

Vergaderjaar 1993–1994

22 969

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

Nr. 9

EINDVERSLAG

Vastgesteld 18 februari 1994

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de daarbij behorende nota van wijziging hadden enkele fracties uit de vaste commissie voor Justitie¹ de behoefte nog vragen te stellen en opmerkingen te maken.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

Inleiding, doelstelling en hoofdlijnen van het wetsvoorstel

De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, D66 en SGP hadden met belangstelling kennisgenomen van de uitvoerige memorie van antwoord van de regering.

De leden van de D66-fractie waren niet op alle onderdelen overtuigd van de in de memorie van antwoord op hun vragen gegeven antwoorden. In dit stadium beperkten zij zich echter tot de in de volgende hoofdstukken te stellen nadere vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie waren het met de regering eens dat bij een natuurlijke persoon/onderneming primair de schuldenaar zelf moet bepalen of er sprake zal zijn van surséance dan wel van een schuldsaneringsregeling.

Eveneens deelden deze leden de opvatting van de regering dat de schuldenaar niet de verplichting opgelegd moet worden een gemeentelijke sociale dienst of gemeentelijke kredietbank in te schakelen in geval van een aanvraag van een schuldsaneringsregeling. Dit dient te geschieden op basis van vrijwilligheid.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie over de lopende termijnen van duurovereenkomsten, zoals huur, gas, licht, water en alimentatie stelt de regering op bladzijde 4 van de memorie van antwoord dat sommige schulden door de schuldenaar zelf uit eigen middelen voldaan moeten worden, dat wil zeggen uit hem daartoe te laten inkomsten die buiten de boedel vallen. Bovendien kan de rechter boven het altijd vrij te laten gedeelte van de inkomsten van een schulde-

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), Vacature (CDA), Schutte (GPV), 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), M. Zijlstra (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA).

Plv. leden: Apostolou (PvdA), Willemse-van der Ploeg (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dees (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Vliegthart (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).

naar voorzien in een extra nominaal bedrag. Het was de leden van de VVD-fractie onduidelijk welke criteria de rechter daarbij bij de vaststelling moet hanteren. Zal deze regeling niet een bron van problemen worden? Zij vroegen de regering hierop nog nader in te gaan.

De leden van de SGP-fractie gaven uitdrukking aan hun erkentelijkheid voor de heldere en soms uitvoerige wijze waarop de regering op door hen en andere leden gestelde vragen en gemaakte opmerkingen was ingegaan. Op een drietal punten hadden zij behoefte enige nadere vragen voor te leggen.

Het voorgestelde artikel 309 van de Faillissementswet vertoont gelijkens met de thans daarin reeds opgenomen artikelen 63a en 241a; het zijn alle drie zogenaamde moratorium-bepalingen, die de rechter-commissaris de bevoegdheid verlenen een termijn van ten hoogste één maand vast te stellen gedurende welke de pand- en hypotheekhouders niet tot uitoefening van hun rechten zullen kunnen overgaan. Het verschil echter tussen enerzijds de genoemde bestaande artikelen en anderzijds het voorgestelde artikel 309 is dat de rechter-commissaris in de beide eerste gevallen de termijn van een maand slechts éénmaal met een maand kan verlengen, terwijl in het laatste geval de termijn met telkens een maand verlengd kan worden tot op het tijdstip waarop de rechterlijke uitspraak tot de vaststelling van het saneringsplan in kracht van gewijsde is gegaan.

Deze leden vroegen of het niet reëel is om te veronderstellen dat in vele gevallen geruime tijd zal verstrijken tussen het uitspreken van de schuldsanering door de rechtbank en het vaststellen van het saneringsplan, omdat de bewindvoerder over het saneringsplan met vele belanghebbenden en niet in de laatste plaats met allerlei overheidsinstanties overleg zal moeten voeren. Indien deze veronderstelling reëel is, wordt dan wel voldoende rekening gehouden met de omstandigheid dat de met pand of hypotheek bezwaarde zaken gemakkelijk door tijdsverloop aan technische veroudering kunnen bloot staan, terwijl de financieel zwakke toestand van de pandrespectievelijk hypotheekgever tevens doet vrezen voor verwaarlozing van het onderhoud, zo vroegen deze leden. Aangezien het voorgestelde artikel 309 Fw. leidt tot een mogelijk langdurige opschorting van de uitoefening van de rechten van de hypotheek- en pandhouder, stelden deze leden de vraag of deze omstandigheid niet zal leiden tot een verzwakking van het bankkrediet of de prijs van het krediet zal verhogen, daar immers pandrecht en hypotheek als zekerheden gebruikt plegen te worden voor zo'n krediet.

Op grond van de hiervóór weergegeven overwegingen legden deze leden de vraag voor of het niet sterk de voorkeur zou verdienen om, in overeenstemming met de artikelen 63a en 241a Fw., in het voorgestelde artikel 309 het woord «telkens» te vervangen door «eenmaal».

Gedurende het bestaan van de schuldsanering, die, naar de leden van de SGP-fractie meenden, wel een jaar of zes tot zeven zou kunnen duren – immers, het schuldsaneringsplan alleen al kan vijf jaar belopen –, biedt de debiteur voor nieuwe crediteuren vrijwel geen verhaal. Zij vroegen of hun veronderstelling juist is dat, indien de debiteur personeel in dienst heeft, hij – zich zolang de toestand duurt – kan onttrekken aan de financiële verplichtingen, zowel ten opzichte van de werknemers als ten opzichte van de fiscus en de bedrijfsvereniging.

Liquidatie van activa

Over de problematiek van de toepassing van artikel 3:170 tweede lid BW merkten de leden van de CDA-fractie op dat het hun met de regering juist lijkt om het arrest van de Hoge Raad af te wachten. Deze leden zouden echter wel gaarne de toezegging krijgen dat, zodra deze arresten gewezen

zijn en de situatie onwerkbaar blijft voor de verzekeraars, wettelijke maatregelen worden genomen die de terugkeer inhouden tot de systematiek die ten grondslag ligt aan het arrest van de Hoge Raad van 3 februari 1967/NJ 1967, 441. Deze leden zouden het op prijs stellen dat – gezien de urgentie van de situatie – reeds nu contact wordt opgenomen met het Nederlands Verbond van Verzekeraars. Het moge zo zijn dat de verzekeraars bij de behandeling van het genoemd wetsartikel even niet goed hebben opgelet, dit hoeft niet te betekenen dat de wetgever nu zou moeten aarzelen de problematiek op te lossen. Vele burgers zullen daar baat bij hebben.

De leden van de PvdA-fractie waren van oordeel dat twijfel blijft bestaan over de hoofdregel dat beheers- en beschikkingshandelingen met betrekking tot een gemeenschappelijk goed door deelgenoten gezamenlijk dienen te geschieden.

In dit verband hadden zij sympathie voor de suggestie van het Verbond van Verzekeraars. Deze suggestie luidt als volgt:

«Art. 3:170 BW

1. Ongewijzigd.

2. Voor het overige geschiedt het beheer door de deelgenoten tezamen, tenzij een regeling anders bepaalt. Onder beheer zijn begrepen alle handelingen die voor de normale exploitatie van het goed dienstig kunnen zijn, alsook het aannemen van aan de gemeenschap verschuldigde prestaties, tenzij in het laatste geval die verschuldigheid is ontstaan op grond van een rechtsgeldig overeengekomen betalingsbeding in een overeenkomst, in welk geval de deelgenoot, aan wie op grond van dat beding betaling dient te geschieden, daartoe zelfstandig bevoegd is.

3. Tot andere handelingen betreffende een gemeenschappelijk goed dan in de vorige leden vermeld, zijn uitsluitend de deelgenoten tezamen bevoegd, tenzij die handelingen betreffen het uitoefenen van rechten die voortvloeien uit een door een deelgenoot rechtsgeldig gesloten overeenkomst, in welk geval de deelgenoot, die partij is bij de overeenkomst, zelfstandig bevoegd is tot de uitoefening.» De leden van de VVD-fractie vonden het antwoord met betrekking tot de problematiek rondom artikel 3:170 B.W. niet bevredigend. Naar hun oordeel behoort de oplossing niet door de Hoge Raad te worden aangedragen maar moet deze komen van de wetgever. Het gaat om een belangrijk maatschappelijk probleem. Zij vonden dat deze kwestie geregeld moet worden zoals eigenlijk in het arrest van de Hoge Raad van 3 februari 1967, N.J. 1967, 441 is geformuleerd. Op die manier kan vast komen te staan dat diegene die een overeenkomst heeft gesloten, zelfstandig bevoegd is de rechten die daaruit voortvloeien uit te oefenen en op eigen naam betalingen te vorderen en in ontvangst te nemen en dat de wederpartij, aangesproken tot betaling, geen bezwaren kan tegenwerpen ontleend aan het huwelijksgoederenregime van diegene aan wie betaling krachtens een overeengekomen beding dient plaats te vinden.

Ook de leden van de D66-fractie waren niet overtuigd door het antwoord van de regering dat een regeling van de problematiek rondom betalingen aan een contractant die deelgenoot is in een ontbonden en onverdeelde huwelijksgemeenschap op dit moment prematuur is.

Zij vroegen de regering dan ook een passende oplossing voor deze problematiek alsnog te willen overwegen.

De leden van de SGP-fractie stelden diezelfde vraag aan de orde en vroegen tevens welke argumenten en overwegingen zich ertegen verzetten dat de wetgever op dit punt duidelijkheid verschaft en aan de onzekerheid een einde maakt.

De leden van de CDA-fractie waren met het Verbond van Verzekeraars van mening dat de regeling neergelegd in het gewijzigde artikel 295 Fw. de rechter veel werk geeft. Inderdaad, welk tekort aan pensioen heeft een ondernemer die de laatste jaren verlies heeft geleden en derhalve in de problemen terecht is gekomen.

Deze leden vroegen daarom of het niet verstandig zou zijn dat afkoop wordt uitgesloten van verzekeringen die opgebouwd zijn uit premie die voor aftrek als lijfrente-premie in aanmerking is genomen voor de heffing van de inkomstenbelasting, en afkoop van andere levensverzekeringen of, indien de schuldenaar daaraan de voorkeur geeft, belening tot het bedrag dat bij afkoop zou worden ontvangen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen met betrekking tot de schuldsanering van de verzekeringnemer het oordeel van de regering over een andere suggestie van het Verbond van Verzekeraars. Deze suggestie luidt als volgt:

«Art. 295, lid 4 sub c, d en de leden 6 en 7 vervallen.

Art. 295a (nieuw) Fw.

1. De bewindvoerder is bevoegd, onder de bij de verzekeraar gebruikelijke voorwaarden, een overeenkomst van levensverzekering waarvan de schuldenaar verzekeringnemer is en die stellig voorziet in één of meer uitkeringen en niet moet leiden tot een pensioen of een lijfrente, ofwel te beëindigen door afkoop, ofwel te belenen. Indien de verzekering beleend wordt, is de aan de verzekeraar gedurende de schuldsanering verschuldigd geworden interest voor deze lening alsmede de premie voor de levensverzekering boedelschuld.

2. De bewindvoerder is niet bevoegd te beschikken over een verzekering als bedoeld in lid 2. Voor de uitoefening van de in lid 1 toegekende bevoegdheden dient de bewindvoerder de toestemming van de rechter-commissaris te hebben, die zijn goedkeuring alleen verleent indien de schuldenaar daardoor niet onredelijk benadeeld wordt.

3. De bewindvoerder is bevoegd, onder de bij de verzekeraar gebruikelijke voorwaarden, de begunstiging van de overeenkomst van levensverzekering waarvan de schuldenaar verzekeringnemer is en die niet moet leiden tot een pensioen of een lijfrente, te wijzigen ten gunste van de boedel.»

Ook de leden van de VVD-fractie vroegen of de regering bereid is het voorstel van het Verbond van Verzekeraars over te nemen. Zij merkten op dat artikel 295 van de Faillissementswet leidt tot rechtsonzekerheid. De rechter-commissaris kan niet uit de voeten met het criterium «te kort aan pensioen».

In het kader van een gelijke behandeling van alle schuldenaren in een financieel problematische schuldensituatie is het wenselijk dat de uitwinning van levensverzekeringen in faillissement en derdenbeslag op grondslag van de aangegeven regeling in schuldsanering thans geregeld wordt. De leden van de VVD-fractie vonden uitstel van behandeling van titel 7.17/7.18 N.B.W. niet gewenst. Naar hun oordeel heeft de praktijk op dit punt behoefte aan een duidelijke wettelijke regeling. Zij nodigden de regering uit hiervoor een voorstel te doen.

Kennis genomen hebbende van de brief van de Nederlandse Vereniging van Levensverzekeraars van 29 april 1993 merkten de leden van de CDA-fractie op dat er natuurlijk veel te zeggen is voor een integrale behandeling van de verhaalsregeling, zoals deze door de Vereniging wordt voorgesteld. Deze leden achtten het echter ongewenst de afdoening van het onderhavige wetsvoorstel te vertragen; dan zou ook in dit geval het betere de vijand zijn van het goede.

De leden van de D66-fractie meenden dat een integrale regeling van het verhaal op levensverzekeringen reeds nu tot stand zou dienen te komen. Zij zagen niet goed in waarom ten aanzien van de schuldsanering hiervoor wel een regeling wordt getroffen, maar voor andere problematische schuldensituaties (faillissement, beslag) niet. De rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid zijn met een integrale regeling – desnoods een tijdelijke, namelijk tot de inwerkingtreding van titel 7.17/7.18 NBW – zeer zeker gediend, meenden deze leden.

Overigens vroegen deze leden nog naar de redactie van het nieuwe artikel 295 Fw., lid vier, onder c: welke zelfstandige betekenis moet worden toegekend aan de zinsnede «, tenzij de aanwijzing van de begunstigde als een gift is aan te merken»?

De verzekering dekt toch óf een tekort of zij dekt géén tekort?

Goede trouw schuldenaar

De leden van de CDA-fractie waren van oordeel dat mogelijke verslechteringen in de financiële situatie wel door de schuldenaar aan het bewind zullen worden doorgegeven. Naar de mening van deze leden kan dit wel eens anders zijn indien aanmerkelijke verbeteringen optreden, bij voorbeeld bij aflopen van een alimentatieverplichting. Is er dan een informatieplicht? Zo niet, dan is een verbetering richting schuldeisers onder toepassing van artikel 345 toch welhaast uitgesloten.

De positie van bevoorrechte schuldeisers

De leden van de CDA-fractie memoreerden dat zij bij het voorlopig verslag gevraagd hadden of artikel 299 derde lid ook zou moeten gelden voor een vordering gedekt door een recent gevestigd – bij voorbeeld minder dan één jaar – pandrecht of hypotheek.

Deze leden hadden deze opmerking gemaakt omdat de veel gehoorde klacht van schuldeisers is dat alles naar de bank of fiscus gaat.

Als nu de bank of leverancier krachtens de geldende voorwaarden gerechtigd is om te eisen dat deze zekerheidsrechten worden gevestigd, dan kan toch van een paulianeus handelen geen sprake zijn als genoemde zekerheidsrechten worden gevestigd. Niettemin blijft er, hadden deze leden opgemerkt, alsdan voor de overige preferente en alle concurrente crediteuren niet veel of niets meer over. Dit terwijl een leverancier en zeker de bank er als eerste en dus vaak veel eerder dan de concurrente crediteuren van op de hoogte is, als financiële moeilijkheden dreigen. Zij begrepen de aangevoerde argumenten van de regering niet. In de gedachte van de leden van de CDA-fractie zouden binnen het jaar gevestigde door hypotheek gedekte vordering uiteraard wel als concurrente vordering kunnen participeren.

Deze leden vroegen of de regering dit punt nog eens zou willen bezien. Voor de goede orde merkten deze leden op niet zeer te hechten aan de periode van een jaar. Het ging er hun slechts om de werking van de verdeelsleutel, die toch al niet erg gunstig uitpakt voor de concurrente crediteur, niet bijna volledig illusoir te maken.

De schuldenaar als ondernemer

De leden van de CDA-fractie hadden begrepen dat de regering er niet voor voelt om, indien een schuldsaneringsregeling geldt voor de directeur-grotaandeelhouder, een dergelijke regeling ook van toepassing te doen zijn op de B.V.

Het was deze leden nog niet duidelijk hoe nu in de opzet van de regering een en ander in de praktijk verder doorwerkt. De aandelen van de B.V. behoren toch tot de boedel. Deze kunnen vaak indien door de B.V. een onderneming wordt uitgeoefend, niet gemakkelijk worden vervreemd. Dit betekent dat mogelijk nog geruime tijd de onderneming binnen de B.V. moet worden voortgezet.

Naar deze leden aannamen, houdt beheer (artikel 345) ook in de uitoefening van het stemrecht, waardoor de bewindvoerder de directeur kan ontslaan en/of zichzelf tot mededirecteur of commissaris kan doen benoemen. Deze leden vroegen of het hiervoor gestelde juist is.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,
De Gier