

Vergaderjaar 1992–1993

22 969

## Wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen

Nr. 5

### VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 26 mei 1993

De vaste Commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar voorlopige bevindingen.

#### I. ALGEMEEN

##### Inleiding, doelstelling en hoofdlijnen van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, dat in de lijn van de motie-Biesheuvel c.s. ligt (17 897, nr. 19). Deze leden konden zich dan ook met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel verenigen. Zij waren evenals de regering van oordeel dat het gewenst is dat een schuldenaar het uitzicht heeft dat hij binnen een afzienbare periode weer met een schone lei kan beginnen. Handelde de motie over privé personen, niet-ondernemers; het betoog van de regering terzake had deze leden ervan overtuigd dat het gewenst is de regeling uit te breiden tot elke natuurlijke persoon, ondernemer of niet. Dit bracht de leden van de CDA-fractie ertoe om de keuze die een schuldenaar heeft, aan de orde te stellen: hij kan surséance van betaling aanvragen of schuldsanering.

De leden van de CDA-fractie zeiden dat het standpunt van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) is om de rechter te laten beslissen wat in een bepaald geval het meest wenselijke regime is: surséance of schuldsanering. Zij zouden het standpunt van de regering hierover willen vernemen.

Over de procedure vroegen de leden van de CDA-fractie of er ook mogelijkheden zijn de gemeentelijke sociale dienst en/of de gemeentelijke kredietbank in te schakelen, bij voorbeeld doordat bij de aanvraag een advies van deze instanties wordt gevoegd. In dit advies zou ook de berekening van de aflossingscapaciteit volgens de richtlijnen van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet kunnen worden betrokken. In een dergelijke systematiek kan de schuldenaar deze instanties niet passeren en kan de rechter zijn voordeel doen met hun kennis van en ervaring met de hem voorgelegde casus.

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Vermeend (PvdA), Brouwer (GroenLinks), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA).  
Plv. leden: Apostolou (PvdA), Vacature CDA, J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dees (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Vliegenthart (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stermerdink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Heemst (PvdA).

De leden van de PvdA-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De schuldenaar wordt, zo merkten de leden van de PvdA-fractie op, de keuze gelaten tussen surséance en schuldsanering. Zij zetten daar vraagtekens bij. Wat is het oordeel van de regering over de suggestie van de NVB om de rechter een beslissing te laten nemen? Ook de leden van de SGP-fractie stelden deze vraag. Over het saneringsplan vroegen deze leden in hoeverre dit plan vooraf definitief vastgelegd kan en zal worden. Een nadere toelichting achtten deze leden gewenst.

In dit kader merkten zij ook op dat onduidelijkheid bestaat over de lopende termijnen van duurovereenkomsten, zoals huur, gas, licht, water en alimentatie. Lopen deze betalingen door gedurende het saneringsplan, zo vroegen deze leden.

In de reactie van de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN) wordt gesuggereerd een schuldsaneringsregeling te melden aan het bureau kredietregistratie, ter voorkoming van overcreditering. Wat is het oordeel van de regering over deze suggestie? Deze leden vroegen tevens aandacht voor het commentaar van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet. Daarin worden onder meer kanttekeningen en vraagtekens geplaatst bij de vaststelling van de afflossingscapaciteit, de liquidatieregeling van activa, het saneringsplan, de positie van het saneringskrediet en de positie van de bewindvoerder en gemachtigde. De leden achtten een reactie van de kant van de regering op dit commentaar gewenst.

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij konden zich met het hoofddoel van het wetsvoorstel verenigen, waarbij een regeling in het leven wordt geroepen waarmee kan worden tegengegaan dat een natuurlijk persoon die in een problematische financiële situatie is terechtgekomen tot in lengte van jaren met zijn schulden achtervolgd kan worden. Zij achtten het een goede zaak dat het aantal faillissementen van natuurlijke personen wordt teruggedrongen. Ook konden zij instemmen met de basisgedachte van een wettelijke saneringsregeling. Evenals de regering waren zij van mening, dat het een goede zaak is, dat in dit stelsel de schuldenaar geheel zelfstandig handelingsbevoegd blijft. De procesrechtelijke zaken leken hun tamelijk nauwkeurig omschreven. In dit verband wezen zij wel op de korte termijnen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Op zichzelf waren zij daar voorstander van, maar zij vroegen of voldoende rekening is gehouden met het feit, dat een schuldenaar vaak afhankelijk is bij de opstelling van een schuldsaneringsregeling van de medewerking van derden, zodat termijnen wellicht soms te kort zijn. Het leek de leden van de VVD-fractie juist, dat gedurende de schuldsaneringsregeling voor schuldeisers geen mogelijkheden bestaan om maatregelen te treffen buiten het saneringsplan om, zoals huisuitzetting of afsluiten van de telefoon. Dit voorkomt dat een dergelijke regeling wordt gefrustreerd.

De leden van de D66-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zonder nu in concrete zin op de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel in te gaan, meenden deze leden dat brede consensus bestaat over het feit dat een wettelijke schuldsaneringsregeling een belangrijke bijdrage kan leveren aan de oplossing van de problematiek van natuurlijke personen, particulieren, die zich in een financieel problematische situatie bevinden. In maatschappelijk opzicht vonden deze leden het wetsvoorstel dan ook van groot belang, omdat – na een maximale inspanning – aan particulieren in een uitzichtloze schuldsituatie de kans geboden wordt na verloop van tijd met een «fresh start» te beginnen. De levenslange aansprakelijkheid

voor schulden, met alle sociaal-maatschappelijke gevolgen van dien, wordt hierdoor «doorbroken»: de resterende schulden zijn niet meer rechtens afdwingbaar. De leden van de D66-fractie konden zich wat dat betreft goed vinden in de woorden die de staatssecretaris over dit hoofddoel van het wetsvoorstel had uitgesproken bij gelegenheid van de opening van het symposium van het onderzoekscentrum van de juridische faculteit te Leiden in april 1993 over dit wetsvoorstel, waarnaar zij korthedshalve verwezen.

Ook stelden deze leden, dat op het gebied van de schuldhulpverlening reeds veel en nuttig werk wordt verricht en dat een wettelijke schuldsaneringsregeling wat dat betreft terecht ondersteunende wetgeving (de «stok achter de deur») wordt genoemd.

Zij ondersteunden dan ook de aanpak van de regering, waarbij enerzijds gewerkt wordt aan de totstandkoming van een wettelijke regeling en waarbij anderzijds een integraal schuldenbeleid wordt ontwikkeld. Wel vroegen zij of de commissie die met het oog op dit laatste is ingesteld (de commissie-Boorsma), zich niet meer – althans tevens – zou moeten richten op enkele aspecten met betrekking tot de uitwerking van dit wetsvoorstel. De leden van de D66-fractie vroegen waarom alleen ten aanzien van nutsbedrijven een volledig (uitgewerkt) moratorium in de wettekst is opgenomen. Zij meenden, dat wellicht over het hoofd is gezien dat in de wettekst ten aanzien van alle schuldeisers (expliciet) dient te worden vastgelegd, dat tijdens de saneringsregeling geen rechten ten aanzien van vorderingen mogen worden uitgeoefend.

De leden van de D66-fractie vroegen een nadere motivering voor de bijzondere positie van pand- en hypotheekhouders. Waarom is voorbijgegaan aan de wens van de SER, dat in bepaalde gevallen executie van de woning tijdens de saneringsregeling achterwege blijft? Kan het niet aan de rechter worden overgelaten, in het saneringsplan te bepalen of een woning al dan niet buiten de liquidatie valt?

De leden van de D66-fractie vroegen of voldoende duidelijkheid bestaat over de vraag, welke bevoegdheden schuldeisers krachtens het wetsvoorstel mogen uitoefenen ten aanzien van (resterende) natuurlijke verbintenissen. In rechte kan een schuldeiser geen nakoming van een vordering meer vorderen, maar is de uitoefening van buitengerechtigde bevoegdheden denkbaar? Als voorbeeld noemden zij de situatie, dat de PTT weigert een telefoon (opnieuw) aan te sluiten. Deze leden vroegen of het wetsvoorstel dergelijke vragen wel beantwoordt of dat het oordeel daarover aan de heersende leer – c.q. aan de Hoge Raad – wordt overgelaten.

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen kennisgenomen. Zij verklaarden in beginsel positief tegenover het wetsvoorstel te staan. Deze leden verklaarden vast te willen houden aan het beginsel in ons recht dat op schuldenaren de verplichting rust om hun verbintenissen na te komen en dat afdwongen nakoming van die verplichting meebrengt dat schuldeisers hun vorderingen op alle goederen van de schuldenaar kunnen verhalen. Voor een uitzondering op dit uitgangspunt zagen deze leden in principe slechts reden voorzover gezegd kan worden dat de schuldenaar buiten eigen toedoen in de situatie van onmacht tot betalen is komen te verkeren. Zij gingen er bij hun benadering van het wetsvoorstel van uit dat van de wettelijke schuldsaneringsregeling een dusdanige stimulerende werking zal uitgaan dat schuldeisers, eerder dan thans het geval is, bereid gevonden zullen worden hun medewerking te verlenen aan het tot stand brengen van regelingen op basis van vrijwilligheid. Deze leden waren van mening dat de regeling voldoende waarborgen tegen oneigenlijk gebruik daarvan dient te bevatten.

De leden van de SGP-fractie vroegen een uiteenzetting over de onderlinge verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel enerzijds en anderzijds de opdracht (en te verwachten aanbevelingen) van de door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ingestelde Commissie schuldenproblematiek; de regeling inzake beslag op loon en uitkeringen; de nieuwe regels voor beslaglegging; de uitwinningregeling in het NBW en de mogelijkheden tot verhaal in geval van faillissement en die op levensverzekeringen in het bijzonder. Zij vroegen of aan al deze verbanden is gedacht en of er sprake is van een harmonieuze inpassing van het wetsvoorstel in het geheel van de genoemde reeds geldende of nog in enig stadium van behandeling verkerende voorstellen. De leden van de SGP-fractie achtten het van groot belang dat de belangen van de crediteuren in de schuldsaneringsregeling steeds worden gewaarborgd. Van de aanvang tot aan de beëindiging van de regeling is aan de rechter(-commissaris) een veelal beslissende rol toebedeeld. Deze leden vroegen of de schuldeisers hierbij niet te veel langs de zijlijn komen te staan. Zij wezen in het bijzonder op het feit dat bij de beslissing op grond waarvan de voorlopige dan wel definitieve schuldsaneringsregeling van toepassing wordt verklaard, het wetsvoorstel rechtsmiddelen van de schuldeisers tegen deze beslissing uitsluit.

Met het oog op de werking van de schuldsaneringsregeling stelden de leden van de SGP-fractie enige vragen. Zo vroegen zij wat er gebeurt met de lopende termijnen van duurovereenkomsten, zoals huur, energie en alimentatie, waarbij zij erop wezen dat bij alimentatie geen sprake is van een juridische preferentie. Met betrekking tot de rechten van de gemeente in het kader van een verstrekte gemeentegarantie vroegen zij of de in dat verband geldende regeling niet afwijkt van de in het wetsvoorstel voorziene regeling. Mede vanuit preventie-oogpunt stelden de leden van de SGP-fractie de vraag hoe schuldeisers gedurende de looptijd van een saneringsplan van het bestaan van dat plan op de hoogte kunnen komen. Zij vroegen of het geen aanbeveling zou verdienen om met het oog daarop het vonnis van de rechtbank (of eventueel zelfs de aanvraag voor toepassing van de saneringsregeling) automatisch te melden bij het Bureau Krediet Registratie.

De leden van de GPV-fractie hadden met bijzondere belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij betuigden hun instemming met het streven om nu eindelijk te komen tot een wettelijke regeling die uitzicht op een oplossing biedt voor al die natuurlijke personen die in een uitzichtloze schuldpositie terecht zijn gekomen. Deze leden waren van oordeel dat een dergelijke regeling ook recht doet aan de wijze waarop schuldeisers en schuldenaren tegenover elkaar behoren te staan. Natuurlijk is het zo dat schuldenaren hun uiterste best moeten doen om schulden te betalen, en het is ook goed dat daartoe zoveel mogelijk wettelijke waarborgen worden gegeven. Maar aan de andere kant mag van schuldeisers ook verwacht worden dat zij bereid zijn tot regelingen die schuldenaren uitzicht bieden op een schone lei indien sprake is van een langdurige en problematische situatie. De leden van de GPV-fractie wezen er op dat reeds in de Mozaïsche wetgeving een dergelijk uitzicht geboden werd. In dat opzicht is er naar het oordeel van deze leden sprake van een lacune die zo snel mogelijk dient te worden opgevuld. Dat geldt zeker ook als men bedenkt dat de wetgever op dit gebied achter feitelijke maatschappelijke ontwikkelingen aanloopt. De leden van de GPV-fractie merkten in dit algemene verband bovendien op dat het krediet in de samenleving een zeer belangrijke plaats is gaan innemen. De risico's die daaraan verbonden zijn, worden naar hun mening te eenzijdig afgewenteld op de debiteur. Concreet betekent dit dat schuldenaren levenslang door schuldeisers achtervolgd kunnen worden. Dat is niet alleen schrijnend in die gevallen waarin de problematische schuldsi-

tuatie ontstaat los van de wil of het toedoen van de schuldenaar, zoals in geval van ontslag, arbeidsongeschiktheid of echtscheiding of als gevolg van langdurige werkloosheid waardoor men lang op het sociale minimumniveau moet leven. Maar dat kan ook in die gevallen gelden waarin consumptief gedrag tot een problematische schuldsituatie leidt. Inspelend op de menselijke behoefte worden dergelijke kredieten vaak te gemakkelijk verschaft. De leden van de GPV-fractie hoopten dat de wettelijke regeling ook wat dat betreft zou bijdragen aan een voorzichtigere opstelling.

Met betrekking tot de voorgestelde regeling konden de leden van de GPV-fractie instemmen met de doelstelling en de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. De figuur van de schuldsaneringsregeling biedt op termijn niet alleen de mogelijkheid van een schone lei, maar moet ook als stok achter de deur werken om de bereidheid van schuldeisers te vergroten tot het treffen van regelingen in onderling overleg of tot het aangaan van een minnelijk akkoord met de schuldenaar. Op onderdelen leefden bij hen echter nog wel de nodige vragen, die in de eerste plaats betrekking hadden op de positie van de schuldenaar gedurende de periode waarin de schuldsaneringsregeling van kracht zal zijn. Dat betreft in de eerste plaats de hoogte van de ter beschikking te stellen aflossingscapaciteit. Daarvoor wordt aansluiting gezocht bij de wettelijke bepalingen inzake beslag op loon en uitkeringen. De leden van de GPV-fractie vroegen of een dergelijke bepaling niet te rigide is. In hoeverre zal nog rekening gehouden kunnen worden met de omstandigheden van het concrete geval. De woon- en werksituatie van de schuldenaar kunnen een andere aflossingscapaciteit rechtvaardigen. Bovendien zal er toch enige ruimte moeten zijn voor noodzakelijke vervangende uitgaven. Indien deze ruimte er niet is, zal de schuldenaar genoodzaakt zijn weer nieuwe verplichtingen aan te gaan dan wel nieuwe achterstanden in periodieke verplichtingen te laten ontstaan. Zou dat niet in strijd zijn met het «fresh start» principe? Weliswaar, zo constateerden de leden van de GPV-fractie, geeft de wettelijke regeling de rechter de bevoegdheid om de beslagvrije voet met een nominaal bedrag te verhogen. Maar zal deze bevoegdheid ook consequent en voldoende gedifferentieerd gebruikt (kunnen) worden? Het zal toch al gauw weer zo zijn dat standaard correctienormen worden gehanteerd, waardoor wederom onvoldoende recht wordt gedaan aan de omstandigheden van het concrete geval. De leden van de GPV-fractie vroegen met het oog op deze nadelen of niet moet worden overwogen de systematiek te volgen die ook door de gemeentelijke kredietbanken wordt gehanteerd overeenkomstig de richtlijnen van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK). De berekende aflossingscapaciteit is dan naar omstandigheden gecorrigeerd maximum, waarbij rekening wordt gehouden met correctiefactoren en aldus recht wordt gedaan aan de persoonlijke omstandigheden van de schuldenaar.

Vragen hadden de leden van de GPV-fractie ook met betrekking tot het moratorium. Waarom is alleen ten aanzien van nutsbedrijven een volledig moratorium in de wet opgenomen, terwijl andere schuldeisers (verzekeraar, verhuurder en verkoper) wel hun bevoegdheden mogen uitoefenen? Dit betekent dat een verhuurder een ontruimingsprocedure kan starten en een verzekeraar de dekking van de verzekering kan opschorten in het geval dat een huurschuld of een verzekeringsschuld van vóór de saneringsregeling niet direct wordt voldaan. De leden van de GPV-fractie vroegen bovendien of een en ander wel past in de «fresh start»-filosofie. Moet het betalen van schulden volgens het saneringsplan niet worden beschouwd als het nakomen van betalingsverplichtingen? Hieruit volgt dat schuldeisers tijdens de saneringsregeling geen bevoegdheden kunnen uitoefenen ter zake van het niet nakomen van verplichtingen door de schuldenaar. De schuldenaar komt immers wel degelijk zijn verplichtingen na, zij het onder de voorwaarden die op grond van het door de

rechter vastgestelde saneringsplan zijn aangepast. Licht het dan ook niet voor de hand dat, zoals door mr. K. Rozemond wordt voorgesteld (zie documentatiemap van het onderzoekcentrum Recht & Beleid, Leiden, naar aanleiding van het symposium van 28 april 1993. De Wet Schuldsanering. Een schone Lei voor de consument?), een algemeen moratorium in de wet wordt opgenomen dat schuldeisers tijdens de saneringsregeling hun bevoegdheden terzake van het niet nakomen van verbintenissen niet kunnen uitoefenen en dat het verzuim waarin de schuldenaar voor aanvang van de saneringsregeling eventueel verkeerde door toepassing van de saneringsregeling eindigt waardoor de wettelijke rente niet verder doorloopt? Niet duidelijk is overigens de positie van schuldeisers na beëindiging van de saneringsregeling. Kunnen zij een overeenkomst met de schuldenaar ontbinden als deze een natuurlijke verbintenis niet betaalt of kunnen zij hun eigen verplichtingen opschorten? De leden van de GPV-fractie gingen vervolgens in op de functie van de saneringsregeling als stok achter de deur om de bereidheid van schuldeisers te vergroten tot het treffen van regelingen in onderling overleg of tot het aangaan van een minnelijk akkoord met de schuldenaar. De leden van de GPV-fractie waren er nog niet van overtuigd dat de regeling ook als zodanig zal gaan werken. Mr. Ariëns wijst er vanuit zijn ervaring als rechter-commissaris op (zie eerder genoemde documentatiemap van Recht & Beleid) dat dit nog wel eens zou kunnen tegenvallen. Rechters zijn sinds jaar en dag meer «schuldenaren-rechters». Zullen zij van de ene op de andere dag meer «schuldenaren-rechters» worden? Ariëns waagt dat te betwijfelen. Crediteuren zullen waarschijnlijk eerst eens afwachten hoe de rechter van de hem geboden vrijheid gebruik zal maken. De stok achter de deur zal daardoor niet werken. Ook vroegen zij of de voorgestelde regeling niet te ingewikkeld is voor de schuldenaren. De leden van de GPV-fractie vroegen met het oog op deze punten of dan toch niet moet worden overwogen te bepalen dat de toepassing van de schuldsaneringsregeling pas kan worden aangevraagd en uitgesproken als voldoende pogingen zijn ondernomen om tot een minnelijke regeling te komen. Wordt het bezwaar dat daar in de memorie van toelichting tegenin wordt gebracht niet ondervangen door het voorstel van de NVVK waarbij de aanvraag voor een schuldregeling bij een gemeentelijke kredietbank of een advocaat moet worden ingediend? Zij zouden dan allereerst een minnelijke schikking moeten beproeven, hetgeen ook als zeef voor de rechterlijke macht kan fungeren. Daarbij zal het moratorium reeds vanaf het moment van aanvraag moeten werken en niet eerst bij het van toepassing verklaren van de wettelijke regeling.

### **Liquidatie van de activa**

Overgaand naar de problematiek rondom de effectuering van de schuldsanering vroegen de leden van de CDA-fractie aandacht voor de opmerkingen van de zijde van het Verbond van Verzekeraars. Zij konden zich enerzijds voorstellen dat er ook kapitaalverzekeringen zijn die bij gebrek aan adequate pensioenen of andere regelingen een verzorgingskarakter hebben. In dit verband valt te denken aan begrafenisverzekeringen. Anderzijds moet het ook niet zo zijn dat de kapitaalverzekeringen een soort vrijhaven kunnen vormen in het geval van de schuldsanering. Een en ander geldt mutatis mutandis, aldus de leden van de CDA-fractie, ook voor lijfrenteverzekeringen die naast een adequate pensioenregeling toch afgesloten zijn. De leden van de CDA-fractie zeiden met bezorgdheid kennis te hebben genomen van de in de reactie van het Verbond van Verzekeraars opgenomen beschouwing over de problematiek van afkoop en uitkering van verzekeringsconcurrenten in het geval van een (gewezen) huwelijksgemeenschap. Leidt de thans in het

Burgerlijk Wetboek opgenomen regeling inderdaad niet tot een onwerkbaar situatie voor deze maatschappijen, zo vroegen deze leden. Zij vroegen met het Verbond van Verzekeraars aandacht voor de positie van bijfinancieringsverplichting van pensioenen in het kader van faillissement en schuldsanering. Deze leden sprak overigens de gedachte dat een bijfinancieringsverplichting als boedelschuld aangemerkt dient te worden, wel aan. Zij zouden graag terzake het standpunt van de regering vernemen.

Ook de leden van de PvdA-fractie vroegen aandacht voor de relatie van de voorgestelde schuldsanering en het huwelijksvermogensrecht. Deze relatie wordt uitvoerig belicht in de reactie van het Verbond van Verzekeraars. Deze leden zouden daarop graag een reactie hebben. Dit verbond heeft in zijn reactie een voorstel uitgewerkt voor een algemene regeling voor verhaal op levensverzekeringen ingeval van faillissement en schuldsanering. Deze leden zouden een reactie van de regering zeer op prijs stellen.

De leden van de VVD-fractie wezen er op, dat dit wetsvoorstel slechts één facet behandelt van het verhaal op levensverzekeringen, waardoor een versnipperd en op onderdelen afwijkend geheel ontstaat van de mogelijkheden van verhaal bij faillissement. Zij wezen erop, dat in het kader van titel 7.17/18 ontwerp nieuw B.W. het Verbond van Verzekeraars een voorstel heeft gepresenteerd. Zij vroegen de regering hierop nader in te gaan. De leden van de VVD-fractie wezen op mogelijke onbedoelde consequenties die voor het verzekeringsbedrijf voortvloeien uit artikel 3:170 B.W. jo. 6:15 B.W. Het gevolg hiervan kan zijn, dat verzekeraars bij het uitvoeren van de verzekeringsovereenkomst niet meer alleen te maken hebben met hun contractspartij maar ook diens deelgenoten in een ontbonden en onverdeelde huwelijksgemeenschap opgedrongen krijgen, en zelfs onderzoek moeten doen naar de vraag of de prestatie verschuldigd is aan een ontbonden en onverdeelde huwelijksgemeenschap.

De Hoge Raad heeft in verschillende arresten in een constante jurisprudentie gesteld, dat een verzekeraar zich niet hoeft te verdiepen in de huwelijksvermogensrechtelijke situatie van zijn contractant. Uit de parlementaire geschiedenis op voormelde wetsartikelen blijkt niet dat beoogd is met die constante jurisprudentie te breken. Kan de regering hierop een toelichting geven en is zij bereid, zonodig via aanvullende wetgeving, de wenselijk geachte praktijk zoals die door de Hoge Raad in een constante jurisprudentie is vastgesteld, over te nemen?

De leden van de D66-fractie vroegen aandacht voor de wenselijkheid van een ondubbelzinnige regeling in de Faillissementswet met betrekking tot het verhaal op levensverzekeringen, zowel in geval van faillissement als in geval van schuldsanering. De regeling in het voorgestelde artikel 295 Fw biedt althans enige bescherming aan de debiteur in een schuldsaneringssituatie, maar beter lijkt een integrale regeling, zo meenden deze leden. Zonder nu reeds in te gaan op de verbeteringen die ook dit artikel naar hun smaak behoeft, vroegen deze leden prealabel naar het oordeel van de regering over een uniforme regeling voor het verhaal op levensverzekeringen in geval van faillissement en schuldsanering (en beslag). Ook op deze plaats wilden deze leden een opdoemend probleem aanstippen, waarmee de bewindvoerder in een schuldsaneringssituatie geconfronteerd zal worden. Het betreft de (onbedoelde) consequentie van artikel 3:170 BW, waardoor levensverzekeraars bij de uitvoering van de overeenkomst niet alleen meer met de begunstigde (contracts-)partij te maken hebben, maar ook met diens deelgenoten bij ontbinding van een huwelijksgemeenschap. Welke oplossing staat de regering voor ogen, ervan uitgaande dat dit niet de bedoeling van de wetgever was?

Ook de leden van de SGP-fractie brachten de door het Verbond van Verzekeraars naar voren gebrachte problemen in verband met de toepassing van artikel 3:170 BW onder de aandacht van de regering.

De leden van de GPV-fractie hadden vragen over de liquidatie van activa. Wat betreft de inboedelgoederen geldt dat alleen bovenmatige inboedelgoederen aan liquidatie onderworpen kunnen worden. Deze leden vroegen wat onder bovenmatig moet worden verstaan. Is het niet van belang dat daarover duidelijkheid wordt verschaft? Zij konden zich voorstellen dat vooral de bewindvoerder daaraan behoefte zal hebben omdat hij met de onderhandse verkoop van goederen zal worden belast. Ook dient te worden voorkomen dat een schuldenaar gedurende de looptijd van de wettelijke regeling door een te ruime opvatting van het begrip «bovenmatige inboedel» genoodzaakt wordt nieuwe verplichtingen aan te gaan voor de inrichting van zijn woning. Het zou bovendien vreemd zijn als de schuldenaar door een onderhandse verkoop genoodzaakt wordt een beroep te doen op de bijzondere bijstand. Daarmee zou het risico van wanbetaling dan wel herinrichting in feite op de gemeenschap worden afgewenteld. Gedwongen verkoop zal voorts leiden tot aanzienlijke kapitaalvernietiging die later moet worden gecompenseerd met een volledige investering in een nieuwe inboedel. Verdient het met het oog op deze nadelen geen voorkeur, zoals ook door de NVVK wordt voorgesteld, in de wettelijke regeling of in een uitvoeringsbesluit toetsingsgronden op te nemen?

### **Goede trouw schuldenaar**

Frustraties van doel en strekking van de schuldsanering kan natuurlijk, zo merkten de leden van de CDA-fractie op, plaatsvinden doordat paulianeus wordt gehandeld. Deze leden vroegen of het niet gewenst is de artikelen 42 en volgende van toepassing te verklaren. Het was voor deze leden niet duidelijk welke mogelijkheden schuldeisers hebben, als blijkt dat de schuldenaar een onjuiste voorstelling van zaken heeft gegeven (bij voorbeeld ten aanzien van zijn promotiekansen) of dat tijdens de schuldsanering, door de schuldenaar al dan niet zwart is bijverdiend of door hem vermogensbestanddelen (een bankrekening in het buitenland) zijn verzwegen.

De leden van de VVD-fractie merkten op, dat wel goed moet worden nagegaan of de schuldenaar te goeder trouw is en dienovereenkomstig de schuldsaneringsregeling zal nakomen. Aarzeling hadden zij of de rechter in dit verband wel voldoende tijd en middelen ter beschikking heeft om zulks te doen. Wil een schuldsaneringsregeling werken dan is het van belang dat de schuldenaar deze regeling naar behoren nakomt. Het uiteindelijke oordeel daarover staat ook ter beoordeling van de rechter. Deze dient uit eigen beweging of op verzoek na te gaan of aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Hierbij wordt, aldus de leden van de VVD-fractie uitgegaan van een actieve betrokkenheid van de rechter.

De leden van de D66-fractie waren niet overtuigd van de keuze die in het wetsvoorstel gemaakt wordt – in tegenstelling tot het rapport van de commissie-Mijnssen – om de goede trouw van de schuldenaar ten aanzien van de schulden die zijn ontstaan, een rol te doen spelen bij de beslissing van de rechter of het verzoek van de schuldenaar tot het toepassen van de schuldsaneringsregeling al dan niet kan worden toegevoegd. Zij vroegen of het niet beter zou zijn, in de wet te bepalen dat – in ieder geval – vorderingen die voortvloeien uit opzettelijk toegebrachte



schade van de saneringsregeling zijn uitgesloten. De uiterst complexe (en tot veel jurisprudentie aanleiding gevende) toetsingsbevoegdheid van de rechter in verband met de goede trouw leek hun een moeilijk begaanbare weg. De terecht gevoelde behoefte misbruik van de regeling tegen te gaan, kan op de door hen gesuggereerde wijze met meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de justitiabele worden bereikt, zo meenden deze leden. Graag zagen zij dan ook, dat de regering de mogelijkheden voor een «opsomming van vorderingen» die – in zo'n opzet – buiten de saneringsregeling dienen te vallen, nagaat.

De leden van de SGP-fractie stemden ermee in dat het wetsvoorstel voorziet in een mogelijkheid tot toetsing door de rechter van de goede trouw van de schuldenaar op enkele momenten in de procedure. Zij legden evenwel de vraag voor of de voorgestelde mogelijkheid van toetsing wel ver genoeg gaat en of niet voorzien zou moeten worden in een verplichting tot toetsing van de goede trouw. Ook zou getoetst moeten worden of geen sprake is van misbruik dan wel oneigenlijk gebruik van de regeling. Zij meenden in het voorstel een voorziening te missen voor het geval na de beëindiging van de schuldsanering, als er nog slechts natuurlijke verbintenissen bestaan, blijkt dat de schuldenaar voorafgaand aan of gedurende de sanering niet te goeder trouw is geweest. Te denken ware aan het verzwijgen of (doen) uitstellen van aanzienlijke inkomsten door de schuldenaar. Zij stelden daarom de vraag welke weg de crediteur dient te bewandelen om alsdan de natuurlijke verbintenissen weer om te zetten in afdwingbare verbintenissen.

### **De looptijd van de schuldsaneringsregeling**

In de reacties van de Commissie schuldenproblematiek, de SER citerend, en van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet komt, zo merkten de leden van de CDA-fractie op, naar voren dat de periode van vijf jaar te lang wordt geacht. Deze leden zouden het op prijs stellen als de regering op de aangevoerde argumentatie zou ingaan en in haar beschouwingen ook de voorkeur van de werkgroep Insolventierecht Lang-Geldgevers voor een minimumperiode van drie jaar zou willen betrekken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er met betrekking tot de vaststelling van de looptijd van het saneringsplan geen objectieve criteria zouden moeten worden vastgesteld (zoals leeftijd van de schuldenaar en inkomenspositie).

De leden van de VVD-fractie stelden vast, dat de maximale termijn voor het saneringsplan vijf jaar is. Enerzijds hadden zij er begrip voor, dat deze termijn niet te lang is, om aldus de schuldenaar in de gelegenheid te stellen opnieuw te beginnen en anderzijds vonden zij de voorgestelde termijn wel erg kort. Immers, het is moeilijk om in een zo betrekkelijk korte periode de schuldeisers in voldoende mate tegemoet te komen. Het gevolg kan zijn een behoorlijke benadeling van die schuldeisers. In dit verband wezen zij erop, dat bij voorbeeld de schulden op grond van de Wet studiefinanciering afgelost dienen te worden gedurende een periode van 15 jaar. Waardoor, zo vroegen zij de regering, wordt dit verschil in termijnen voor de aflossingstermijn/(betaal)plichttermijn gerechtvaardigd? Indien een schuldenaar op grond van gewijzigde omstandigheden het schuldsaneringsplan niet kan uitvoeren kan, indien hij te goeder trouw is, een nieuw schuldsaneringsplan worden voorgesteld. Is het dan niet redelijk om in ieder geval daarvoor de maximale termijn van vijf jaar te handhaven?

Wat betreft de voorgestelde looptijd van de schuldsaneringsregeling merkten de leden van de SGP-fractie op dat wel een maximale, maar geen minimale duur is bepaald. Zij vroegen hoe de regering staat tegenover een duur van drie jaar, tenzij .... Bovendien vroegen zij of het niet wenselijk wordt geoordeeld om objectieve criteria op te nemen ter vaststelling van de looptijd.

De leden van de GPV-fractie vroegen ook of de looptijd van de schuldsanering niet op een te lange termijn wordt gesteld namelijk maximaal 5 jaar. Zij vroegen of niet gevreesd moet worden dat een periode langer dan 36 maanden voor velen al te lang is, als een schuldenaar zijn maximale aflossingscapaciteit ter beschikking moet stellen. Komt bij het vaststellen van 60 maanden looptijd ook de bevordering van de minnelijke schikking niet onder druk te staan? Het is voor de schuldeiser immers aantrekkelijk als hij zijn medewerking aan een minnelijke schikking van 36 maanden (namelijk gehanteerd door gemeentelijke kredietbanken) weigert. Licht het niet in de rede om de looptijd van de wettelijke regeling op 36 maanden te stellen, met de mogelijkheid voor de rechter daarvan bij hoge uitzondering af te wijken?

### **De positie van bevoorrechte schuldeisers**

De leden van de CDA-fractie hadden geconstateerd dat veel kritiek wordt geuit op het aandeel van de preferente schuldeisers in de baten van de boedel. Ook was deze leden bekend dat de fiscus vaak – naast de pand- en hypotheekhouder de voornaamste preferente crediteur – thans in de praktijk bij minnelijke schuldregelingen genoegzaam neemt met het tweevoud, zodat niet valt in te zien waarom het aandeel voor de preferente crediteuren ingevolge het wetsvoorstel op het drievoudige gesteld zou moeten worden. Het was de leden van de CDA-fractie overigens niet duidelijk hoe de relatie is bedoeld tussen het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel 22 942 (Bodemrecht). Ingevolge wetsvoorstel 22 942 is de Ontvanger bevoorrecht op bodemgoederen boven de bezitloze pandhouder. Aldus rees bij de leden van de CDA-fractie de vraag of de vordering van de bezitloze pandhouders, die resteert na de uitwinning van het bodemgoed, preferent blijft.

Het vorengenoemde was voor de leden van de CDA-fractie reden om in te gaan op de effectiviteit van de schuldsaneringsregeling voor ondernemers. Veelal toch vallen juist – indien de financiële situatie van de ondernemer moeilijk is – inventaris, voorraden en de debiteuren onder het bezitloos pandrecht en resteert een hoge hypotheek op het aanwezige onroerende goed. Het beginnen met een schone lei zit er dan voor dergelijke ondernemers niet in, nu naar aan te nemen is, leveranciers niet snel geneigd zullen zijn de leveranties voort te zetten als voor deze uit de afwikkeling van de schuldsanering in de geschetste omstandigheden weinig baten te verwachten zijn. De leden van de CDA-fractie konden zich derhalve indenken dat voor ondernemers een regeling niet zal stroken met de doelstelling van het wetsvoorstel, waarbij geen uitzondering wordt gemaakt voor vorderingen gedekt door bezitloos pandrecht en hypotheek. Teneinde de regeling meer effect te laten sorteren in het geval van ondernemers, zou overwogen kunnen worden om van de werking van artikel 229 lid 3 uit te zonderen de vorderingen gedekt door bezitloos pandrecht en hypotheek indien deze binnen het jaar voor de schuldsanering zijn gevestigd.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat de zogenaamde bevoorrechte schuldeisers een driemaal zo groot percentage van hun vordering ontvangen als concurrente crediteuren. Deze leden achtten dit willekeurige percentage onvoldoende gemotiveerd en verwezen in dit verband

naar het rapport van de Commissie-Mijnssen en het SER-advies waarin een verdeelsleutel van 2 : 1 wordt geadviseerd. Deze leden stelden ook vast dat uit het wetsvoorstel niet voldoende duidelijk is wie exact de bevoorrechte schuldeisers zijn.

De leden van de VVD-fractie vonden de verdeling van 3 : 1 bij de vereffening van de boedel tussen bevoorrechte schuldeisers en de concurrente schuldeisers tamelijk willekeurig. Daarom vroegen zij de regering daarvoor een nadere onderbouwing te geven.

Nu uit het wetsvoorstel niet blijkt wie exact de bevoorrechte schuldeisers zijn, vroegen de leden van de SGP-fractie of het niet wenselijk zou zijn om tot een limitatieve opsomming te komen, mede met het oog op de zogenaamde feitelijk preferente schuldeisers. In het wetsvoorstel is voorzien in een regeling dat bij doen van uitkeringen uit de boedel aan schuldeisers van vorderingen die onder de schuldsaneringsregeling vallen, een verdeelsleutel wordt gehanteerd tussen bevoorrechte en concurrente vorderingen van 3 : 1. De leden van de SGP-fractie herinnerden eraan dat door de Commissie-Mijnssen het aanhouden van een verdeelsleutel van 2 : 1 was bepleit. Nu deze afwijking in de memorie van toelichting niet werd gemotiveerd, vroegen deze leden alsnog om een toelichting. Daaraan verbonden zij nog de vraag of de in het voorstel voorkomende verdeelsleutel wel gepast genoemd kan worden indien de bevoorrechte schulden betrekking hebben op belastingen.

Ook de leden van de GPV-fractie hadden vragen over de positie van de bevoorrechte schuldeisers aan wie op een door hen ingestelde vordering een drie keer zo groot percentage wordt betaald als concurrente schuldeisers. Zij vroegen of er voldoende gronden zijn aan te voeren voor het handhaven van de preferentie van de overheid. Dit geldt zeker voor die vorderingen van de overheid die bij bijvoorbeeld belastingontduiking en/of het niet betalen van motorrijtuigenbelasting zijn verdubbeld. Heeft bovendien de overheid in het kader van de regeling van schulden niet een maatschappelijke verantwoordelijkheid en komt deze daarmee niet haaks te staan op de haar toebedeelde preferentie? Zal ook het rendement wel zo hoog zijn? Want als de overige schuldeisers als gevolg van de preferentie van de overheid met een lager percentage genoeg moeten nemen, zullen zij in een later stadium een hoger bedrag fiscaal afboeken. De vraag is derhalve wat uiteindelijk voor de overheid de netto meeropbrengst is.

### **Overblijvende vorderingen als natuurlijke verbintenissen**

De leden van de CDA-fractie brachten een algemeen punt naar voren. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat – na inwerkingtreding van de wet – schuldenaren niet gedurende een lange periode van jaren door hun oude schulden worden achtervolgd. Voor diegenen wier faillissement vóór de inwerkingtreding van de wet is geëindigd zonder dat een akkoord tot stand is gekomen, geldt de regeling niet. De leden van de CDA-fractie zouden het op prijs stellen indien ook voor bestaande gevallen uitzicht zou kunnen worden geboden op het weer beginnen met een schone lei. Deze leden zouden gaarne van de regering vernemen welke mogelijkheden zij op dit punt ziet.

### **De schuldenaar als ondernemer**

De leden van de CDA-fractie merkten op dat economisch beschouwd het onderscheid niet groot is tussen enerzijds een onderneming gedreven door een natuurlijk persoon en anderzijds een onderneming gedreven

door een kleine B.V. met een directeur groot-aandeelhouder. Daarbij kan de directeur groot-aandeelhouder privé garant staan voor het aan de B.V. verstrekte (bank)krediet en kan deze op basis van de Invorderingswet 1990 aansprakelijk worden gesteld voor de door de B.V. verschuldigde belastingen. In de situatie van een B.V. en een directeur grootaandeelhouder kan het nu ingevolge het voorstel voorkomen dat verschillende regimes gelden voor de B.V. en de directeur. De leden van de CDA-fractie vroegen dan ook of het niet de voorkeur verdient dat de rechter in een dergelijke situatie ook voor de B.V. een schuldsaneringsregeling kan toepassen.

Het was de leden van de PvdA-fractie opgevallen dat voor toepasselbaarheid van de schuldsaneringsregeling geen beperking wordt aangelegd met betrekking tot de aard en omvang van de schulden. Iedere natuurlijke persoon kan aanspraak maken op de saneringsregeling. Dat geldt ook voor de natuurlijke persoon/ondernemer. De leden van de PvdA-fractie vroegen of er met betrekking tot ondernemingen geen criteria moeten worden gesteld voor de grootte. Gezien de gevolgen die de schuldsanering heeft voor crediteuren kan het wenselijk zijn een vermogenscriterium in te bouwen. In dat kader zou gedacht kunnen worden aan f 40 000 (huidige criterium voor een B.V.).

De leden van de D66-fractie konden zich op zichzelf goed vinden in de afweging van de regering de particulier die in de uitoefening van beroep of bedrijf schulden heeft, niet uit te sluiten van de toepassing van de wettelijke schuldsaneringsregeling. Wel wilden zij zich nog nader beraden over de vraag, of bepaalde beperkingen (in schuldenlast, in aantallen werknemers) aangewezen zijn, al kwam hun ook op dit punt de keuze van de regering dit niet te doen, vooralsnog afgewogen voor.

De leden van de SGP-fractie achtten het in principe juist dat voor de toepasselbaarheid van de schuldsaneringsregeling geen onderscheid wordt gemaakt tussen natuurlijke personen-particulier en natuurlijke personen-ondernemer. Twijfel bestond echter bij deze leden of ten aanzien van de ondernemer geen enkele beperking wat betreft de bedrijfsomvang dient te gelden. Hoewel zij erkenden dat het stellen van criteria ten aanzien van de grootte van de onderneming arbitrair is, vroegen zij of het niettemin niet aangewezen zou kunnen zijn om aansluiting te zoeken bij de eigen vermogenscriteria voor een besloten vennootschap.

### **De bewindvoerder**

De leden van de SGP-fractie informeerden naar de kosten die naar verwachting met een schuldsaneringsregeling gepaard zullen gaan. Zij vroegen tevens op welke wijze het salaris van de bewindvoerder zal worden bepaald en of daarbij in het bijzonder de hoogte van het schuldenpakket een maatstaf zal zijn.

De leden van de D66-fractie vroegen welke instanties geschikt zijn als bewindvoerder en hoe de kosten van uitvoering van de schuldsaneringsregeling (de financiering van de taak van de bewindvoerder) worden betaald. De AMvB met betrekking tot de financiering van de taak van de bewindvoerder behoeft immers nog invulling.

## **II ARTIKELEN**

### **Onderdeel C**

#### *Artikelen 15b, 15c en 15d*

Uit de 2e volzin van artikel 15b, tweede lid, volgt, zo merkten de leden van de GPV-fractie op, dat het stellen van de voorwaarde dat het verzoek door de gefailleerde tot omzetting van het faillissement in de toepassing van de schuldsaneringsregeling de medewerking van de echtgenoot behoeft, overbodig is. De leden van de GPV-fractie waren daar niet van overtuigd. De schuldsaneringsregeling zal een zeer zware belasting zijn voor de schuldenaar. Het kwam hun voor dat de medewerking van de in gemeenschap van goederen met de schuldenaar gehuwde echtgenoot onontbeerlijk zal zijn voor het welslagen van de regeling respectievelijk voor een efficiënte begeleiding door bewindvoerder en rechter-commissaris.

### **Onderdeel G**

#### *Artikel 361*

De leden van de D66-fractie vroegen waarom voor het verzoek tot toepassing van de schuldsaneringsregeling krachtens artikel 284 geen procureursbijstand wordt voorgeschreven.

De voorzitter van de commissie,  
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,  
De Gier