

Vergaderjaar 2016–2017

34 628

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Invorderingswet 1990 en enkele andere wetten in verband met een vereenvoudiging van de beslagvrije voet (Wet vereenvoudiging beslagvrije voet)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 2 december 2016 en het nader rapport d.d. 8 december 2016, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 oktober 2016, no. 2016001815, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Invorderingswet 1990 en enkele andere wetten in verband met een vereenvoudiging van de beslagvrije voet (Wet vereenvoudiging beslagvrije voet), met memorie van toelichting.

Het voorstel wijzigt het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) en enkele andere wetten en beoogt daarmee de regels voor de beslagvrije voet te vereenvoudigen. Voorts beoogt het voorstel tot een betere coördinatie van beslagactiviteiten te komen bij samenloop van verschillende beslagen. Daartoe wordt een meer grofmazig stelsel voorgesteld, alsmede de introductie van een coördinerende deurwaarder.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar maakt opmerkingen over de reikwijdte van de beslagvrije voet, waardoor de effectiviteit ervan in voorkomend geval kan worden ondergraven. Voorts merkt zij op dat verschillen in de vaststelling van de beslagvrije voet kunnen ontstaan indien verschillende deurwaarders over verschillende gegevens inzake de leefsituatie en de inkomenspositie van de schuldenaar beschikken. In verband met deze opmerkingen adviseert zij het voorstel op onderdelen aan te passen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 oktober 2016, nr. 2016001815, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 2 december 2016, nr. W12.16.0341/III, bied ik U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot, de Minister van Veiligheid en Justitie aan.

1. Reikwijdte beslagvrije voet

Een beslagvrije voet geldt ingevolge artikel 475c Rv alleen voor derdenbeslag ter zake van de in dat artikel opgesomde periodieke betalingen. Voor derdenbeslag ter zake van andere weerkerende betalingen kan door middel van een verzoek bij de kantonrechter om een overeenkomstige regeling worden verzocht.² Bij beslagen onder de schuldenaar zelf voorziet Rv in een veel soberder regeling.³ Het gevolg is dat hetgeen voor schuldenaren met loon of een uitkering (of een andere periodieke betaling) geldt ter bescherming van een minimumbestaan, niet geldt voor schuldenaren met onregelmatige inkomsten of in geval de schuldeiser niet kiest voor derdenbeslag op één van de genoemde periodieke betalingen.

In het bijzonder wijst de Afdeling erop, dat de beslagvrije voet niet geldt voor het bankbeslag onder de bankrekening van de schuldenaar.⁴ Hierdoor kan de situatie ontstaan dat ter zake van verschillende periodieke betalingen weliswaar de beslagvrije voet is toegepast, maar dat vervolgens bankbeslag wordt gelegd op de bedragen die na toepassing van de beslagvrije voet op de rekening van de schuldenaar zijn gestort. Het effect van de beslagvrije voet wordt dan alsnog tenietgedaan. Het voorstel voorziet niet in maatregelen om dit mogelijke effect tegen te gaan. Gelet op doel en strekking van de beslagvrije voet acht de Afdeling dergelijke maatregelen nodig.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te vullen.

1. Reikwijdte beslagvrije voet

De Afdeling merkt op dat de beslagvrije voet ingevolge artikel 475c Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) alleen voor derdenbeslagen ter zake van de in dat artikel opgesomde periodieke betalingen geldt. Voor andere weerkerende betalingen kan door middel van een verzoek bij de kantonrechter om een overeenkomstige regeling worden verzocht.⁵ Bij beslagen onder de schuldenaar zelf voorziet Rv in een veel soberdere regeling. Het gevolg is dat hetgeen voor schuldenaren met loon of een uitkering (of andere periodieke betaling) geldt ter bescherming van het bestaansminimum, niet geldt voor schuldenaren met onregelmatige inkomsten of in geval de beslaglegger niet kiest voor derdenbeslag op één van de genoemde periodieke betalingen. In het bijzonder wijst de Afdeling erop, dat de beslagvrije voet niet geldt voor het beslag onder de bankrekening van de schuldenaar. Hierdoor kan het effect van de beslagvrije voet alsnog teniet worden gedaan. De Afdeling adviseert het voorstel aan te vullen met maatregelen die dit mogelijke effect tegengaan.

² Artikel 475f Rv.

³ Artikel 447 Rv e.v.

⁴ Zie in dit verband het preadvies van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), Naar een nieuwe beslagvrije voet, vereenvoudiging in een tweetrapsraket, juni 2014, blz. 72 e.v.

⁵ Artikel 475f Rv.

Zoals in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven, realiseert de regering zich dat vereenvoudiging van het rekenmodel op zichzelf niet voldoende is om te borgen dat de schuldenaar in geval van beslag over een basaal inkomen voor levensonderhoud kan blijven beschikken (zie blz. 43 van de memorie van toelichting). Ook een beslag op een bankrekening (bankbeslag), waarop het loon of de uitkering wordt gestort, kan ertoe leiden dat schuldenaren niet kunnen beschikken over dit basale inkomen. Dat is niet wenselijk.

Uit jurisprudentie blijkt dat beslag op een bankrekening niet mag worden misbruikt om de regeling van de beslagvrije voet te omzeilen.⁶ Als een gerechtsdeurwaarder weet dat de betreffende bankrekening uitsluitend door een uitkering of loon wordt gevoed, terwijl de beslagene geen ander inkomen heeft, waaruit zijn primaire levensbehoeften kunnen worden voldaan, kan dit handelen tuchtrechtelijk laakbaar zijn.

Het is echter niet eenvoudig om door middel van een meer algemene wettelijke regeling bankbeslag onder de reikwijdte van de beslagvrije voet te brengen, omdat bankbeslag wezenlijk anders van aard is. Toepassing van een beslagvrije voet is om uitvoeringstechnische en praktische redenen complex. Anders dan bij beslag op loon of uitkering wordt door een bankbeslag het saldo louter op het moment van beslaglegging geraakt: stortingen van latere datum vallen buiten het beslag. Ook beschikken de meeste schuldenaren over verschillende bankrekeningen zodat een goede afstemming en monitoring van het saldo op die verschillende rekeningen noodzakelijk is om een vorm van een beslagvrije voet te garanderen.

Een simpele, voor alle partijen uitvoerbare wettelijke regeling waarbij ook bij bankbeslag rekening wordt gehouden met een beslagvrije voet is dan ook op korte termijn niet voorhanden. Dat vraagt een nadere verkenning. Het kabinet vindt het zeker gezien de huidige problematiek niet wenselijk om met de indiening van dit wetsvoorstel te wachten totdat vanuit de ingezette verkenning een breed gedragen en uitvoerbaar voorstel kan worden geformuleerd. De regering kiest er dan ook voor om nu de stap te zetten tot vereenvoudiging van de beslagvrije voet en ook het proces van beslaglegging zodanig in te richten dat beslagleggende partijen beter van elkaars incassoactiviteiten op de hoogte zijn.

Inmiddels zijn in het kader van de bovengenoemde nadere verkenning eerste gesprekken gevoerd met onder andere de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) en de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) over oplossingsrichtingen inzake bankbeslag. Laatstgenoemde is een belangrijke partij omdat een maatregel om een vorm van beslagvrije voet ook van toepassing te laten zijn bij bankbeslag, juist voor de derde-beslagene – in casu de banken – uitvoerbaar moet zijn. Daarnaast onderzoeken ook partijen uit het veld op dit moment welke oplossingen denkbaar zijn. Zo komt de KBvG in 2017 met een preadvies over bankbeslag en organiseert de Nationale ombudsman begin 2017 een rondetafelgesprek over dit onderwerp. Beide initiatieven zullen waardevolle informatie opleveren en zullen er hopelijk toe bijdragen dat voortvarend tot een gedragen voorstel kan worden gekomen.

2. Grofmazige aanpak en aanvullende gegevens

Het voorstel bewerkstelligt de beoogde vereenvoudiging van het stelsel van de beslagvrije voet door het aantal gegevens te beperken dat meeweegt bij het bepalen en toepassen van de beslagvrije voet. Daarbij

⁶ Zie onder meer Gerechtshof Amsterdam 15 november 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:4538.

wordt zoveel mogelijk aangesloten bij gegevens die bij de overheid reeds bekend zijn omtrent in het bijzonder inkomen en samenstelling van het huishouden. Praktisch wordt daarvoor vooral aangesloten bij de gegevens uit de polisadministratie van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) over uitkeringen en lonen, en bij de basisregistratie personen. Op de gegevens wordt vervolgens een correctieslag gemaakt om het effect van zorg- en huurtoeslagen te verdisconteren. Uitvraag van gegevens bij de schuldenaar – die thans in de praktijk vaak problematisch is – is met de voorgestelde aanpak veel minder noodzakelijk. Hoewel deze aanpak grofmazig is, leidt dit in de meeste gevallen tot een met de huidige situatie vergelijkbare uitkomst, al zullen in individuele gevallen wijzigingen optreden, zo vermeldt de toelichting.⁷

In het voorstel is er mee rekening gehouden dat de voorgestelde grofmazige aanpak niet in alle gevallen tot bevredigende resultaten leidt en dat daarom soms moet worden teruggevallen op andere beschikbare gegevens. De bedoeling daarbij lijkt te zijn, dat van deze mogelijkheid alleen gebruik wordt gemaakt indien de deurwaarder aan de hand van gegevens duidelijke indicaties heeft dat de feitelijke situatie sterk afwijkt van de uit de polisadministratie en de basisregistratie personen blijkende gegevens, dan wel wanneer de schuldenaar daartoe gegevens aanvoert.⁸

In het bijzonder belastingdeurwaarders kunnen uit hoofde van de toepasselijke fiscale wetgeving en die inzake toeslagen over aanvullende gegevens beschikken over de leefsituatie van de schuldenaar en voorts meer relevante inkomensgegevens tot hun beschikking hebben dan andere gerechtsdeurwaarders.⁹ Dit kan ertoe leiden dat de beslagvrije voet, en daarmee het bedrag dat de schuldenaar maandelijks voor zijn levensbehoeften beschikbaar heeft, verschillend wordt vastgesteld, afhankelijk van welke deurwaarder de beslagvrije voet voor die schuldenaar vaststelt.

De Afdeling adviseert nader in te gaan op (de wenselijkheid van) de hiervoor geschetste gevolgen en de eventuele mogelijkheden om te bewerkstelligen dat verschillen in uitkomst, afhankelijk van de deurwaarder die de beslagvrije voet vaststelt, zoveel mogelijk worden gemitigeerd, en zo nodig het voorstel daartoe aan te passen.

2. Grofmazige aanpak en aanvullende gegevens

De Afdeling wijst op de mogelijkheid dat de beslagvrije voet, en daarmee het bedrag dat de schuldenaar maandelijks voor zijn levensbehoeften beschikbaar heeft, verschillend kan worden vastgesteld afhankelijk van welke informatie de deurwaarder ter beschikking staat. Het is de bedoeling dat van de mogelijkheid om af te wijken van uit de polisadministratie en de basisregistratie personen (BRP) blijkende gegevens alleen gebruik wordt gemaakt indien de deurwaarder aan de hand van gegevens duidelijke indicaties heeft dat de feitelijke situatie sterk afwijkt van voornoemde gegevens. De Afdeling wijst daarbij in het bijzonder op de belastingdeurwaarders die uit hoofde van de toepasselijke fiscale wetgeving en die inzake toeslagen beschikken over aanvullende gegevens over de leefsituatie van de schuldenaar en voorts meer relevante inkomensgegevens tot hun beschikking hebben dan gerechtsdeurwaarders.

⁷ Toelichting, paragraaf 2.4.

⁸ Vergelijk bijvoorbeeld artikel 475ga, tweede lid, Rv.

⁹ Daarbij kunnen zij overigens in voorkomend geval ook beschikken over gegevens inzake inkomen uit aanmerkelijk belang of vermogen, maar met deze gegevens wordt volgens het voorstel, in het bijzonder de artikelen 475d en 475da Rv, geen rekening gehouden.

De Afdeling adviseert nader in te gaan op (de wenselijkheid van) de hiervoor geschetste gevolgen en eventuele mogelijkheden om te bewerkstelligen dat verschillen in uitkomst, afhankelijk van de deurwaarder die de beslagvrije voet vaststelt, zoveel mogelijk worden gemitigeerd, en zo nodig het wetsvoorstel daartoe aan te passen.

De veronderstelling van de Afdeling dat met name de belastingdeurwaarders op basis van hen ter beschikking staande gegevens tot een andere beslagvrije voet komen, onderschrijft het kabinet niet. De belastingdeurwaarder beschikt weliswaar, naast de BRP, over iets meer informatie om de leefsituatie correct vast te stellen (een eventueel partnerschap), maar beschikt niet over in het kader van de berekening van de beslagvrije voet bruikbare inkomensgegevens. De inkomensgegevens rondom toeslagen zijn slechts een schatting omdat het voorschotten betreft, terwijl de gegevens uit de aangifte inkomstenbelasting altijd verouderd zijn en daarom niet bruikbaar. De belastingdeurwaarder heeft met andere woorden alleen als het gaat om de leefsituatie iets meer mogelijkheden om op basis van systeeminformatie deze correct vast te stellen. De informatie uit de BRP wordt verrijkt en zal dus leiden tot een grotere zekerheid over de juistheid van dit gegeven. Dit leidt met name tot minder correspondentie met de schuldenaar omdat de schuldenaar een onjuiste leefsituatie niet hoeft te corrigeren.

De hoofdregel is dat de vaststelling van de beslagvrije voet wordt bepaald op basis van gegevens uit beschikbare registraties (de BRP en de polisadministratie). De deurwaarder meldt schriftelijk aan de beslagene van welke gegevens (leefsituatie en berekend belastbaar inkomen per maand) hij is uitgegaan bij de vaststelling van de beslagvrije voet. Als de schuldenaar vervolgens meent dat de aan de hand van de BRP vastgestelde leefsituatie niet overeenkomt met de daadwerkelijke situatie of dat zijn inkomenssituatie inmiddels is gewijzigd, dan is het aan hem om dit te melden aan de deurwaarder en zo nodig aan te tonen.

Ten slotte bevat het wetsvoorstel een regeling voor de samenloop van twee of meer beslagen bij één derde-beslagene. Voor die situatie is in het wetsvoorstel bepaald dat de in deze situatie coördinerende deurwaarder, in beginsel de deurwaarder die het oudste executoriale beslag heeft gelegd, de beslagvrije voet vaststelt. Indien een latere beslaglegger een andere beslagvrije voet berekent, bijvoorbeeld omdat hij over actuelere gegevens beschikt, dan moet hij zich melden bij de coördinerende deurwaarder met het verzoek de berekende beslagvrije voet te herberekenen. Op deze wijze is geborgd dat er bij de beslagen bij dezelfde derde-beslagene duidelijkheid is over de hoogte van de beslagvrije voet en wordt voorkomen dat een derde-beslagene een keuze moet maken uit van elkaar afwijkende beslagvrije voeten.

3. Artikel 475ga Rv

Het voorgestelde artikel 475ga, eerste lid, Rv regelt de informatieverstrekking van UWV aan de deurwaarder. Het gaat om gegevens uit de polisadministratie over de schuldenaar en de andere leden van het huishouden. Het tweede lid regelt dat voor de toepassing van de informatieverstrekkingsbepaling van het eerste lid wordt uitgegaan van de basisregistratie personen. De deurwaarder kan echter afwijken van de basisregistratie indien hij een andere leefsituatie kan aantonen. Hoewel zulks wel is beoogd,¹⁰ geeft dit artikellid nog geen grondslag voor het UWV om voor de informatieverstrekking van die andere leefsituatie uit te gaan.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 5.2.

De Afdeling adviseert het tweede lid aan te passen overeenkomstig de bedoeling ervan.

3. Artikel 475ga Rv

De Afdeling merkt op dat het voorgestelde artikel 475ga, eerste lid, Rv de informatieverstrekking van het UWV aan de deurwaarder regelt. Het gaat om gegevens uit de polisadministratie over de schuldenaar en andere leden van het huishouden. Het tweede lid regelt dat voor toepassing van de informatieverstrekking van het eerste lid wordt uitgegaan van de BRP. De deurwaarder kan daarvan afwijken indien hij op basis van andere gegevens een andere leefsituatie kan aantonen. Hoewel dit wel is beoogd, geeft dit artikel nog geen grondslag voor het UWV om voor de informatieverstrekking van die andere leefsituatie uit te gaan. De Afdeling adviseert het tweede lid aan te passen overeenkomstig de bedoeling.

Het kabinet is het met de Afdeling eens dat het artikel geen voldoende grondslag bevat voor het UWV om aan de gerechtsdeurwaarder informatie uit de polisadministratie te verstrekken over inkomensgegevens van de partner van de beslagene indien door de deurwaarder wordt uitgegaan van een van de BRP afwijkende leefsituatie.

De tekst van artikel 475g, tweede lid, Rv is overeenkomstig het advies van de Afdeling aangepast en in overeenstemming met de bedoeling ervan gebracht.

4. Redactionele aanpassingen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

4. Redactionele aanpassingen

De Afdeling adviseert ten slotte een aantal redactionele aanpassingen van het wetsvoorstel.

- In artikel I, onderdeel B, in het derde lid is «of bezoldiging» geschrapt.
- In artikel I, onderdeel E, is in artikel 475c, eerste lid, onderdeel c, Rv «of voor degene die hun vervangende dienstplicht vervullen» geschrapt.
- In de toelichting bij artikel 475c, eerste lid, onder j, Rv is verduidelijkt waarom een uitzondering wordt gemaakt voor de kinderopvangtoeslag.
- Op verzoek van de Afdeling is de toelichting aangepast zodat beter tot uitdrukking komt dat voor de uiteindelijke vaststelling van de beslagvrije voet niet de jaarbedragen waarmee binnen de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt gewerkt maar de naar maandbedragen herleide getallen bepalend zijn voor een juiste vaststelling.
- In artikel 475e, tweede lid, Rv is de term «totale inkomen» vervangen door een aangepaste formulering.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele technische en redactionele aanpassingen op te nemen. Zo zijn de artikelen 475db, onderdeel d, Rv en 475i, tweede lid, Rv redactioneel aangepast. In het artikel 475fa Rv is daarnaast het woord «onvoorziene» toegevoegd, aangezien de hardheidsclausule alleen bedoeld is voor onevenredige hardheid die onvoorzien is.

Verder is de memorie van toelichting op een beperkt aantal punten verduidelijkt naar aanleiding van enkele nog ontvangen opmerkingen van UWV, in dat kader is onder meer de werking van het overgangsrecht verduidelijkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.16.0341/III

- In artikel I, onder B, in het derde lid «of bezoldiging» schrappen.
- In artikel 475c, eerste lid, onder c, Rv «of voor degene die hun vervangende dienstplicht vervullen» schrappen.
- In de toelichting bij artikel 475c, eerste lid, onder j, Rv verduidelijken waarom een uitzondering wordt gemaakt voor de kinderopvangtoeslag.
- In artikel 475d Rv rekening houden met de omstandigheid, dat inkomensgegevens die worden vastgesteld op basis van de Wet inkomstenbelasting 2001 niet op maandbasis worden vastgesteld.
- In artikel 475e, tweede lid, Rv de term «totale inkomen» verduidelijken.