

35 557 **Wijziging van enkele wetten op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de introductie van bepalingen ter invoering van de tijdelijke mogelijkheid voor de rechter om de behandeling van faillissementsverzoeken aan te houden en andere verhaalsacties te schorsen en een schuldenaar een tijdelijk betalingsuitstel te verlenen in verband met de uitbraak van COVID-19 (Tijdelijke wet COVID-19 SZW en JenV)**

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

I. ALGEMEEN

Met veel belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de vragen die een aantal fracties heeft gesteld over dit wetsvoorstel. In deze nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties. Voor de beantwoording van de vragen is de volgorde van het verslag aangehouden. De oorspronkelijke tekst van het verslag is integraal opgenomen in deze nota en cursief weergegeven. Daar waar vragen of opmerkingen zich lenen voor gezamenlijke beantwoording zijn zij gegroepeerd. Na de passages met de vragen en opmerkingen volgt telkens de reactie van de regering op de daarvoor weergegeven passages.

*De leden van de **CDA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Tijdelijke wet COVID-19 SZW en JenV (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden waarderen de ambitie van de regering om de grote nadelige maatschappelijke gevolgen van de coronacrisis zoveel mogelijk te verzachten en tegemoet te komen aan mensen en bedrijven die door de coronacrisis in de financiële problemen komen. De voorstellen van onderhavig wetsvoorstel helpen daarbij. Voornoemde leden kunnen dan ook instemmen met dit wetsvoorstel. Wel hebben zij nog een paar vragen.*

*De leden van de **D66-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.*

*De leden van de **GroenLinks-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben vooralsnog slechts één vraag. Dit wetsvoorstel voorziet in bepalingen met een terugwerkende kracht. Deze leden vragen of dit gevolgen kan hebben voor faillietverklaringen die ten tijde van de inwerkingtreding van de regeling reeds in kracht van gewijsde zijn gegaan. Zou niet expliciet moeten worden opgenomen dat de terugwerkende kracht expliciet niet op deze situatie ziet?*

In artikel 3.1, eerste en tweede lid, wordt alleen aan de artikelen 1.1 en 1.2 betreffende respectievelijk de wijziging van de Participatiewet en de wijziging van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid terugwerkende kracht toegekend. Bij de artikelen 2.1 tot en met 2.4 waarin de tijdelijke voorziening betalingsuitstel COVID-19 is geregeld, is dat niet het geval. De in het wetsvoorstel opgenomen tijdelijke voorziening betalingsuitstel COVID-19

heeft daarmee dus geen gevolgen voor faillietverklaringen die ten tijde van de inwerkingtreding van die regeling reeds in kracht van gewijsde zijn gegaan.

*De leden van de **SP-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.*

*De leden van de **PvdA-fractie** hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden steunen de maatregelen om in een inkomen voor zelfstandigen te voorzien en daarbij de kostendelersnorm niet toe te passen. Deze leden zijn echter van mening dat de kostendelersnorm ook niet zou moeten worden toegepast bij reguliere uitkeringsgerechtigden, in elk geval voor de duur van de steunpakketten. Daarom hebben zij nog een aantal vragen.*

1. Wijziging van de Participatiewet

*De leden van de **D66-fractie** hebben met interesse kennisgenomen van het buiten toepassing laten van de kostendelersnorm bij de uitvoering van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (Tozo) en hebben hier verder geen vragen bij.*

*De leden van de **SP-fractie** vinden het een goede zaak dat de kostendelersnorm niet wordt toegepast bij de Tozo. Deze leden vinden het wel logisch dat niet alleen zelfstandigen, maar ook anderen kunnen rekenen op coulance bij de kostendelersnorm.*

In reactie hierop wordt aangegeven dat maatwerk mogelijk is in bijzondere omstandigheden bij personen van 21 jaar en ouder, die tijdelijk inwonen bij een bijstandsgerechtigde. Degene die tijdelijk inwoont hoeft dan niet mee te tellen voor de kostendelersnorm. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om mensen in een crisissituatie, daklozen of mensen die dakloos dreigen te raken. De gemeente dient dan vast te stellen dat het gaat om tijdelijk verblijf. Vervolgens behoort het tot de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de gemeente om al dan niet in specifieke situaties een uitzondering te maken en de kostendelersnorm niet van toepassing te verklaren.

*De leden van de **SP-fractie** vragen vol ongeduld wanneer het onderzoek naar de effecten van de kostendelersnorm op de huisvesting van mensen naar de Kamer komt. De Kamer heeft immers motie van de leden Peters en Jasper van Dijk¹ aangenomen waarin gevraagd wordt een dergelijk onderzoek voor de zomer naar de Kamer te sturen.*

In de beantwoording op Kamervragen van het lid Jasper van Dijk over maatwerk bij de kostendelersnorm (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3841) heeft de regering uw Kamer geïnformeerd hoe mijn voorganger destijds heeft aangegeven op welke wijze zij invulling wilde geven aan de motie van de leden Peters en Van Dijk en dat de bevindingen van het onderzoek naar bijstandsgerechtigden en belemmeringen voor mensen om woonruimte te delen van Significant APE rond de zomer aan uw Kamer zou worden aangeboden. Het onderzoek is inmiddels afgerond en ik verwacht het onderzoek met een reactie van het kabinet binnen enkele weken aan uw Kamer aan te kunnen bieden.

¹ Kamerstuk 35 300-XV, nr. 85

*De leden van de **SP-fractie** vragen hoe het staat met de uitvoering en toepassing van de motie van het lid Peters c.s.² die de regering verzoekt, de mogelijkheid van maatwerk bij de toepassing van de kostendelersnorm nadrukkelijk bij de gemeenten onder de aandacht te brengen om dreigende dakloosheid te voorkomen. Welke aantoonbare resultaten kan de regering melden?*

Ook dit aspect van bovenstaande motie is door de regering meegenomen bij het onderzoek van Significant APE. Daarnaast heeft Divosa een handreiking maatwerk Participatiewet voor dak- en thuisloze jongeren opgesteld waarin staat op welke wijze gemeenten maatwerk kunnen leveren bij toepassing van de vier weken zoekperiode voor jongeren jonger dan 27 jaar, de jongerennorm voor jongeren jonger dan 21 jaar en de kostendelersnorm. Deze handreiking is gereed en te raadplegen via de website van Divosa (zie: www.divosa.nl/maatwerk-participatiewet-voor-dak-en-thuisloze-jongeren).

*Tevens is er aangegeven dat er vanwege de coronacrisis meer coultance met de kostendelersnorm zal worden toegepast. De leden van de **SP-fractie** hebben hier een aantal vragen bij. Hoeveel mensen hebben sinds de start van de coronacrisis kunnen rekenen op coultance bij het toepassen van de kostendelersnorm en hoeveel meer zijn dat er dan de periode ervoor? In hoeverre heeft de regering signalen dat gemeenten meer coultance betrachten met de kostendelersnorm?*

De regering heeft niet aangegeven dat vanwege de coronacrisis meer coultance met de kostendelersnorm kan worden toegepast. Wel is sprake van maatwerk bij mensen in een crisissituatie, daklozen of mensen die dakloos dreigen te raken. De gemeente dient dan vast te stellen dat het gaat om tijdelijk verblijf. Vervolgens behoort het tot de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de gemeente om al dan niet in specifieke situaties een uitzondering te maken en de kostendelersnorm niet van toepassing te verklaren. Cijfers over de mate waarin maatwerk bij de kostendelersnorm door gemeenten wordt toegepast zijn bij de regering niet bekend.

*De leden van de **SP-fractie** vragen of gemeenten een handreiking kostendelersnorm krijgen die ze concrete handvatten biedt voor het toepassen van maatwerk in de Participatiewet?*

Ja, zie het eerdere antwoord; dat is de handreiking maatwerk Participatiewet voor dak- en thuisloze jongeren van Divosa.

*De leden van de **SP-fractie** vragen of mensen die mantelzorg verlenen aan een coronapatiënt gekort vanwege de kostendelersnorm?*

In de beantwoording op Kamervragen van het lid Jasper van Dijk over maatwerk bij de kostendelersnorm heeft de regering uw Kamer aangegeven dat het verlenen van mantelzorg een goede zaak is (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3841). Hierbij is van belang dat mensen ook in hun inkomen kunnen voorzien en mantelzorg mentaal en fysiek kunnen dragen. De bijstand is het vangnet van de sociale zekerheid. Een bijstandsuitkering is bedoeld om te kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Bij kostendelende medebewoners is sprake van schaalvoordelen. Omdat dit onder meer betekent dat woonlasten

² Kamerstuk 35000-XV, nr. 54

en huishoudelijke kosten gedeeld kunnen worden, wordt de kostendelersnorm toegepast indien er geen sprake is van een tijdelijk verblijf.

Wat zijn de laatste cijfers van de ontwikkeling van het aantal dakloze, danwel het aantal dakloze jongeren?

Volgens de laatst beschikbare cijfers van het CBS waren er op 1 januari 2018 9.400 feitelijk dakloze jongeren tussen de 18 en 27 jaar.

*De leden van de **PvdA-fractie** vragen de regering om in te gaan op de rechtsongelijkheid die ontstaat als zelfstandigen wel uitgezonderd worden van de kostendelersnorm, maar reguliere uitkeringsgerechtigden niet.*

De Tozo is een regeling gericht op zelfstandigen en wijkt op een aantal punten af van de reguliere bijstand, hiervoor is gekozen om uitvoeringstechnische redenen. De regering achtte bij Tozo 1 vermindering van het aantal voorwaarden noodzakelijk om te komen tot een praktische en uitvoerbare regeling die ervoor zou zorgen dat zelfstandigen die acuut ondersteuning nodig hadden snel geholpen konden worden. Daarbij heeft de regering de overweging betrokken dat het hier gaat om een tijdelijke noodregeling. De regering erkent het belang van gelijke behandeling van mensen die in vergelijkbare omstandigheden verkeren, en dat dit nu verschillend kan uitpakken afhankelijk van of zij onder de Tozo, het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz) of de Participatiewet vallen. Dit is ook de reden dat de Tozo stapsgewijs wordt aangepast, zodat deze meer aansluit op het reguliere bijstandsvangnet voor zelfstandigen, het Bbz (en de Participatiewet). Ook komt steeds meer nadruk te liggen op het ondersteunen van zelfstandig ondernemers in hun zoektocht om zich voor te bereiden op een nieuwe toekomst.

*De leden van de **PvdA-fractie** vragen of de regering bereid is de kostendelersnorm ook te schrappen in de participatiewet, in elk geval voor de duur van het noodpakket. Deze leden vragen welk budgettaire beslag gemoeid is met het structureel schrappen van de kostendelersnorm.*

Het schrappen van de kostendelersnorm in de Participatiewet is voor de regering niet aan de orde. Indien de kostendelersnorm voor de bijstand (inclusief AIO) wordt geschrapt, heeft dat ook gevolgen voor de kostendelersnorm in de overige minimumregelingen. Dat zou betekenen dat deze ook wordt geschrapt in de overige minimumregelingen (IOAW, IOAZ, TW en Anw).

In 2019 waren er ongeveer 55.000 huishoudens waarbij de kostendelersnorm van toepassing was. Met een grove schatting op basis van realisatiegegevens over 2019 zouden de budgettaire gevolgen van het schrappen van de kostendelersnorm op ruim € 325 miljoen per jaar komen.

*De leden van de **PvdA-fractie** lezen dat de kostendelersnorm niet wordt toegepast om uitvoeringstechnische redenen. Kan de regering precies uiteenzetten in welke mate de administratieve lasten van gemeenten toenemen indien zij wel de kostendelersnorm moeten toepassen?*

Toepassing van de kostendelersnorm betekent dat onderzocht moet worden of met medebewoners kosten kunnen worden gedeeld, waarbij bepaalde medebewoners - onder andere studerende en bewoners met een commercieel huurcontract op hetzelfde adres - niet meetellen voor de kostendelersnorm. Om vast te kunnen stellen of er sprake is van een dergelijke uitzondering is onderzoek nodig en worden gegevens opgevraagd over de medebewoners uit diverse bronnen. Het toepassen van de kostendelersnorm in de Tozo zou betekenen dat een individuele controle door de gemeente zou moeten plaatsvinden bij de Tozo-aanvraag. Om de Tozo uitvoerbaar te maken, is er juist voor gekozen om bij de Tozo-aanvraag in grote mate af te gaan op de verklaring van de aanvrager, met achteraf steekproefsgewijze controle.

*De leden van de **PvdA-fractie** vragen voorts waarom de regering er niet voor heeft gekozen de kostendelersnorm in de bijstand te schrappen voor nieuwe aanvragen, dat zou immers ook de uitvoering vereenvoudigen, zeker nu het water gemeenten aan de lippen staat.*

De bijstand is het laatste vangnet van de sociale zekerheid. Het dient om te kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Bij kostendelende medebewoners is sprake van schaalvoordelen. Omdat dit onder meer betekent dat woonlasten en huishoudelijke kosten gedeeld kunnen worden is de kostendelersnorm van toepassing. Daarnaast is het voor het draagvlak van de sociale zekerheid, maar vooral voor het vangnet belangrijk dat stapeling van uitkeringen op één woonadres wordt voorkomen. Omdat bij de Tozo in korte tijd een zeer groot aantal aanvragen moest worden behandeld is er daar gekozen om de kostendelersnorm niet toe te passen.

*De leden van de **PvdA-fractie** vragen de regering welk budgettair beslag gemoeid is met het schrappen van de partnertoets in de Tozo, de vermogenstoets in de Tozo en beide toetsen.*

De uitgaven voor Tozo-3 zonder vermogenstoets zijn €280 miljoen hoger dan de uitgaven voor Tozo-3 levensonderhoud inclusief partner- en vermogenstoets. Als de partnertoets per 1 oktober 2020 vervalt, vallen de uitgaven voor Tozo-3 naar verwachting met circa € 450 miljoen hoger uit dan de uitgaven voor Tozo-3 wanneer beide toetsen gelden. Indien beide toetsen niet gelden onder Tozo-3, zijn de uitgaven voor Tozo-3 circa € 900 miljoen hoger dan wanneer de partner- en vermogenstoets wel gelden.

2. Wijziging van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid

Taakstraffen

*De leden van de **D66-fractie** hebben nog enkele vragen over artikel 1.2, de Wijziging van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid. Deze leden vernemen dat aan de bepaling terugwerkende kracht wordt verleend, omdat de uitvoering van taakstraffen opgeschort is geweest vanaf 16 maart 2020 en er vanaf die datum (herkansing)zaken uit de termijn zijn gaan lopen. Hoe is tot op heden omgegaan met dit soort zaken die uit de termijn zijn gelopen? Zijn deze taakstraffen weer omgezet naar vervangende hechtenis of jeugddetentie? Wordt dit dan teruggedraaid na inwerkingtreding van deze wet? Welke gevolgen heeft dat voor de betreffende personen?*

In reactie op deze vragen kan worden aangegeven dat (herkansings)zaken die de afgelopen periode uit de termijn zijn gelopen, voorlopig zijn aangehouden. Dit betekent dat ze niet zijn geretourneerd naar het openbaar ministerie voor het nemen van een beslissing tot omzetting in vervangende hechtenis of vervangende jeugddetentie. De reclassering en de raad voor de kindbescherming hebben alleen zaken geretourneerd waarin sprake was van verwijtbaarheid aan de zijde van de taakgestrafte. Er hoeven dus als dit wetsvoorstel wordt aangenomen geen omzettingen te worden teruggedraaid. De termijnen van de aangehouden (herkansings)zaken zullen met terugwerkende kracht worden verlengd zodra de voorgestelde wijziging van de Tijdelijke wet COVID-19 JenV in werking treedt. Het verlengen van de uitvoeringstermijnen maakt dat de taakgestraften langer de tijd hebben om de taakstraf alsnog (volledig) uit te voeren.

3. Tijdelijke voorziening betalingsuitstel COVID-19

Uitzondering van de Belastingdienst

*De leden van de **CDA-fractie** verzoeken de regering nader in te gaan op de uitzonderingspositie van de Belastingdienst met betrekking tot de mogelijkheid om de behandeling van faillissementsverzoeken voor een termijn van twee maanden aan te houden en andere verhaalsacties te schorsen zodat een schuldenaar een tijdelijk betalingsuitstel kan worden verleend. Deze leden vragen meer concreet waarom de positie van de Belastingdienst in dit geval verschilt van andere schuldeisers, zoals bijvoorbeeld banken en welke uitvoeringproblemen zouden kunnen optreden als de Belastingdienst wel onder de regeling zou worden gebracht. Door de leden van de SP-fractie worden dezelfde vragen gesteld.*

Om verschillende redenen verschilt de positie van de Belastingdienst van die van andere schuldeisers. De heffing en inning van belastingen waarmee de Belastingdienst is belast, dienen het algemeen belang, namelijk het voorzien in algemene middelen voor algemene voorzieningen. Deze taken zijn wettelijk verankerd en omkleed met waarborgen ter bescherming van belastingplichtigen. In tegenstelling tot andere schuldeisers, kan de Belastingdienst niet voorafgaand aan het aangaan van een relatie met een schuldenaar een afweging maken ten aanzien van diens te verwachten liquiditeit. Private schuldeisers hebben te maken met een ondernemingsrisico en zullen in dat verband een risico-inschatting willen en kunnen maken. De Belastingdienst runt daarentegen geen onderneming en kan ook zijn

clientèle niet kiezen. De Belastingdienst is eenvoudigweg gehouden om zijn wettelijke taken uit te voeren. Hij moet ervoor zorgen dat iedere burger voldoet aan zijn verplichting om ten behoeve van de overheid belasting af te dragen, zodat er voldoende middelen worden binnengebracht om de algemene maatschappelijke kosten – zoals die van de gezondheidszorg – te kunnen dekken. Daarom is het invorderingsbeleid van de Belastingdienst ook in grote mate gereguleerd. Zo gelden er specifieke regels omtrent uitstel van betaling en sanering van belastingschulden waaraan de Belastingdienst zich heeft te houden en waarop belastingplichtigen een beroep kunnen doen.

In aanvulling op deze specifieke fiscaal-juridische kaders is de Belastingdienst sinds de uitbraak van het COVID-19-virus gebonden aan een uitgebreid pakket aan fiscale maatregelen om ondernemers te helpen. Deze maatregelen verruimen de mogelijkheden voor ondernemers om betalingsuitstel te verkrijgen ten opzichte van het reguliere beleid. Het doel van deze maatregelen is gelijk aan het doel van de Tijdelijke betalingsuitstelregeling, namelijk ondernemingen met tijdelijke liquiditeitsproblemen als gevolg van de uitbraak van het COVID-19-virus behoeden voor vermijdbare discontinuïteit. Het is hiermee dus ook niet nodig om de Belastingdienst onder de onderhavige regeling te brengen.

Daar komt bij dat als de Belastingdienst nu wel onder de regeling zou worden gebracht, het risico van (onverwachte en onvoorziene) uitvoeringsproblemen – met een eventuele doorwerking naar de andere fiscale maatregelen – niet kan worden uitgesloten. Dit geldt met name voor de verschillende Corona-maatregelen die de Belastingdienst heeft getroffen om het bedrijfsleven liquiditeitssteun te geven, zoals het bijzonder uitstel van betaling, de (tijdelijke) verlaging van de invorderingsrente, de verruimde mogelijkheid tot deblokken en het beleid bij afgifte van een verklaring betalingsgedrag. Deze maatregelen zijn ingebed in het bestaande stelsel van processen die ervoor zorgt dat de Belastingdienst in staat is zijn wettelijke taken betreffende de heffing en inning van belastingen ten behoeve van de financiering van de maatschappelijke voorzieningen, naar behoren uit te voeren. Toepassing van de regeling voor de Belastingdienst zou betekenen dat er binnen dit toch al complexe stelsel een nieuw proces moet worden ingericht dat er rekening mee houdt dat naast de bestaande fiscale regelingen die voorzien in betalingsuitstel ook nog sprake kan zijn van een door de civiele rechter afgekondigde tijdelijke opschorting van innings- en verhaalsmogelijkheden. De inrichting van een dergelijk nieuw proces vergt een uitgebreide uitvoeringstoets van de Belastingdienst. Het verrichten van een dergelijke uitvoeringstoets zou de invoering van de onderhavige regeling aanzienlijk vertragen, terwijl het gelet op het doel van de regeling juist van belang is dat deze er snel komt. Omdat belastingplichtigen nu al worden beschermd door fiscale maatregelen die hetzelfde doel dienen als de voorgestelde regeling voorkomen van vermijdbare faillissementen en vermijdbaar verhaal is ervoor gekozen om de Belastingdienst uit te zonderen.

Achtergrond en aanleiding voor het wetsvoorstel

*De leden van de **D66-fractie** merken op dat het doel van de Tijdelijke voorziening betalingsuitstel COVID-19 is om schuldeisers, die niet mee willen werken aan betalingsregelingen, te weerhouden van het afdwingen van een betaling door middel van faillissementsverzoek of een verhaalsactie. Voornoemde leden vragen de regering of zij reeds*

signalen heeft opgevangen dat dergelijke acties tot problemen leiden bij ondernemers of dat de regering van concrete zaken kennis heeft genomen waarin dit gedrag van schuldeisers tot problemen bij ondernemers heeft geleid? De leden van de D66-fractie merken daarnaast op dat zij in de toelichting hebben gelezen dat rechtbanken sinds het uitbreken van de coronacrisis terughoudend zijn bij de behandeling van beslagrekeningen en faillissementsverzoeken en bij de beoordeling van rekeningen en verzoeken rekening houden met de huidige pandemie en de daarmee samenhangende economische situatie. Zij vragen wat het effect is van deze werkwijze van de rechtbanken.

De regering heeft vanuit de rechtspraak vernomen dat het aantal faillissementsaanvragen sinds de COVID-19 uitbraak laag is en dat marktpartijen bij problemen met de voldoening van betalingsverplichtingen veelal vrijwillig coultance verlenen aan ondernemers die vanwege het coronavirus in (liquiditeits)problemen komen. Mogelijk heeft dit er ook mee te maken dat marktpartijen kennis hebben genomen de terughoudende opstelling van rechters bij de beoordeling van faillissementsaanvragen. Dit effect is echter niet goed te kwantificeren.

De regering heeft het signaal gekregen van belangenverenigingen uit het bedrijfsleven dat er behoefte is aan deze regeling als stok achter de deur, omdat uitzonderingen niet kunnen worden uitgesloten en het de vraag is of vrijwillige coultance verleend blijft worden. Daarnaast is het gewenst dat de terughoudendheid van rechters bij onder meer de toetsing van beslag- en faillissementsverzoeken van een wettelijke grondslag wordt voorzien. De regeling strekt ook wat verder dan deze praktijk: de aanhouding van de faillissementsaanvraag kan onder voorwaarden twee keer worden verlengd met telkens ten hoogste een termijn van twee maanden.

Inhoud van de regeling

De leden van de D66-fractie merken op dat een ander doel van de regeling is dat ondernemers de tijd gegund krijgen om hun bedrijf weer op te starten. Deze leden benadrukken het belang dat bedrijven in de gelegenheid gesteld moeten worden om hun bedrijf weer op te starten. Zij vragen de regering in welke zin de voorgestelde regeling soelaas biedt wanneer deze slechts tot 1 december 2020 van kracht is.

De Tijdelijke betalingsuitstelregeling is inderdaad tot 1 december 2020 van kracht, maar heeft ook daarna effect. Er kan een beroep op de regeling worden gedaan in procedures die voor 1 december 2020 zijn aangevangen en de aanhouding van een faillissementsaanvraag of andere verhaalsacties kan twee keer worden verlengd met ten hoogste een termijn van twee maanden. Het hieruit voortvloeiende betalingsuitstel van maximaal zes maanden moet ondernemers in beginsel de lucht bieden om zich te herpakken. Omdat echter niet kan worden uitgesloten dat er ook na 1 december 2020 nog behoefte is om faillissementsaanvragen of andere verhaalsacties die dan aanvangen tijdelijk te kunnen aanhouden, is in artikel 3.1 lid 3 een mogelijkheid opgenomen om de toepassing van de regeling zo nodig telkens met twee maanden te verlengen bij koninklijk besluit.

Deze leden van de D66-fractie vragen de regering om de criteria (pagina 6 van de memorie van toelichting) die de rechtbank moet hanteren bij een aanhoudingsverzoek nader toe te lichten. Wat zijn hier precies de zwaarwegende criteria? Deze leden vragen de regering hoe

de rechtbank moet beoordelen of een bedrijf toekomstperspectief heeft, terwijl de toekomst juist nu zo onzeker is voor ondernemers. Daarnaast zijn deze leden benieuwd hoe bepaald moet worden of de liquiditeitsnood hoofdzakelijk of uitsluitend is ontstaan door de uitbraak van de coronacrisis. Zijn ook gevallen denkbaar waarbij deze vraag niet zo evident duidelijk te beantwoorden valt? Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering.

In artikel 2.2, derde lid, is bepaald dat de rechter een verzoek tot aanhouding van de behandeling van een faillissementsaanvraag en een eventueel verzoek tot verlenging van de aanhouding aan moet toetsen aan de hand van de volgende drie criteria:

- a. het verzoek moet zijn ingediend door een ondernemer die voor de uitbraak van het COVID-19-virus of de afkondiging van de beperkende maatregelen die de overheid in dat kader heeft moeten nemen nog financieel gezond was, maar in de periode daarna zijn onderneming niet zoals gebruikelijk heeft kunnen voortzetten en daardoor in liquiditeitsnood is gekomen.
- b. er moet enig vooruitzicht bestaan dat de schuldenaar na verloop van de termijn van de aanhouding weer in staat zal zijn om zijn schuldeisers te voldoen, en
- c. de schuldeiser of schuldeisers die het verzoek tot faillietverklaring hebben ingediend, mogen door de aanhouding niet wezenlijk en onredelijk in hun belangen worden geschaad.

De schuldenaar zal summierlijk aannemelijk moeten maken dat hij zich in een situatie bevindt die voldoet aan de eerste twee criteria. Wat betreft het eerste criterium wordt hij hierbij geholpen met een bewijsvermoeden (artikel 2.2, tweede lid). Er wordt vermoed dat er sprake is van een (tijdelijk) liquiditeitstekort dat het gevolg is van de uitbraak van het coronavirus, als (a) de schuldenaar vóór de uitbraak van het COVID-19-virus of de beperkende maatregelen, voldoende liquide middelen had om zijn opeisbare schulden te voldoen, en (b) er sinds de uitbraak van het COVID-19-virus of de afkondiging van die maatregelen sprake is geweest van een omzetverlies van ten minste 20% ten opzichte van de gemiddelde omzet in de drie voorgaande maanden. Ten aanzien van het tweede criterium is de regering het met de leden van de D66-fractie eens dat het onzeker is hoe het COVID-19-virus zich in de toekomst nog zal ontwikkelen en wat hiervan de invloed zal zijn op de mogelijkheden die ondernemers hebben om hun bedrijf voort te zetten. Of een bedrijf toekomstperspectief heeft, zal daarom niet steeds als een paal boven water staan. Waar het bij de toepassing van het tweede criterium om gaat, is dat de schuldenaar summierlijk aannemelijk maakt dat in de situatie waarin hij zich op dat moment bevindt sprake is van enig vooruitzicht dat het betalingsuitstel hem in staat zal stellen om zijn bedrijf op te pakken en financieel gezond te maken, zodat hij zijn schuldeisers weer zal kunnen voldoen. Het zal misschien niet altijd mogelijk zijn om alle schulden in te lopen, maar als er een reële verwachting is dat een betalingsregeling met de schuldeisers tot stand zal komen, kan ook hieruit worden afgeleid dat er sprake is van toekomstperspectief. Bij het laatste criterium gaat het erom dat van schuldeisers niet meer gevegd mag worden dan redelijk is. Wat nog redelijk is, hangt af van de omstandigheden van het specifieke geval. In de memorie van toelichting worden een aantal factoren genoemd die de rechter kan laten meewegen. Zo is in dit kader relevant of de schuldenaar zich voldoende heeft ingezet om betalingsachterstanden te voorkomen. Heeft hij bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de maatregelen die de overheid

heeft getroffen om ondernemers die getroffen zijn door de uitbraak van het COVID-19-virus te ondersteunen? Het ligt in de rede dat de schuldenaar de schade die hij heeft opgelopen door het coronavirus eerst probeert te mitigeren door gebruik te maken van de steunmaatregelen, voordat hij zijn schuldeisers vraagt om een uitstel van betaling. Ook andere omstandigheden kunnen bijdragen aan het oordeel dat van de schuldeisers niet gevergd kan worden dat de schuldenaar een betalingsuitstel wordt verleend. Zo kan het zijn dat de schuldeiser de schuldenaar al herhaaldelijk betalingsuitstel heeft verleend.

Effecten van de regeling

*De leden van de **CDA-fractie** merken op dat de regeling zou kunnen leiden tot een domino-effect waarbij anderen failliet gaan omdat een bedrijf uitstel van betaling heeft gekregen. Deze leden vragen hoe de rechter op dergelijke effecten moet toetsen als de rechter niet uitgebreid zal toetsen.*

De regeling draagt bij aan het voorkomen van een domino-effect van faillissementen. Een tijdelijk betalingsuitstel geeft de onderneming ruimte om zich te herpakken en te continueren. Dit is in het belang van zijn schuldeiser, omdat de onderneming dan opbrengsten kan genereren om hem te voldoen. Als de onderneming failliet zal de schuldeiser niet eerder betaald krijgen, maar pas aan het einde van de rit als het vermogen van de schuldenaar door de curator is geliquideerd en de schulden vaststaan. Het is daarnaast geen uitzondering dat een faillissement uiteindelijk onvoldoende oplevert om alle schuldeisers te voldoen. Mocht een schuldeiser zelf in liquiditeitsnood komen doordat zijn schuldenaar een uitstel van betaling is verleend, dan kan de schuldeiser – als dat nodig is – zelf ook gebruik maken van de voorgestelde regeling.

De rechtbank toetst het voorliggende, individuele geval en weegt in dat kader de belangen van de schuldeiser en schuldenaar af. Deze toets is summier, wat past bij de huidige procedure betreffende de behandeling van een verzoek tot faillietverklaring en de procedure in kort geding. Partijen moeten de rechtbank dus in staat stellen om na een kort, maar kritisch onderzoek tot een oordeel te kunnen komen.

*De leden van de **CDA-fractie** vragen daarnaast hoe er dient te worden omgegaan met mogelijke faillissementsfraude gepleegd met behulp van uitstel van betaling.*

De betalingsuitstelregeling is erop ingericht dat de procedure tot faillietverklaring met de meeste spoed kan worden hervat in geval van onregelmatigheden (artikel 2.2, achtste lid). Na faillietverklaring beschikt de curator over het benodigde instrumentarium om onderzoek te doen naar fraude en zo nodig maatregelen te treffen, zoals het doen van aangifte van faillissementsfraude of het vorderen van een civielrechtelijk bestuursverbod (artikel 106a Faillissementswet).

*De leden van de **D66-fractie** onderstrepen het belang dat voorkomen moet worden dat als gevolg van de coronacrisis bedrijven onnodig failliet gaan. Deze leden vragen echter wel of de voorgestelde regeling niet omgekeerd zorgt voor uitstel van onvermijdbare faillissementen*

en daarmee onnodige vermindering van de waarde van de boedel. Is dit volgens de regering een reëel negatief neveneffect van de regeling? Zo ja, hoe kan dit worden voorkomen?

Zoals hiervoor is toegelicht zal de rechter elk verzoek tot aanhouding van een faillissementsaanvraag toetsen aan de hand van drie criteria. Een van deze criteria is dat het moet gaan om een schuldenaar met een onderneming die voor de uitbraak van het COVID-19-virus of de afkondiging van de beperkende maatregelen die de overheid in dat kader heeft moeten nemen nog financieel gezond was, maar in de periode daarna zijn onderneming niet zoals gebruikelijk heeft kunnen voortzetten en daardoor in liquiditeitsnood is gekomen. Dit brengt mee dat de regeling niet ziet op ondernemingen die al vóór de uitbraak van COVID-19 in financiële nood verkeerden en waarbij een faillissement reeds onvermijdelijk was.

Gevolgen voor de rechterlijke macht

De leden van de CDA-fractie merken verder op dat de Raad voor de rechtspraak in haar advies op dit wetsvoorstel aangeeft dat de werklastgevolgen van de Tijdelijke voorziening betalingsuitstel COVID-19 aanzienlijk zijn. Het behandelen van een aanhouding zou meer werk vragen dan de behandeling van een regulier rekest. Deze leden vragen de regering om de verschillen van inzicht ten aanzien van de werklastgevolgen van het wetsvoorstel tussen de Raad van de rechtspraak en de regering nader te verklaren en kwantificeren.

De voorgestelde regeling geeft de schuldenaar jegens wie een faillissementsaanvraag is ingediend een nieuw verweermiddel. Als de schuldenaar hierop een beroep doet, betekent dit dat de rechter dat verweer zal moeten beoordelen en dit heeft dan gevolgen voor de werklast van de rechtspraak. De regering en de Raad voor de rechtspraak zijn het hierover eens. Aanvankelijk was er wel een ander inzicht over de omvang van de werklast. De verwachting van de regering is dat de werklastgevolgen beperkt zullen zijn. De opmerkingen van de Raad van de rechtspraak bij het voorontwerp van de regeling gaven aanleiding om dit nader te concretiseren. In dit kader is van belang dat onder de voorgestelde regeling als uitgangspunt blijft gelden dat er bij de behandeling van faillissementsaanvragen altijd een summiere toets door de rechter plaatsvindt. Dit betekent dat de rechter na een kort, maar kritisch, onderzoek moet kunnen vaststellen of voldaan is aan voornoemde criteria en er dus aanleiding is om de behandeling van het faillissementsverzoek aan te houden. Om de rechter hiertoe in staat te stellen, wordt in samenspraak met de Raad voor de rechtspraak gewerkt met een formulier aan de hand waarvan de schuldenaar met een beperkte toelichting en door overlegging van een beperkt aantal stukken aannemelijk moet kunnen maken dat de situatie waarin hij zich bevindt een aanhouding van de behandeling van de faillissementsaanvraag rechtvaardigt. Tegenover de werklast die deze regeling meebrengt voor de rechtspraak staat het belang dat met de voorgestelde regeling faillissementen kunnen worden voorkomen. Ook is nog van belang dat dit een tijdelijke regeling betreft, zodat de lasten ook in de tijd beperkt blijven.