleggen voor de duur van drie tot vijf jaar.

Zoals de leden aangeven, kan de rechter een schuldsanering van langer dan drie jaar opleggen, op basis van de mate van verwijtbaarheid van de ontstane problematische schuldensituatie. In hoeveel gevallen dat meespeelt, is niet bekend. Uit de Monitor Wsnp blijkt dat het percentage zaken dat langer duurt dan drie jaar, per arrondissement sterk verschilt en uiteenloopt van 57% tot minder dan 10%. Of deze langere looptijd echter al bij het vonnis door de rechter is opgelegd of ontstaat door verlenging of uitloop van de afronding van de procedure en wat de reden van de langere looptijd is indien deze is opgelegd door de rechter, is niet bekend. Bekend is wel dat de rechter soms een verlenging toestaat indien de schuldenaar gedurende de normale looptijd een geringe achterstand in de boedelbijdrage heeft opgelopen die niet groot genoeg is om hem op die grond na drie jaar de schone lei te ontzeggen. Indien de verwachting gerechtvaardigd is dat de schuldenaar deze achterstand kan inlopen tijdens een geringe verlenging van de duur van de schuldsanering, dan kan de rechter daartoe overgaan.

178. De leden van de PvdA-fractie vragen of de mogelijkheid voor de rechter in artikel 288, tweede lid, sub b, om een langere termijn in acht te nemen bij de beoordeling of schulden uit een onherroepelijke veroordeling van misdrijven dienen te leiden tot afwijzing van het verzoekschrift, een nieuwe discretionaire bevoegdheid introduceert, terwijl de doelstelling van de wet juist was om dergelijke bevoegdheden te beperken. Artikel 288, tweede lid, sub b, is een nadere invulling van het begrip goede trouw en codificatie van de bestaande praktijk, zij het dat de weigering nu nog discretionair is. Het bestaan van schulden uit onherroepelijk strafrechtelijke veroordelingen wegens misdrijven was reeds in de praktijk – in de jurisprudentie en de Recofa-aanbevelingen – reden om de schuldenaar te weigeren. In de Recofa-aanbevelingen was ook de termijn van vijf jaar met mogelijkheid tot (verkorting en) verlenging opgenomen. Het buiten twijfel stellen dat een categorie schulden ondubbelzinnig leidt tot afwijzing van het verzoekschrift, maakt voor de rechterlijke macht al veel duidelijk. Bovendien lijkt het belang om bijvoorbeeld in geval van schulden wegens het betalen van een schadevergoeding aan het slachtoffer van een zedenmisdrijf, een langere termijn dan vijf jaar aan te houden, van groter belang dan de motivering van de beslissing die de rechter hier moet nemen. Het gaat hier om een zeer beperkt aantal gevallen, zodat de belasting voor de rechterlijke macht – zo die al bestaat – hier uiterst gering is.

179. De leden van de PvdA-fractie menen dat de hiervoor genoemde discretionaire bevoegdheid ook consequenties zal hebben voor het minnelijke traject en zij vragen de regering welke maatregelen ter versterking van het minnelijke traject zij zal treffen om de aanzuigende werking van dit onderdeel tegen te gaan.

Ik deel niet de visie dat een aanzuigende werking voor het minnelijke traject zal uitgaan van de discretionaire bevoegdheid om in een zeer beperkt aantal gevallen de toegang tot de schuldsaneringsregeling te weigeren wegens het bestaan van schulden uit een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling die dateert van langer dan vijf jaar vóór het verzoekschrift. Voor zover de leden bedoelen dat deze weigeringsgrond van artikel 288, tweede lid, sub b, in zijn geheel consequenties zal hebben voor het minnelijke traject, verwijs ik naar hetgeen ik bij de vorige vraag heb vermeld over het feit dat dit artikel codificatie van de huidige praktijk vormt.

180. De leden brengen in herinnering dat de NVVK erop heeft gewezen dat de hiervoor geschetste regeling voor schulden uit onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen wegens misdrijven met zich meebrengt, dat er bij aanwezigheid van dergelijke schulden geen schuldsaneringsregeling mogelijk is. Zij vragen of niet eenzelfde constructie gekozen kan worden als bij studieschulden, zodat ook deze schuldenaren enig perspectief wordt geboden door het verlenen van een schone lei voor de overige schulden.

Zoals hiervoor reeds aangegeven (antwoord op vraag 178), is artikel 288, tweede lid, sub b, een nadere invulling van het begrip goede trouw. In zoverre bevat dit artikel enkel codificatie van de bestaande praktijk. Schulden uit onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen wegens misdrijven zijn immers bij uitstek schulden die niet te goeder trouw zijn ontstaan. Dit is altijd het uitgangspunt van de Wsnp geweest en ik zie geen reden om daarvan nu af te wijken, nu het wetsvoorstel is gericht op een strengere selectie bij de poort van de Wsnp.

Een extra reden om niet met dit voorstel mee te gaan, is dat een dergelijk regime een bijzonder nadeel oplevert voor slachtoffers aan wie de schuldenaar een schadevergoeding verschuldigd is. Het nadeel is dat zij gedurende de toepassing van de schuldsaneringsregeling geen schadevergoeding ontvangen. Zij moeten drie jaar – of zo lang de schuldsanering duurt – wachten op schadevergoeding. Het in artikel 358, vierde lid, neergelegde regime kent dit nadeel niet. Het houdt immers in dat een vordering van

een slachtoffer wel binnen de schuldsaneringsregeling valt en deze dus al een deel van zijn schade vergoed krijgt. Het dan nog onvoldaan gebleven gedeelte valt vervolgens buiten de schone lei c.q. blijft afdwingbaar, waardoor ook dit restant nog dient te worden voldaan.

181. De leden van de PvdA-fractie wijzen op een mogelijk ongewenste beperking in de imperatieve weigeringsgrond van artikel 288, tweede lid, sub c, en vragen of die wel zo is bedoeld.

Ik heb hiervoor op vraag 169 van de CDA-fractie in deze paragraaf reeds aangegeven dat ik dit onbedoelde gevolg heb rechtgezet in de nota van wijziging die bij deze nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd.

182. De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat door te stellen dat schuldenaren aannemelijk dienen te maken dat de schulden zijn ontstaan zonder dat zij daar enig verwijt aan hebben, er een groep schuldenaren ontstaat die geen fraudeur is, maar tevens niet kan aantonen dat de schulden zijn ontstaan zonder dat zij daar enig verwijt aan hebben. Zij vragen welke criteria worden gehanteerd en hoe de regering omgaat met deze groep mensen. Is de imperatieve afwijzingsgrond niet te rigide en kan de rechter alsnog zelf een onderzoek instellen?

De wijze waarop de goede trouw beoordeeld wordt, is in het wetsvoorstel niet gewijzigd ten opzichte van de wet zoals deze nu nog luidt. In paragraaf 2.1 hierboven in het antwoord op vraag 51 heb ik puntsgewijs een groot aantal situaties opgesomd, dat is gedestilleerd uit de rechterlijke praktijk van de afgelopen jaren en uit de Recofa-richtlijnen, waarin aannemelijk kan zijn dat de schuldenaar niet te goeder trouw is geweest. Het belangrijke verschil met de huidige wet is dat het in het wetsvoorstel aan de verzoeker is om die goede trouw aannemelijk te maken en dat zodoende de rechter bij de beoordeling of er sprake is van goede trouw een extra informatiebron erbij krijgt. De schuldenaar zal daartoe bijvoorbeeld feiten en omstandigheden kunnen schetsen die de oorzaken zijn van de schulden. Het gaat hier immers niet om een juridische goede trouw maar om een gedragsmaatstaf, om het aannemelijk maken dat hij te goeder trouw heeft gehandeld. Een imperatieve weigeringsgrond is inderdaad rigide, maar omzetting van een discretionaire naar een imperatieve weigeringsgrond was noodzakelijk. Aan de huidige goedetrouwtoets stelt de de Hoge Raad hoge motiveringseisen, zodat teveel schuldenaren in de schuldsaneringsregeling worden toegelaten die er niet in thuishoren en over wie de rechter wel duidelijke twijfels heeft, maar nu nog onvoldoende informatie ter beschikking heeft om een afwijzing met voldoende redenen te omkleden. De rechter kan naar aanleiding van de verklaring van de schuldenaar nog nadere vragen stellen. Het is ook nu niet gebruikelijk dat een rechter zelf nader onderzoek instelt.

183. De leden van genoemde fractie verwijzen naar opmerkingen van de Nederlandse Orde van Advocaten, de VNG, Divosa en de Raad van State en vragen zich af hoe men aan dient te tonen dat men te goeder trouw is geweest. Hoe wordt hierbij de redelijkheid bewaard en hoe wordt ervoor gezorgd dat de onafhankelijke en onpartijdige status van de rechter wordt gewaarborgd?

Ik verwijs naar het antwoord op de vorige vraag van de leden van de aan het woord zijnde fractie en naar het antwoord op een gelijke vraag 51 van de CDA-fractie. Daar is uitgebreid weergegeven hoe de praktijk ten aanzien van de beoordeling van de goede trouw in de jurisprudentie zich heeft ontwikkeld. Deze praktijk hoeft naar aanleiding van het wetsvoorstel niet gewijzigd te worden, zij het dat de motiveringsplicht bij een imperatieve weigeringsgrond minder omvangrijk is dan nu het geval is. De redelijkheid hierbij wordt bewaard door de rechter voor wie de verklaring een van de bronnen is waarop hij zijn oordeel over het verzoekschrift zal gronden. Hij is daarbij onafhankelijk en onpartijdig, zoals een rechter altijd behoort te zijn.

184. De leden van de SP-fractie wijzen erop dat de artikel 288-verklaring tot praktische problemen kan leiden in verband met de taalvaardigheid en het analytisch vermogen van een deel van de schuldenaren. Zij vragen of de regering vindt dat uitschakeling van begeleiding door de schuldhulpverlener hiervoor een adequate oplossing biedt en zij vragen wat de hulpverleners zelf vinden van deze eis.

Het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening is met de leden van de aan het woord zijnde fractie van mening dat de schuldenaar veelal niet in staat zal zijn deze schriftelijke verklaring aan te leveren en dat de taak van de schuldhulpverlener in het minnelijk traject hierdoor verzwaard zal worden. Ik deel deze mening niet en ik verwijs voor een uitgebreide uiteenzetting van mijn beweegredenen daarvoor naar de hierboven beantwoorde vragen daarover van de PvdA- en CDA-fractie (vragen 113 en 167).

## **I, onderdeel J**

### *Artikel 292*

185. De leden van de CDA-fractie en van de PvdA-fractie vragen met de NVVK of het om praktische redenen geen aanbeveling verdient om de schuldenaar in de gelegenheid te stellen tegen een afwijzende beschikking van de rechtbank op een verzoek om een gedwongen schuldregeling, hoger beroep en cassatie in te stellen. Zij vragen een meer uitvoerige argumentatie waarom dat beroep niet is toegestaan. Nu dient de rechtbank het subsidiaire verzoek te behandelen, terwijl als ook dat wordt afgewezen, in hoger beroep het risico bestaat dat alsnog het bevel wordt gegeven, zo stellen deze leden. De NVVK heeft ook al gepleit om eerst over het voorstel in het minnelijke traject te beslissen en de schuldenaar de mogelijkheid te bieden om alleen het voorstel aan de rechter voor te leggen. Het heeft, zo stellen deze leden immers geen zin om het subsidiaire verzoek te behandelen als de schuldenaar alleen maar het voorstel in het minnelijke traject wil toetsen en geen zin heeft om zich aan de wettelijke schuldsaneringsregeling te onderwerpen.

Het ontbreken van hoger beroep en cassatie tegen de afwijzing van een verzoek om een gedwongen schuldregeling is juist ingegeven door overwegingen van proceseconomie. Een afzonderlijk hoger beroep tegen een dergelijke afwijzing, vertraagt de behandeling van het schuldsaneringsverzoek. Het zou het mogelijk maken tot en met de Hoge Raad door te procederen over een gedwongen schuldregeling, om na afwijzing daarvan pas te gaan kijken of de schuldenaar tot de schuldsaneringsregeling kan worden toegelaten. Het ligt voor de hand dat de schuldenlast in de tussentijd zal toenemen en schuldeisers de schuldenaar voor een faillissement voorgedragen zullen hebben, dan wel beslag gelegd zullen hebben, hem uit huis geplaatst zullen hebben en dergelijke.

Het voorstel van de NVVK en van de leden van de CDA- en de PvdA-fracties om het mogelijk te maken alleen een verzoek om een gedwongen schuldregeling aan de rechter voor te leggen, bestaat reeds. Dat is een kort geding waarbij wordt gevorderd een schuldeiser te dwingen tot medewerking. Het is niet duidelijk waarin het verschil bestaat tussen het voorstel van de NVVK en dit kort geding. Bovendien gaat het voorstel voorbij aan een van de belangrijkste voordelen van het huidige voorstel voor de gedwongen schuldregeling. Dat is dat er niet alleen een verzoek voor een dergelijke regeling wordt voorgelegd, maar tevens een heel dossier ten behoeve van de aanvraag om toegang tot de schuldsaneringsregeling. Dat maakt de beoordeling van de gedwongen schuldregeling eenvoudiger en wellicht ook kansrijker.

## **I, onderdeel T**

### *Artikel 305*

186. De leden van de fractie van de ChristenUnie herinneren eraan dat de Staatssecretaris van SZW heeft toegezegd met de Minister van Justitie te bespreken in het kader van de Wsnp de mogelijkheid te bieden om via een moratorium een schuldsanering te regelen, waardoor een huisuitzetting wordt voorkomen (zie brief van 15 februari 2005, *Kamerstukken II 2004/05, 24 515, nr. 67*, p. 4). Zij menen dat dit niet op deze wijze is vertaald in het voorliggende wetsvoorstel. In het voorgestelde artikel 305, tweede lid, gaat het alleen om situaties waarin uithuiszettingen tijdens de Wsnp moeten worden voorkomen. De leden van de fractie van de ChristenUnie menen dat juist ook de mogelijkheid van een moratorium moet worden geboden om een schuldregeling overeen te komen. Is de conclusie overigens terecht dat het voorgestelde verbod op uithuiszetting imperatief is en niet facultatief, zo vragen deze leden.

De vraag die de leden van de fractie van de ChristenUnie voorleggen, is een aanvulling op de toezegging van de Staatssecretaris van SZW waaraan zij herinneren. De toezegging had betrekking op de Wsnp en daarin is nu de uithuiszetting in artikel 305, tweede lid, geregeld. Wanneer de leden vragen om ook een moratorium in het minnelijk traject te regelen, teneinde ook daar een uithuiszetting te voorkomen, dan kan ik daar niet in meegaan. Het minnelijk traject is niet wettelijk geregeld en dat is ook niet mogelijk zonder een aparte Wsnp voor het minnelijk traject op te stellen. Ik verwijs voor een nadere toelichting hierop naar het antwoord op eenzelfde vraag 46 van leden van de CDA-fractie.

187. De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie of de conclusie terecht is dat het voorgestelde verbod op uithuiszetting imperatief is en niet facultatief, kan bevestigend beantwoord worden. De formulering van artikel 305, tweede lid, sluit aan bij de overeenkomstige bepaling voor nutsvoorzieningen (artikel 304, tweede lid). Het gaat hier om het uitsluiten van een reden om een huurovereenkomst op te zeggen of te ontbinden. Voorwaarde is wel dat de lopende huurtermijnen worden voldaan tijdens de schuldsaneringsregeling.

## **I, onderdeel EE**

### *Artikel 328a*

188. De leden van de SGP-fractie stellen de vraag waarom in het kader van het terugdringen van de verificatievergadering niet de mogelijkheid is opgenomen dat schuldeisers hun opmerkingen ook schriftelijk kunnen inbrengen.

Nadeel van schriftelijke inbreng is dat er geen overleg over gevoerd kan worden. De rechter kan de schuldeiser geen nadere toelichting vragen, de schuldenaar kan weerleggen wat de schuldeiser heeft geschreven, maar dan kan de schuldeiser geen weerwoord gevraagd worden. De waarde van de verklaring is dan ook moeilijk te beoordelen.

## **I, onderdeel ZZ**

### *Artikel 349a*

189. De leden van de SGP-fractie geven uiting aan hun twijfel wat betreft de in het tweede lid geschapen mogelijkheid dat de rechter-commissaris de looptijd van de reeds korte schuldsaneringsregeling van drie jaar kan verkorten. Ook al zou niet gedurende de volle termijn de gebruikelijke begeleiding door de bewindvoerder plaatsvinden, dan zou toch jaarlijks



verantwoording door de schuldenaar moeten worden afgelegd. Zij vragen om een reactie op deze suggestie.

Wanneer het in een individueel geval na enige tijd op grond van de ervaringen van de bewindvoerder duidelijk wordt dat de schuldenaar zich netjes gedraagt in de schuldsaneringsregeling, maar dat er geen nadere inkomsten te verwachten zijn waaruit de schulden voldaan kunnen worden, dan is het zinloos deze persoon in de schuldsaneringsregeling te laten zitten. De voortzetting van de schuldsaneringsregeling moet gerechtvaardigd zijn, aldus artikel 354a. Het is tenslotte geen strafregeling, maar een regeling mede ten behoeve van de schuldeisers, om alsnog zoveel mogelijk baten voor de boedel te verzamelen. Is de schuldenaar daartoe niet toe in staat, zonder dat dit hem is toe te rekenen, dan heeft het uitzitten van de wettelijke schuldsaneringstermijn geen zin en moet verlening van de schone lei eerder mogelijk zijn.

## **I, onderdeel AAA**

### *Artikel 350*

190. De leden van de CDA-fractie en van de PvdA-fractie zijn van mening dat de omschrijving van de spijtoptant in artikel 350, derde lid, sub g, enigszins gekunsteld is. De schuldenaar moet immers aannemelijk maken dat hij niet in staat is aan zijn, uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende, verplichtingen te voldoen. Spijtoptanten zijn in de optiek van deze leden schuldenaren die binnen een vastgestelde periode de regeling willen beëindigen zonder «schone lei». Zij wijzen erop dat het gelet op de memorie van toelichting geen kwestie is van niet kunnen, maar veeleer van niet (meer) willen nakomen van de verplichtingen. Een sanctie, te weten het faillissement van de schuldenaar, lijkt deze leden hier dan ook meer gerechtvaardigd. De leden van beide fracties stellen voor dat in het derde lid, sub g, beëindiging op uitdrukkelijk verzoek van de schuldenaar wordt opgenomen.

De schuldsaneringsregeling is geen regeling waar men weer uit kan weglopen wanneer zij niet bevalt. Daarvoor wordt er teveel in de schuldenaar geïnvesteerd door bewindvoerder, rechter-commissaris en andere betrokkenen. Er moet dus meer aan de hand zijn dan het enkel niet meer willen nakomen van de verplichtingen uit de regeling en het indienen van een uitdrukkelijk verzoek tot beëindiging. Overigens zij hier vermeld dat er op deze beëindiging niet automatisch een faillissement volgt, zoals de aan het woord zijnde leden als gerechtvaardigde sanctie opbrengen. Voor het faillissement geldt hetzelfde als voor de schuldsaneringsregeling: het is geen sanctie en behoort niet als zodanig ingezet te worden.

191. De aan leden van de CDA-fractie vragen of artikel 350, lid 3, sub c, tweede zinsnede, niet al in het hiervoor geschetste probleem voorziet. De aangehaalde zinsnede voorziet in beëindiging van de schuldsaneringsregeling wanneer de schuldenaar door zijn doen of nalaten de uitvoering van de regeling belemmert of frustreert. Deze situatie is van een andere aard dan het niet in staat zijn aan de verplichtingen te voldoen van het hiervoor geschetste derde lid, sub g. Sub c heeft betrekking op wangedrag en in deze situatie kan de schuldsaneringsregeling ook tegen de zin van de schuldenaar beëindigd worden. Te denken valt hierbij aan een schuldenaar die bedreigingen uit aan het adres van de bewindvoerder of diens organisatie (zie HR 10 januari 2003, *NJ* 2003, 195). In het geval van sub g wordt de beëindiging vooral op verzoek van de schuldenaar zelf uitgesproken en hoeft er geen sprake te zijn van het belemmeren of frustreren van de uitvoering van de regeling.

## I, onderdeel GGG

### Artikel 354a

192. De leden van de CDA-fractie vragen of er overlap bestaat tussen enerzijds de spijtoptantenregeling van artikel 350, derde lid, sub g, en anderzijds de beëindiging van de schuldsaneringsregeling zonder verificatievergadering van artikel 354a indien redelijkerwijs niet de verwachting bestaat dat de schuldenaar op zodanige wijze aan zijn verplichtingen kan voldoen dat voortzetting van de schuldsaneringsregeling gerechtvaardigd is. Volgens deze leden gaat het ook in het eerste geval om een schuldenaar die aannemelijk maakt dat hij niet in staat is aan zijn uit de schuldsaneringsregeling voortvloeiende verplichting te voldoen. Het verschil is volgens hen dat bij artikel 354a redelijkerwijs niet de verwachting bestaat.

Een belangrijk verschil tussen beide aangehaalde bepalingen is dat beëindiging ingevolge de spijtoptantenregeling geen schone lei oplevert en de beëindiging van artikel 354a wel. Er bestaat dan ook geen overlap. Bij de spijtoptantenregeling is er sprake van een schuldenaar die niet in staat is te voldoen aan de verplichtingen die uit de regeling voortvloeien en dus geen schone lei verdient. Hij zou bijvoorbeeld inkomsten voor de boedel kunnen creëren, maar hij laat dat na of spant zich daar onvoldoende voor in. Bij de beëindiging van artikel 354a gaat het om een schuldenaar die wel zijn verplichtingen nakomt, maar die inspanningen leiden niet tot inkomsten voor de boedel waarmee de schulden afbetaald kunnen worden. Er is in zijn geval ook geen uitzicht op inkomsten, ondanks zijn inspanningen.

193. Genoemde leden vragen of niet het gevaar bestaat dat aan de zogenaamde spijtoptanten via de bepaling van artikel 354a alsnog een schone lei wordt verleend. Zij stellen dat alleen de beredeneerde verklaring van de bewindvoerder enige waarborg biedt om dit tegen te gaan.

De leden voeren terecht aan dat de verklaring van de bewindvoerder hier een belangrijke rol speelt. Hij zal bij de rechter uiteen moeten zetten waarom hij meent dat redelijkerwijs niet de verwachting bestaat dat de schuldenaar op zodanige wijze aan zijn verplichtingen kan voldoen dat voortzetting van de schuldsaneringsregeling gerechtvaardigd is. Het zal voor een bewindvoerder niet al te lastig zijn om te beoordelen of hij te maken heeft met een schuldenaar die serieus solliciteert en ook overigens meewerkt, of met een schuldenaar die geen enkele moeite doet verandering te brengen in zijn financiële situatie. De rechter zal vervolgens moeten beoordelen of de bewindvoerder hierin gelijk heeft. Overigens zij hier opgemerkt dat het huidige artikel 354, derde lid, in een gelijksoortige regeling voorziet en het is niet bekend dat daarvan ook nu door spijtoptanten gebruik gemaakt wordt.

194. In dit kader vragen de leden van de CDA-fractie ook hoe de rechter-commissaris en de schuldenaar over de beredeneerde verklaring van de bewindvoerder kunnen beschikken. Het wetsvoorstel voorziet niet in een mogelijkheid om dit af te dwingen, terwijl het wel als voorwaarde geldt voor het bepalen van de beëindigingszitting door de rechtbank. Kan in artikel 354a hiervoor een regeling opgenomen worden, zo vragen deze leden.

De leden snijden dit punt terecht aan en in de nota van wijziging, die u tesamen met deze nota naar aanleiding van het verslag is toegezonden, heb ik hiervoor een aanpassing voorgesteld. Aan de rechter-commissaris zal gevraagd kunnen worden de bewindvoerder te bevelen de bedoelde verklaring op te stellen.

## **I, onderdeel KKK**

### *Artikel 358*

195. De leden van de PvdA-fractie voeren aan dat tijdens de wettelijke schuldsaneringsregeling zich de situatie kan voordoen, dat de schuldenaar zijn afloscapaciteit in de schuldsaneringsregeling moet inbrengen en tevens moet aflossen op de geldboetes. Analoog aan de regeling voor studieschulden is immers niet bepaald, dat de aflossingsverplichting voor de duur van de wettelijke schuldsaneringsregeling wordt opgeschort. Het niet voldoen van deze financiële verplichting kan vervolgens weer leiden tot het tussentijds beëindigen van de wettelijke schuldsaneringsregeling. De leden van de PvdA-fractie menen dat daarom een regeling voor deze vorderingen analoog aan de studieschulden opgenomen dient te worden. Wanneer schuldenaren die vorderingen uit boetes hebben, worden toegelaten tot de schuldsaneringsregeling, volgen deze boetes hetzelfde regime als alle overige schulden (behalve de studieschulden) zodat er uitkeringen op worden gedaan als er baten in de boedel beschikbaar zijn. Het wetsvoorstel probeert boetes zoveel mogelijk gelijk te behandelen als andere schulden. Een extra reden om niet met dit voorstel mee te gaan, is dat een dergelijk regime een bijzonder nadeel oplevert voor slachtoffers aan wie de schuldenaar een schadevergoeding verschuldigd is. Het nadeel is dat zij gedurende de toepassing van de schuldsaneringsregeling geen schadevergoeding ontvangen. Zij moeten drie jaar – of zo lang de schuldsanering duurt – wachten op schadevergoeding. Het in artikel 358, vierde lid, neergelegde regime kent dit nadeel niet. Het houdt immers in dat een vordering van een slachtoffer wel binnen de schuldsaneringsregeling valt en deze dus al een deel van zijn schade vergoed krijgt. Het dan nog onvoldaan gebleven gedeelte valt vervolgens buiten de schone lei c.q. blijft afdwingbaar, waardoor ook dit restant nog dient te worden voldaan.

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